

Salvatore Raimondi

INAUGURAZIONE ANNO GIUDIZIARIO TAR SICILIA 2017 (3 MARZO 2017)

**I. – La giustizia amministrativa sempre sotto attacco.**

Non avevamo ancora dimenticato gli attacchi di **Romano Prodi** alla giustizia amministrativa dell'**agosto 2013**, che tali attacchi vengono reiterati in un servizio pubblicato su *“La verità”* del **16 febbraio 2017**.

Come ricorderete, Prodi, ex presidente del Consiglio ed ex presidente della Commissione europea, **aveva sostenuto che “l’abolizione dei tribunali amministrativi regionali e del Consiglio di Stato potrebbe favorire la crescita economica italiana”**. Aveva specificato:

*“In presenza di un’eterna incertezza, gli investitori e le energie fuggono dall’Italia verso luoghi nei quali questa incertezza non esiste”*.

Si noti che essendo stato Prodi, oltre che presidente del Consiglio dei ministri, anche presidente della Commissione europea, non poteva non essere a conoscenza della circostanza che l’Italia, nel disciplinare il contenzioso in materia di contratti con decreto legislativo n. 53 del 2010 poi trasfuso nel c.p.a., si è adeguata alla direttiva ricorsi 2007/66/CE che modifica le direttive 89/665/CEE e 92/13/CEE, sicché non poteva non sapere che **anche negli altri paesi dell’U.E.** si prevedono rimedi giurisdizionali in materia di contratti.

Il giornalista della **Verità** **riprende lo stesso discorso** e scrive: *“la lentezza della giustizia amministrativa fanalino di coda UE penalizza pesantemente il sistema Italia che potrebbe facilmente crescere del 2% se si recuperasse un 10% di lungaggini”*.

Sappiamo che non è così. Proprio nella materia degli appalti con le innovazioni più recenti la giustizia ha fatto passi da gigante nel senso della semplificazione e della accelerazione dei tempi.

\* \* \*

Negli interventi di Prodi si leggeva tra l’altro che l’inflazione delle liti sarebbe incoraggiata dalla limitatezza dei costi.

Non è così. Sappiamo tutti che in Italia c’è l’enorme aggravio costituito dal contributo di iscrizione a ruolo. Quello previsto per l’Italia non ha eguali in nessun altro paese. Per fare solo qualche esempio, in Francia il contributo è di 35 euro, in Belgio di 82 per il primo grado e di 175 per l’appello, in Spagna è di 300 per il primo grado, e di 800 per l’appello, nei Paesi bassi c’è l’esenzione del contributo. In gran Bretagna il contributo è di 180 sterline.

Il contenzioso in materia di contratti si è ormai ridotto al lumicino. Sono ben pochi gli imprenditori disposti a spendere le diverse migliaia di euro che occorrono per il contributo che si aggiungono all'onorario dell'avvocato ed alla possibile condanna alle spese in caso di soccombenza. Siffatta situazione non giova affatto alla giustizia.

## **II. - Criteri per la sinteticità e la chiarezza degli atti di parte.**

Come ci è noto, con il decreto-legge n. 168 del 31 agosto 2016, conv. in L. 197 del 2016, sono state introdotte **norme sulla redazione degli atti di parte** inserite nell'art. 13 bis del codice del processo amministrativo.

Le disposizioni introdotte **sono davvero criticabili**.

In primo luogo è **criticabile la concezione stessa** che è alla base di tali norme. **Si può convenire** che ci fosse l'opportunità di dettare una disciplina della materia, ma lo strumento non doveva essere quello della costrizione attraverso norme calate dall'alto, alcune delle quali a mio avviso sono addirittura offensive.

Lo strumento **doveva essere quello del protocollo di intesa** tra il governo, il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, il Consiglio Nazionale Forense e le Associazioni maggiormente rappresentative.

E' particolarmente criticabile la disposizione (5° comma del'art. 13 bis) secondo la quale *“Il giudice è tenuto ad esaminare tutte le questioni trattate nelle pagine rientranti nei suddetti limiti. L'omesso esame delle ammissioni contenute nelle pagine successive al limite massimo non è motivo di impugnazione”*.

\* \* \*

Con il decreto del presidente del Cons. Stato 22 dicembre 2016, attuativo dell'art. 13 bis, **si fissano dei precisi criteri dimensionali** i quali già di per sé appaiono incongrui. Si pensi in particolare ai ricorsi per **l'esecuzione del giudicato** per i quali si prevede un massimo **di 15 pagine**. Lo stesso dicasi per quanto concerne le **memorie di replica** per le quali si prevede un massimo **di 5 o 10 pagine**.

\* \* \*

Vero è si prevede la **possibilità di deroghe**, ma tali deroghe **devono essere autorizzate dal presidente del collegio** al quale bisogna presentare **uno schema di ricorso**. Si badi senza che frattanto la presentazione dello schema sospenda **il termine** per il ricorso. Noi sappiamo che l'avvocato del ricorrente sovente si riduce all'ultimo giorno per ragioni varie: perché a volte nello stesso periodo **si sovrappongono più**

**impegni, perché il cliente molto spesso si presenta pochi giorni prima della scadenza e così via.**

**Abbiamo preparato come UNAA una istanza di riesame. Speriamo che abbia buon esito.**

### **III. - Processo amministrativo telematico.**

Sull'argomento avremmo diversi aspetti di cui discutere, soprattutto in relazione alle notevoli incertezze che ancora caratterizzano il tema sebbene siano già trascorsi alcuni mesi dall'entrata in vigore e sia stata effettuata la sperimentazione.

Ma, al fine di evitare duplicazioni, abbiamo convenuto con il collega Giovanni Immordino, amministrativista, che parla in sostituzione del collega Francesco Greco, presidente dell'Ordine, allo stato indisposto, che del PAT si occupa soltanto lui.

### **IV. – Informativa antimafia.**

In occasione delle inaugurazioni dell'anno giudiziario di questo TAR **in anni precedenti** ho reiteratamente lamentato gli orientamenti della giurisprudenza amministrativa in materia di informative antimafia.

Orientamenti pienamente sponsorizzati dal giudice amministrativo siciliano sia in primo grado che in appello.

Ed anzi proprio le sentenze del Consiglio di giustizia amministrativa ci sembravano particolarmente ingiuste. Si trattava in concreto di un orientamento di politica giudiziaria secondo il quale – salvo casi assolutamente eccezionali - nessuna informativa doveva essere annullata.

\* \* \*

Ebbene la situazione si è ampiamente modificata. Innanzi tutto con una sentenza con la quale il Consiglio, a fronte ad un orientamento ferreo secondo il quale l'informativa antimafia si configurerebbe come un provvedimento di carattere preventivo, cautelare – con tutto quello che ne consegue - ha riconosciuto che **l'informativa antimafia contiene profili afflittivi (CGA 25 luglio 2014, n. 448):**

*“Va quindi sottolineato, ed è ciò che essenzialmente rileva ai fini che qui interessano, che dal quadro informativo delineato nel provvedimento impugnato sulla base delle informazioni fornite dagli organi di polizia non sono emersi a carico di ....., e tantomeno nei confronti di suo figlio ....., elementi idonei a far ritenere sussistente in atto un pericolo di infiltrazione mafiosa nella società ricorrente in grado di*

condizionarne le scelte e gli indirizzi, alla stregua di quanto ritenuto dall'Autorità prefettizia.

*“D'altra parte, la stessa sentenza del TAR qui impugnata - in disparte il richiamo alla scontata natura preventiva dell'informativa prefettizia, in relazione alla quale, tuttavia, è ragionevole ritenere che essa, a causa degli effetti di vario genere che ne conseguono, contenga in sé anche un evidente profilo afflittivo - non ha evidenziato elementi che possano supportarne la legittimità.*

*Il richiamo alla natura preventiva delle informative prefettizie non può consentire che esse si estendano a dismisura, fino a farvi rientrare situazioni che obbiettivamente ne sono escluse in quanto prive di alcuno degli elementi che caratterizzano, non l'appartenenza, ma almeno la vicinanza alla criminalità organizzata.*

*“Il Collegio, sulla base di quanto fin qui esposto, ritiene che la suddetta informativa sia carente dei presupposti per l'esercizio del potere interdittivo di cui all'art. 10 del d.P.R. n. 252 del 1998.*

*“Quindi, accoglie l'appello perché fondato.*

\* \* \*

Più recentemente il Consiglio, con sentenze **29 luglio 2016, n. 247** e 3 agosto 2016 n. 257, **ha effettuato un esame davvero approfondito della materia**, pervenendo a risultati che meritano di essere pienamente condivisi. Ma che le prefetture non condividono.

La prefettura di Palermo, recentemente nel citare la giurisprudenza sulle informative antimafia si diffonde sui concetti espressi dalla **terza sezione del Consiglio di Stato**, ed in particolare sull'affermazione secondo la quale occorre valutare il rischio di inquinamento mafioso in base all'ormai consolidato criterio del **“più probabile che non”**, criterio che non è condiviso dal Consiglio di giustizia amministrativa la cui giurisprudenza evidentemente non viene accettata dalla Prefettura.

Noi riteniamo invece che **proprio a tale giurisprudenza bisogna fare riferimento.**

Si legge in tali sentenze:

*Da quanto fin qui rilevato si può dedurre - inoltre - che **perché si abbia un tentativo di infiltrazione mafiosa, occorre:***

*- **che venga individuato (almeno) un autore (o mandante) dell'azione rivolta alla realizzazione dell'evento pericoloso (essendo evidente che non può esservi***

*tentativo di infiltrazione in assenza di un soggetto che lo compia);*

*- che tale soggetto rientri in una delle categorie sopraindicate che consentono di qualificarlo (a cagione ed in ragione delle condanne o delle pendenze giudiziarie in atto, relative ai "reati-spia" indicati; ovvero in ragione della sua deliberata scelta di "contiguità da convivenza" che contraddistingua la sua condotta di vita) come "mafioso" o "presunto mafioso" nel senso tecnico (ormai più volte indicato) che la parola assume nella legislazione esaminata;*

*- e che vengano individuati e descritti gli atti idonei, diretti in modo non equivoco, a conseguire lo scopo di condizionare le decisioni dell'impresa e della società che subisce l'infiltrazione.*

#### **V. – Sulle competenze del TAR Lazio.**

Sia il collega Immordino sia il consigliere Blanda (dell'Associazione Magistrati amministrativi) si sono occupati del tema per lamentare l'eccesso delle competenze del TAR Lazio a detrimento delle competenze dei TAR territoriali.

Ma l'accento è stato posto soprattutto sui casi nei quali lo spostamento di competenza sia determinato dalla presenza di un atto presupposto di portata ultraregionale (come le circolari, le linee guida, ecc.), ma ci sono anche competenze funzionali del TAR Lazio per le quali riesce difficile trovare una spiegazione. Mi riferisco ad esempio alle controversie aventi ad oggetto le ordinanze ed i provvedimenti commissariali adottate in situazione di emergenza.

Al riguardo posso fare due esempi. Primo esempio. Alcuni anni fa il sindaco di Palermo, nella qualità di commissario per l'emergenza traffico, affidò alla poste italiane senza gara il servizio di recapito delle contravvenzioni stradali elevate nell'ambito del territorio comunale. Altra ditta ebbe ad impugnare tale affidamento davanti al TAR Sicilia. La controparte sollevò la questione di incompetenza territoriale e nell'ambito di questa sollevammo la questione di costituzionalità. Ebbene la Corte ci diede torto.

Secondo esempio. Una dozzina di anni fa si è svolta nel mare di Trapani la Coppa Louis Vitton nel quadro delle manifestazioni per la coppa America. A valle della manifestazione si sviluppò un certo contenzioso soprattutto in relazioni ad espropri ed a rimozioni di alcuni stalli nella zona del porto. Tale contenzioso è andato al TAR Lazio.

Nell'un caso e nell'altro non si vede come si possa giustificare la sottrazione dei

giudizi alla competenza del TAR Palermo, sol perché erano state emesse ordinanze commissariali.

Ci spero poco, ma ritengo che dovrebbe essere effettuata una congrua revisione dell'art. 135. c.p.a.