

**Intervento del Presidente dell'Associazione  
degli Avvocati Amministrativisti del Friuli Venezia Giulia  
Avv. Gianna Di Danieli**

**IN OCCASIONE  
DELLA CERIMONIA DI INAUGURAZIONE  
DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2014  
DEL TAR FRIULI - VENEZIA GIULIA**

**(Trieste, 14 febbraio 2014)**

Signor Presidente, Signori Magistrati, Autorità tutte, Signore e Signori,

Ringrazio il Presidente per aver invitato anche quest'anno l'Associazione degli Avvocati Amministrativisti del Friuli Venezia Giulia a portare il proprio saluto all'inaugurazione dell'anno giudiziario del Tribunale Amministrativo Regionale per il Friuli Venezia Giulia.

E' un invito che, ancora una volta, ci onora.

Siamo lieti di partecipare ad una cerimonia che non consideriamo solo una formalità, ma un'occasione a favore di tutti gli interessati ai temi della Giustizia amministrativa: Magistrati, Avvocatura, Pubbliche Amministrazioni riunite in una comune riflessione in questo peculiare settore.

Il numero degli ospiti e degli interventi previsti impone concisione e brevità.

Mi sia consentito svolgere alcune considerazioni, come rappresentante di un'Associazione di avvocati che soffrono

particolarmente la crisi della giustizia in atto, a sua volta riflesso di una crisi economica lunghissima e lancinante, forse epifenomeno di una perdita di valori.

Anche nella nostra regione è registrata una significativa variazione nel numero dei ricorsi amministrativi proposti negli ultimi anni.

Dai 698 del 2010 ai 577 del 2011, si è giunti per il 2012 a 499 ricorsi presentati e per il 2013 a soli 404 depositati.

Occorre interrogarsi sulle vere ragioni di tale importante diminuzione nella domanda di giustizia.

Il tema dell'accesso alla giustizia per i cittadini e soprattutto quello della sua effettività attraverso un sistema di regole e garanzie adeguato è drammaticamente all'attenzione non solo dell'Avvocatura perché costituisce misura stessa della tenuta dell'ordinamento democratico.

L'articolo 24 della Costituzione riconosce a tutti il diritto di agire a tutela dei propri diritti ed interessi legittimi; riconosce il diritto inviolabile di difesa.

L'articolo 3 della Carta costituzionale assegna alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono al cittadino il godimento dei diritti civili e politici e impone di rendere effettivo l'accesso alla giustizia.

L'anno scorso Lei, Presidente, invitava ad interrogarsi sulle oscillazioni nel numero dei ricorsi e si chiedeva: "poiché la giustizia interviene solo in fase patologica, di malattia del sistema, delle due l'una: o si è sani (cittadini e amministrazioni), oppure si è troppo malati per permettersi la parcella di un medico specialista".

Signor Presidente, noi crediamo che i cittadini e le imprese di questa regione non possano più permettersi di consultare lo specialista,

quale è certamente l'avvocato amministrativista e tantomeno possano permettersi la medicina, ossia di ottenere una decisione - possibilmente giusta e comprensibilmente motivata - che ripristini la legalità violata in tempi ragionevoli, soprattutto in situazioni di estrema gravità.

Ree di quanto sta accadendo, non possiamo nascondere, sono le continue riforme le quali, se da un lato hanno accresciuto le ipotesi di esercizio del potere amministrativo non provvedimentale con intenti di semplificazione, dall'altro hanno aumentato a dismisura il costo dell'accesso alla giustizia amministrativa, con il valore del contributo unificato, specie in tema di appalti, ormai giunto a cifre improponibili per chi stenta a far quadrare modesti bilanci.

Per un'impresa di piccole dimensioni, vincere o perdere una gara è questione di sopravvivenza e questo va sempre considerato. Per la stessa impresa promuovere un giudizio avanti al TAR per far riconoscere la subita illegittimità delle procedure amministrative è diventato proibitivo. Nel caso poi di sconfitta in primo grado, magari in presenza di contrasti giurisprudenziali, permettersi l'appello è diventato impossibile.

Non si può dimenticare che il doppio grado di giudizio è un principio di civiltà oltre che di giustizia. Indubbiamente tradito nei fatti da costi di questa rilevanza.

Gli espedienti per limitare il contenzioso sono in aumento, non solo in questo settore del diritto e ciò appare una risposta - in verità non onorevole - alla difficoltà di far fronte adeguatamente alla domanda di giustizia, un diritto di tutti i cittadini, specie di quelli più deboli.

Si tratta di una risposta che vanifica le garanzie costituzionali.

E' recentissima l'iniziativa, per fortuna arrestatasi anche per l'intervento coeso dell'Avvocatura, di un nuovo aumento del contributo unificato contenuta in un emendamento al disegno di legge sulla

«stabilità» per l'iscrizione a ruolo dei ricorsi innanzi alla Giurisdizione Amministrativa in materia di appalti, ancora una volta operato in totale indifferenza rispetto all'effettivo valore della controversia, in violazione dei principi di ragionevolezza, proporzionalità, uguaglianza e in spregio al diritto di difesa. Un aumento ingiustificato che avrebbe determinato un significativo ostacolo all'accesso delle piccole e medie imprese alla giustizia amministrativa, in frontale contrasto (anche) con *télos* e *ratio* delle norme con le quali, di recente, il Legislatore ha inteso favorire la più ampia partecipazione di tali soggetti alle procedure di gara (artt. 44, co. 7, D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 convertito, con modificazioni, in legge 22 dicembre 2011, n. 214 e 1, co. 2, D.L. 6 luglio 2012 n. 95 - convertito, con modificazioni, in legge 7 agosto 2012, n. 135). Tale aumento avrebbe, inoltre, ridotto il ruolo di controllo del Giudice amministrativo su un'attività della p.a. maggiormente esposta alle infiltrazioni della malavita organizzata ed a fenomeni di malgoverno (depotenziando, altresì, il perseguimento di un'effettiva ed efficace lotta alla corruzione).

E' evidente che i continui aumenti - anziché determinare maggiori introiti, come si afferma - abbiano già determinato un vertiginoso calo del contenzioso, e dunque, l'abbattimento degli introiti erariali, la sfiducia dei cittadini ed il ricorso a forme alternative di componimento (magari economico) fori dalla giustizia amministrativa.

Per tale ragione è stata proposta azione, anche in sede Comunitaria, affinché le suddette misure discriminatorie e lesive del diritto di difesa siano riconosciute incompatibili con il Trattato UE, con la "Direttiva Ricorsi" e con la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo oltreché con la Costituzione italiana.

I Giudici amministrativi hanno piena consapevolezza del problema: l'ordinanza del TRGA, SEZ. TRENTO - 27 gennaio 2014 n. 23

ha sottoposto alla C.G.U.E. la questione pregiudiziale: *“se i principi fissati dalla Direttiva del Consiglio 21 dicembre 1989, 89/665/CEE e successive modifiche ed integrazioni, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all'applicazione delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e di lavori, come modificata dalla direttiva del Consiglio 18 giugno 1992, 92/50/CEE, ostino ad una normativa nazionale, quale quella delineata dagli articoli 13, commi 1-bis, 1-quater e 6-bis, e 14, comma 3-ter, del D.P.R. 30.5.2002 n. 115 (come progressivamente novellato dagli interventi legislativi successivi) che hanno stabilito elevati importi di contributo unificato per l'accesso alla giustizia amministrativa in materia di contratti pubblici”*.

Ma non è tutto: sono circolate proposte di riforma della Giustizia amministrativa in nome della semplificazione il cui obiettivo è addirittura l'eliminazione della tutela cautelare, specie in materia di appalti.

Sappiamo che senza tutela cautelare non c'è vera giustizia e che comunque una siffatta misura verrebbe prontamente cancellata dalla Corte Costituzionale, ma il tentativo costituisce già un *vulnus*.

Un collega amministrativista di altra regione, sulla scorta di un recente articolo del prof. Francesco Volpe pubblicato su LexItalia dal titolo *“A Christmas Carol (rectius Cantique de Noël) con lo Stato italiano nelle vesti di Scrooge. Una storia francese (ancora sul contributo unificato)”*, si è preso la briga di esaminare la situazione degli altri paesi dell'Unione Europea in questo settore. Solo per riflettere, si consideri che il giudizio amministrativo:

- in Francia (era) soggetto al contributo di 35,00 € (introdotto per la prima volta nel 2011 - il *timbre fiscal*- prontamente abrogato nel dicembre 2013 a seguito di vibranti proteste, come spiega con salace ironia l'articolo citato, in controtendenza con quanto sta accadendo in Italia);

- in Lussemburgo è esente da qualsiasi contributo;
- in Spagna è soggetto ad un contributo fisso di 300,00 per il primo grado e di 800,00 € per il grado d'appello e di una contributo variabile in relazione al valore della causa;
- in Gran Bretagna è soggetto al contributo di 180 sterline;
- nei Paesi Bassi è soggetto al contributo di 150,00 € (persone fisiche) e di 300,00 € (persone giuridiche);
- in Germania è soggetto ad un contributo rapportato progressivamente al valore del contratto, quest'ultimo calcolato in relazione all'utile presunto, pari al 5% del valore effettivo del contratto;
- in Austria è soggetto al contributo di 180,00 €;
- in Repubblica Ceca è soggetto al contributo di circa 76,00 €;
- in Svezia ed in Finlandia è esente;
- in Estonia è soggetto al contributo di circa 16,00 €;
- in Slovacchia è soggetto al contributo di 66,00 €;
- in Ungheria è soggetto al contributo di circa 66,00 €
- in Bulgaria è soggetto al contributo compreso tra 5,00 e 25,00 €.

In Italia, il giudizio amministrativo è soggetto al contributo compreso tra 300 e 6.000 euro; per il rito appalti le cifre sono scaglionate in: 2000 - 4000 - 6000 euro. La modifica proposta per i ricorsi di cui all'articolo 119, comma 1, lettere a) e b) del codice (affidamenti e atti delle autorità indipendenti) avrebbe portato il contributo dovuto ad euro 3.500 per controversie di valore pari o inferiore ad euro 200.000; ad euro 7.500 per quelle di importo compreso tra euro 200.000 e 1.000.000; ad euro 11.400 per quelle di valore superiore a 1.000.000 di euro.

Quanto sta accadendo è tanto più grave perché la domanda di giustizia nelle materie "pesanti", quelle più importanti per l'economia del Paese (appalti, concessioni, servizi pubblici, energia, telecomunicazioni,

ambiente) è tutta o quasi affidata alla giurisdizione del Giudice Amministrativo, il cui ruolo permane dunque di strategica rilevanza nell'economia (e non solo) del Paese.

L'Associazione che rappresento, insieme ad altre operanti sul territorio nazionale, ha fatto sentire la propria voce contro queste proposte di riforma legislativa, in una logica di sussidiarietà ed a tutela dei diritti.

A tale proposito occorre dar conto del movimento che è in atto in tutt'Italia tra diverse associazioni di avvocati amministrativisti per dar vita ad una camera amministrativa nazionale su base federativa e democratica anche ai fini di esercitare un ruolo attivo nel futuro riconoscimento delle specializzazioni per l'attività forense (titolo di avvocato specialista), che rappresenta uno dei titoli qualificanti della riforma della professione forense.

Per parte nostra portiamo in dote un'intensa attività di formazione ed aggiornamento nel diritto amministrativo condotta per più di tre anni con il patrocinio scientifico dell'Università, in collaborazione con il TAR, la Regione per alcune occasioni convegnistiche, e la Scuola forense di Pordenone, con il patrocinio degli Ordini professionali e delle CCIAA, che ha consentito la realizzazione di un articolato programma unitario a valenza annuale su base regionale di iniziative a favore della comunità.

Si tratta di attività rigorosamente gratuite che hanno registrato l'interesse del foro, ma anche quello degli studenti, degli imprenditori, dei funzionari e degli operatori di diritto in genere e per le quali è prevista la concessione dei relativi crediti formativi da parte degli Ordini degli Avvocati regionali.

La formula proposta per l'anno 2014 è articolata in: formazione - aggiornamento (crediti formativi) e specializzazione.

In estrema sintesi, occorre ammettere che per la professione forense il binomio formazione/specializzazione segna in modo ormai determinante l'accesso al mercato.

Con circa 30.000 nuovi avvocati abilitati ogni anno la selezione non si effettua ormai più in sede di abilitazione e di iscrizione all'albo, bensì in sede di specializzazione. E' in atto una tendenza che avvicina l'asse della formazione dagli Ordini alle Associazioni (camere civili, penali, amministrative).

In un momento storico in cui le esigenze di liberalizzazione si fanno sempre più pressanti, in cui assistiamo ad interventi sporadici ancorché ripetuti di soppressione o svuotamento della giurisdizione amministrativa – tentativo spesso italiano di sopprimere ciò che funziona – è contro questa tendenza che abbiamo pensato il tema dei convegni che anche quest'anno ci vedono impegnati. Con una domanda retorica, che è anche il *fil rouge* che costituisce il titolo dell'iniziativa unitaria: "Tramonto del provvedimento. Verso un giudice unico?"

Noi crediamo di no, convinti che la giustizia senza giustizia amministrativa non sia una giustizia migliore.

Ringrazio, dunque, ancora una volta, per l'invito e auguro buon lavoro al sig. Presidente, ai sig. Magistrati ed al personale amministrativo del TAR per il Friuli Venezia Giulia, che ringrazio particolarmente per il costante impegno e dedizione personali volti ad assicurare l'ordinato svolgersi dei lavori del nostro TAR.

Gianna Di Danieli