



**CONSIGLIO DELL'ORDINE  
DEGLI AVVOCATI DI  
BOLOGNA**

---

**TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE**

**per l'EMILIA ROMAGNA**

**CERIMONIA DI INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2016**

**26 febbraio 2016**

***Intervento dell'Avv. Beatrice Belli***

***delegata dal Presidente del Consiglio dell'Ordine Distrettuale degli Avvocati***

Sig. Presidente, autorità tutte, magistrati, colleghi avvocati, signore e signori, vi porto il personale saluto del Presidente del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Bologna Giovanni Berti Arnoaldi Veli, che mi ha chiesto di rappresentarlo, essendo impedito a partecipare, ed il saluto dell'avvocatura di Bologna, a nome della quale ho l'onore di prendere la parola.

In questa importante e solenne cerimonia inaugurale del nuovo Anno Giudiziario credo sia doverosa, prima, una breve riflessione sull'anno che si è appena chiuso, affinché gli accadimenti e le esperienze pregresse possano dare a tutti nuove ragioni per continuare il lavoro che Magistratura ed Avvocatura assieme condividono e portano avanti per i fini della Giustizia. E' per tale ragione che non possiamo non ricordare qui ed oggi, quanto è accaduto lo scorso 9 aprile nel Palazzo di Giustizia di Milano, quando a causa di un folle gesto hanno perso la vita il giovane Avvocato Lorenzo Claris Appiani, il Magistrato Fernando Ciampi ed il Cittadino Giorgio Erba: tre vittime innocenti

che rappresentano i tre elementi essenziali della Giustizia. Il Cittadino, che chiede giustizia, l'Avvocato ed il Magistrato che concorrono al raggiungimento di quella giustizia invocata.

Ma sempre nello stesso anno, segnato da altri terribili fatti, è accaduto anche che è stato conferito il Premio Nobel per la pace a due avvocati, Abdetassar Ben Moussa, già Presidente dell'Ordine degli Avvocati di Tunisi, e Mohamed Fadhel Mahfoudh, Presidente del Consiglio Nazionale Forense della Tunisia, componenti del "Quartetto del Dialogo", premiati per la loro opera di mediazione nel processo di democratizzazione della Tunisia dopo la "primavera araba" del 2011.

Ecco, dunque, come viene evidente la funzione sociale della professione forense, che può, ed anzi deve, concorrere a costruire la democrazia e la pace, assieme "all'altra faccia della medaglia", la Magistratura. Entrambe, Avvocatura e Magistratura possono e debbono uscire da una dimensione di chiusura personalistica, di autoreferenzialità, di divisione ed opposizione, per spostarsi sempre più in una dimensione collettiva e di collaborazione, nella consapevolezza della rilevanza sociale e della importanza dell'attività e della funzione svolta.

Due episodi, per così dire, estremi, quelli che ho appena ricordato, la morte nell'esercizio della professione ed il riconoscimento del più alto premio per la pace nell'esercizio di quella stessa professione; fra questi due estremi si colloca la nostra normalità, la nostra straordinaria quotidianità, quella di chi, Magistrato o Avvocato, tutti i giorni è impegnato e coinvolto in fatti che possono essere, anche se non in senso drammatico, dolorosi (perché questa è la percezione di chi invoca giustizia), ma anche quella quotidianità di chi è consapevole di essere costruttore di pace, custode e difensore dei diritti fondamentali, dei principi costituzionali e della libertà.

E credo che a tutti noi, operatori della Giustizia Amministrativa, sia data la possibilità di una visuale molto speciale della collettività e dei suoi bisogni. Ogni azione che viene esercitata dinanzi al Giudice Amministrativo è sempre proiettata in una dimensione sociale e collettiva, proprio perché una delle parti è necessariamente parte pubblica, parte che rappresenta una comunità e ne deve curare gli interessi. E dunque la domanda del singolo non gli appartiene esclusivamente, così come pure la decisione del Giudice Amministrativo inevitabilmente si riverbera su una pluralità non privata, ma appunto pubblica. I temi che quotidianamente affrontiamo nel diritto amministrativo e le connesse istanze di giustizia che vengono portate e decise in queste aule giudiziarie derivano e riguardano bisogni e sensibilità collettive e questo deve dare un ulteriore senso di responsabilità al nostro operare quotidiano. Spesso, poi, queste istanze di giustizia coincidono con momenti topici della vita sociale. Basti pensare all'attualissimo tema dell'immigrazione e della integrazione religiosa.

E proprio per questo stringente rapporto con la vita sociale e con i bisogni collettivi, emergono forse con più evidenza le difficoltà della giustizia amministrativa e del suo processo.

In primo luogo l'individuazione della giurisdizione. Troppo spesso l'Avvocato amministrativista si trova letteralmente a non sapere davanti a quale giurisdizione incardinare l'azione e questa incertezza, che sicuramente è anche stimolo per studi ed approfondimenti dottrinari e giurisprudenziali di grande interesse, costituisce però elemento destabilizzante per il cittadino, che perde fiducia nella giustizia e nei suoi operatori, individuando in essi solo un altro nemico da combattere e, se possibile, da evitare.

In questo senso è fondamentale che l'Avvocatura, anche attraverso il Consiglio dell'Ordine nelle occasioni istituzionali, quale quella odierna, si renda

promotore di una organicità nel complesso delle giurisdizioni laddove pur nella diversità delle singole Magistrature (diversità costituzionalmente garantita) si deve avere un unico rapporto con il cittadino, il quale trova nell'Avvocatura il momento unificante. E' attraverso l'Avvocato che il cittadino si rivolge alla Magistratura e per tale ragione l'individuazione del Giudice avente giurisdizione deve essere certa, in modo che l'Avvocatura possa rispondere prontamente e, appunto con certezza, all'istanza del soggetto che chiede giustizia. Il cittadino vede nella Magistratura l'espressione più alta della sovranità e l'unico momento di equilibrio nel difficile rapporto che lo lega con la sovranità statale.

Senza dimenticare che oggi la giurisdizione è anche un fenomeno che incide direttamente sulla competitività dello Stato (nel senso che gli operatori economici possono scegliere l'ordinamento migliore per avere una più pronta e celere decisione – ovviamente arbitrare – oppure individuando al momento della firma del contratto, lo Stato ove incardinare l'azione giudiziaria, in caso di contenzioso). Per tale ragione riteniamo, come Avvocatura, nostro dovere rappresentare la necessità di certezza, necessità che rappresenta l'interesse dei cittadini che trovano nell'avvocato l'unica sponda a cui rivolgersi per potere adire alla Giustizia.

E' difficile far capire i diversi orientamenti della Cassazione sulla giurisdizione in materie che toccano direttamente interessi anche quotidiani del singolo cittadino (per non parlare di quelli che si rivolgono ai massimi sistemi). E non è possibile chiedere al cittadino lo sforzo, soprattutto economico, di affrontare, nell'incertezza, più cause perché "non sappiamo" davanti a quale Giudice agire.

Ma non c'è solo il problema della giurisdizione.

Accade infatti, che, radicato felicemente il ricorso dinanzi al Giudice Amministrativo, capita anche di vincere. Ma per il cittadino non è finito il travaglio, perché non sempre alla pronuncia del Giudice, pur passata in giudicato, consegue la sua puntuale e sollecita applicazione da parte dell'Amministrazione e questo comporta, ancora una volta, il ribaltamento dell'onere sul cittadino.

Egli deve, nuovamente, rivolgersi al Giudice e chiedere l'ottemperanza, è vero, con rito speciale, ma sempre con tempi di attesa non certi e costi immediati a suo carico, che difficilmente vengono adeguatamente compensati in sede di ottemperanza. Occorrerebbe prevedere misure di contrasto al mancato rispetto delle sentenze da parte della P.A. ed una semplificazione del rito dell'ottemperanza per potere avvicinarsi sempre di più ad una giustizia effettiva ed efficace.

Altro tema cruciale, non ci stancheremo mai di denunciarlo soprattutto nelle aule della Giustizia Amministrativa, è quello della gravosità del Contributo Unificato in generale, e specificamente nella materia degli appalti. Un Contributo Unificato che è diventato elemento discriminante per decidere se reagire o subire una situazione che si ritiene lesiva della propria posizione soggettiva. Questo non è giusto! Non è giustizia! E purtroppo neppure dalla Corte di Giustizia Europea, nella nota decisione del 6 ottobre scorso (C-61/14) in relazione alla domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento, si è avuto il segnale di quella sensibilità auspicata, che porti a guardare all'economia vera, "quella che fa girare il Paese", e non solo agli equilibri di finanza. Non per questo dobbiamo cedere. Al contrario, dobbiamo rinnovare le nostre energie per continuare a portare avanti con determinazione l'affermazione di valori irrinunciabili, quali

quelli fissati nella Direttiva UE n. 89/665, in materia di appalti, fra cui i principi di accessibilità e di non discriminazione, fissati dall'art. 1.

Poi l'annoso tema della durata dei processi, nodo che affligge invero non solo la giustizia amministrativa, ma tutta la Giustizia. Su questo fronte si deve riconoscere che nella Giustizia Amministrativa molto si è fatto e si sta facendo, almeno in alcune materie (fra cui appunto quella dell'appalto) ovvero con la previsione di riti speciali, come nel caso del ricorso avverso il silenzio, o in tema di accesso agli atti. Ma non è sufficiente, poiché vi sono, ancora oggi, ricorsi risalenti di cittadini, a cui l'Avvocato non sa più risalire, di clienti di cui si sono perse le tracce. Avere introdotto la perenzione quinquennale potrà servire a smaltire l'arretrato, ma non certamente ad assicurare la giustizia. Perché non può essere giusto un Paese in cui il sistema Giustizia non esercita il proprio dovere di *ius dicere*, ma si limita ad una mera attività "contabile" e di archiviazione per l'inesorabile trascorrere del tempo. Non è giusto un Paese in cui un processo termina perché la parte non ha più interesse. Come può una parte perdere l'interesse alla tutela giurisdizionale delle proprie ragioni? E' certamente auspicabile che ciò avvenga perché essa ha trovato stragiudizialmente una soluzione. Ma non è concepibile che ciò avvenga per abbandono, per l'inesorabile trascorrere del tempo, per l'impossibilità di rintracciare la parte ricorrente, per l'impossibilità comunque di ottenere una pronuncia che, se pure favorevole, possa dare effettiva soddisfazione ad una giusta istanza. Tutto questo è un fallimento. Ed è pure un fallimento dovere apprendere che la Corte Costituzionale non più tardi di sette giorni fa, abbia dovuto pronunciarsi, con la sentenza n. 36 del 19 febbraio 2016, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2 comma 2-bis della L. n. 89/2001 (meglio nota come legge Pinto) nella parte in cui si applica alla durata del processo di primo grado previsto dalla medesima L. n. 89/2001. Sembra un

gioco di parole, ma non lo è: in sostanza con questa sentenza si colpisce l'eccessiva durata del processo che deve decidere sulla eccessiva durata dei processi! Tutto questo è avvilente e se pure può essere motivo di dotte dissertazioni giuridiche, non è questo che il cittadino chiede alla Magistratura e alla Avvocatura. Non è questo la Giustizia.

E sempre per rimanere in tema di cause per ottenere l'indennizzo a fronte della eccessiva durata del processo, è emblematico come i più recenti interventi del legislatore siano stati nel senso di introdurre tali e tante richieste di adempimenti burocratici, ancora una volta onerosi ad esclusivo carico del cittadino già danneggiato. Lo scopo deflativo è malcelato. Ed ancora una volta si deve prendere atto che alla domanda di giustizia si risponde, da parte del legislatore, con un'operazione amministrativo-contabile, nel senso di ridurre la richiesta del cittadino danneggiato dalla lentezza oggettiva del sistema Giustizia, ad una mera procedura burocratica, riducendo a sua volta la Magistratura ad un mero controllore, privandola della sacra funzione dell'esercizio della giurisdizione.

Non è questo che giova alla società ed al Paese. Non è ponendo paletti ed ostacoli, o creando tranelli giuridici che si risolve il nodo della giustizia e della sua efficienza, non è aumentando le difficoltà di accesso alla Giustizia che si rende più efficiente la giustizia. Questo può solamente portare ad una rinuncia preventiva di giustizia, costituendo ciò un grave fallimento per l'intero sistema Giustizia.

Come pure, riteniamo che il problema della lentezza della Giustizia Amministrativa non si risolva fissando le dimensioni massime dei ricorsi e degli atti difensivi, né riteniamo accettabile che un diritto costituzionalmente garantito, quello della difesa, possa essere sacrificato con regolamenti che misurino e contino il numero delle righe e delle pagine.

Questi sono tutti vecchi e, purtroppo, ancora attuali, problemi.

Ma il 2016 ci porta anche alcune novità.

Fra queste, è già stato ricordato, l'avvio del Processo Amministrativo Telematico. Luglio è prossimo e per quel momento sicuramente l'Avvocatura sarà pronta per raccogliere anche questa sfida e non tirarsi indietro. Il processo telematico sarà sicuramente uno strumento per un ulteriore miglioramento del sistema, ma deve essere anche l'occasione, soprattutto nella sua fase di avvio, per ritrovare e rinnovare quello spirito di collaborazione fra Magistratura, Avvocatura e il Personale degli uffici del Giudice amministrativo. La novità fa sempre un po' paura, mutare le abitudini richiede sempre un po' di pazienza e coraggio; passare da un giorno all'altro da un fascicolo che ha una sua consistenza fisica ad un fascicolo virtuale, richiede non solo un cambiamento di abitudine, ma anche di abito mentale. Il mondo va avanti, la tecnologia non si ferma, anzi progredisce a passi da gigante, la Giustizia non può rimanere indietro.

Impareremo a parlare di mega e giga, e non solo di articoli e commi, dovremo valutare gli atti attraverso il loro peso e non solo in senso giuridico, impareremo a depositare con un "clic" e non con il sordo tonfo di un timbro, ma sicuramente ce la faremo. Ci saranno le copie di cortesia, ma non potranno mai diventare copie "di pretesa" a pena di rinvio per impossibilità di consultazione degli atti. Il legislatore ha voluto questo cambiamento epocale e lo ha voluto per tutti ed insieme: per gli Avvocati e per i Magistrati, per i cittadini e per gli Uffici. E l'Avvocatura bolognese, e tutta l'Avvocatura del Distretto, è pronta alla massima collaborazione con i Magistrati ed il Personale del TAR nelle forme e nelle modalità più idonee.

\*\*\*\*\*



Dunque ci sono vecchi temi, vecchi problemi su cui ancora, purtroppo, dobbiamo confrontarci all'apertura di questo nuovo Anno giudiziario, ma ci sono anche nuove prospettive e nuove sfide che insieme, Magistratura ed Avvocatura, siamo chiamati a raccogliere nell'interesse del bene comune che è l'esercizio della giustizia. E la solenne occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario è il momento migliore per confrontarci e rinnovare la reciproca collaborazione, perché è proprio qui ed oggi che l'istituzione viene portata al cittadino e si dà conto, da parte del detentore della sovranità (la sentenza viene proclamata in nome del Popolo italiano) dell'attività svolta e dei propositi futuri, con il contestuale impegno, qui ed oggi, dell'Avvocatura, quale necessario interlocutore, ad affiancare la Magistratura nel medesimo percorso, e non in un percorso opposto o, peggio, che ci oppone.

E' così che ci piace pensare al nuovo anno giudiziario che oggi si apre: un anno che veda il comune impegno per proseguire insieme in un servizio essenziale ed irrinunciabile per la collettività ed il Paese tutto "*per i fini della giustizia ed a tutela dell'assistito nelle forme e secondo i principi del nostro ordinamento.*", come recita l'impegno solenne che ogni neo Avvocato deve pronunciare prima dell'avvio alla professione.

Vi ringrazio ed auguro a tutti noi un proficuo lavoro per questo nuovo Anno Giudiziario.

avv. Beatrice Belli

Consigliere del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Bologna