



AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO

00186 ROMA – VIA DEI PORTOGHESI, 12

Società Italiana degli Avvocati Amministrativisti

00196 Roma - Lungotevere delle Navi 30

CONVEGNO DI STUDI

SU

NOVITA' NORMATIVE e GIURISPRUDENZIALI

**Analisi delle recenti innovazioni normative in materia di contratti pubblici,
anche alla luce della decisione della Adunanza Plenaria n. 16 del 2014**

“Alcune considerazioni in ordine alle recenti novità normative e giurisprudenziali in tema di contratti pubblici”

a cura di

prof. avv. Giuseppe Abbamonte

Direzione degli incontri: prof. avv. Giuseppe Abbamonte – avv. Antonino Galletti - prof. avv. Filippo Lubrano

Coordinamento: avv. Benedetta Lubrano - avv. Enrico Lubrano

Via Flaminia 79 00196 ROMA – 06 3223249 06 3202562 349 1530432 Fax 06 3214981

info@siaaitalia.it – segreteria@siaaitalia.it - www.siaaitalia.it

**Alcune considerazioni sulla tematica dell'incontro del 15 ottobre 2014
all'Avvocatura Generale sulle recenti novità normative e giurisprudenziali.
(di Giuseppe Abbamonte)**

1.- La complessità degli interventi normativi degli ultimi mesi ad iniziativa del governo Renzi consiglia che il lavoro di presa in esame e di studio sia condotto per settori individuati per materie di competenza perché, diversamente, non si raggiungerebbero risultati utili per lo svolgimento del lavoro quotidiano delle singole amministrazioni.

In via generale si nota un indirizzo acceleratorio e semplificatorio nonché una particolare severità nella materia della repressione dell'associazionismo criminale e del relativo, persistente sforzo di realizzare utilità nel settore dei contratti pubblici anche nel presente periodo di stagnazione economica.

Dovrebbero in particolare studiarsi le innovazioni per gli effetti che possono produrre nei singoli settori di attività che dovrebbero essere individuati secondo i criteri a suo tempo dettati dalla Legge 382/1975 oltre che, ovviamente, secondo lo stato della legislazione, seguendo un indirizzo di aggregazione di competenze che già di per se stesso aiuterebbe non poco sulla via della semplificazione.

2.- Nella materia del processo amministrativo si assiste ad una espansione delle disposizioni tendenti alla accelerazione dei tempi ed alla semplificazione delle organizzazioni, le quali ultime, però, sono state ridimensionate conservandosi le sezioni distaccate dei T.T.AA.RR. nelle sedi della Corte di Appello. Né è certo che si agisca nel senso dell'accelerazione dimezzando i termini per ricorrere come disposto, ad esempio, per gli atti del C.S.M..

In sostanza si è voluto variamente intervenire in più settori di amministrazione cercando di incidere sulle stratificazioni, innegabili nel nostro ordinamento, ma le deviazioni avvengono di fatto, anche per la concorrenza di più amministrazioni di diverse dimensioni nelle stesse funzioni.

E' uno sforzo quello governativo di cambiare il nostro Paese che nel suo ordinamento ha ammesso via via non poche regolamentazioni tendenti a conservare situazioni di potere e, non di rado, di privilegio.

Ma, come ho detto questa materia dovrà essere studiata settore per settore, cercando di dare organicità alle singole discipline settoriali, nel loro interno e nei rapporti intersettoriali, regolando le procedure in modo da rendere spedite le funzioni, operando con costanza e correggendo, secondo le esperienze via via acquisite, nonchè ricordando che finora la conservazione si è dimostrata più forte del progresso.

3.- Fortunatamente un pò di area nuova si avverte nella decisione dell'A.P. n. 16 del 30/7/2014 la quale, con un'indagine interdisciplinare, ha affermato la validità delle dichiarazioni sostitutive per l'accertamento del possesso dei requisiti richiesti nell'art. 38 D.L. 163/2006.

L'A.P. ha utilizzato, soprattutto, i principi della determinabilità del soggetto e dell'oggetto della dichiarazione, con il solo limite della possibilità di raggiungere la certezza dei soggetti dichiaranti, dell'oggetto e dei requisiti relativi, anche con l'uso di elementi estranei alla dichiarazione stessa, superando così il problema della contestualità, purchè di facile reperimento, nonchè il rigore dei criteri di accertamento della precedente giurisprudenza, espandendo così i principi civilistici della determinabilità dei contenuti delle dichiarazioni di volontà o di scienza ai fini della rispettiva validità.

In realtà, l'aver riconosciuto la validità della dichiarazione dei soggetti ad essa abilitati anche per i requisiti di terze persone, risponde non solo alla normativa ben citata e precisata nella decisione dell'A.P. 16/2014, ma anche alla norma più generale dell'art. 495 c.p. che **incrimina** la falsa dichiarazione sui requisiti della persona dichiarante o di altre persone.

E, in questo senso non solo è stato concretamente utilizzato il principio del *favor participationis* ma l'estensore della sentenza si è data carico di un'indagine sistematica, supportata dai principi civilistici espressi nella parte generale sui contratti del cod.civ. che, poi costituiscono il riferimento fondamentale

per configurare la fattispecie delle dichiarazioni di volontà e di scienza e delimitare le condizioni delle rispettive validità : un diritto comune frutto di secolari esperienze sul comportamento dell'uomo che dichiara di volere o di sapere.

In sostanza l'interdisciplinarietà ha dimostrato ancora una volta la sua indispensabilità per la corretta impostazione della disciplina dei rapporti tra cittadini e amministrazione che, pur nella inevitabile limitazione della configurazione dei rapporti stessi per la specialità dell'intervento pubblico, richiede continuamente il ricorso ai principi della negoziazione e, soprattutto, delle relative interpretazioni, considerando la sostanziale unità delle metodologie interpretative degli atti dichiarativi. Metodologie che, nell'attuale disciplina, sono ispirati principalmente al dovere di parlare chiaro e, nello stesso tempo al dovere di utilizzare nell'interpretazione gli elementi che consentono di pervenire alla certezza dei significati.

4.- Spira davvero aria nuova ?

E qual è il compito dei difensori nel trattare le controversie?

Come rendere produttiva l'accelerazione senza sacrificare i fatti?

Ebbene credo che più che mai la classe forense debba esprimere al meglio la sua funzione di **mediazione sociale**, anzitutto nella chiara formulazione degli atti di iniziativa e resistenza nel processo, cercando di appropriarsi dei fatti ed acquisirli al processo fin dalle prime battute.

Le possibili composizioni devono essere un nostro prodotto se vogliamo recuperare nella scala sociale.

Il giurista è quello che individua il punto di incontro da mostrare alle parti e da prospettare al giudice per decidere.

E non minore è la responsabilità dei difensori degli enti pubblici cui spetta talvolta, addirittura, di

lubrificare cervelli e meccanismi che paralizzano la realtà e gravano sul processo economico per tanta parte sottoposto al Potere, con aggravamento delle condizioni di produzione e di concorrenza.

Le preclusioni processuali vanno viste nel senso della prospettazione globale delle rispettive ragioni e gli ordini forense e giudiziario debbono cooperare, specie nella congiuntura attuale, **nel senso della giusta composizione delle liti se davvero vogliono entrambi affermarsi nell'attualità ed in prospettiva.**

I problemi sono antichi ma proprio perciò vanno affrontati con decisione e ricordando che ogni giurista, quale che ne sia la qualificazione o la funzione nel processo, deve continuamente svolgere il suo pensiero fecondando le esperienze acquisite ed appropriandosi delle altre che via via si presentano alla sua osservazione per lo svolgimento del compito che gli appartiene o per l'avvenire che gli si presenta.

In particolare si può concludere come segue:

- 1) le innovazioni susseguitesi in questi ultimi mesi richiedono un lavoro ricostruttivo dei singoli settori di disciplina in modo che ne risulti un quadro espressivo dell'indirizzo che le innovazioni hanno codificato;
- 2) l'orientamento giurisprudenziale, nel senso di ricostruire la regolamentazione aderente alle evoluzioni dei concetti e delle norme secondo i processi in atto, deve studiarsi come manifestazione della funzione giudiziaria adeguatrice del sistema alle istanze che si susseguono nella realtà socio-economici e che si richiedono opportune risposte;
- 3) l'interdisciplinarietà è l'ausilio che meglio può secondare l'opera adeguatrice della giurisprudenza nel rispetto del sistema nel suo complesso.

Roma, 15 ottobre 2014

Avv. Giuseppe Abbamonte