

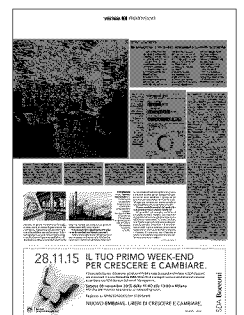
L'Italia bloccata dai ricorsi al Tar

Roberto Mania

Centosettantaquattro ricorsi al giorno, più di mille e duecento a settimana, sessantaquattromila all'anno. L'Italia in mano ai Tar, ai Tribunali amministrativi che decidono sulla riforma delle banche popolari, sui commissariamenti, sui percorsi scolastici, sulla precarietà delle università, sulla xylella che ammazza gli ulivi pugliesi, sui provvedimenti della Banca d'Italia, sulle Agenzie fiscali, su Uber, sulle concessioni pubbliche, sulle delibere della Consob, sull'insegnamento in lingua inglese all'università e, tanto, sugli appalti pubblici.

I Tar decidono su tutto, si "sostituiscono" al legislatore e talvolta anche alla Corte costituzionale, e contribuiscono a bloccare l'economia del Paese e a zavorrare il Pil.

segue a pagina 2



Tar, la carica dei 64 mila ricorsi che blocca l'Italia produttiva

TRIBUNALI AMMINISTRATIVI DECIDONO SU QUALSIASI COSA: APPALTI, PRIVATIZZAZIONI, COMMISSARIAMENTI, PRECARI DELLE UNIVERSITÀ, PROVVEDIMENTI DELLA BANCA D'ITALIA, AGENZIE FISCALI, UBER, CONCESSIONI PUBBLICHE, DELIBERE CONSOB. E L'EFFETTO È UNA PARALISI GENERALIZZATA

Roberto Mania

Segue dalla prima

ITar d'Italia registrano i conflitti di potere economico, finanziario, politico. Conflitti locali e nazionali. Mercati contro burocrazia, a volte. «Il processo amministrativo è spesso lo scenario di uno scontro tra mercati e poteri», ha detto Giancarlo Montedoro, brillante consigliere del Presidente Sergio Mattarella.

I Tar diventano così il deposito di una pubblica amministrazione obsoleta, di un inutile protagonismo dello Stato nell'economia, e anche di una legislazione cacofonica, debordante e fantasiosa che punta a non farsi capire, per non scegliere mai. Abbiamo oltre 50 mila leggi, tra statali e regionali, alle quali bisogna aggiungere più di 70 mila regolamenti. «La politica fa troppe leggi - ha scritto Michele Ainis, professore di diritto pubblico a Roma Tre - la magistratura le prende un po' troppo sul serio». Così i ricorsi ai Tar e al Consiglio di Stato (aumentati del 15 per cento nel 2014 rispetto al 2013) rappresentano insieme la sfiducia dei cittadini e delle imprese nella macchina pubblica e l'ancora di salvataggio per il presunto sopruso, l'interesse legittimo da tutelare.

Romano Prodi, ex presidente del Consiglio ed ex presidente della Commissione europea, ha sostenuto, non tanto provocatoriamente, che l'abolizione dei Tar e del Consiglio di Stato potrebbe favorire la crescita del Pil perché «in presenza di un'eterna incertezza, i capitali e le energie umane fuggono dall'Italia verso luoghi nei quali quest'incertezza non esiste». E' stato travolto dalle critiche dei diretti interessati, presidente del Consiglio di Stato in testa. Ma anche se nessuno lo ha mai calcolato è indubbio che pure la giustizia amministrativa abbia effetti negativi sulla crescita dell'economia. Quel punto di Pil che ci manca - stima della Banca d'Italia - a causa delle lentezze della giustizia civile sarebbe probabilmente qualcosa di più se si riuscisse a comprendere anche il peso delle sentenze dei Tar.

I Tar regolano il traffico, ma spesso sbagliano direzione perché il libretto di circolazione è ingiallito e dice che si deve guardare al formalismo giuridico - paradigma decisamente ottocentesco - anziché all'effetto concreto della decisione, paradigma

che guida l'economia del mondo globale. Un ricorso al Tar "allunga la vita", forse. Poi c'è sempre l'appello al Consiglio di Stato. Ma allunga, di certo, i tempi di realizzazione delle opere, sfianca l'economia, imbriglia i nuovi progetti, delude, quando c'è, lo spirito imprenditoriale.

Se continuiamo ad essere in fondo alla classifica del *doing business* è anche per questo. Non solo, sia chiaro. Da una parte la ricorsite, dall'altra il Moloch della norma avulsa dal contesto economico, sociale, finanziario. Vuol dire perdita di potenziali investimenti. Miliardi che non arrivano mai. Il conflitto giurisdizionale, non solo quello amministrativo, frena gli investitori stranieri. Forse è vero che l'Ilva non andava svenduta alle multinazionali tedesche, inglesi o indiane, ma è anche vero che gli interessi si sono bloccati di fronte all'incognita dei processi. Vale per l'Ilva come per tanti altri casi.

Il premier Matteo Renzi annunciò al suo arrivo al governo una guerra senza quartiere ai mandarini della burocrazia, a quei giuristi, perlopiù amministrativisti (giudici del Tar e soprattutto consiglieri di Stato) che a guida dei gabinetti ministeriali e degli uffici legislativi hanno esercitato nel passato la vera attività legislativa, complice una classe politica sostanzialmente impreparata. Un po' l'ha fatto, un po' no. Certo c'è stato un rinnovamento e uno svecchiamento di questa parte di classe dirigente. Nello staff di Palazzo Chigi non ci sono più esperti di diritto amministrativo. E forse è anche per questo che l'annunciata riforma dei Tar si è arenata. Ogni tanto il premier la ritira fuori (l'ha fatto anche all'ultimo meeting Ambrosetti a Cernobbio) ma poi rientra nel cassetto. L'idea era (ed è) quella di modificare i meccanismi di accesso al Tar e di superare la sentenza di sospensiva. «Questo sistema senza certezze per chi lavora va assolutamente cambiato», è ancora il refrain a Palazzo Chigi che ha competenza sulla giustizia amministrativa. Ma pochi gli atti concreti: tre sezioni distaccate di Tar dopo essere state soppresse sono di fatto ritornate in vita. Due cambiamenti si stanno però realizzando: da una parte i giudici amministrativi di pri-

mo grado ricorrono sempre di meno alla sospensiva, lasciando così che i lavori di opere infrastrutturali proseguano come già accade in molta parte dell'Europa; oppure, proprio come nel caso della trasformazione delle banche popolari in società per azioni con la tumulazione del voto capitaro, che le riforme di sistema non si arrestino. Dall'altra parte si accentua il ricorso alle soluzioni extragiudiziali. «Sta avvenendo una fuga dalle garanzie - ha scritto Ainis su *federalismi.it* - attraverso l'uso dei rimedi alternativi a quelli giurisdizionali, attraverso le regole di soft law, attraverso oneri economici che scoraggiano l'accesso alla giustizia amministrativa (soltanto i contributi unificati dei due gradi di giudizio, per i contratti di qualche rilievo, ammontano a circa 15 mila euro)».

Luci e ombre. Alle Ferrovie dello Stato, una delle più importanti stazioni appaltanti del Paese, hanno ridotto al minimo il contenzioso: l'1 per cento delle gare. Sembra che funzioni come filtro la predisposizione rigorosa delle gare. Partecipa chi effettivamente ritiene di aver chance di vincere senza che abbiano accesso i professionisti del ricorso. Su 1940 gare nel 2015 solo venti hanno dato vita a un contenzioso.

Diversa la situazione alla Consip, perno della revisione della spesa pubblica, attorno alla quale si sta cercando di costruire una nuova cultura dell'utilizzo delle risorse pubbliche. Bene, anche i tempi per risparmiare soldi si allungano per colpa dei ricorsi. Ha certificato la Corte dei Conti nell'ultima relazione del bilancio Consip relativa al 2013: 47 ri-

corsi davanti al Tar, di questi 39 sono pendenti, due solo definiti nel merito con esito favorevole, uno con esito sfavorevole, e altri due sono stati quelli nei quali la Consip ha deciso di non costituirsi, tre, infine, non sono stati depositati. «La tendenza al contenzioso — secondo i giudici contabili — è legata sia a fattori endogeni, come l'incremento del numero di iniziative pubblicate e l'intervento su nuovi e più complessi mercati, sia a fattori esogeni come la complessiva contrazione dell'economia italiana, l'assenza di effettive misure di deflazione del contenzioso, nonché l'instabilità e scarsa chiarezza del contesto normativo, sottoposto a continue modifiche». Conclusioni: per la gara sui buoni pasto sono stati necessari 15 mesi e 20 è durata quella per la telefonia fissa. Tempi biblici.

Va detto, la giustizia amministrativa funziona decisamente meglio di quella ordinaria. Negli ultimi cinque anni l'arretrato è diminuito di oltre il 50 per cento: nel 2009 erano pendenti 667.582 ricorsi, nel 2014 sono scesi a 292.400. In media i procedimenti cautelari davanti al giudice amministrativo durano 35 giorni. Per i Tar - secondo uno studio di Alessandro Pajno, consigliere di Stato con un curriculum di prim'ordine ai vertici della pubblica amministrazione - si è passati dai 41 giorni del 2010 ai 33 del 2013; per il Consiglio di Stato dai 42 giorni del 2010 ai 36 del 2013. Nei giudizi di merito del Consiglio di Stato si è passati dai 351 giorni per i ricorsi depositati nel 2010 ai 235 per quelli depositati nel 2013. Quanto agli esiti dei giudizi «i dati - secondo Pajno, autore del saggio "Giustizia amministrativa ed economia" - sembrano indicare che, dinanzi ai Tar, gli accoglimenti ammontano a poco più del 30 per cento del totale, circa il 70 per cento dei provvedimenti impugnati passa inderenne dal vaglio del primo grado». E nel 90 per cento dei casi il Consiglio di Stato conferma la decisione di primo grado. Dunque, conclude Pajno, «sembrerebbe sussistere un elevato grado di prevedibilità della giustizia amministrativa». È la ricorsite che non si riesce a curare. È una domanda di appello «patologica», come ha rilevato la Banca d'Italia. Ma è esattamente così che si butta la sabbia negli ingranaggi dell'economia.

[L'ANNULLAMENTO]

Roma Capitale, il valzer dei commissari governativi sul debito

Ci sono anche i Tar nella storia infinita della crisi del Comune di Roma. Il Tar del Lazio ha annullato la nomina di Silvia Scozzese, ex assessore al Bilancio della giunta Marino, a commissario del governo per il rientro dal debito della Capitale. Il ricorso è stato presentato da Domenico Oriani proprio per contestare la sua revoca

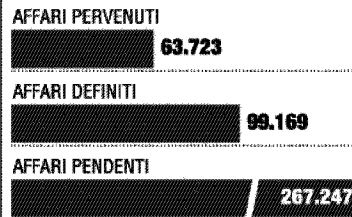
(nel gennaio del 2011) dallo stesso incarico. La storia è molto complicata. Oriani impugnò il decreto della sua revoca e della nomina di un nuovo commissario (Massimo Varazzant). Successivamente intervenne la Corte costituzionale che dichiarò l'illegittimità costituzionale della norma di revoca. Quindi sono

interventuti i giudici del Tar. A loro avviso il decreto di nomina della Scozzese non considera che per effetto dell'annullamento del decreto di revoca di Oriani, il posto di commissario doveva intendersi nuovamente spettante a quest'ultimo. Quindi il decreto «è illegittimo e va annullato».

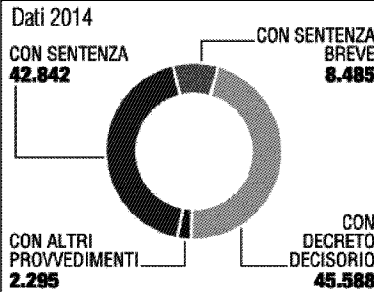
© RIPRODUZIONE RISERVATA

Qui al centro la cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario il 5 febbraio 2015 a Roma alla presenza del Presidente della Repubblica. Nell'occasione il presidente del Consiglio di Stato Giorgio Giovannini ha tenuto la Relazione sull'attività della Giustizia amministrativa

I RICORSI NEL 2014

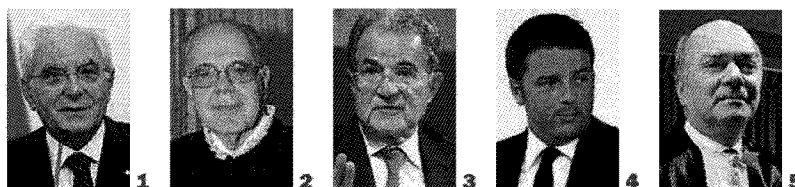
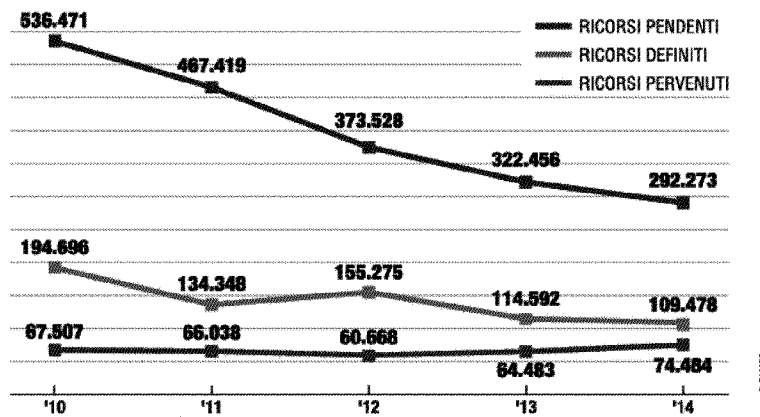


I RICORSI DEFINITI



LA RIDUZIONE DELL'ARRETRATO

Prospetto riepilogativo attività giurisdizionale



Il presidente della Repubblica, **Sergio Mattarella** (1); il presidente della Corte costituzionale, **Alessandro Criscuolo** (2); **Romano Prodi** (3), ex presidente del Consiglio e l'attuale presidente del Consiglio, **Matteo Renzi** (4), **Giorgio Giovannini** (5) presidente dimissionario del Consiglio di Stato

