



Discorso dell'Avv. Daniela Anselmi, Presidente dell'Associazione Avvocati Amministrativisti Liguri "Carlo Raggi" e membro del direttivo di UNAA (Unione Nazionale Avvocati Amministrativisti) in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario del TAR Liguria 2 marzo 2017

La giustizia amministrativa non si accontenta di sopravvivere

L'anno appena trascorso è stato per la giustizia amministrativa molto difficile e travagliato, per una molteplicità di fattori.

Pure in presenza di un calo significativo di ricorsi in entrata, in vari TAR e al Consiglio di Stato il totale dei giudizi definiti non ha eguagliato il numero dei nuovi, il che significa che lo stock dell'arretrato non solo non è stato intaccato ma ha ripreso a crescere.

Certo, dall'agenda politica del Governo la soppressione del giudice amministrativo sembra al momento scomparsa, anche se sono ricorrenti gli interventi di vari commentatori che in modo superficiale e spesso rozzo addebitano a questo settore della giustizia colpe di ritardi amministrativi e persino una perdita di produttività nell'economia.

A fronte di questi attacchi e di un atteggiamento governativo che non è più comunque di aperto contrasto registriamo che il Consiglio di Stato



ha sviluppato prevalentemente una strategia di rilancio delle funzioni consultive, definendo in tempi assai rapidi una molteplicità di pareri e proponendosi nel ruolo del principale e più qualificato *advisory board* delle Istituzioni, anche attraverso il ricorso sistematico allo strumento dei quesiti.

Certamente, in una situazione caratterizzata da una rilevante scopertura dell'organico dei magistrati, questa scelta è comprensibile e, sotto un certo punto di vista, anche condivisibile, ma presenta alcune controindicazioni che come avvocati non possiamo sottacere.

E' evidente che, questa concentrazione di sforzi sulla funzione consultiva si potrebbe tradurre inevitabilmente in una minore rapidità sul fronte della giurisdizione e quindi in una risposta meno efficiente e non adeguata alla domanda di giustizia che sale dal Paese.

Inoltre, questa enfasi sul ruolo collaborativo del Consiglio di Stato nei confronti del Governo fornisce argomenti a quella parte degli osservatori e, in particolare, della dottrina, la quale si domanda come si possa conciliare questo ruolo con i rafforzati principi nazionali e comunitari di terzietà ed indipendenza del giudice: non è certo un caso se la più autorevole rivista italiana di diritto processuale amministrativo ospita, nel suo ultimo numero, un saggio dal titolo "*Per l'indipendenza del Consiglio di Stato*", in cui si auspica che vengano troncati i rapporti



tra questo Giudice ed il Governo, a partire dall'abrogazione del potere di nomina di una parte dei magistrati.

Pur non condividendo posizioni così radicali, l'avvocatura specializzata deve quanto meno auspicare che si pongano allo studio misure di rilancio altrettanto efficaci per definire anche i processi d'appello in tempi ragionevoli e per fare venir meno quel sentimento che, a volte, si percepisce come se per risolvere i problemi della giustizia l'unica via sia quella di rendere difficile, se non strozzare, la domanda.

Quello stesso atteggiamento - ma si potrebbe forse chiamare una filosofia – che sembra aver ispirato la norma che ha affidato ad un decreto del giudice la puntigliosa disciplina dei criteri di redazione e dei limiti di lunghezza degli scritti difensivi, andando forse oltre lo scopo di assicurare il rispetto del principio, già previsto dal codice del processo, relativo alla chiarezza e sinteticità degli atti del giudice e delle parti e che ben poteva trovare migliore attuazione, come già nel processo civile, in un protocollo d'intesa tra il Consiglio di Stato e le istituzioni forensi.

Questo è stato anche l'anno di avvio del processo amministrativo telematico (PAT) che, come saprete, è diventato operativo il 1° gennaio del 2017.

Tralasciando tutte le vicende che hanno accompagnato l'entrata in vigore del PAT (proroghe varie all'ultimo minuto, sperimentazioni



molto brevi ed insufficienti), ci permettiamo di sottolineare il ruolo importante che ha avuto l'Avvocatura nel costante confronto tecnico ed operativo con i magistrati ed i soggetti che hanno predisposto il sistema informatico necessario per l'avvio del PAT.

E qui ci permettiamo di ricordare anche il ruolo importante del nostro foro, della nostra Associazione Ligure di Avvocati Amministrativisti, visto che ho partecipato come referente nazionale dell'Unione Nazionale Avvocati Amministrativisti al tavolo tecnico in Consiglio di Stato che ha lo scopo di monitorare e controllare lo stato dell'arte del processo amministrativo telematico.

Come saprete, abbiamo anche predisposto un manuale tecnico operativo, del tutto gratuito, costantemente aggiornato, scaricabile dal nostro sito e da quello di UNAA, che, è stato ed è un valido supporto per tutti gli avvocati.

A questo riguardo deve anche e soprattutto ringraziare tutto il personale di segreteria del TAR Liguria che ha collaborato con me alla stesura del manuale.

Perdonate queste mie riflessioni sempre sul PAT.

E' evidente che la sovrabbondanza di normativa tecnica che contraddistingue il PAT deve essere necessariamente accompagnata da principi direttivi chiari, altrimenti si potrebbero avere riflessi negativi sulla sostanza e sulla dinamica del processo, come è già testimoniato



dai recenti contrasti giurisprudenziali intervenuti sull'interpretazione delle norme tecniche.

Noi crediamo che la giustizia amministrativa si possa difendere solo se la si rilancia, nel senso di creare le condizioni perché possa rappresentare davvero uno strumento efficace per garantire la buona amministrazione ed il rispetto dei beni e dei diritti dei cittadini.

A tal riguardo, sempre per testimoniare l'attività di collaborazione e non di mera protesta posta in essere dall'Avvocatura, vorrei ricordare il recente contributo dato da UNAA al fine di poter integrare e migliorare le norme contenute nel nuovo Codice degli Appalti, il cui correttivo è stato recentemente posto in consultazione.

Come saprete, una delle norme processuali più discusse del nuovo codice è stato l'art. 204 con cui il legislatore ha anticipato l'impugnazione degli atti di ammissione ed esclusione ad un momento anteriore all'aggiudicazione. Pur non condividendo tale norma, con un approccio del tutto pragmatico, UNAA ha proposto alcune modifiche volte a migliorare la funzionalità della medesima così sinteticamente riassumibili:

- estensione dello stand still alle nuove impugnazioni delle ammissioni e/o esclusioni;
- previsione della possibilità di proporre motivi aggiunti avverso l'atto di aggiudicazione nell'ambito di un ricorso già proposto avverso un



atto di ammissione e/o esclusione da una gara senza dover fare un nuovo ricorso;

- estensione del rito speciale “ordinario” degli appalti nel caso di contestuale impugnazione degli atti di ammissione e/o esclusione;

- introduzione di una disciplina sull’accesso agli atti (ora assente) per le impugnazioni delle ammissioni e/o esclusioni.

E poi consentitemi l’ultimo grido di dolore sul contributo unificato, che costituisce uno dei punti irrisolti delle nostre battaglie come Avvocatura.

E’ evidente, a nostro avviso, che l’eccessiva misura del contributo unificato in materia di appalti costituisce una delle ragioni del calo del contenzioso ed al contempo un’irragionevole imposta calata sul processo, senza che ciò si traduca in un benefit per la stessa giustizia amministrativa.

Lo stesso Consiglio di Stato aveva suggerito di procedere ad una riduzione del medesimo ma il legislatore è rimasto sordo a tali appelli.

Una piccola breccia si è aperta con una recentissima decisione della Commissione Tributaria provinciale di Genova, depositata il 23 febbraio 2017, con cui si è affermato che il contributo unificato si versa una volta sola, senza doverlo ripagare tutte le volte che si propongono motivi aggiunti avverso atti facenti parte della stessa procedura di gara.



E' un precedente significativo, un esempio di civiltà giuridica che speriamo resista ad eventuali appelli.

In tale situazione resto in ogni caso convinta che il punto di forza del sistema – che non è certamente un retaggio del passato ma anzi il punto più alto di sviluppo dello stato di diritto e della democrazia – sia senz'altro rappresentato dalla professionalità e della competenza di una magistratura e di un'avvocatura altamente specializzate.

Se, come diceva Calamandrei, giudici ed avvocati sono ugualmente organi della giustizia, perché lo Stato affida loro due momenti inseparabili della stessa funzione, il primo passo per un rilancio effettivo della giustizia amministrativa è nel realizzare un metodo di confronto e di collaborazione che non sia episodico ma strutturale. L'organizzazione della macchina che realizza la funzione non può essere concepita ed amministrata da una sola di queste due componenti. A chi volesse vedere in questa rivendicazione una posizione rivoluzionaria o un' indebita invasione di campo, rispondo citando un passo della Circolare 81 del C.S.M. sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli Uffici giudiziari per il triennio 2017-2019: *“Queste significative innovazioni mirano a rendere l'Avvocatura attore consapevole e propositivo nel percorso di organizzazione e riorganizzazione degli uffici giudiziari, essendo ormai consolidata l'acquisizione secondo cui mediante tale attiva cooperazione possono*



essere elaborate e attuate le migliori soluzioni organizzative nell'interesse esclusivo della giurisdizione”.

L'avvocatura è pronta a questa sfida nell'interesse del Paese e sono certa che lo siano anche i giudici amministrativi.

Buon anno giudiziario a tutti Voi.