



Forum Italiano dei Movimenti per l'Acqua
Comitato Acqua Pubblica Torino
www.acquapubblicatorino.org Via Mantova 34 – 10153 Torino – Tel 388 8597492

Accesso alla giustizia amministrativa

A©quale costo?

Dal 2012 la giurisprudenza ha dato spazio anche nel processo amministrativo al principio generale che vieta la condotta integrante abuso del diritto.

Espressione del principio costituzionale di solidarietà e delle regole di buona fede/correttezza, il divieto dell'abuso del diritto, applicato in sede processuale, ha come conseguenza che il titolare non possa farlo valere in giudizio in forme che determinino un aggravio ingiustificato per la controparte. Si dovrebbe così tutelare anche in sede processuale la parte debole del rapporto giuridico.

All'interno del processo questo principio prende il nome di divieto di abuso del processo, finalizzato a garantire un corretto rapporto processuale ed il giusto processo.

Nell'aprile del 2014 il Consiglio di Stato, confermando la sentenza del T.A.R. «concernente la privatizzazione parziale dei servizi pubblici essenziali» del Comune di Torino, ha condannato ad un ulteriore pagamento delle spese processuali i ricorrenti, cittadini e utenti dei servizi pubblici del capoluogo piemontese ([T.A.R. Piemonte, sez. I, 8 gennaio 2014, n. 9](#); [Cons. Stat., sez. V, 2 aprile 2014, n. 1572](#)).

Come riportato nella sentenza - i cittadini avevano presentato ricorso avverso «una serie di provvedimenti inerenti la complessa riorganizzazione degli enti gestori dei servizi pubblici del comune di Torino, le selezioni indette per la scelta dei soci operativi e gli atti di alienazione delle partecipazioni». La sentenza conferma l'impostazione accolta dal giudice di primo grado che aveva dichiarato la domanda inammissibile per carenza di legittimazione ed interesse ad agire (condizioni per l'azione in giudizio). Nelle motivazioni si contrappone un'asserita richiesta da parte dei cittadini di «vedere rimodellata l'organizzazione dei servizi pubblici comunali secondo le proprie aspirazioni socio economiche» ai «principi comunitari e nazionali che tutelano i valori della legalità, del libero mercato e della concorrenza». Si afferma inoltre che il ricorso in primo grado poggiava su un «interesse di mero fatto, basato su valutazioni di carattere politico ed economico» e che in particolare si «contestavano le scelte fondamentali del comune espressione di amplissima discrezionalità politica e amministrativa».

Secondo i giudici di Palazzo Spada il ricorso, carente delle condizioni dell'azione processuale, non avrebbe passato «il controllo di meritevolezza dell'interesse sostanziale in gioco» perciò inammissibile. Controllo di meritevolezza che costituirebbe «in quest'ottica, espressione del più ampio divieto di abuso del processo, inteso come esercizio in forme eccedenti o devianti, rispetto alla tutela attribuita dall'ordinamento, lesivo del principio del giusto processo apprezzato come risposta alla domanda della parte, secondo una logica che avversi ogni inutile e perdurante

appesantimento del giudizio al fine di approdare attraverso la riduzione dei tempi della giustizia ad un processo che risulti *anche* giusto».

Mettiamo ora da parte la domanda su cosa si sia voluto intendere per *anche giusto* (*anche* rispetto a cosa? cos'altro dovrebbe essere un processo se non *giusto*?).

Mettiamo da parte la questione - che meriterebbe uno spazio e un approfondimento di ben più ampia portata rispetto a queste poche pagine - della legittimazione ad agire in capo ai ricorrenti e della sindacabilità degli atti in questione.

Concentriamoci un attimo di più su questo controllo di meritevolezza a “difesa” dell’abuso del processo. Anche leggendo attentamente la sentenza non emerge in alcun punto se questo controllo ci sia stato o meno. La pesante condanna alle spese processuali a ben vedere non porta traccia di una condanna anche al pagamento per violazione del divieto dell’abuso del processo. Non si comprende allora la posizione del collegio su questo punto, posizione che di fatto non prende. Kafkiana sarebbe stata - forse anche agli occhi dei giudici che comunque hanno condannato al pagamento delle spese processuali - la condanna per abuso del processo delle parti (sostanzialmente e processualmente) più deboli.

Di condanna espressa alle spese per abuso del processo non c'è traccia. Si condannano però i ricorrenti soccombenti a pagare in favore delle controparti (Comune di Torino, Finanziaria Città di Torino s.r.l., Iren Emilia s.p.a., Trm V s.p.s., Amiat V s.p.s.) gli onorari per una cifra che supera complessivamente i 30.000 euro. Condanna al pagamento delle spese processuali, evidentemente sostenibili per le resistenti ed evidentemente insostenibili per i ricorrenti, singoli cittadini parti deboli del processo (soprattutto alla luce della loro responsabilità in solido).

Condanna al pagamento delle spese? Oppure condanna per abuso del processo mascherata da condanna al pagamento delle spese?

Rimane il fatto che questa assume un sapore punitivo se solo si pensa anche allo squilibrio processuale delle parti.

A prescindere dalle valutazioni circa l'ammissibilità o meno della causa, della legittimazione o meno dei ricorrenti, la conclusione di questa vicenda processuale fa emergere una visione della giustizia e del suo accesso lontana dai principi costituzionali.

Scopo della condanna alle spese, ma non invece esplicitamente per abuso del processo, è stato evidentemente quello di disincentivare questo tipo di ricorsi, o comunque tentativi di rivendicare istanze innovative riguardo la legittimazione ad agire nel giudizio amministrativo e la tutela giurisdizionale dei diritti in punto di scelte fondamentali di organizzazione dei servizi pubblici.

Condanna alle spese che peraltro è da sé sufficiente a disincentivare a ricorrere in giudizio i singoli cittadini ma non anche i soggetti forti (amministrazione in senso stretto o soggetti societari).

Ma facciamo un passo in avanti (o indietro).

Il D. L. 24 giugno 2014, n.90, convertito con modificazioni dalla L. 11 agosto 2014, n.114, introduce all'interno del Codice del processo amministrativo *Misure urgenti per il contrasto all'abuso del processo*.

Viene inserito all'interno dell'art. 26 del Codice del processo amministrativo il seguente periodo: «In ogni caso, il giudice, anche d'ufficio, può altresì condannare la parte soccombente al pagamento, in favore della controparte, di una somma equitativamente determinata, comunque non superiore al doppio delle spese liquidate, in presenza di motivi manifestamente infondati».

Viene così codificato per la prima volta l'abuso del processo amministrativo.

Ma a (c) quale costo questa norma si pone in senso deflattivo del contenzioso anche amministrativo?

Prima che tale principio fosse codificato, ma già alla luce della sua affermazione a livello giurisprudenziale, autorevole dottrina domandava se l'incertezza dei confini tra l'esercizio di un diritto ed il suo abuso possa essere lasciato ad una decisione giurisdizionale anch'essa discrezionale. Se quindi non si corra il rischio di un diniego di giustizia o in un eccesso di potere giurisdizionale. Le caratteristiche del giudizio amministrativo, che per sua natura vede coinvolte parti dotate di una forza sostanziale e processuale diversa, pongono sicuramente la questione della applicazione di questa nuova norma.

Non è difficile immaginare come l'applicazione della norma sopra richiamata possa tradursi in una potenziale lesione dell'effettività della tutela giurisdizionale.

La facoltatività in capo ai giudici della possibilità di condannare o meno al pagamento della somma in via equitativa sembra profilare una illegittimità costituzionale con il principio di uguaglianza.

La possibilità che da una valutazione di manifesta infondatezza dei motivi del ricorso possa derivarne la condanna al pagamento di una somma, anche pari al doppio delle spese liquidate, da un lato rischia di paralizzare l'innovazione giurisprudenziale (ignorando l'intrinseca storicità del diritto), dall'altro discrimina l'accesso alla giustizia.

Se la parte forte, anche economicamente, non risentirà da parte di tale norma di alcun condizionamento all'accesso alla giustizia, per la parte debole del processo la possibilità di venire condannata per abuso del processo pone un serio limite all'accesso alla giustizia.

Quindi si rischia: che non ci sia alcun effetto deflattivo del contenzioso e che però allo stesso tempo venga sostanzialmente limitato l'accesso alla giustizia.

Da un lato il rischio di un irrigidimento del Diritto, dall'altro una tutela non effettiva del singolo nei confronti dell'Amministrazione.

Se in tempi di crisi della rappresentanza la soluzione non può passare attraverso la supplenza di un altro potere dello Stato (che è altra cosa però dalla doverosa valutazione nel merito della causa), risulta inaccettabile però che l'accesso alla giustizia diventi un ulteriore campo di privazione dei diritti.

L'accesso alla tutela giurisdizionale non può (di)venire "privato" attraverso il disincentivo di un rischio economicamente insostenibile per la parte più debole. A(c)quale costo l'accesso alla giustizia viene determinato da logiche distanti da più alti principi costituzionali?