



Scaletta intervento Avv. Daniela Anselmi Presidente Associazione Avvocati Amministrativisti Liguri "Carlo Raggi" e membro del direttivo UNAA (Unione Nazionale Avvocati Amministrativisti) in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario del TAR Liguria del 14 marzo 2019
Giustizia Amministrativa e democrazia

Porgo il saluto a nome dell'Associazione Avvocati Amministrativisti Liguri e di UNAA ai Presidenti, ai Magistrati delle Sezioni, al personale amministrativo, alle Autorità, ai colleghi delle Avvocature e a tutti i presenti.

In primo luogo mi rallegro che l'inaugurazione avvenga nella nuova sede del TAR Liguria, molto efficiente e ben organizzata, con un'aula di udienza molto capiente ed attrezzata.

Non solo.

La nuova sede ha anche riservato degli spazi dedicati agli avvocati, che la nostra Associazione sta attrezzando ed anche questo è il segno di un'attenzione per le nostre esigenze e per il nostro ruolo.

Detto questo, che mi sembrava doveroso, vorrei con la necessaria brevità imposta dalla presente cerimonia, puntualizzare alcuni aspetti.

Quando nel febbraio del 2014 è stata fondata l'Unione Nazionale degli Avvocati Amministrativisti, fu sottoscritto un manifesto delle idee in cui era chiaramente indicato l'obiettivo di andare oltre il riconoscimento e la tutela della nostra professionalità. Ci siamo posti in una prospettiva di impegno più vasto per le tematiche da affrontare e di più lunga durata per i tempi rispetto ai quali ci attendiamo dei risultati. Abbiamo quindi affrontato i problemi della giustizia



amministrativa non solo con un approccio difensivo, controbattendo coloro che ne auspicavano la soppressione dimenticando il valore profondamente civile e democratico della possibilità di ottenere una tutela piena nei confronti dei provvedimenti delle pubbliche autorità, ma anche con approccio riformista.

Questo impegno ci è richiesto dalla gravità della crisi che il diritto conosce nel tempo presente, in cui le forze più grandi che operano sono l'economia e la tecnologia, spesso sottratte a qualsiasi forma di regolazione statale.

Per fare uscire il diritto dalla sua crisi gli avvocati devono aver chiaro il loro ruolo sociale e l'apporto che possono dare alla democrazia. L'avvocato infatti non è solo colui che assiste e tutela i cittadini nei processi. Egli ha anche un ruolo importante nella prevenzione dei conflitti e nell'educazione alla legalità. La dialettica stessa del giusto processo conferisce all'avvocato una funzione che non è più ancillare rispetto a quella del giudice. Quest'ultimo infatti esercita la giurisdizione non come atto solitario e quindi puramente soggettivo, ma insieme all'avvocato – tutore e rappresentante del cittadino – che gli fornisce l'indispensabile apporto di una domanda di giustizia, della rappresentazione dei fatti e delle possibili opzioni interpretative delle norme.

Senza dire che oggi ha rilievo, più che mai, l'efficienza della macchina organizzativa che supporta i procedimenti giudiziari, al cui buon andamento concorrono gli avvocati in svariate forme e con impiego di risorse proprie: si pensi ad esempio al funzionamento di tutte le varie tipologie di processi telematici, che si alimentano dai flussi informativi generati negli studi legali.

Deve essere quindi convinto e forte l'impegno degli Amministrativisti a sostegno della proposta elaborata dal Consiglio nazionale forense per il riconoscimento in Costituzione del ruolo dell'avvocatura, con l'affermazione espressa dei suoi caratteri distintivi di libertà, di indipendenza ed autonomia. Con la medesima



consapevolezza della specificità dell'attività forense, va difesa l'alterità del contratto di mandato professionale rispetto al contratto d'appalto, con tutte le conseguenze che ne derivano in termini di libertà nella scelta del legale anche da parte dei soggetti pubblici. Su questo punto avevamo avviato con ANAC un serrato confronto.

Purtroppo le linee guida adottate da ANAC non hanno recepito le obiezioni sollevate sia dal CNF che dalla nostra Associazione, il che ha determinato l'impugnativa del provvedimento nati il TAR Lazio per la parte in cui impongono la celebrazione di un obbligatorio procedimento comparativo quale adempimento indispensabile per l'affidamento del mandato professionale, anziché ritenere sufficiente, su scelta discrezionale della singola amministrazione, un affidamento diretto su base fiduciaria che sia fondato sul carattere intuitu personae del rapporto e fermo restando l'obbligo sia di motivazione, sia il rispetto dei principi generali dell'azione amministrativa.

Ma quale giustizia amministrativa può meglio servire la causa della democrazia? La prima risposta fa emergere le esigenze di una più ampia accessibilità: perché una giustizia per pochi non rispetta il carattere democratico delle nostre istituzioni. Oggi i fattori che restringono la soglia di accesso ai giudizi amministrativi riguardano l'eccessiva tassazione, con i contributi unificati impropriamente utilizzati come strumento di deflazione del contenzioso, e la concentrazione di un numero eccessivo di giudizi presso il TAR del Lazio, che comporta un aggravio dei costi delle difese. Registriamo con favore che molti magistrati si sono espressi, in più occasioni, per la revisione delle tariffe dei contributi unificati, che andranno progressivamente allineate a quelle degli altri tipi di processo. Quanto al miglioramento dell'accessibilità dal punto di vista territoriale abbiamo già elaborato una proposta di dettaglio per ridurre le materie



nelle quali la competenza si sposta dal TAR locale a quello centrale, mentre auspichiamo che si prenda in considerazione l'ipotesi di istituire due o tre sezioni del Consiglio di Stato distaccate, per la decisione dei giudizi d'appello per una pluralità di regioni.

D'altra parte la scelta del TAR Liguria come unico giudice per decidere le cause afferenti la nota vicenda del Ponte Morandi, richiesta a gran voce nel nostro Congresso di Bologna dell'ottobre 2018, è la migliore riprova che il decentramento si può fare.

La democratizzazione della giustizia amministrativa passa poi dalla creazione di una nuova *governance*. La nostra proposta è di istituire presso i tribunali regionali consigli giudiziari del tutto simili a quelli che esistono per la giurisdizione ordinaria, in sostanza istituzionalizzando quelle forme spontanee di consultazione permanente che si sono attuate in questi ultimi anni in varie sedi, con ottimi risultati. Parallelamente auspichiamo la creazione, con le stesse finalità, di una consulta forense presso il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa e l'attribuzione al Consiglio nazionale forense del potere di designazione di una quota dei membri laici di quest'ultimo organo.

Il nostro pacchetto di proposte si completa poi con alcune ulteriori misure, dal deliberato carattere sperimentale: nel senso che si tratta di interventi che vengono proposti con gradualità, nella consapevolezza che la loro efficacia dipende dal contesto e dalla formazione di un'adeguata cultura negli operatori.

Pensiamo, ad esempio, alle varie forme di ADR, per la sperimentazione delle quali i tempi sono certamente maturi e attendono solo che vi siano misure di incentivazione, in primo luogo rappresentate da una disposizione che metta ragionevolmente al riparo il funzionario che accede alla mediazione o conciliazione dal giudizio per responsabilità erariale. Vanno poi formati dei



professionisti che abbiano ben chiaro e sappiano comunicare ai propri assistiti, l'indubbio vantaggio, soprattutto in termini di stabilità del risultato, dell'accordo con la Pubblica amministrazione rispetto alla sentenza, la cui esecuzione può rappresentare un terreno irto di ostacoli.

Diamo poi uno sguardo all'Europa, per vedere quali sono le soluzioni adottate oltre i nostri confini.

Ad esempio in Spagna esiste un rimedio per gli appalti pubblici, chiamato ricorso speciale da inoltrare in tempi rapidissimi al Tribunale Amministrativo Centrale ed ai Tribunali Amministrativi Regionali in materia di contratti pubblici. Si tratta di organismi quasi giudiziali (così li ha definiti la Corte di Giustizia nel 2015), a metà tra un Autorità indipendente ed un Tribunale, che definiscono il contenzioso in circa 1 mese, con un alto tasso di soddisfazione per gli operatori che vi si rivolgono, (solo il 13% delle decisioni sono impugnate dinnanzi alle sezioni specializzate dei Tribunali ordinari).

Il ricorso è totalmente gratuito, è facoltativo e quindi non è soggetto ad alcun contributo unificato.

Nel nostro ordinamento le vertenze in materia di appalti sono definite dal TAR e dal Consiglio di Stato in circa 18 mesi e quindi in tempi rapidissimi, ma con costi notevoli, stante l'eccessiva misura del contributo unificato.

Ciò peraltro produce una giustizia amministrativa a due velocità, perché i ricorsi "ordinari" non possono usufruire della corsia preferenziale prevista per gli appalti.

Pensare anche nel nostro ordinamento ad un rimedio sul modello di quello spagnolo consentirebbe di sgravare in buona parte la giustizia amministrativa dai ricorsi in materia di appalti (che pesano all'incirca un 10% sul totale dei ricorsi), offrendo per di più un rimedio totalmente gratuito, efficace ed efficiente.



Il parere di precontenzioso affidato ad ANAC (e cioè il modello che più si avvicina al ricorso speciale spagnolo) non ha infatti dato gli esiti sperati, visto che i tempi di definizione sono lunghissimi e cioè circa 1 anno e di fatto precludono il ricorso alla giustizia amministrativa, specie se il parere emesso è da qualificarsi come non vincolante.

Ed infine non tralasciamo il tema del PAT. Sapete il nostro impegno sia come Associazione Avvocati Amministrativisti Liguri, sia come UNAA al Tavolo Tecnico del PAT in Consiglio di Stato.

Da un sondaggio che abbiamo lanciato in autunno è risultato che più del 90% degli avvocati sono sostanzialmente soddisfatti del sistema, ma questo è stato frutto dell'impegno e collaborazione che la nostra categoria, senza se e senza ma, ha largamente profuso affinché il PAT funzionasse in concreto.

Recentemente abbiamo avanzato una serie di proposte al tavolo tecnico, volte soprattutto a creare un'imprescindibile uniformità tra le tre infrastrutture alla base dei quattro processi telematici (civile, amministrativo, penale e tributario).

Al presente intervento è allegato tale documento - a cui rinvio per brevità - che è opportuno che sia conosciuto da tutti gli operatori della giustizia amministrativa e non solo, visto che siamo in una fase di transizione e cioè di passaggio ad un nuovo gestore e cioè nel momento giusto in cui possono essere introdotte modifiche e miglioramenti del sistema.

Vorrei fare un solo cenno all'abolizione della copia cartacea.

In modo del tutto inaspettato, e in una sede del tutto estranea alla materia della giustizia amministrativa, è stato introdotto nel d.l. sicurezza (art. 15 co. 1 bis) l'eliminazione del termine del 1° gennaio 2019 contenuto nell'art. 7 co. 4 del d.l. 168/2016 rendendo di fatto perenne l'obbligo di deposito della coppia cartacea.

Tale modifica è grave sotto più punti di vista.



In primo luogo costituisce un controsenso evidente rispetto alla direzione cui tende il PAT.

Inoltre, conferma l'aggravio di lavoro per gli avvocati, obbligati per sempre ad effettuare un doppio deposito, dapprima telematico e poi cartaceo, con doppio dispendio di tempo.

In terzo luogo, si è trattato di una modifica apportata senza mai coinvolgere le rappresentanze dell'avvocatura né oggetto di condivisione in sede di tavolo tecnico.

Si tratta dunque di un obbligo che, ad avviso dell'avvocatura va abolito.

Peraltro, la previsione di un obbligo generalizzato appare in ogni caso privo di senso, dal momento che non sempre la copia cartacea risulta effettivamente utile laddove il magistrato non ne abbia necessità e possa farne a meno. Ciò a maggior ragione in considerazione della nascita dell'Ufficio del processo, che potrebbe svolgere, tra l'altro, un ruolo di supporto e di verifica sulla necessità o meno di richiedere una copia cartacea (in ogni caso nel limite individuato già ora dalla legge, ossia nel massimo di una copia per i soli atti).

Occorre tra l'altro ricordare che la disposizione relativa all'obbligo di deposito non prevede alcuna sanzione in conseguenza del mancato deposito. Eppure si deve purtroppo registrare che vi sono sedi in cui il mancato deposito da luogo a gravi conseguenze processuali. In certi casi, si richiede che anche la copia cartacea pervenga entro i termini decadenziali al fine del perfezionamento del deposito. Si tratta come evidente di un'interpretazione illogica e grave.

Deve inoltre infine registrarsi una permanente disomogeneità tra le richieste dei diversi Uffici in merito al numero di copie cartacee da depositare. Vi sono Tribunali che richiedono una sola copia dei soli atti, altri di atti e documenti, altri ancora più di una copia. Occorre sicuramente uniformare le procedure.



Una pluralità di temi, tutti di grande complessità, ci sono di fronte. Ne saremo all'altezza se terremo sempre presente la vocazione civile e democratica del buon avvocato: non arrendersi mai all'ingiustizia e combatterla in ogni circostanza, impegnarsi per una società giusta che assicuri ad ogni uomo il diritto di realizzare liberamente i propri obiettivi.

Avv. Daniela Anselmi