

GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA –10 PUNTI PER CAMBIARE

Ogni ipotesi di riforma della Giustizia Amministrativa non può tralasciare alcuni nodi che attengono alla Amministrazione e non alla Giustizia, ma che su questa riverberano tutti i propri effetti ed anch'essi, quindi, vanno risolti perché la "Giustizia Amministrativa" funzioni:

1. Qualità, quantità e livelli di normazione, complicati dal riconoscimento del potere legislativo e regolamentare a più Enti ed Autorità;
2. Necessità di un controllo preventivo oltre a quelli successivi già previsti. E' necessario anche un ripensamento del ruolo e delle attribuzioni della Corte dei Conti, nell'ambito di una complessiva rivisitazione della attività di controllo sulla PA. Il Giudice Amministrativo costituisce l'unico momento di controllo della attività amministrativa; trattandosi di un livello giustiziale, gli impatti delle decisioni non possono che risultare "distruttivi" delle posizioni in gioco, pubbliche e private.

E' poi necessario ripensare al sistema della giustizia amministrativa, andando verso una unica giurisdizione con sezioni speciali di diritto amministrativo e quindi, eliminando il criterio di ripartizione tra Giudice Amministrativo e Giudice Ordinario ovvero la distinzione tra interesse legittimo e diritto soggettivo come criterio discrezionale tra le due giurisdizioni, e ciò al fine di garantire una maggiore tutela ed aggiungo, una maggiore certezza alle posizioni da tutelare nei confronti della Pubblica Amministrazione oltreché una crescente "armonizzazione" con gli altri sistemi europei così che vi sia – anche sul piano giuridico-processuale – una migliore interlocuzione sul piano comunitario. Ricordiamo che a livello europeo non esiste la categoria giuridica degli interessi legittimi ma solo quella dei diritti. Tale sottolineatura serve al contempo ad evidenziare come affermazioni giornalistiche sempre più ricorrenti come quella che pretende l'abolizione dei TAR avrebbe solo il significato di sottrarre una gran parte delle posizioni giuridiche – quelle cd degli interessi legittimi – ad una adeguata tutela, riconosciuta da sempre anche dalla Carta costituzionale.

Ma torniamo alla proposta di improntare il nostro sistema giustiziale al principio della unicità della giurisdizione: modifiche di tale rilevanza comportano la **necessità di modificare la Carta costituzionale** ed un progetto di riforma di questo impatto sarebbe, oggi, di difficile percorribilità in un Parlamento già gravato da altri più importanti progetti di riforma; ciò non toglie che esso debba porsi come obiettivo del legislatore costituzionale, se pur a medio/lungo termine. Queste brevi riflessioni vogliamo appuntarle, perché possano essere riprese in futuro.

Tutto ciò premesso,

oggi, in considerazione dell'urgenza di approdare presto a riforme che determinino una ulteriore accelerazione dei tempi di decisione della Giustizia Amministrativa, si potrebbe pensare a modifiche che **a Costituzione invariata**, possano essere approvate seguendo quindi la strada della legge ordinaria:

1. Articolazione territoriale del **Giudice di Appello, con sezioni macroregionali**, avente funzioni esclusivamente giurisdizionali, come è previsto nell'ordinamento tedesco. La Corte potrebbe anche assorbire le competenze "giurisdizionali" della Corte dei Conti.

Il giudizio di primo grado resterebbe, quindi, ai Tar. Il secondo grado, invece, passerebbe ad una nuova Corte di Giustizia amministrativa che verrebbe a sostituire le sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato che resterebbe solo con sezioni consultive. Si riuscirebbe in questo modo a soddisfare sia l'esigenza di distinguere funzioni consultive e funzioni giurisdizionali, ponendole in capo a soggetti differenti, in ossequio al principio di indipendenza della funzione giurisdizionale dal Potere politico, sia approntare un giudice di appello più vicino ai territori e meno al "potere romano".

Tale soluzione porterebbe ad un minor costo del grado di appello, ad una accelerazione dei tempi di decisione del contenzioso e ad una migliore calendarizzazione che tenga conto delle esigenze territoriali ad avere rapide risposte su opere ed interventi. Quindi, il GA sarebbe Giudice del Territorio e non più Giudice del Potere. Nella medesima ottica, vanno letti gli interventi di cui ai punti 5) e 6).

2. La **Corte di Cassazione** potrebbe avere sezioni amministrative come ha oggi sezioni tributarie, civili e penali, assicurando così unicità di orientamento giurisprudenziale alla interpretazione delle leggi. Ricordiamo che a volte vi sono conflitti interpretativi tra Cassazione civile e Consiglio di Stato che così sarebbero eliminati. La articolazione del Giudice di Appello in sezioni macroregionali impone un diverso accesso al giudizio di Cassazione che oggi è limitato ai vizi di giurisdizione. Eventuali conflitti interpretativi vengono oggi risolti in sede di Assemblea Plenaria del Consiglio di Stato. In sede di riforma, troverebbero sede nel giudizio di Cassazione così allineando il processo amministrativo con quello civile e penale. La riforma del Giudice di Appello deve andare di pari passo con quella del giudizio in Cassazione. I punti 3 e 4 devono essere esaminati unitariamente.

3. Istituzione di un **Giudice monocratico amministrativo** (come in Germania – art. 6 Legge sul contenzioso amministrativo) per alcune materie e/o per importi sotto una data soglia (cfr. proposta Bicamerale). Tale proposta va nel senso della accelerazione dei tempi di decisione e ciò non solo per la diversa composizione del Organo giudicante e per una migliore calendarizzazione delle udienze, ma anche perché un diverso "contatto" tra Giudice e Parti potrebbe portare ad una composizione delle controversie, anche prima di arrivare alla decisione, come accade per le cause civili dove il Giudice ha la possibilità di portare le Parti ad un accordo, proprio in occasione di un libero e diretto rapporto nel corso delle udienze.

4. Prevedere **spazi di conciliazione giudiziale, su iniziativa dello stesso GA e dinanzi ad esso**, senza necessità di prevedere ulteriori organismi di mediazione, come per il processo civile. L'intervento del Giudice Amministrativo potrebbe portare le Pubbliche Amministrazioni, chiamate in giudizio, a provvedimenti di ritiro o di modifica degli atti impugnati e/o all'abbandono anticipato della

causa da parte del ricorrente, senza necessità, quindi, di addivenire ad una sentenza. Tale previsione si dovrebbe accompagnare ad una disposizione che limiti la responsabilità erariale del funzionario e che provveda a dotare l'avvocato pubblico di poteri conciliativi.

5. **Abolizione Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche** a favore di una Giurisdizione esclusiva sulle Acque da incardinarsi sia in I che in II grado presso il Giudice Ordinario (Tribunale e Corte Appello), ritenendo prevalente in materia la sussistenza di diritti.

6. **Alleggerimento competenze/ambito di Giurisdizione del TAR Lazio**, con la individuazione di competenze esclusive in capo a singoli TAR e/o Fori alternativi rispetto a quello del TAR Lazio, come succede nel processo civile. Tale disposizione andrebbe nel senso della accelerazione dei tempi processuali ed ancor prima nella vicinanza della “decisione” al Territorio.

7. **Rafforzamento della Indipendenza ed Autonomia della Magistratura Amministrativa**, mediante disposizioni sul reclutamento dei Magistrati e sui relativi incarichi.

8. **Incardinamento presso il Ministero della Giustizia del Ruolo della Magistratura Amministrativa e del personale amministrativo**, così come avviene per la Magistratura Ordinaria, in modo da uniformare ed ottimizzare l'organizzazione (ad es. facendo confluire il personale amministrativo dei Tribunali in un unico ruolo). Tale misura dovrebbe essere presa in un'ottica di efficientamento della macchina amministrativa.

9. **Riduzione ambito di competenza dell'Organo di autogestione della Magistratura Amministrativa** dal punto di vista meramente organizzativo (ad es. carichi di lavoro; organizzazione Tribunali e relativo personale).

10. **Rafforzamento delle Avvocature Pubbliche**, mediante la previsione di un Ruolo Unico ed una contrattualizzazione separata. E' necessario che sia rafforzata anche tale componente del processo, perché le singole PA abbiano al loro interno una sempre più efficiente ed efficace Avvocatura anche grazie a regole che dispongano sulle carriere e sulla mobilità tra Enti che permettano un arricchimento della relativa esperienza professionale.

Milano, 30 luglio 2014

Avv. Marilù Tamborino