

## GIUSTIZIA

## Consiglio di Stato e Tar accelerano sugli appalti

I tempi dei processi amministrativi si riducono, in particolare quelli sugli appalti, passati nei Tar dai 331 giorni di media del 2013 ai 78 di oggi e al Consiglio di Stato da 469 a 125 giorni. Tempistica più stringente anche per le sospensive sulle gare pubbliche (27 giorni in primo grado,

45 in appello), mentre l'arretrato, per quanto ancora consistente, segna una progressiva diminuzione: quasi 190mila cause nei Tar e 26mila al Consiglio di Stato. La giustizia amministrativa si autoriforma e cambia marcia per rispondere alle esigenze dei cittadini e dell'econo-

mia e, allo stesso tempo, allontanare l'accusa più volte sollevata questi anni di rappresentare un freno allo sviluppo.

**Cherchi e Santilli** ▶ pagina 2

**Giustizia amministrativa ed economia.** Decisioni più rapide, via libera alle opere e semplificazioni ma con la legge di bilancio tornano le polemiche sui troppi ricorsi delle imprese

# Il Consiglio di Stato contro i freni agli investimenti

di **Giorgio Santilli**

**T**ar e Consiglio di Stato frenano lo sviluppo e contribuiscono alla paralisi di settori come gli appalti? La polemica torna con la legge di bilancio. La lanciò Romano Prodi nel 2013 dicendo che con l'abolizione di Tar e CdS il Pil sarebbe cresciuto del 5%. Il ministro delle Infrastrutture, Graziano Delrio, sposta ora il bersaglio sull'eccesso di ricorsi delle imprese. Sulle liti temerarie i disincantatissimi in campo hanno funzionato solo per piccoli appalti, il governo vuole intervenire inasprendo i costi per chi presenta ricorsi e accelerando i tempi decisionali. L'Ance prepara un dossier, il tema si fa caldo.

Ma davvero la giustizia amministrativa frena l'economia? La risposta arriva da tre versanti-chiave: l'efficienza del processo amministrativo, a partire dai tempi di decisione; la giurisprudenza su norme che regolano fondamentali processi economici; i contributi del Consiglio di Stato alle riforme del governo. Su tutti ci sono passi avanti, si allontana l'immagine di una giustizia amministrativa arroccata e disinteressata agli effetti delle proprie decisioni. Ma la strada imboccata

ha bisogno di consolidarsi.

**Tempi di decisione più rapidi.** La ricerca che presentiamo in questa pagina rileva un abbattimento dei tempi per le decisioni (si veda l'articolo e i grafici in alto). A volerla è stata proprio il presidente del Consiglio di Stato, Alessandro Pajno, per far luce sulle criticità del funzionamento del processo amministrativo. Nei due settori che oggi più segnano il rapporto fra giustizia amministrativa e processi di regolazione dell'economia - appalti pubbliche attività delle Autorità indipendenti - iriti speciali previsti dal codice per il processo amministrativo (2010) in avanti hanno consentito forti riduzioni dei tempi di trattazione.

Per gli appalti si scende in primo grado (Tar) da 331 giorni a 78 e in secondo grado (CdS) da 469 a 125. Il tema posto da Delrio di un eccesso di ricorsi, spesso con finalità dilatorie, c'è tutto, ma i riti speciali hanno sminato gran parte dell'emergenza. E non è solo questione di tempi: il 90% delle sentenze di primo grado è confermata in secondo e 8 giudizi cautelari su 10 sono confermati nel merito.

**Le inefficienze della Pa.** Il caso degli appalti consente, per altro, di leggere meglio alcune distorsioni del dibattito pubblico. Le accuse

di inefficienza rivolte alla giustizia amministrativa nascondono, in molti casi, inefficienze dell'azione della Pa, cui semmai la giustizia amministrativa pone rimedio tutelando imprese e cittadini. L'alto numero di ricorsi nelle gare non è dovuto anche a carenze nella progettazione e nei bandi di gara della Pa o di società come l'Anas? Il contenzioso si concentra dove la stazione appaltante è più debole: Anas ha un contenzioso-record di 9 miliardi. È un tema - quello della carenza progettuale strutturale e della fragilità delle stazioni appaltanti - che Il Sole 24 Ore denuncia da anni. Si aggiunga l'atteggiamento di molte imprese che fanno massimi ribassi e poi registrano riserve per compensare. O fermano gli appalti nella speranza di avere altre compensazioni. Ma allora è lì che bisogna intervenire - come il



Peso: 1-3%, 2-29%

governo sta facendo - con un codice degli appalti che rafforza il ruolo della progettazione esecutiva e garantisce più trasparenza, una regolazione più efficiente e maggiore vigilanza Anac, responsabilizzazione di imprese e stazioni appaltanti con una buona qualificazione, penalizzazioni per le imprese appaltatrici che dilatano i tempi, minore frammentazione sul fronte della Pa.

**La giurisprudenza recente.** Il Consiglio di Stato ha contribuito con le sue decisioni a superare incertezze e ambiguità del passato sui processi autorizzativi per le infrastrutture, semplificazione del rapporto fra Pa e operatori economici, stabilizzazione della regolazione indipendente nei servizi pubblici. Paletti che favoriscono investimenti e ripresa economica.

Alcuni esempi. La decisione 1392/2017 ha confermato la compatibilità ambientale del gasdotto Tap e ha bocciato il tentativo estremo della Regione Puglia di porre, con la legge Seveso, nuovi ostacoli alla realizzazione. La decisione 3759/2017 ha sbloccato l'elettrodotto Italia-Albania bocciando il ricorso di due comuni che chiedevano una nuova Via. La decisione 2481/2017 ha ribadito la validità del metodo tariffario

adottato per il settore idrico dall'Autorità (Aeegsi), rigettando le tesi del Forum dell'acqua secondo cui la tariffa avrebbe "tradito" il referendum del 2011. La sentenza ribadisce la legittimità della copertura integrale dei costi di esercizio e investimento secondo il principio Ue del recupero integrale dei costi (compresi i costi di capitale). Non solo: rafforza la regolazione dell'Aeegsi che ha consentito un rilancio degli investimenti dal 2012 e che sarebbe finita in un binario morto, con tutto il settore, in caso di sentenza contraria.

Rilevanti una serie di sentenze che sulla semplificazione di processi autorizzativi puntano a stabilizzare le decisioni della Pa e il loro effetto su cittadini e imprese. La 341/2017 ha dichiarato illegittimo l'annullamento d'ufficio di un permesso di costruire dopo 13 anni dal suo rilascio, limitando il potere di autotutela della Pa. Anche la decisione 3462/2017 ha bocciato i provvedimenti di annullamento da parte del comune di permessi in Dia e Scia fuori dei tempi massimi di 18 mesi previsti dalla legge e per giunta senza motivare l'interesse pubblico da tutelare.

Sentenza storica la 3666/2017 che ha riconosciuto la legittimità della nomina di direttori di museo

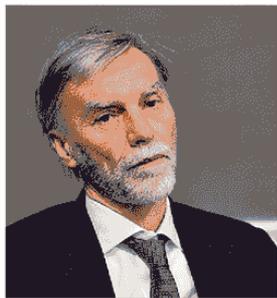
non italiani. Con esemplare raccordo alle norme Ue, il Consiglio di Stato favorisce la managerializzazione di un settore che può portare molti investimenti e consentire il rilancio di uno degli asset strategici del Paese.

**Il sostegno alle riforme della Pa.** Sulle semplificazioni della legge Madia, i pareri del CdS hanno contribuito a un ridisegno del rapporto tra Pa e imprese/cittadini. Il CdS ha per altro rafforzato le procedure di consultazione accogliendo contributi di organizzazioni imprenditoriali, sindacali e sociali. Questo ha moltiplicato nei pareri del CdS i riferimenti agli strumenti necessari per accompagnare e aiutare l'attuazione delle norme (monitoraggio dell'attuazione e dell'applicazione, tavoli con i soggetti economici, team specializzati, help desk, formazione, comunicazione chiara e accessibile ai non specialisti). Anche i quesiti rivolti al Consiglio di Stato su questioni generali di rilievo economico-sociale possono favorire un'interpretazione uniforme delle misure e prevenire il contenzioso. Novità che testimoniano come il Consiglio di Stato sia attento agli effetti delle proprie decisioni oltre ogni lettura formalistica del proprio compito.

Tra i pareri quello sul silenzio assenso fra pubbliche amministrazioni, una delle novità più rilevanti della legge Madia insieme alla riforma della conferenza di servizi e alla limitazione del potere di autotutela della Pa. Il silenzio, che da sempre è stato lo strumento della Pa per rinviare e impantanare, soprattutto nei rapporti interni fra amministrazioni, qui diventa assenso che consente all'amministrazione procedente di adottare il provvedimento finale senza ritardi. E gli effetti si producono anche fuori della Pa, consentendo ai destinatari dei provvedimenti di poter fare affidamento su tempi certi ed evitando che quello attribuito alle amministrazioni si traduca in un potere di veto. Anche questo è un modo per favorire investimenti privati.

Un rischio incombeva, però, su questa norma: la "fuga dalla riforma", il tentativo di molte Pa di tirarsi fuori dal raggio di applicazione delle nuove norme. Il parere del Consiglio di Stato ha sbarrato questa strada e ha chiarito che la norma si applica anche a regioni ed enti locali, organi politici, autorità indipendenti, gestori di beni e servizi pubblici.

## La partita sulla legge di bilancio



IL MINISTRO

Il ministro delle Infrastrutture, Graziano Delrio (foto), punta il dito contro l'eccesso di ricorsi delle imprese davanti ai giudici amministrativi. Le misure approntate finora per disincentivare le liti temerarie hanno funzionato soltanto per i piccoli appalti. Da qui l'intenzione del Governo di inserire nella legge di bilancio nuovi strumenti per rendere più fluido il percorso delle gare pubbliche ed evitare che si impantano nel contenzioso: in particolare, costi più alti per presentare i ricorsi, penalizzazioni per le imprese che dilatano il contenzioso.



IL PRESIDENTE

I tempi dei processi, la giurisprudenza e il contributo all'attuazione delle riforme: sono i tre versanti da prendere in considerazione per rispondere alla domanda se la giustizia amministrativa freni l'economia. Sul primo fronte, i tempi delle sentenze si sono ridotti, in particolare negli appalti. Il secondo punto vede le decisioni del Consiglio di Stato superare incertezze e ambiguità derivanti da norme e comportamenti della Pa. Infine, i pareri del Consiglio di Stato, presieduto da Alessandro Pajno (foto), hanno rafforzato le semplificazioni previste dalla legge Madia.

## I RITARDI NEGLI APPALTI

Alla giustizia amministrativa si attribuiscono responsabilità su inefficienze che sono spesso carenze delle stazioni appaltanti organizzative o progettuali



Peso: 1-3%, 2-29%