

Scaletta intervento Avv. Daniela Anselmi Presidente Associazione Avvocati Amministrativisti Liguri “Carlo Raggi” e vice Presidente di UNAA (Unione Nazionale Avvocati Amministrativisti) in occasione dell’inaugurazione dell’anno giudiziario del TAR Liguria del 14 febbraio 2020

Giustizia condivisa 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.

Diamo il benvenuto al nuovo Presidente del TAR Liguria, Giuseppe Caruso, già in sede da qualche mese e che per noi è stato un gradito ritorno, visto che aveva già ricoperto la carica di Presidente della II Sezione fino all’aprile del 2015, ai nuovi referendari Liliana Felletti ed Alessandro Basilico ed alla nuova Segretaria Generale Simona D’Urbano.

Detto questo 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. 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. 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.

Ribadiamo pertanto 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.

Ciò è tanto più importante in un momento come quello attuale in cui gli avvocati sono dipinti come degli azzecagarbugli e spesso accusati di essere la causa del rallentamento dei processi o della proposizione di ricorsi inammissibili, tanto da far configurare, ad esempio, delle inaccettabili proposte di responsabilità solidale in caso di mancato pagamento delle sanzioni pecuniarie da parte degli imputati.

Occorre chiarire che gli avvocati sono sempre per il giusto processo, ne hanno la convenienza, sono contro la prescrizione infinita e comunque contro tutte le misure che rendono più gravoso l'accesso alla giustizia e forse mai come ora sono stati così uniti per tutelare il diritto di difesa che è un valore costituzionalmente garantito.

La compattezza è totale e tutti gli avvocati (siano essi penalisti, civilisti, tributaristi ed amministrativisti) lottano insieme per difendere dei principi di civiltà giuridica, indipendentemente dal tipo di processo che si intende tutelare.

Noi non strumentalizziamo la giustizia, a volte è la politica a fare tutto ciò ma da tecnici operatori del diritto a servizio del cittadino, dobbiamo necessariamente partecipare ed esprimere il nostro punto di vista e le nostre proposte rispetto a progetti di riforma che spesso non hanno come obiettivo primario il giusto processo.

Io vorrei che ci affrancassimo dalla dicotomia imperante tra Giustizialismo e Garantismo, due concetti che ormai vengono posti come alternativi l'uno all'altro, visto che l'attuale momento storico sembra dipanarsi su termini contrapposti che non possono trovare una composizione od una possibilità di incontro, al pari di due rette parallele.

In realtà non vi è alcun contrasto tra i due termini, soprattutto se correttamente intesi, in quanto la Giustizia non è un ideale irrazionale, come sosteneva Kelsen, ma è l'etica trasfusa nel diritto, attuabile attraverso un percorso che garantisca la possibilità di pervenire ad una decisione giusta.

Ma passiamo alla Giustizia amministrativa e soprattutto a rispondere al quesito di quale Giustizia Amministrativa può meglio servire la causa della democrazia.

Se parliamo di durata dei processi si può dire che la giustizia amministrativa appare come un'isola felice rispetto agli altri processi (in materia di appalti, ad esempio, per i due gradi del giudizio è sufficiente un anno mentre per i processi penali e civili la durata media è rispettivamente di quattro ed otto anni).

Da ciò consegue che il tema del "giusto processo" per la giustizia amministrativa non attiene tanto alla durata quanto piuttosto ad una migliore e più efficiente conduzione del processo medesimo.

Sicuramente una delle esigenze più sentite è quella che riguarda una più ampia accessibilità in quanto 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.

L'idea che ho espresso in uno studio, allegata alla presente relazione, è quella di ridurre il contributo unificato in materia di appalti per rapportarlo a quello versato nelle controversie civili dinnanzi al Tribunale delle Imprese sempre riguardanti appalti pubblici di lavori, servizi, forniture.

Una soluzione semplice per ricondurre il tutto ad equità.

Un'altra soluzione, a mio avviso più interessante, potrebbe essere quella di rivedere non solo le aliquote, ma soprattutto gli scaglioni. Non vi è proporzione tra le aliquote previste per i tre scaglioni, il che evidenzia un contrasto con l'art. 53 Cost. (il contributo unificato è stato qualificato dalla Corte Costituzionale come una tassa) in ordine ai principi della progressività e della capacità contributiva.

Una migliore redistribuzione delle aliquote e degli scaglioni consentirebbe di ridurre l'impatto del contributo unificato soprattutto per gli appalti di minore entità, senza incidere sul gettito complessivo.

Occorre infine rilevare che solo una parte del contributo unificato che viene versato allo Stato viene riservato alla Giustizia Amministrativa, il che è un *vulnus* che riguarda tutti, cittadini, avvocati e magistrati.

La democratizzazione della giustizia amministrativa passa poi dalla creazione di una nuova *governance*. Sicuramente è importante l'istituzione dell'Ufficio del processo e la creazione di tavoli tecnici insieme agli avvocati per affrontare varie

tematiche inerenti il PAT, la conduzione delle udienze, la riduzione della durata dei processi.

Vi è poi 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 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, volto a migliorare il sistema, soprattutto in considerazione del fatto che è cambiato il gestore e quindi è il momento giusto perché le nostre proposte, che sono state tutte accolte, possano essere attuate. È stato inoltre attivata su nostra richiesta, una sperimentazione ed un confronto tecnico con il nuovo gestore al fine di testare in contraddittorio le modifiche che saranno introdotte.

Vorrei poi far cenno ad un evento fortemente voluto dalla nostra Associazione e che è stato per noi un motivo di gran orgoglio e cioè l'Open Day della Giustizia Amministrativa, che si è svolto in contemporanea presso il TAR Liguria, il TAR Campania ed il Consiglio di Stato il 18 novembre 2019.

Un evento unico nel suo genere che ha avuto il merito di avvicinare i cittadini, le imprese, le formazioni sociali al mondo della giustizia amministrativa.

Ricordiamoci che una buona comunicazione e soprattutto una buona divulgazione sono fondamentali affinché la giustizia amministrativa ed i suoi operatori siano percepiti e compresi nel modo più corretto e soprattutto veritiero.

Ed infine permettetemi di ricordare che quest'anno ricorre il trentennio della nascita della nostra Associazione, sicuramente una delle più longeve nel panorama nazionale e che è sempre stata in prima linea nell'affermare e sostenere

i temi della giustizia amministrativa e che ora conta ben 221 iscritti, un numero decisamente consistente in considerazione delle dimensioni territoriali della nostra Regione.

Festeggeremo questo evento con un convegno nazionale dedicato alle altre importanti ricorrenze che ricadono quest'anno e cioè i 30 anni dall'entrata in vigore della legge sul procedimento amministrativo (L. n. 241/1990) ed i 10 anni dall'adozione del codice del processo amministrativo (Dlgs n. 104/2010).

Ultimo accenno al fatto che quest'anno il CNF ha deliberato di proclamare l'anno 2020 *“Anno dell'Avvocato in pericolo nel mondo”*, rafforzando il proprio impegno nella difesa del libero esercizio della professione di avvocato e promuovendo iniziative concrete, come la partecipazione ai processi a carico degli avvocati minacciati, alle missioni nelle carceri, di concerto con l'Osservatorio Internazionale degli Avvocati in pericolo (OIAD), alla sensibilizzazione dell'opinione pubblica e delle istituzioni.

Quest'anno è dedicato al Pakistan, l'anno scorso all'Iran ed in particolare a Nasrin Sotoudeh.

Occorre rompere il muro di silenzio e fare in modo che le associazioni degli avvocati di tutto il mondo e la società civile possano lavorare per condividere informazioni, denunciare ed unire le forze.

Un avvocato è il baluardo della difesa dei diritti del debole e laddove quell'avvocato è in pericolo, i diritti della persona non hanno più tutela.