



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 del 15 marzo 2018

Una giustizia amministrativa efficiente per la crescita del Paese

Porto il saluto a nome dell'Associazione Avvocati Amministrativisti Liguri e dell'Unione Nazionale Avvocati Amministrativisti ai Presidenti, ai Magistrati delle Sezioni, al personale amministrativo, alle Autorità, ai colleghi delle Avvocature ed a tutti presenti.

In occasione dell'inaugurazione giudiziario amministrativo il messaggio più importante che dobbiamo lanciare alla classe dirigente del Paese è che se vogliamo davvero combattere la corruzione e la malamministrazione, dobbiamo cambiare anche l'approccio al problema della giustizia amministrativa.

Invece di continuare ad invocare misure che rendono più difficile l'accesso alla giustizia e, tra queste, quelle che colpiscono la giustizia amministrativa, dobbiamo far comprendere che solo potenziando i rimedi che i cittadini possono utilizzare per combattere il malaffare si



può uscire dallo stato attuale in cui una parte dell'economia è retta dal sommerso e dalle pratiche corruttive.

La giustizia amministrativa è una delle risorse principali per portare l'Italia in una condizione di legalità effettiva.

Si deve però trattare di una possibilità, quella del ricorso al TAR e al Consiglio di Stato, non riservata a chi se la può permettere e solo per poche grandi questioni.

Si deve trattare di un servizio reso disponibile in modo diffuso sul territorio, senza impedimenti inutili, gabelle e colli di bottiglia.

Se concepiamo la giustizia amministrativa come un servizio ed una risorsa, dobbiamo anzitutto occuparci dell'efficienza della macchina organizzativa che sta alla base del singolo processo e che lo rende possibile.

Questa macchina deve essere resa efficiente orientandola alla soddisfazione del cittadino, che vi accede per il tramite dell'avvocato.

Come in tutte le organizzazioni moderne il cittadino/utente deve essere coinvolto nelle scelte di impostazione: ecco la ragione per la quale anche in occasione del recente avvio del processo amministrativo telematico (PAT) gli avvocati hanno lamentato inizialmente un coinvolgimento tardivo nella progettazione del sistema che ha portato ad eccessivi formalismi e a perdere, almeno parzialmente, il potenziale di innovazione e di semplificazione che le nuove tecnologie arrecano.



Si è posto in parte rimedio a questo iniziale gap collaborativo con l'istituzione del tavolo tecnico PAT presso il Consiglio di Stato, nell'ambito del quale l'Avvocatura ha avuto un ruolo importante 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 fondamentale del nostro foro, della nostra Associazione Ligure di Avvocati Amministrativisti, visto che ho partecipato come unica referente nazionale dell'Unione Nazionale Avvocati Amministrativisti al tavolo tecnico sopra citato, che ha lo scopo di monitorare e controllare lo stato dell'arte del processo amministrativo telematico.

Come saprete, abbiamo 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. Abbiamo predisposto, inoltre, varie FAQ che sono state pubblicate sul sito. Con l'ausilio di tutti gli avvocati aderenti ad UNAA, abbiamo altresì risolto problematiche, anche di ordine tecnico, legate al PAT.

Abbiamo inoltre predisposto alcune relazioni ed approfondimenti che sono stati fatti propri dall'Ufficio Studi del Consiglio di Stato e dal



Segretario Generale della Giustizia Amministrativa Presidente Mario Torsello.

A questo riguardo devo anche e soprattutto ringraziare tutto il personale di segreteria del TAR Liguria, con cui ci sentiamo pressochè quotidianamente, che mi ha fornito dati ed elementi necessari per la stesura del manuale, prodigandosi con pazienza infinita sulle varie problematiche via via sorte.

Perdonate queste mie ulteriori 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 taluni contrasti giurisprudenziali intervenuti sull'interpretazione delle norme tecniche, e in relazione a ciò abbiamo presentato al tavolo tecnico PAT tutta una serie di proposte per migliorare ed integrare le norme di legge e regolamentazioni che governano il PAT.

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, consistente nella formulazione di un pacchetto di proposte, che abbiamo portato all'esame delle forze politiche in vista dell'ormai passata campagna elettorale, in cui abbiamo evidenziato in primo luogo il più semplice ed efficace metodo di gestione delle risorse che questo sistema processuale ha a disposizione e cioè coinvolgere in modo strutturato gli avvocati nel definire le migliori pratiche per ottimizzare queste risorse.

Indichiamo quindi nella scelta di introdurre i consigli giudiziari presso i TAR ed una consulta forense presso il Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa un primo passaggio importante in questa direzione, a cui si deve aggiungere la necessità di avere un referente predeterminato e certo nell'ambito governativo.

Come è noto, mentre tutte le altre giustizie sono incardinate e sottoposte alla vigilanza del Ministero della Giustizia, per la giustizia amministrativa invece il riferimento è la Presidenza del Consiglio senza peraltro un interlocutore predeterminato, il che si è tradotto spesso in assenza di un referente a cui portare le nostre proposte e le nostre doglianze.

Riteniamo poi che l'alta professionalità dei giudici amministrativi potrebbe essere impiegata anche in procedure di risoluzione alternativa delle controversie.



Segnalo due documenti che i nostri gruppi di lavoro hanno messo a punto a questo proposito, pubblicati sul sito di UNAA, uno dei quali riguarda la possibilità che in materia di appalti si preveda la possibilità di richiedere, in alternativa al ricorso, un parere al TAR sulla soluzione della controversie, da rendere previo un confronto in contraddittorio tra le parti, dal quale, grazie alla presenza e alla guida del giudice, è altamente probabile che possa derivare una soluzione rapida e condivisa della lite, risparmiando tempo e denaro, visto che il contributo unificato in questa fase sarebbe azzerato.

Allo stesso obiettivo di definire la lite in tempi assolutamente rapidi è orientata la proposta di introdurre modifiche alla disciplina dell'udienza cautelare, in modo che la prima udienza in camera di consiglio possa diventare l'occasione per giungere direttamente alla decisione di merito del ricorso.

Un altro nodo che vogliamo venga affrontato è quello dell'eccessiva concentrazione di cause presso il TAR del Lazio, il quale ha accumulato un arretrato di circa 70.000 ricorsi, assolutamente non smaltibile senza interventi straordinari: la proposta che avanziamo è quella di una significativa riduzione delle materie di competenze di questo TAR, in modo da riportare ai minimi termini i casi di deroga ai normali criteri di riparto.



Venendo poi a quello che si potrebbe fare a livello locale, propongo l'istituzione di una Commissione distrettuale del TAR Liguria e la stipula di un protocollo intesa. Questa Commissione, che potrebbe essere composta dai Presidenti del TAR Liguria e da rappresentanti dell'Avvocatura del libero foro, dell'Avvocatura Distrettuale, dell'Avvocatura Regionale e delle restanti avvocature degli enti pubblici, dovrebbe assolvere alla funzione di fornire un contributo propositivo per la soluzione di alcune problematiche organizzative legate alle modalità di funzionamento degli uffici amministrativi rispetto alla funzione giurisdizionale, organizzare attività di formazione congiunta magistrati/avvocati ed infine dar corso a specifiche iniziative di informazione, formazione e supporti in relazione al PAT.

Altro tema che sta a noi a cuore come avvocati è l'eccessiva misura del contributo unificato che ovviamente si traduce come un diniego di giustizia.

Prendo spunto dall'analisi dell'impatto del contenzioso amministrativo in materia di appalti recentemente pubblicato sul sito di Giustizia Amministrativa, predisposto dall'Ufficio Studi, Massimario e Formazione del Consiglio di Stato.

In tale analisi emerge in primo luogo che gli appalti impugnati dinnanzi al giudice amministrativo sono meno del 3% del totale degli appalti banditi e che l'impatto delle decisioni cautelari in termini di



accoglimento è pari a circa il 30% delle impugnazioni proposte, di talché il blocco della gara riguarda solo lo 0,7% di tutte le gare bandite. Tale dato è significativo nel senso che non è certo la giustizia amministrativa che blocca l'economia del Paese.

Quello che però ci interessa ai fini del contributo unificato è che la percentuale di impugnative scende notevolmente per gli appalti di minore importo, in quanto l'incidenza degli oneri e cioè il contributo unificato che l'impresa deve sostenere per proporre il giudizio è sproporzionato in rapporto ai benefici ritraibili dalla stessa in caso di successo.

Tutto ciò si traduce, come ho già detto, in un diniego di giustizia perché l'impresa non rinuncia a proporre l'azione perché ritiene di non avere ragione ma più semplicemente perché non è in grado di sopportarne il peso economico.

Ciò dovrebbe indurre il legislatore a rivedere la misura dei contributi, tenendo conto che il servizio giustizia non può essere accessibile solo ai grandi appalti, dove verosimilmente i problemi economici per le imprese che vi possono partecipare sono meno significativi rispetto a quello delle piccole e medie imprese.

Senza contare che il contributo massimo (6000 euro) scatta quando già l'importo posto a base di gara è di 1 milione di euro, importo che non può certo qualificare l'appalto nel novero dei grandi appalti.



In sintesi per una gara di 1 milione di euro o 100 milioni di euro si paga sempre 6000 euro (il contributo si versa poi non solo all'atto di deposito del ricorso ma tutte le volte in cui sono proposti motivi aggiunti, che è fisiologico in qualsiasi impugnativa in materia di appalti) e la sproporzione tra le due situazioni non abbisogna di altro commento.

Concludo con l'auspicio che da queste nostre proposte nasca un confronto aperto e costruttivo in primo luogo con la magistratura amministrativa, cui va il nostro apprezzamento per l'alta professionalità, l'impegno e la dedizione che consente già ora a questo settore della giustizia di essere il più avanzato ed efficiente rispetto agli altri e poi con quelle forze politiche che accettino di andare oltre il livello dei messaggi propagandistici e abbiano la consapevolezza che non c'è crescita fuori dalla legalità.