

OSSERVAZIONI DEL CONSIGLIO DI PRESIDENZA DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA SUL D.L. 24 GIUGNO 2014, N. 90.

Il Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa, nell'ottica del principio di leale collaborazione tra poteri dello Stato, come già auspicato con la delibera n. 53 del 19 giugno 2014 inviata ai Presidenti delle Camere, formula le seguenti osservazioni.

PREMESSA

Il Governo, nella pur comprensibile volontà di imprimere maggiore velocità ai propri provvedimenti, ha introdotto nel testo del decreto legge n. 90 del 2014 anche disposizioni di carattere ordinamentale che, ad avviso di questo Consiglio, avrebbero richiesto una diversa tempistica, e cioè quella di un disegno di legge, anche in considerazione delle esigenze istruttorie.

Sui limiti della decretazione d'urgenza in materia di riforma ordinamentale preferiamo rinviare alla giurisprudenza della Corte Costituzionale.

Tale *modus procedendi* è stato seguito in occasione della riforma della giurisdizione ordinaria. Per quanto riguarda quest'ultima, infatti, il Governo ha progettato un percorso più lungo e meditato, avvertendo la necessità di un confronto con gli operatori del settore.

Il Consiglio di Presidenza esprime dunque l'auspicio e la convinzione che si trovi lo spazio per l'approfondimento delle riforme necessarie alla migliore efficienza del servizio giustizia.

1. Sulla soppressione delle sezioni staccate dei TAR (art. 18)

Passando all'esame delle singole questioni, si intende innanzitutto soffermarsi sulla soppressione, contenuta nell'art. 18 del decreto legge n. 90 del 2014, di tutte le sezioni staccate dei tribunali amministrativi regionali.

A differenza della giurisdizione ordinaria, nel caso in esame non si è in presenza di un riordino di sedi, per le quali è stato accertato il cattivo funzionamento o espressioni di una geografia giudiziaria storicamente superata.

La soppressione delle sezioni staccate dei TAR può essere esaminata da due punti di vista: l'uno, strettamente economico, e, l'altro, di efficienza.

Si rileva, sotto il primo profilo, che la giustizia amministrativa non potrà provvedere agli oneri finanziari inevitabilmente conseguenti alla soppressione delle sezioni staccate a causa delle esigue risorse riconosciutele, come dimostrato dal fatto che già nell'anno 2013 ha dovuto attingere al suo fondo di riserva e rischia di rimanere senza

disponibilità di alcun tipo, se non le verranno trasferiti i fondi del contributo unificato (circa cinquantuno milioni) che per legge le spettano.

Quanto al profilo dell'efficienza, si richiama l'importanza di una riforma supportata da una adeguata attività istruttoria¹, che consenta di tener conto delle specificità del territorio e del rendimento reso dalle sezioni di cui si prevede la soppressione, affinché le innovazioni introdotte non si ripercuotano contraddittoriamente rispetto agli stessi obiettivi della *spending review*.

1.1 Quadro normativo

In base all'articolo 125, secondo comma, della Costituzione, “Nella Regione sono istituiti organi di giustizia amministrativa di primo grado, secondo l'ordinamento stabilito da legge della Repubblica. Possono istituirsi sezioni con sede diversa dal capoluogo della Regione”.

La legge istitutiva dei tribunali amministrativi regionali (legge 6 dicembre 1971, n. 1034) esercitò l'opzione offerta dalla norma e stabilì la costituzione di sezioni con sede diversa dal capoluogo della Regione (denominate sezioni staccate).

L'articolo 1, terzo comma, individuò otto sezioni, nelle regioni Lombardia (Brescia), Emilia-Romagna (Parma), Lazio (Latina), Abruzzi (Pescara), Campania (Salerno), Puglia (Lecce), Calabria (Reggio Calabria), Sicilia (Catania).

1.2 Competenza

Con D.P.R. 18 aprile 1975, n. 277 furono stabilite le sedi (già sopraindicate) e le circoscrizioni di tutte sezioni staccate, tranne che per il Lazio, per il quale si provvide con D.P.R. 11 agosto 1975, n. 552.

Le Sezioni staccate corrispondono territorialmente ad una Corte d'appello, ad eccezione di Parma, Pescara e Latina. In realtà, poi la Sezione di Lecce coincide con la Corte d'appello di Lecce inclusa la Sezione distaccata di Corte di Appello di Taranto, mentre la Sezione di Catania comprende tre Corti d'appello, ovvero Catania, Messina e Caltanissetta (per la provincia di Enna).

1.3 Situazione del contenzioso

La Sezione staccata di Catania registra 3.334 ricorsi depositati nel 2013, a fronte di 3.237 della sede di Palermo, ed una pendenza pari a 53.161 ricorsi, alla data del 17 giugno 2014.

La sezione di Lecce presenta 2.286 ricorsi depositati nel 2013, a fronte di 1.728 della sede di Bari, ed una pendenza pari a 4.836 ricorsi.

¹ Per agevolare tale attività istruttoria si allegano al presente scritto due tabelle contenenti alcuni dati rilevanti.

La Sezione staccata di Salerno ha 2.431 ricorsi depositati nel 2013, a fronte di 6.269 della sede di Napoli, ed una pendenza pari a 13.546 ricorsi.

A Brescia sono stati prodotti 1.211 ricorsi, a fronte di 3.239 della sede di Milano, ed una pendenza pari a 3.983 ricorsi.

Reggio Calabria ne ha 767, a fronte di 1.789 di Catanzaro, con una pendenza di 4.173 ricorsi.

Presso la sede di Pescara i ricorsi depositati ammontano a 523, a fronte di 958 della sede de L'Aquila, con una pendenza di 492 ricorsi.

La Sezione di Parma ha 373 ricorsi depositati, a fronte di 1.102 della sede di Bologna, con una pendenza di 1.052 ricorsi.

1.4 Personale di magistratura e amministrativo

Per quanto riguarda il personale di magistratura, Catania, Lecce e Salerno dispongono di un numero elevato di magistrati, rispettivamente 17 (su 25 previsti dalla dotazione organica), 15 (su 16 previsti) e 11 (su 14 previsti).

La sede di Brescia ha 7 magistrati, quella di Latina ne ha 6. A seguire vi sono Pescara (4 magistrati su 5 previsti dalla pianta organica) e Reggio Calabria (4 su 7), in ultimo Parma con 3 magistrati.

Delle otto sedi, quattro (Salerno, Parma, Latina e Brescia) dispongono di un dirigente *ad interim*.

Relativamente al personale amministrativo, la Sezione staccata di Catania dispone di 30 unità organiche, quella di Salerno di 24, Lecce di 22, Latina di 15, Reggio Calabria di 14, Brescia e Pescara di 12 e Parma di 8.

Si precisa inoltre che tutte le distanze tra le sedi staccate e le sedi capoluogo superano i 50 km.

1.5 Immobili occupati dalle sezioni staccate

Cinque Sezioni staccate su otto hanno sede in immobili demaniali. Sono in affitto e/o locazione da un privato solo Catania, Pescara e Parma. La Sezione staccata di Lecce ha sede in un immobile demaniale e in minima parte (alcuni locali) è in locazione.

1.6 Immobili a disposizione dei tribunali amministrativi regionali “capoluogo”

La soppressione delle sedi staccate impone il trasferimento del personale, mobilio, attrezzature (comprese quelle informatiche) e archivi nelle sedi regionali (Milano, Bologna, Roma, L'Aquila, Napoli, Bari, Catanzaro e Palermo).

Tra queste sedi l'unica che sembra in grado (salvo le verifiche tecniche per gli archivi) di assorbire le dotazioni delle Sezioni staccate è Bologna.

La questione della capienza degli immobili è di rilievo considerato che la gran parte dei T.A.R. accorpanti non è ubicata in edifici demaniali.

Per il reperimento di idonei spazi aggiuntivi il decreto-legge non prevede alcuna copertura finanziaria.

1.7 Segue: trasferimento organizzativo ed informatico entro il 1° ottobre 2014

Ferma restando la diffusa carenza di spazi per raccogliere uomini e mezzi delle Sezioni staccate, la data prevista per la soppressione imporrebbe gli inizi delle operazioni di trasferimento nel periodo estivo, ancor prima della scadenza del termine feriale.

La tempistica sembra quindi impossibile da rispettare e tale da creare una situazione ingestibile, che si rifletterebbe sull'efficienza generale della giustizia amministrativa e quindi sui diritti dei cittadini, per cui sarebbe auspicabile la previsione di un termine congruo con le esigenze concrete.

Anche per le operazioni di trasloco il decreto-legge non prevede alcuna copertura finanziaria.

La Giustizia amministrativa è dotata di un proprio sistema informatico (denominato NSIGA) che collega gli uffici centrali con tutte le sedi attive.

La completa dematerializzazione degli atti processuali è in dirittura d'arrivo, poiché si sta procedendo alle verifiche ai fini del collaudo del sistema.

Per l'ultimazione del processo è richiesta solo la firma digitale, prevista, d'altronde, dallo stesso decreto-legge (articolo 38), seppur in una disposizione priva di un apposito stanziamento.

In definitiva, la soppressione di sedi comporterebbe la necessità di un adeguamento immediato del sistema informatico. Tale modifica invece non può prescindere da un'apposita progettazione (e quindi da un certo lasso temporale, incompatibile con la scadenza del 1° ottobre) e da uno stanziamento di fondi (anch'esso non contemplato dal decreto).

In sostanza, le operazioni di trasferimento e di riallocazione, che per la giustizia ordinaria si sono svolte lungo l'arco di due anni, necessitano di un termine comunque non inferiore a centoottanta giorni.

2. Sulla regolarizzazione dei requisiti formali per la partecipazione alle gare d'appalto (art. 39)

Questo Consiglio di Presidenza, sulla base delle indicazioni più volte in tal senso espresse dalla giurisprudenza amministrativa, condivide il contenuto della norma, che va nella direzione che punta a valorizzare gli interessi sostanziali in gioco e senza soverchie concessioni a vincoli di forma, propria dello stesso diritto europeo ed utile allo snellimento dei giudizi in materia di gare d'appalto.

3. Sulla velocizzazione dei processi in materia di appalti pubblici (art. 40)

3.1 L'auspicata accelerazione dei giudizi in materia di appalti deve essere ragionevolmente sostenibile.

A tale scopo questo Consiglio di Presidenza ritiene preferibile un lieve ampliamento dei termini che renda praticabile l'effettiva trattazione delle controversie in materia di appalti e garantisca l'effettività della difesa delle parti pubbliche

3.2 L'obiettivo della velocizzazione dei processi in materia di appalti, perseguito dalla norma in esame, può essere razionalmente ed efficacemente realizzato attraverso non solo la previsione di termini più brevi, ma anche con un rafforzamento del principio di sinteticità degli atti delle parti.

Questo principio trova già espresso riconoscimento nell'art. 3 del codice del processo amministrativo e nell'art. 47 del Regolamento della Corte europea dei diritti dell'uomo. Esso assume inoltre rilievo in quanto strumentale all'attuazione della ragionevole durata del processo (art. 111 Cost. e art. 6 Convenzione europea dei diritti dell'uomo).

Dovrebbe però essere declinato in modo più stringente nel processo in materia di appalti, per non rendere la misura dell'accorciamento dei termini del tutto irrealistica.

3.3 Corre l'obbligo di evidenziare che il pur lodevole obiettivo dell'accelerazione processuale non risolve il più vasto e complesso problema delle disfunzioni in materia di appalti, che è prevalentemente costituito dal pleorico numero delle stazioni appaltanti, dalla carenza di progettazione, dalla conseguente proliferazione delle varianti in corso d'opera, dal depotenziamento dei controlli amministrativi. L'occasione della riscrittura del codice dei contratti pubblici, anche al fine del recepimento delle ultime direttive comunitarie, dovrà essere utilmente colta dal legislatore ai fini della semplificazione e della maggiore efficacia.

4. Sul ricambio generazionale (art. 1)

Va anzitutto premesso che la consistenza numerica della magistratura amministrativa risulta in Italia ben inferiore a quella di altri Paesi (450 giudici, a fronte di 1.200 in Francia e 2.500 in Germania).

Il Consiglio di Presidenza, pur valutando positivamente la norma che abroga il trattenimento in servizio dei magistrati, sino al 31.12.2015 deve osservare che il conseguente collocamento a riposo a quella data di 61 magistrati, rende evidente l'urgenza del concorso a 33 posti di referendario che non è stato ancora avviato e che era stato proposto rispetto ad un sotto organico complessivo della giustizia amministrativa, già preesistente alle misure introdotte dal D.L., di oltre 70 unità.

La situazione degli Uffici giudiziari, tanto più in presenza di disposizioni acceleratorie sul rito degli appalti, fa emergere una fortissima esigenza di ricopertura degli organici depauperati a seguito delle misure introdotte dall'art 1 del D.L. in esame e di un adeguato aumento dell'organico sia per i Tribunali che per il Consiglio di Stato, in misura di almeno il 10% dell'attuale pianta organica.

Detto aumento della dotazione organica si rende necessario per assicurare la tempestività anche dei giudizi amministrativi sottoposti a rito ordinario, che hanno

spesso un notevole impatto nella vita quotidiana dei Cittadini e delle Imprese, tra cui, in particolare, i giudizi in materia di diritti fondamentali (salute e scuola), edilizia ed urbanistica (concessioni, permessi e demolizioni), commercio.

5. Sul processo telematico (art. 44)

Il processo telematico costituisce un importante strumento per migliorare gli standard di efficienza nell'erogazione del servizio giustizia amministrativa ai cittadini.

Per la giustizia amministrativa esso è regolato, nel decreto legge in esame, dall'art. 42. Si suggerisce però di aggiungere all'art. 44, volto a garantire l'obbligatorietà del processo telematico dinanzi ai tribunali ordinari entro tempi celeri, anche un riferimento alla giustizia amministrativa, previa individuazione di un termine adeguato, che potrebbe o coincidere con quello previsto per i tribunali ordinari o previa individuazione di un altro termine congruo, eventualmente su parere del Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa.

6. Sull'Ufficio del processo (art. 50)

Si propone di estendere l'ufficio del processo ai tribunali amministrativi regionali e al Consiglio di Stato, in quanto incarna una nuova modalità organizzativa opportuna ai fini di maggior celerità ed efficienza.

Occorre quindi procedere ad una riformulazione dell'art. 50 che inserisca gli opportuni riferimenti agli organi della giustizia amministrativa rilevanti.

7. Sull'impugnazione degli atti del CSM (art. 2)

L'art. 2, quarto comma, del decreto legge 90 del 2014, prevede che alle impugnazioni concernenti i provvedimenti di conferimento o conferma di incarichi direttivi e semi direttivi dei magistrati dell'ordine giudiziario si applica il rito dell'art. 119 del codice del processo amministrativo.

La disposizione appare opportuna, in considerazione dell'estrema importanza delle controversie di cui si tratta.

Suscita invece forte perplessità la disposizione, contenuta nel medesimo comma, secondo la quale il controllo del giudice amministrativo in tali controversie ha per oggetto i vizi di violazione di legge e di eccesso di potere manifesto.

La norma, se intesa come limitativa del diritto di difesa dei magistrati appare in contrasto con l'art. 24 della costituzione, in quanto attribuisce ai medesimi una tutela giurisdizionale inferiore a quella attribuita a "tutti" dall'art. 24 e dall'art. 113 secondo comma della Costituzione, che vieta di limitare i motivi di ricorso per

determinate categorie di atti; se la norma costituisce invece riaffermazione del principio generale, secondo il quale “*tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi*” la stessa risulta superflua e fonte di equivoci interpretativi.

In generale si osserva che forse, essendo in corso una riforma generale del C.S.M., sarebbe più opportuno che anche queste modifiche processuali fossero ricondotte in quell’ambito, per evitare che modifiche parziali introdotte oggi divengano nel giro di pochi mesi inadeguate.

8. Sugli incarichi di diretta collaborazione dei magistrati (art. 8)

Il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa nell’ottica della razionalizzazione degli incarichi di servizio presso le istituzioni, che condivide pienamente, evidenzia la criticità interpretativa dell’art. 8, primo comma lett. a), secondo cui sono obbligati al fuori ruolo i magistrati incaricati nei ruoli apicali e semi apicali, “compresi quelli, comunque denominati, negli uffici di diretta collaborazione”. La norma potrebbe aprirsi ad una lettura nel senso dell’ampliamento della categoria degli incarichi soggetti al fuori ruolo, fino a comprendere anche quelli di consigliere giuridico; la norma quindi potrebbe produrre un effetto perverso di incentivo alla “fuga dalla giurisdizione” verso incarichi istituzionali di minor rilievo, con l’effetto di svuotamento della Giustizia Amministrativa che potrebbe incidere sull’efficienza.

Con queste osservazioni il Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa ribadisce con spirito costruttivo la propria collaborazione nei confronti del Parlamento e del Governo lungo il necessario cammino delle riforme.