

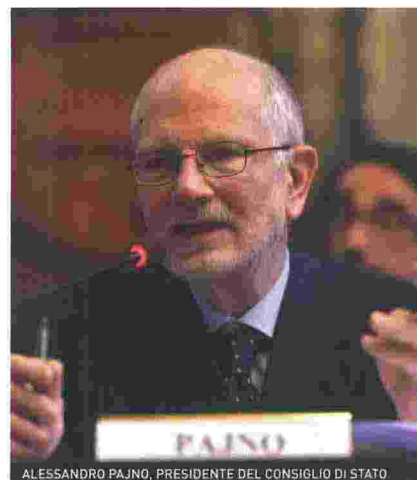


GESTIRE L'IMPRESA

## «La giustizia amministrativa c'è, le imprese possono contarci»

Parla Alessandro Pajno, presidente del Consiglio di Stato: «Sul fronte dell'efficienza abbiamo fatto passi da gigante. Inizia a riconoscerlo anche il mondo dell'imprenditoria. Lo Stato invece deve fare di più»

di Sergio Luciano



ALESSANDRO PAJNO, PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DI STATO

«NON SIAMO I GIUDICI DEL NO»: la giustizia amministrativa decide con una rapidità che è negli standard europei, e certamente al di sopra di quelli italiani.

È quanto emerge dal quadro che descrive il Presidente del Consiglio di Stato Alessandro Pajno in quest'intervista ad *Economy* e che parlano chiaro: «Oggi in un anno e mezzo, per le cause economicamente sensibili in materia di appalti, si definiscono due gradi di giudizio»,

dice. E aggiunge: «Quello dell'efficienza è un fronte su cui sono stati fatti passi da gigante. Ce lo inizia a riconoscere anche il mondo dell'imprenditoria».

**Eppure, Presidente, piovono tante critiche sul frequente ricorrere ai Tar.**

Sì, l'obiezione è che i Tar bloccano tutto, o intervengono su tutto. E che ciò renderebbe il Paese meno efficiente. Le vere domande da porsi sono diverse, per un approccio razionale. Partiamo dal presupposto che se non c'è un ricorso di un cittadino, i Tar non si muovono. Dunque la prima domanda è: perché i cittadini ricorrono? A mio avviso ci sono due criticità. Da un lato, la mancanza di qualità della legge, sia per l'incertezza delle norme sia per il loro numero eccessivo - la cosiddetta "inflazione normativa" - che rendono confuso il panorama. Problema comune anche ad

altri Paesi, tanto che ad esempio nel 2016 il Consiglio di Stato francese ha dedicato uno studio al tema della qualità della legislazione.

**Sta dicendo che le leggi sono fatte male?**

C'è una strutturale complessità del sistema delle fonti legislative: ci sono norme regionali, nazionali ed europee quasi su tutto. E relativi equilibri di gerarchia: se una norma nazionale

è in contrasto con una norma europea, dobbiamo disapplicarla. Ciò deriva anche dalle

disfunzioni degli attuali processi di formazione delle regole: norme di deroga che rendono incerta l'applicazione di norme generali, norme successive che si sovrappongono a quelle precedenti ma non le abrogano, norme di compromesso che rimandano alla fase attuativa, eccetera.

«I CITTADINI RICORRONO MOLTO AI TAR PER LA MANCATA QUALITÀ DELLA LEGGE E PER L'INCERTEZZA DELLE NORME DERIVANTE ANCHE DAL LORO NUMERO»

**E quali potrebbero essere i rimedi?**

Ad esempio, le codificazioni. Riordinare le norme accorpandole per materia aiuta. Nel 2005 fu adottata la cosiddetta "delega taglialeggi", la cui prima attuazione avvenne nel 2007 con il Governo Prodi II (di cui Pajno fu sottosegretario all'Interno, con anche questo specifico incarico, NdR). Ma è un percorso lungo, in buona parte ancora da percorrere.

**E la seconda criticità?**

È la qualità dell'amministrazione. Che è restia ad assumersi responsabilità, e quando lo fa ha una qualità mediamente non buona. Pensi al problema delle stazioni appaltanti. Si dice che siano troppe, e che spesso non abbiano l'expertise necessario per fare bene il loro lavoro... Tra l'altro, sempre più spesso le amministrazioni preferiscono decidere solo a valle di sentenze. Il loro ragionamento è: se c'è un problema, che lo dirima il giudice,

### La ripresa della giustizia amministrativa

ANNI	RICORSI PERVENUTI	RICORSI DEFINITI	RICORSI PENDENTI
2012	60.668	155.275	373.528
2013	64.483	114.592	322.456
2014	74.484	109.478	292.246
2015	72.546	97.198	268.246
2016	64.665	93.594	238.729



## LA LEGISLAZIONE VA SEMPLIFICATA ACCORPANDO LE NORME PER MATERIA

se mi dice lui cosa fare è meglio. Purtroppo, questa "autosospensione" dell'attività avviene sempre più spesso anche quando il Tar ha negato la sospensiva e, quindi, le scelte amministrative dovrebbero essere attuate mentre il processo è in corso.

### Ma non ci sono anche le liti temerarie?

Sicuramente, anche nella giustizia amministrativa. E le si contrasta, ma forse non abbastanza. Peraltro anche le imprese, soprattutto in materia di appalti, talvolta utilizzano il processo per sfuggire ad una competizione economica, e mirano a escludere l'avversario dalla gara piuttosto che confrontarsi con lui. Poi c'è un diffuso problema culturale, che determina una ricorrente difficoltà ad accettare il provvedimento di qualsiasi autorità: dai genitori che impugnano la mancata promozione dei figli sino alla cosiddetta "sindrome Nimby" (Not in my backyard, NdR), che porta le autorità locali a contestare la realizzazione di qualsiasi infrastruttura sul proprio territorio...

### E poi viene il giorno del giudizio...

Su cui, come dicevano, sono stati fatti passi da gigante: e i tempi si sono molto accorciati. I ricorsi vengono decisi in tempi rapidi, soprattutto nei casi in cui il legislatore ha imposto un rito accelerato: in materia elettorale la sentenza arriva nel giro di due o tre giorni, in materia di appalti in pochi mesi, e nelle altre materie in tempi del tutto

ragionevoli, considerata la complessità.

### Come avete fatto a stringere i tempi?

Lo spartiacque è dato dal codice del processo amministrativo del 2010 e da alcune riforme che - su nostra proposta - hanno depotenziato il peso dei vizi meramente formali nel procedimento amministrativo. Il resto è stato il frutto di un rilevante miglioramento delle procedure organizzative interne e della loro completa digitalizzazione. Da noi il processo telematico, in vigore da quest'anno, funziona in tutte le fasi, fino alla firma digitale. Il Politecnico di Milano ha addirittura premiato il nostro PAT, considerato un modello di eccellenza a livello internazionale, neanche la Francia è avanti come noi. Mi piacerebbe pensare, infine, che anche la cultura del giudice amministrativo stia cambiando, in questi ultimissimi anni. Accrescendo la consapevolezza del suo ruolo.

**«LE RIFORME VANNO PORTATE NELLA PRASSI OPERATIVA QUOTIDIANA, E MONITORATE NEI LORO EFFETTI, PRIMA DI MODIFICARLE DI NUOVO»**

### Insomma: siete a posto?

Sulle questioni più recenti, quelle cui si applica a regime il nuovo processo, la situazione è molto migliorata. Restano, è vero, pendenze patologiche sui ricorsi molto vecchi, ma ciò è dovuto al fatto che nel giudizio amministrativo la decisione è rimessa ad uno specifico impulso delle parti (ulteriore rispetto al deposito del ricorso). E vi sono non pochi casi in cui le parti non hanno più interesse alla decisione e quindi non forniscono "l'impulso". Ma abbiamo un programma straordinario di smaltimento dell'arretrato, che consente di aggredire lo stock, senza penalizzare la performance attuale sui ricorsi più recenti.

### Siete stati rapidi anche nel caso Bellomo...

Un caso che ha di particolare questo: non sarebbe emerso se non ci fosse stato l'intervento del Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa. Un genitore ha fatto un esposto a noi e alla Procura di Piacenza. Quando l'esposto ci è arrivato, il 28 dicembre 2016, abbiamo subito audito il genitore della

corsista. Avevamo un anno di tempo per esercitare l'azione disciplinare e in soli 10 giorni abbiamo avviato l'istruttoria. Abbiamo ascoltato il Consigliere Bellomo in Consiglio di presidenza dandogli i termini a difesa e poi, all'esito della sua audizione, abbiamo deciso per la destituzione, la sanzione massima. Il nostro processo disciplinare ha norme datate e farraginose. Non abbiamo né poteri ispettivi autonomi né un organismo che li effettui per noi, né i poteri dell'autorità giudiziaria. Tanto più considero un grande risultato l'essere riusciti a raccogliere, autonomamente gli elementi necessari per arrivare ad una definizione, in tempi così rapidi.

### Una critica, però, periodicamente vi raggiunge: non essere abbastanza indipendenti dalla politica...

È una fake-news. I giudici amministrativi non fanno politica; decidono su singoli provvedimenti amministrativi, che talvolta riguardano l'attuazione di scelte politiche. Il rischio è che il dibattito sulla giurisdizione sia la prosecuzione del dibattito politico, per cui ognuno richiama la propria posizione e non si esamina più la sentenza, bensì la scelta politica a monte. Per il resto un profilo critico potrebbe essere legato al fatto che ci sono nomine di origine governativa. Ma bisogna ricordare che l'articolo 100 della Costituzione assicura l'indipendenza dell'Istituto e dei suoi componenti di fronte al Governo e che la legge 186 del 1982, in attuazione della Costituzione, prevede un procedimento rigoroso e vincolante per le nomine governative, prescrivendone i requisiti. Su tutte le nomine serve, poi, il parere altrettanto vincolante del Consiglio di Presidenza.

### Ma perchè la macchina dello Stato non riesce a diventare più efficiente, come voi?

Io credo che il problema sia nella tendenza a riformare promulgando nuove leggi: invece, bisognerebbe agire a legislazione vigente, concentrandosi sulla attuazione in concreto delle norme. Le riforme vanno portate nella prassi operativa quotidiana, monitorate nei loro effetti, "sottoposte a tagliando" prima di modificarle di nuovo.