**PER UNA RIFORMA INTELLIGENTE DELLA P.A.**

**E DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA**

*Documento per la discussione e proposte degli Avvocati Amministrativisti*

**Premessa**

Le indiscrezioni su un probabile riordinamento della Giustizia Amministrativa si rincorrono fin dall’emergere di un sentiment nazionale di razionalizzazione della spesa pubblica e riduzione degli sprechi.

Da qualche tempo è cresciuta una certa insofferenza nei confronti di questo ramo della Giustizia: fin dall’inizio di quest’anno si è iniziato a parlare di un accorpamento dei Tribunali Amministrativi Regionali (TAR), di una riduzione del loro numero e dei loro poteri, fino a presagire una loro totale cancellazione e riassorbimento negli organi della Giustizia Civile.

Con l’avvento del Governo Renzi, la vicenda si è legata a doppio filo alla Riforma della Pubblica Amministrazione, recentemente presentata dal Premier e dal Ministro per la PA Marianna Madia. Le due autorità hanno redatto una lettera indirizzata a tutti i dipendenti pubblici italiani, in cui si enunciano i principi fondanti della riforma voluta. Le consultazioni sul tema saranno chiuse il 30 maggio. Il 13 giugno il Consiglio dei Ministri discuterà la proposta di riforma disegnata anche tenendo in considerazione le segnalazioni che arriveranno dai cittadini. Il Decreto verrà quindi presentato ufficialmente e comincerà poi l’iter di approvazione in Parlamento.

**Le accuse mosse alla Giustizia Amministrativa**

Molte delle accuse che vengono mosse alla macchina della Giustizia Amministrativa, tra cui il suo essere lenta e costosa per le casse statali, sono in realtà infondate. Un elemento da non trascurare è la confusione che spesso regna tra i cittadini a proposito delle competenze e delle modalità di esecuzione della Giustizia Amministrativa rispetto a quella Civile.

**1. Inutilità**. Il ramo amministrativo della Giustizia si configura come organo di controllo imprescindibile dell’operato della Pubblica Amministrazione nei confronti dei cittadini: visti i tanti casi che riempiono le pagine di cronaca a proposito di atti di corruzione e abusi di potere da parte dei funzionari statali di vario livello, siamo sicuri che l’Italia possa permettersi di privarsi di un tale organo di controllo e giustizia? Nel Def si legge che il nostro Paese non potrà essere competitivo e attrattivo per gli investitori stranieri fino a quando la macchina burocratica non sarà snellita e semplificata: è un assunto senz’altro condivisibile, ma bisogna anche tenere in conto che un paese che non assicuri la trasparenza e la legittimità dell’agire della Pubblica Amministrazione non può che scoraggiare gli investimenti ancora di più. Il grado di civiltà di una società si misura dalla possibilità, per cittadini e imprese, di reagire di fronte alla violazione dei loro interessi e diritti e di ottenere adeguata tutela. Politici e burocrati affermano di essere ostacolati dai controlli e dalle regole sulle procedure, sebbene il controllo giurisdizionale dell’attività della Pubblica Amministrazione costituisca una garanzia fondamentale per le posizioni giuridiche e gli interessi di cittadini e imprese.

**2. Celerità dei giudizi**. L’erronea percezione di lentezza della macchina della Giustizia Amministrativa deriva da una confusione con il processo Civile. Contrariamente ad esso, infatti, il processo amministrativo prevede solo due gradi di giudizio e risulta essere sostanzialmente coerente con le tempistiche fissate dalla Corte Europea dei Diritti Umani in merito (pari a un massimo di tre anni per il primo grado e di due anni per il secondo).

Il tanto criticato potere di sospensiva, o giudizio cautelare, che il Premier Renzi vorrebbe attenuare, sia da parte dei TAR che del Consiglio di Stato ha tempi rapidi (uno dei pochi processi che si celebrano nel giro di qualche settimana) ed è strumentale all’effettiva tutela giurisdizionale del ricorrente che ha ragione, che non deve subire un danno dalla durata del processo. Sicuramente emergono elementi di inefficienza, per esempio l’eccessiva concentrazione di giudizi a livello del TAR del Lazio, ma la loro soluzione non va di certo trovata nell’abolizione o nella diminuzione dei Tribunali Regionali. Piuttosto occorre fare ricorso più spesso alla pronuncia di merito in forma breve, di cui nel 2013 si è fatto uso in oltre il 20% delle sentenze di primo grado e nell’8% delle controversie affrontate dal Consiglio di Stato, che tuttavia comportano una maggiore complessità. In ogni caso, le sentenze dei TAR sono state impugnate soltanto nell’8% dei casi. Non bisogna infine pensare, come sembra fare il Premier Renzi, che i ricorsi in materia di appalti pubblici, per i quali viene lamentato appunto il potere di sospensiva che blocca di fatto le opere pubbliche, siano i più numerosi: la Giustizia Amministrativa si occupa di una grande varietà ed eterogeneità di argomenti, e i ricorsi in materia di appalti pubblici di lavori, servizi e forniture sono stati nel 2013 solo il 5,8% per i TAR e il 12,3% per il Consiglio di Stato.

**3. La produttività.** Non bisogna pensare che la Giustizia Amministrativa pesi sulle casse dell’Erario in maniera incoerente con la mole di lavoro che ogni anno viene chiesta a questo ramo della Giustizia. Il numero dei procedimenti pendenti in questi anni sta diminuendo e nel 2013 il numero dei giudizi definiti presso i Tribunali Amministrativi Regionali e presso il Consiglio di Stato è pari a quasi il doppio dei nuovi ricorsi pervenuti (114.592 contro 64.483). Il dato appare ancora più significativo se si pensa che lo scorso anno si è assistito a un aumento dei nuovi ricorsi, 64.483, appunto, rispetto ai 60.668 del 2012. La spesa complessiva di 205.176.990,71 € illustrata nel Conto Finanziario 2012 del Consiglio di Stato e dei TAR appare allora giustificata. In altri paesi Europei, i giudici amministrativi sono ben più numerosi che in Italia: a fronte dei 450 giudici italiani, in Germania se ne contano 2.500 mentre in Francia 1.200. Addirittura, un paese come la Grecia conta 700 giudici amministrativi. I veri costi che al momento appaiono troppo elevati sono quelli che i cittadini e le imprese italiane sono costretti a sostenere per rivolgersi alla Giustizia Amministrativa, ed è proprio su queste cifre che bisogna intervenire per rendere questo ramo della Giustizia davvero egualitario.

**4. Specializzazione e Giurisdizione unica**. Il principio dell’unitarietà della giurisdizione è da intendersi in senso funzionale e non organico, con la divisione dei giudici in vari ordini indipendenti. Questo principio è di origine costituzionale e risponde all’esigenza della tutela giurisdizionale nei confronti della PA nel rispetto del principio di separazione dei poteri. Da ciò si evince che il confluire della Giustizia Amministrativa in quella Civile sarebbe un grave errore, che porterebbe anche a un allungamento notevole dei tempi processuali. La riforma forense prospettata va poi nella direzione di una sempre maggior specializzazione di magistrati e avvocati. È errato quindi sostenere che la Giustizia Amministrativa non abbia una sua specificità professionale e possa quindi essere esercitata anche dagli organi della Giustizia Civile.

**La ricetta per una riforma intelligente della PA e del processo amministrativo**

**1. Riforma della PA, nuovi controlli e ADR.** È necessario tener presente che intervenire solo sul processo amministrativo ha poco senso, perché Pubblica Amministrazione e giustizia sulla stessa sono fenomeni legati. Il ricorso agli strumenti del contenzioso si deve combattere innanzitutto operando per rafforzare i presidi di legalità e correttezza dell’azione amministrativa, in primo luogo ripristinando un sistema efficace di controllo. Lo smantellamento dei controlli è stato un effetto collaterale della voglia di semplificazione degli scorsi anni. Per rendere la Pubblica Amministrazione sempre più simile alle aziende in termini di efficienza, occorre che lo sia anche da un punto di vista decisionale, liberandola da un eccesso di norme speciali. Va ridata centralità ed uniformità alla disciplina generale del procedimento amministrativo, rafforzando la figura del funzionario responsabile. In altri paesi, come in Germania, inoltre, molti contenziosi sono evitati perché la PA riconosce le proprie mancanze prima dell’inizio del giudizio. Il recepimento delle nuove direttive europee in materia di appalti pubblici, allora, potrebbe diventare un’occasione per introdurre rimedi alternativi al contenzioso e strumenti di ADR (Alternative Disputes Resolution Methods).

**2. Lotta contro il silenzio della PA.** Senza un giudice che possa intervenire in tempi rapidi, illegalità e corruzione avanzerebbero ancora di più e soprattutto non potrebbe più essere garantito il precetto aureo del diritto amministrativo, che impone di conseguire il pubblico interesse con il minor sacrificio possibile della libertà e degli interessi dei singoli cittadini. Una riforma della Giustizia Amministrativa deve dunque andare nella direzione di maggiore tutela del cittadino stesso, in un’ottica di potenziamento dell’utilizzo dei ricorsi contro una patologica inerzia della PA.

**3. Lotta alla non esecuzione della sentenza**. Occorre porre fine ai troppi i casi in cui la pronuncia del Giudice resta ineseguita, privando il cittadino di ciò per cui ha vittoriosamente agito in giudizio. La tutela del cittadino risulta infatti maggiormente garantita laddove si tratta di privare di efficacia l’atto impugnato, mentre la faccenda resta tuttora complicata nei casi in cui alla pronuncia dovrebbe seguire un’attività da parte della PA: questo è un problema fondamentale da affrontare se si vuole rafforzare la tutela in sede di giurisdizione amministrativa.

**4. Migliore organizzazione**. Il Codice è stato completamente rivisto nel 2010: non serve allora cambiarlo ulteriormente, ma piuttosto far funzionare meglio i processi in nome di un migliore assetto organizzativo, di riduzione e ridistribuzione dei carichi di lavoro, e di informatizzazione dei processi. Un buon impulso in questa direzione è rappresentato dall’immissione in servizio presso i TAR di 30 nuovi referendari avvenuta all’inizio di quest’anno e dal programma straordinario di smaltimento dell’arretrato, rinnovato anche per quest’anno dal Consiglio di Presidenza. Come in tutti gli altri ambiti della PA, infine, occorre saper sfruttare le opportunità offerte dalle nuove tecnologie per incrementare la semplificazione e la trasparenza dei processi amministrativi.

**5. Accessibilità**. Occorre ridimensionare la tassazione dei ricorsi, attualmente troppo elevata, che si configura come un ostacolo a cittadini e imprese che vogliono veder riconosciuti i loro diritti nei confronti di una Pubblica Amministrazione in difetto. Basti pensare che per quanto riguarda i soli ricorsi in materia di appalti pubblici, un’impresa che intenda contestare davanti al giudice civile la risoluzione del contratto di appalto di valore pari a € 201.000,00, sosterrà un contributo unificato pari ad € 660,00 nel primo grado, € 990,00 in appello e € 1.320,00 in Cassazione, per un totale di € 2.970,00. Se invece l’impresa volesse contestare davanti al giudice amministrativo il procedimento precedente alla stipula del contratto, dovrà preventivare un costo di addirittura € 24.000,00 per il pagamento del contributo unificato (fonte: TRGA, SEZ. TRENTO - ordinanza 29 gennaio 2014 n. 23). Questo esempio ci fa capire che questa situazione rende il processo amministrativo antieconomico se non inaccessibile per i soggetti più deboli.

**6. L’appello e la concentrazione delle questioni davanti ad un solo giudice**. Va ripensato il sistema dell’appello, strumento oggi scarsamente praticato: una delle soluzioni possibili è quella di creare delle sezioni interregionali del Consiglio di Stato. Altro punto da affrontare è la concentrazione dei contenziosi accidentali di natura civile sorti nell’ambito del processo amministrativo, che riduca i tempi di attesa del giudizio in quanto il giudice amministrativo verrebbe dotato dei medesimi poteri istruttori del giudice civile.

**7. Imparzialità del giudice amministrativo**. Occorre assicurare alla Giustizia Amministrativa il massimo grado di efficienza e imparzialità ponendo fine alla prassi del distaccamento dei magistrati amministrativi presso gli apparati burocratici dello Stato o altre Amministrazioni. La “fuga” dei magistrati verso altri incarichi depotenzia l’azione della Giustizia e introduce elementi di potenziale conflitto, soprattutto poiché spesso il distaccamento avviene all’interno di Amministrazioni che sono potenzialmente parte di giudizi. Il bisogno di magistrati amministrativi da parte dello Stato per esercitare la sua azione non fa altro che confermare la loro grande qualificazione e professionalità, tuttavia la modalità più efficace di coinvolgimento non può essere il distaccamento temporaneo, ma deve necessariamente concretizzarsi in un trasferimento di carattere definitivo.

**UNA - Unione Nazionale degli Avvocati Amministrativisti**, fondata nel 2014 a Roma per iniziativa di diciotto camere amministrative e società regionali operanti presso tutte le giurisdizioni amministrative e contabili, ha tra i suoi scopi principali quelli di valorizzare la figura e l’attività dell’avvocato amministrativista e di promuovere l’efficienza del processo amministrativo e la buona amministrazione.

Del primo consiglio direttivo fanno parte gli avvocati: Umberto Fantigrossi (Presidente), Mario Sanino (Vice Presidente), Franco Gagliardi La Gala (Vice Presidente), Franco Zambelli (Segretario), Daniela Anselmi (Tesoriere), Alessandra Carozzo e Salvatore Giuseppe Raimondi.

**Press contact:**

GPG Associati – Tel. 02/6696606

Maria Alessio Ruffo/Ilenia Sarman

maria.alessio@gpg-associati.it

i.sarman@gpg-associati.it – 347/9279725