

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

ITRIBUNALI 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

Il Tar d'Italia registra 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.

Il 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 soprano, 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'eterogeneità, le capitali e le energie umane fuggono dall'Italia verso luoghi nei quali quest'incertezza non esiste». È 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.

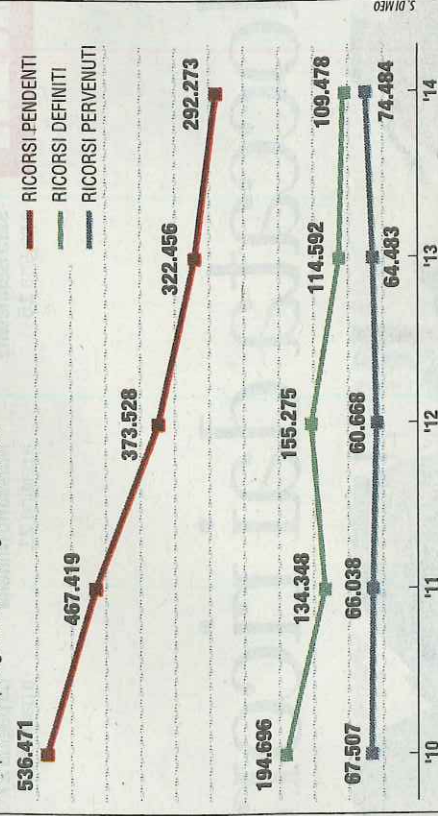
Il Tar regolano il traffico, ma spesso sbagliano direzione perché il libretto di circolazione è ingiallito e dice che si deve guardare al formalismo giuridico - paradigma decisamente ottocentesco - anziché all'effetto concreto della decisione, paradigma che guida l'economia del mondo globale. Un ricorso al Tar «allunga la vita», forse. Poi c'è sempre l'appello al Consiglio di Stato. Ma allora, 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 ricorso, 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 olandesi, 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

LA RIDUZIONE DELL'ARRETRATO

Prospetto riepilogativo attività giurisdizionale



Il presidente della Repubblica, **Sergio Mattarella** (1); il presidente della Corte costituzionale, **Alessandro Crisuolo** (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

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 ri-

forma dei Tar si è arenata. Ogni tanto il premier la ritira fuori (l'ha fatto anche all'ultimo meeting Ambrossetti a Cerro nobbio) 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 sospensione. «Questo sistema senza certezze per chi lavora va asso-

(L'INTERVISTA)

PARLA IL DIRETTORE GENERALE DI CONFINDUSTRIA: «OCCORRE RICALIBRARE LA COMPOSIZIONE DEI COLLEGI MA IL PROBLEMA PIÙ GRANDE È A MONTE, IN LEGGI SCRITTE MALE E INTERPRETABILI IN MILLE MODI DIVERSI»

Roma

La Confindustria ha calcolato che la giustizia civile lenta ci costa quasi due punti di Pil, perché riduce la competitività del sistema, l'attrattiva del Paese, la certezza degli obblighi contrattuali. Né Confindustria né altri soggetti, compresa la Banca d'Italia, però, hanno provato a stimare il costo, anche in termini di mancata ricchezza prodotta, della giustizia amministrativa. Perché è più complesso poter calcolare un effetto di questo tipo, ma anche perché i numeri dicono che la giustizia amministrativa funziona meglio di quella civile. L'espansionismo dei Tribunali amministrativi e del Consiglio di Stato nella vita economica non va confuso, allora, con la causa di tutto ciò: «Leg-



Il presidente del Consiglio di Stato, **Riccardo Prodi**. A sinistra, **Virgilio A. Sinistra**, **Marcella Panucci**

gi scritte male, volutamente sottoponibili a interpretazioni diverse e anche opposte, intrinsecamente destinate a favorire il contenzioso», dice Marcella Panucci, direttrice generale della Confindustria, giurista di formazione, già capo della segreteria tecnica e consigliere economico del ministro della Giustizia Paola Severino. E Confindustria lancia la sua proposta: contaminare il Consiglio di Stato con altre culture. Può farlo il governo nominando i membri di sua competenza nell'organo giurisdizionale scegliendoli tra esperti con una formazione diversa da quella essenzialmente giuridica: portare dentro Palazzo Spada gli economisti, i giuristi dell'economia.

(IL CASO)

Banche popolari, negata la sospensione la riforma va avanti

La riforma delle banche popolari va avanti. Nonostante i ricorsi ai Tar. Il Tribunale amministrativo del Lazio ha infatti respinto la richiesta, avanzata da alcuni gruppi di soci delle popolari e Adusbef, che avevano impugnato il regolamento attuativo della Banca d'Italia (ritenuto illegittimo dai ricorrenti), di un giudizio di sospensiva. I giudici amministrativi, sulla scia di una giurisprudenza che si sta consolidando, hanno deciso di non bloccare l'applicazione della riforma Renzi-Padoan che prevede la trasformazione delle banche a voto capitolino in società per azioni. Nel merito, dunque, i giudici si esprimeranno a febbraio mentre è in atto il processo che sta trasformando le banche popolari. Un'eventuale sospensione avrebbe bloccato, per esempio, la trasformazione di Ubi in società per azioni.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

lutamente 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 tumultuosa del voto capitolino, che le riforme di siste-

Panucci: «Mettiamo dei giuristi dell'economia dentro i tribunali»

La giustizia amministrativa è dunque un ostacolo all'attività imprenditoriale?

«No. Non si deve confondere la causa con gli effetti. Il blocco dell'economia, quando si determina, non nasce dalle decisioni dei Tar o del Consiglio di Stato. Le controversie si impongono per colpa di leggi che andrebbero scritte meglio, che dovrebbero ridurre al minimo gli spazi di incertezza e dunque le occasioni di contenzioso. È un dato di fatto: la giustizia amministrativa, fatte le debite proporzioni, funziona meglio di quella civile sotto il profilo della velocità di decisione con un accumulo pressoché fisiologico dell'arretrato. Non è un problema di Tar. Servono meno leggi, più chiare e più semplici».

Quindi non condivide l'idea che qualche tempo fa espresse l'ex premier Romano Prodi: se si abolisse il Tar il Pil crescerebbe di più?

«Personalmente non mi convinco. La nostra Costituzione prevede che le controversie siano risolte da un'autorità giurisdizionale. Francamente pensare di risolvere tutto con la giurisdizione unica, con la giustizia civile già oggi intasata, mi pare molto difficile. C'è la via extragiudiziale, quella dell'arbitrato che però sarebbe una soluzione troppo costosa. L'Italia, come la Francia e la Germania, ha una importante tradizione di diritto amministrativo, non mi pare un male in sé».

È difficile tuttavia negare una sorta di ricorso nel nostro Paese. Troppi ricorsi e di conseguenza troppe decisioni, in parti-

colare sul terreno economico, affidate alla giustizia amministrativa. La Confindustria non pensa che si possa migliorare l'accesso al Tar? Quali proposte avete, se ne avete?

«È vero che sempre di più i giudici amministrativi si occupano di economia. D'altra parte è del Tar del Lazio la competenza sulle decisioni, per esempio, di molte autorità indipendenti, da quella sulla concorrenza, alla Consob, alle comunicazioni. È difficile non vedere come sulle tematiche economiche, in particolare su quelle di regolamentazione dei mercati, il ruolo dei tribunali amministrativi sia centrale e crescente. Per questo pensiamo che si debba rafforzare la competenza economico-finanziaria dei collegi giudizianti agendo in cinque direzioni. Innanzitutto sul piano organizzativo con percorsi di specializzazione e di confronto sui temi economici. Poi sulla composizione del Consiglio di Stato. Un terzo dei membri è di nomina governativa, finora sono stati scelti sostanzialmente tra giuristi in senso stretto. La nostra proposta è di cominciare ad inserire giuristi dell'economia, economisti che si occupano di regolazione, professionisti che provengono dal mondo dell'impresa privata. E una contaminazione necessaria. Pensiamo poi che i consiglieri di nomina governativa possano essere destinati non solo alla sezione consultiva, ma anche a quelle giudicanti, in particolare per i temi che riguardano il diritto dell'economia. Inoltre bisognerebbe consentire alle associazioni portatrici di interessi collettivi, penso alle associazioni di imprese, ai sindacati, ai consumatori, di poter





IL RICOVERO

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 del debito della Capitale. Il ricorso è stato presentato da Domenico Orlandi proprio per contestare la sua revoca

(nel gennaio del 2011) dallo stesso incarico. La storia è molto complicata. Orlandi impugnò il decreto della sua revoca e della nomina di un nuovo commissario (Massimo Varazzani). Successivamente intervenne la Corte costituzionale che dichiarò l'illegittimità costituzionale della norma di revoca. Quindi sono intervenuti 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 Orlandi, il posto di commissario doveva intendersi nuovamente spettante a quest'ultimo. Quindi il decreto «è illegittimo e va annullato».

© RIPRODUZIONE RISERVATA

I RICORSI NEL 2014

AFFARI PERVENUTI	63.723
AFFARI DEFINITI	99.169
AFFARI PENDENTI	267.247

I RICORSI DEFINITI

Dati 2014	
CON SENTENZA	42.842
CON SENTENZA BREVE	8.485
CON DECRETO PROVVEDIMENTI	2.295
CON DECRETO DECISORIO	45.588

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

ma non si arrestino. Dall'altra parte si accentua il ricorso alle soluzioni extra-giudiziali. «Sta avvenendo una fuga dalle garanzie — ha scritto Alnis su *federali-svil.it* — attraverso l'uso dei rimedi alternativi a quelli giurisdizionali, attraverso le regole di soft law, attraverso oneri economici che scoraggiano l'accesso alla

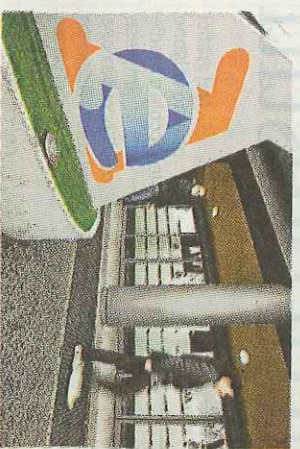
giustizia amministrativa (soltanto i contributi unificati dei due gradi di giudizio, per i contratti di qualche rilievo, ammontano a circa 15 mila euro)».

Luci e ombre. Alle Ferrovie dello Stato, una delle più importanti stazioni apalanti del Paese, hanno ridotto al minimo il contenzioso: l'1 per cento delle

gare. Sembra che funzioni come filtro la predisposizione rigorosa delle gare. Parla 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, per-

no 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-



POLEMICHE

Alato, l'Agenzia delle Entrate (1): il Tar del Lazio ha annullato la promozione di funzionari paralizzando l'attività. Nel caso dell'Iva di Taranto (2) il Tar di Lecce è intervenuto più volte in materia di emissioni inquinanti e sconde

so, ora si tratta di tradurre quelle norme in fatti concreti. In altre parole, bisogna che queste norme siano applicate, e questo sia nel processo amministrativo sia in quello civile. Ad oggi non sembra che questo accada in maniera diffusa ed è certamente un male».

Ci sono modelli stranieri dai quali ritene possano essere copiate soluzioni?

«Sì, potrebbe, ad esempio, conferire al Consiglio di Stato italiano una funzione che quello francese ha già da tempo: la codificazione sistematica a *droit constants*, cioè l'elaborazione di codici settoriali attraverso la raccolta, il riordino e la coordinamento delle norme esistenti, senza creare regole nuove. Ciò consentirebbe a imprese e cittadini di conoscere con chiarezza le norme che regolano importanti settori della vita economica». (r.m.a.)

© RIPRODUZIONE RISERVATA

© RIPRODUZIONE RISERVATA

chiedere un parere consultivo al Consiglio di Stato, anche in chiave di prevenzione del contenzioso. Oggi questa opportunità è riservata alla pubblica amministrazione. Infine immaginiamo un ruolo del Consiglio di Stato anche durante il processo legislativo. Affidandogli non solo un controllo formale sulle

leggi ma compiti più pregnanti di garanzia della qualità delle nuove regole».

Non pensate che valga la pena introdurre anche dei filtri per limitare i ricorsi?

«Siamo da sempre favorevoli alle sanzioni per contrastare le littemerarie. Gli ultimi governi sono intervenuti sull'abuso del proces-

28.11.15

IL TUO PRIMO WEEK-END PER CRESCERE E CAMBIARE.

Il Dean della Scuola, il Direttore, gli Alumni EMBA e tutta la squadra ti invitano in SDA Bocconi per presentarti il nuovo **Executive MBA Week-End** e spiegarti come e perché potrai crescere e cambiare con SDA Bocconi School of Management.

Sabato 28 novembre 2015 dalle 11:00 alle 13:00 a Milano.
Alla fine dell'incontro sarà servito un networking lunch.

Registrati su WWW.SDABOCCONI.IT/EMBAWE

NUOVO EMBAWE. LIBERI DI CRESCERE E CAMBIARE.