

Il "giudizio amministrativo" e le recentissime prospettive di riforma del Legislatore.

mercoledì 19 agosto 2009

Ultimo aggiornamento mercoledì 19 agosto 2009

di Giovanni Attilio De Martin. Ho letto su stampa accreditata e mi pare utile riproporre all'attenzione dei lettori del sito quanto segue. La Legge 18 giugno 2009, n. 69, di riforma del processo civile, ha concesso al Governo un'ampia delega legislativa per riformare il Giudizio Amministrativo con due obiettivi prioritari: a) accrescerne l'effettività e la celerità; b) riordinare le norme stratificate nel tempo e disperse in molteplici testi normativi. Nel contempo e quasi in contestualità il Parlamento medesimo ha approvato due leggi affette dal vizio al quale la L. n. 69/2009 cerca di rimediare, ossia approvare norme processuali "speciali" riferite a singole materie. Quasi che il processo, anziché essere uno strumento neutro pensato per risolvere tutti i tipi controversie, dovesse, esso stesso, adattarsi, in volta in volta, ai singoli settori regolati. La prima "disposizione speciale" è contenuta nella Legge comunitaria dell'anno 2009, vale a dire la L. 7 luglio 2009, n. 88 e riguarda i contratti pubblici. L'articolo 44 del citato corpus normativo contiene una delega al Governo per recepire la direttiva comunitaria 2007/66/CE sulle procedure di ricorso in materia di appalti pubblici. La seconda "disposizione speciale" introduce norme differenziate per quanto concerne il settore energetico (nucleare, rigassificatori, gasdotti e così via). Questa seconda disposizione normativa detta deroghe concernenti, essenzialmente ma non solo, la competenza territoriale e funzionale attribuita al T.A.R. per il Lazio, esclusi i provvedimenti di competenza dell'Autorità per l'energia elettrica ed il gas, la cui cognizione risulta assegnata al T.A.R. per la Lombardia. Più nel concreto che cosa prevedono le due ricordate deleghe legislative? La delega "principale", contenuta nella citata Legge n. 69/2009, prevede un ammodernamento del rito ordinario e la revisione di tutti i riti speciali, potendo sfociare il suo esercizio nella redazione di un Codice Amministrativo Unitario. Sul punto si deve rilevare che, per oltre un secolo, il Giudizio Amministrativo ha mantenuto una struttura alquanto semplice; la sua funzione risultava essenzialmente preordinata ad ottenere l'annullamento degli atti e provvedimenti amministrativi illegittimi, lesivi degli interessi legittimi dei cittadini; esso, inoltre, aveva la funzione di tutelare i dipendenti pubblici nei confronti della P.A. datrice di lavoro. Una siffatta struttura è cominciata a mutare con la L. 21 luglio 2000, n. 205, la quale, preso atto della epocale svolta sancita dalla Corte Suprema di Cassazione con la sentenza n. 500/1999, ha introdotto nel Giudizio Amministrativo, per l'appunto, l'azione di condanna al risarcimento dei danni da violazione di interessi legittimi, unitamente ad altri tipi di azioni come (in via esemplificativa ma non esaustiva) quelle preordinate a contrastare l'inerzia (il silenzio - inadempimento) della P.A. ovvero ancora quelle poste a tutela del diritto di accesso agli atti e documenti amministrativi. Siffatte non eludibili sopravvenienze normative hanno arricchito la struttura originaria del Giudizio Amministrativo ma, nel contempo, hanno determinato l'insorgere di non poche, né lievi problematiche di natura processuale e contrasti fra Giudice Amministrativo e Giudice Ordinario, peraltro, allo stato, non ancora del tutto ricomposti. Peraltro, dall'anno 2000 in poi innumerevoli leggi e leggine hanno introdotto molteplici "riti speciali" (aventi ad oggetto - anche in questo caso, in via esemplificativa ma non esaustiva - gli appalti pubblici, il contenzioso elettorale, il contenzioso sportivo, il diritto dell'immigrazione e così via) con disposizioni normative derogatorie in tema, ad esempio, di giurisdizione, di termini processuali, di competenza territoriale e funzionale dei T.A.R. ed adempimenti formali delle più svariate nature. Si è venuto a creare, pertanto, un ginepraio di norme nel quale, talora, possono rimanere impigliati anche gli addetti ai lavori. L'illusione del Legislatore è che abbreviando i termini processuali o modificando un qualche altro adempimento formale il fattore tempo del processo si riduca e, quindi, come logica e paradigmatica conseguenza, aumenti l'effettività della tutela. Molte norme acceleratorie (in special modo in materia di opere pubbliche) sembrano, inoltre, influenzate dalle ricorrenti accuse rivolte ai T.A.R. di "bloccare i cantieri" (usando una non elegante ed abusata espressione del gergo comune). E proprio in questo "punto di frattura" si inserisce la delega per il recepimento della direttiva comunitaria sulle impugnative in materia di appalti pubblici. Ad avviso dei primi commenti, i criteri della delega vanno ben oltre la necessità di conformare le norme processuali vigenti in Italia alla normativa comunitaria. Le norme contenute nella Legge di delegazione aggiungono, infatti, disposizioni acceleratorie, quali la riduzione del termine per proporre ricorso da 60 giorni ad un massimo di 30 giorni (ed in questo caso si tratterebbe di un ritorno alle leggine di riforma del Giudizio amministrativo in materia di appalti pubblici di fine anni novanta), oppure la previsione (peraltro, a ben pensare, non del tutto inopportuna sul piano della prassi processuale) secondo la quale "tutti i ricorsi e scritti di parte e provvedimenti del Giudice hanno forma sintetica". Ma come ben sappiamo "la sintesi" implica un'analisi assai dettagliata delle concrete fattispecie ed una conoscenza quasi certosina della documentazione. Nei prossimi mesi, dunque, l'Esecutivo, nell'esercizio delle due diverse deleghe ad esso attribuite dal Parlamento, dovrà operare fra "Scilla e Cariddi", destreggiandosi tra l'obiettivo di un riordino generale del Giudizio Amministrativo, che includa anche la revisione e razionalizzazione dei riti speciali, e la disciplina di un "rito speciale" di nuovo conio avente ad oggetto gli appalti pubblici. Non potendo esso Esecutivo, inoltre, sanare l'obiettiva incoerenza di dover ripartire le controversie in materia energetica fra il T.A.R. per il Lazio ed il T.A.R. per la Lombardia. Il presente modesto contributo riflette, come sempre, le opinioni di colui che lo ha redatto e ciò sul fondamento dei contributi di cui si diceva in premessa. Padova, lì 02.08.2009 Giovanni Attilio De Martin