

Attenzione a cancellarli ma la riforma è necessaria

Paola Severino

Rispondo con vivo interesse all'appello di Romano Prodi, riprendendo il tema dall'angolo visuale di mia più stretta competenza. Il rilancio dell'economia infatti è una sfida cui il nostro Paese non può sottrarsi e che oramai chiama in causa a pieno titolo anche il giurista. Il tema che si impone all'attenzione è proprio quello dell'efficienza del sistema giustizia come volano dell'economia; giustizia amministrativa certo, nella misura in cui è scenario nel quale si compongono interessi di rilevante impatto economico, ma più in generale architettura giudiziaria nel suo complesso.

Deve essere questo un terreno di incontro e confronto tra economia e diritto. Ampiamente condiviso del resto è il punto di partenza: la convinzione che un efficace funzionamento del sistema giudiziario abbia effetti rilevanti per il sistema economico di un Paese. Tempestività, uniformità, stabilità, certezza nell'applicazione delle norme sono infatti architravi di una giustizia affidabile.

Una giustizia affidabile assicura a sua volta certezza al rendimento degli investimenti, genera fiducia per tutti gli attori del sistema economico, promuove la concorrenza rimuovendo ostacoli all'ingresso di nuove imprese. Ancora, una giustizia efficace favorisce lo sviluppo dei sistemi finanziari, riduce il costo di recupero dei crediti, fornisce maggiori tutele ai prestatori di fondi. In questa direzione si è sviluppato il percorso di riforma della giustizia civile degli ultimi anni, nel tentativo di ricercare un giusto equilibrio tra domanda e offerta di giustizia.

Continua a pag. 18



Attenzione a cancellarli ma la riforma è necessaria

Paola Severino

segue dalla prima pagina

Equilibrio che rappresenta il solo modo per assicurare ai cittadini una reale risposta alle loro legittime istanze. Su questi temi mi sono in più occasioni soffermata durante i miei "road show" internazionali, volti ad illustrare le iniziative del Governo di cui facevo parte per il recupero dell'efficienza. In una materia da sempre dominata dal problema di incertezze e lungaggini, spesso mi veniva chiesto perchè mai un imprenditore dovrebbe investire in un Paese nel quale, tra l'altro, un provvedimento amministrativo dai rilevanti risvolti economici può subire una prima ed immediata battuta di arresto, a causa di una magari strumentale richiesta di sospensiva. Tutto ciò genera certamente incertezza sulle sorti di un impegno finanziario magari rilevante, che va comunque programmato anticipatamente, e dunque disincentiva proprio gli imprenditori più accorti.

Cosa fare allora sul terreno specifico della giustizia amministrativa e quali le proposte del giurista "non azzeccagarbugli"?

I filoni di intervento non possono che essere due.

Uno, volto ad incidere sull'esistente, con l'obiettivo di realizzare quell'equilibrio tra domanda ed offerta che consenta di disincentivare l'uso distorto della sospensiva e selezionare i meccanismi di accesso alla giustizia, agevolando i ricorsi fondati e sanzionando quelli palesemente pretestuosi o temerari. La constatazione che ormai un provvedimento amministrativo non gradito genera quasi in automatico un ricorso con richiesta di sospensiva, si affianca alla verifica di un insostenibile affollamento delle aule di giustizia amministrativa, con raddoppio delle fasi di valutazione (cautelare e di merito). Ciò richiede drastici interventi volti a selezionare con un filtro maggiormente selettivo le domande meritevoli di ottenere quell'eccezionale effetto di sospensione che deve essere contenuto nel ristretto ambito in cui era stato originariamente concepito.

L'altro, dovrebbe essere di tipo strutturale e condurre ad una riflessione sulla opportunità di mantenere l'assetto ordinamentale attuale. I giuristi sanno bene

del complesso percorso che ha caratterizzato la genesi e l'attuale struttura del sistema della giustizia amministrativa e sanno bene che l'idea della "giurisdizione unica" non è certo nuova nel dibattito. Ne parlava Calamandrei, era contrario Mortati.

Su entrambi i versanti non mancano né suggestioni, né proposte, vivificate oggi dalla considerazione che abbiamo assistito negli ultimi anni ad una progressiva "amministrativizzazione" dell'economia, con una rilevante moltiplicazione delle materie oggetto di giurisdizione esclusiva. Ad essa, d'altra parte, è toccato il gravoso compito di farsi carico della inadeguatezza del sistema della giurisdizione ordinaria.

Penso allora alle proposte avanzate, anche di recente, sulla possibilità di prevedere per alcune materie una competenza in unico grado del Consiglio di Stato vertente sulla sola legittimità dell'atto e con rito accelerato. Così pure al dibattito diretto a sollecitare un progressivo riavvicinamento, sia sotto il profilo organizzativo-strutturale sia sotto quello strettamente operativo, delle diverse anime dell'attuale sistema di tutela giurisdizionale. Sono d'altronde lontani i tempi del dualismo diritto soggettivo/interesse legittimo come criterio di riparto delle competenze. Oggi ci troviamo di fronte ad un giudice ordinario che può disapplicare gli effetti di un atto amministrativo e ad un giudice amministrativo che può condannare la pubblica amministrazione a risarcire i danni derivanti dall'emanazione di un atto illegittimo.

Mi trovo certamente d'accordo sulla linea del primo filone di interventi, volto all'individuazione di criteri che nell'immediato 'snelliscano' il funzionamento del sistema o indirizzino verso forme di 'accentramento' delle competenze, come del resto già oggi avviene per alcune materie che vedono l'attribuzione in via esclusiva ad alcuni Tribunali amministrativi, poiché reputo che il contenimento dei ricorsi e la sempre maggior specializzazione del giudice rappresentino un efficace presidio per la certezza del diritto e per l'accelerazione dei processi. Ritengo poi che il secondo indirizzo, volto al superamento delle tre distinte giurisdizioni, possa rappresentare materia di ampio confronto, senza costituire un tabù. Certo, dovrebbe però trattarsi di una scelta molto ponderata, preceduta da una seria ed estesa osservazione della fenomenologia e della prassi applicativa, e forse non compatibile con la situazione di urgente emergenza in cui ci troviamo.

Ho sempre d'altra parte pensato che la situazione di difficoltà economica in cui si dibatte il nostro Paese sia sì un terribile peso, ma debba anche fornire stimoli per scelte innovative e coraggiose, o quantomeno per serie riflessioni sull'esistente e sul futuro.