



SPUNTI DI RIFLESSIONE SUL SISTEMA DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

L'attuale processo amministrativo assicura la qualità del servizio ?

Leggendo i contenuti della relazione sullo stato della Giustizia rassegnata dall'ultimo Ministro Guardasigilli appena pochi giorni or sono parrebbe di capire che di Giustizia Amministrativa non sia necessario affatto parlare in questo Paese.

Non c'è una sola riga dedicata a questo argomento nelle decine di cartelle elaborate dal Ministro il che dovrebbe far pensare che in Italia la Giustizia Amministrativa goda di ottima salute, che i processi si celebrino con celerità e che il servizio sia erogato con più che dignitosi standard di qualità complessiva.

Nella realtà delle cose, la circostanza per cui un cittadino frequentemente aspetta oltre cinque anni per vedere celebrata la prima udienza della propria causa costringe a domandarsi se non sia necessario procedere ad ulteriori, anche coraggiose, rivisitazioni della procedura amministrativa e dell'organizzazione del relativo sistema tenuto conto, peraltro, del fatto che l'ancora attuale struttura portante del processo (incarnata per una significativa parte dalla legge 1034/71 sui tribunali amministrativi regionali) è nata con la premessa che si trattasse di una disciplina provvisoria di cui sarebbe stato necessario ben presto verificare la tenuta.

La superiore domanda va posta al di là delle riflessioni che riguardino la necessità - colta invero da chiunque - di addivenire alla redazione di un testo unico delle leggi che disciplinano il processo amministrativo il quale sarebbe di grande utilità per gli interpreti ed a definitivo beneficio - è ovvio - di tutti gli utenti del servizio giustizia.

Il quesito va formulato, più che altro, perché è doveroso capire se ci troviamo di fronte attualmente ad **un processo amministrativo che al di là dell'astrattezza della buona procedura assicuri qualità (in senso stretto) e tempestività del servizio.**

In verità, sul piano della qualità, certamente è opinione diffusa che le pronunce della Magistratura Amministrativa Italiana siano, in generale, di elevato livello.

E' un dato acquisito, peraltro, quello secondo il quale ben tre quarti delle sentenze emesse in primo grado non vengono appellate mentre, tra quelle appellate, oltre la metà vengono poi confermate contribuendo alla formulazione dell'aritmetica conclusione che circa il 90 per cento delle soluzioni di controversie proviene direttamente dai giudici di primo grado.

Tuttavia, considerato che con l'introduzione della legge n. 205/2000 il giudice amministrativo è divenuto "prigioniero" di una pluralità di riti speciali ed accelerati da affrontare nel rispetto di tempi assai ristretti e nel presupposto di un organico ridottissimo già rispetto alle esigenze del rito ordinario, è comprensibile chiedersi se il giudice della sentenza semplificata, del decreto ingiuntivo, della sospensiva, dell'esecuzione della sospensiva, dell'istruttoria secondo il rito civile, dell'accesso ai documenti, del silenzio rifiuto, del giudizio accelerato in materia di appalti riesca ad essere anche il giudice del buon andamento dell'amministrazione e, dunque, un giudice messo in grado di garantire qualità.



Non può trascurarsi, invero, che al Giudice Amministrativo si chiede non solo rapidità ed efficacia nella risoluzione del caso concreto ma anche sentenze esaustive nella motivazione in grado di indicare linee interpretative il più possibile chiare delle norme più recenti e complesse in modo da fornire un ruolo di decisivo impulso per il buon andamento dell'amministrazione pubblica.

Una sentenza chiara ed esaustiva di un Tar, infatti, dà indirizzi utili ad evitare l'insorgere di tanti altri ricorsi avverso i provvedimenti delle amministrazioni sia perché queste ultime emetteranno migliori atti sia perché il cittadino, tramite i propri avvocati, potrà meglio valutare la proponibilità dei gravami evitando quelli possibilmente inutili.

E' di solare evidenza, quindi, che il problema della qualità del servizio non può essere mantenuto slegato dal problema della cronica carenza di organici nella Magistratura Amministrativa.

Dove, però, quest'ultimo problema incide maggiormente e manifesta profili, a nostro avviso, emergenziali è sulla tempestività (che è poi "qualità" sotto altro profilo) del servizio offerto con ricadute oramai evidenti sui legittimi interessi del cittadino (ed, in generale, anche sul buon andamento della Pubblica Amministrazione).

E come potrebbe essere altrimenti?

Attualmente vengono introitati oltre 75.000 ricorsi all'anno solo davanti ai Tribunali Amministrativi Regionali i quali – come risulta anche dai lavori parlamentari – sono stati istituiti nella previsione di doverne smaltire solo 15-16.000.

Le modifiche normative introdotte nel 2000 con la famosa legge n. 205 hanno permesso di frenare il pesante divario tra ricorsi introitati e ricorsi decisi grazie, tra l'altro, anche alla influenza sulla velocizzazione dei processi esercitata dai riti accelerati e speciali (quelli sugli appalti, sul silenzio, e sull'accesso agli atti, per esempio).

Se, infatti, prima dell'entrata in vigore della legge n. 205/2000 non si riusciva a smaltire più della metà dei circa 100.000 ricorsi annui allora introitati dai tribunali amministrativi, oggi diversi presidenti dei detti collegi di prima istanza possono fregiarsi nel corpo delle proprie relazioni annuali di apertura dell'anno giudiziario di aver smaltito nell'anno precedente una quantità di ricorsi pari a quelli introitati (i quali – detto per inciso – nel frattempo sono diminuiti)

Ma l'arretrato è immenso! E la sua esistenza contribuisce in maniera determinante a spostare di anni in avanti la trattazione dei processi.

Nel 2000 si contavano oltre 800.000 ricorsi pendenti che non potrebbero essere smaltiti se non con un impegno ultraventennale dei Tar a tempo pieno e il trend, dopo l'introduzione delle ultime norme, non si è invertito (subendo l'accumulo dell'arretrato solo una lieve flessione per via delle modifiche di cui alla citata legge n. 205/2000 tra cui l'astratto aumento dell'organico dei Tar di circa 60 magistrati).

Sotto questo profilo è interessante sottolineare come in ordinamenti simili al nostro, come quello tedesco, il rapporto tra numero di magistrati amministrativi e quantità di cause loro assegnate è superiore almeno di cinque volte quello italiano (mentre in Germania risultano pendenti ed "in arretrato" circa la metà dei ricorsi italiani) il che fa comprendere (assieme al dato secondo cui le somme spese per il funzionamento della Giustizia Amministrativa viaggiano nell'ordine dello 0,02 %



del bilancio nazionale) come lo Stato Italiano profonda ben pochi sforzi a favore di essa salvo poi a sprecare tanto se è vero che, ancora nel 2006, circa il 10 % delle somme a disposizione venivano destinate al pagamento di canoni di locazione annuali (con una somma di ben diciotto milioni di euro che potrebbero essere risparmiati e meglio utilizzati se i Tribunali fossero ubicati in immobili demaniali).

Non è, dunque, tempo a nostro avviso di concentrare le forze su possibili riforme della procedura vigente nella speranza che esse siano un “toccasana” per la velocizzazione dei processi bensì occorre, innanzitutto, investire in risorse umane (aumentando gli organici dei magistrati ed adeguando quelli del personale amministrativo) e rendere possibile lo smaltimento del pesantissimo arretrato e la celebrazione in tempi accettabili delle udienze di merito.

A tutt’oggi l’avvocato, incalzato dall’incolpevole e spazientito cittadino/cliente, non ha che una sola scelta: proporre dinnanzi al Giudice una istanza di sospensiva “strumentale” finalizzata ad ottenere così un qualche contatto con il Giudice sperando in una valutazione delle carte processuali non troppo incentrata sulla reale presenza del danno grave ed irreparabile oppure sul fatto che il Decidente si “intenerisca” e, previa rinuncia del ricorrente alla trattazione della sospensiva, “calendarizzi” l’udienza di merito del ricorso a più breve scadenza.

E, tuttavia, il detto meccanismo è ampiamente foriero di distorsioni perché, così facendo, lo strumento della sospensiva viene utilizzato per scopi diversi da quelli previsti dalla legge.

Inoltre, il Giudice nella fase cautelare non dispone di tutti gli elementi necessari per la decisione cosicché inevitabilmente egli tenderà a svolgere, in buona parte, una valutazione comparativa degli interessi pubblico/privati in gioco.

La conclusione è che se – come spesso accade - la fase cautelare diventa il momento in cui si decide “effettivamente” dell’affare (il merito arriverà a distanza di anni e spesso a vicenda “umana” ormai chiusa), è evidente che il giudizio verrà emesso sfociando nel merito amministrativo (anziché nella mera legittimità) e che il magistrato svolgerà un ruolo, in parte, non suo.

Occorre, dunque, restituire al processo amministrativo i connotati propri delle sue fasi principali con una fase cautelare che serva principalmente a verificare l’esistenza di reali esigenze cautelari e **una fase di merito che venga celebrata in tempi accettabili** perché sia dato un assetto congruo e tempestivo agli interessi in gioco.

Per far ciò non è possibile sottrarsi allo studio di misure strutturali finalizzate ad eliminare l’arretrato in modo da consentire una celebrazione normale dei processi.

L’istituzione del giudice monocratico.

A questo proposito, a noi sembra possibile, in questa sede, insistere perché venga infranto almeno in materie non eccessivamente delicate il mito della necessaria collegialità delle decisioni amministrative di primo grado per consentire, in tal modo, la celebrazione di un numero maggiore di processi amministrativi.

Si pensi, per un attimo, ai ricorsi riguardanti gli illeciti edilizi oppure l’accesso ai documenti dove il consolidarsi di posizioni giurisprudenziali chiare consentirebbe di affidare il processo a giudici monocratici senza che la mancanza del confronto collegiale influisca in maniera significativa sulla correttezza della decisione.



Simili esperienze sono state fatte positivamente in vari ambiti del nostro apparato giudiziario: si pensi all'introduzione del giudice singolo nei giudizi pensionistici dinnanzi alla Corte dei Conti in virtù dell'art. 5 della già più volte citata legge n. 205 del 2000 il quale – vi è ragione di crederlo – ha contribuito non poco a dimezzare dal 2000 al 2004 le pendenze del contenzioso pensionistico (che sono passate da circa 225.000 a circa 124.000).

Detto per inciso, non è nostra intenzione mettere in dubbio l'importanza della collegialità in materie assai delicate o dal forte impatto sociale o collettivo come quelle riguardanti gli appalti, l'ambiente, l'urbanistica, le elezioni (tanto per fare solo qualche esempio) ma proprio per questo va ribadito che il miglior risultato si può trarre dalla collegialità solo ove (ed oggi ciò non sempre si può umanamente verificare) il grado di conoscenza degli atti e documenti di causa sia omogeneo da parte di tutti i membri del collegio.

Nella quotidianità invece presidente, relatore e terzo componente del collegio a causa dell'enorme e sproporzionata mole di lavoro non raggiungono la camera di consiglio o l'udienza pubblica con la medesima conoscenza dell'affare sottoposto al collegio cosicché anche il confronto con le parti in causa (ai fini dell'acquisizione di elementi di conoscenza utili alla decisione) non è sempre dei migliori. A tutto ciò si aggiunga che il giudice relatore non fa alcuna relazione in udienza cosicché quest'ultima spesso si riduce a noiosi rituali.

E allora ben venga in alcune e meno delicate materie una composizione monocratica del Tar che agevolerebbe l'avvicinamento delle parti in causa al giudice, risulterebbe utile per la mediazione di conflitti tra le parti, consentirebbe una più rapida acquisizione degli elementi necessari a decidere, renderebbe il giudice ancor più pienamente responsabile nell'esercizio delle funzioni, assicurerebbe minori tempi tecnici rispetto al sistema collegiale, non eliminerebbe la possibilità che i diversi giudici monocratici di una medesima sezione di Tribunale si riuniscano periodicamente per prevenire o rimuovere difformità di posizioni che rischiano di favorire pronunce diverse su casi analoghi.

Per contro, se si scarta l'idea avanzata da qualcuno di prevedere sezioni di Tar nelle singole province ampliando così il numero di sezioni distaccate, non dovrebbe neppure rendersi necessario un significativo ampliamento delle strutture di segreteria il cui accrescimento sarebbe limitato in presenza del mantenimento delle attuali una o, al massimo, due sezioni distaccate per regione dei Tar.

Persino in Europa si è fatta spazio la possibilità che il giudice investito della competenza di decidere una controversia lo faccia in composizione monocratica come è espressamente previsto dall'art. 50 comma 2^o del Trattato UE per il Tribunale di primo grado e, per restare dentro i confini di casa nostra, la composizione monocratica dell'organo giudicante non è considerata d'ostacolo alla risoluzione di controversie delicate ed a forte impatto sociale come quelle del lavoro privato o pubblico.

Il contatto tra le parti ed il giudice.

Come già detto nelle premesse del presente intervento, manca allo stato una significativa possibilità per le parti di avere contatti qualificati con il collegio giudicante (finalizzati alla proficua esposizione di elementi utili alla migliore decisione).



Attualmente le parti arrivano di fronte al giudice o dopo circa un mese per la trattazione della eventuale istanza cautelare (che non a caso viene spesso utilizzata impropriamente a tale fine) oppure dopo una mezza dozzina di anni (se va bene !) per l'udienza di merito.

E' ovvio che di questa circostanza risentono sia l'interesse delle parti alla decisione (che spesso è fiaccato dall'eccessivo trascorrere del tempo) sia la qualità delle stesse pronunce (per il ridursi delle occasioni utili al chiarimento dei fatti di causa).

Non è inconsueto, per esempio, che pur dopo anni di attesa per la celebrazione dell'udienza di merito si arrivi davanti ai magistrati i quali sono costretti ad emettere semplici provvedimenti istruttori in quanto tutto il tempo già trascorso è servito solo perché il processo facesse "la fila" per il proprio "turno".

Così, potrebbe essere ipotizzata l'introduzione di un "giudice istruttore" (ovviamente nelle materie in cui non sussistesse già la competenza del giudice monocratico) con il compito di verificare la completezza della documentazione e di ordinare la produzione di quella mancante.

Oppure non potrebbe essere considerata del tutto peregrina l'ipotesi di introdurre la trasformazione del giudizio amministrativo in giudizio ad udienza fissa un po' come avviene nel rito civile.

Questa soluzione la quale, ovviamente, non sarebbe destinata a risolvere tutti i mali permetterebbe alle parti di arrivare in tempi accettabili davanti al magistrato per la celebrazione di un'udienza che consentirebbe allo stesso giudice di esercitare adeguati poteri di indirizzo del processo.

Potrebbero anche essere fissati termini massimi per la celebrazione dell'udienza successiva.

Attualmente, invece, i fascicoli sono per anni, a volte per decenni, come delle "salme all'obitorio" e stanno congelati in attesa che qualcuno prima o poi li riporti in vita per un possibile "giorno del giudizio" (al quale, peraltro, approderanno senza alcuna attività preparatoria).

E' ovvio che nonostante l'approntamento di simili innovativi strumenti processuali non sarebbe possibile impedire che il giudice nella prima o nelle successive udienze assuma provvedimenti istruttori o di rito che comportino fastidiosi e non sempre comprensibili rinvii (un po' come accade nel processo civile) ma sarebbe quantomeno raggiunto l'obiettivo di concedere al cittadino una qualche previsione sull'evoluzione del processo e sulla sua tempistica.

La motivazione dei provvedimenti cautelari.

A questo proposito, non bisognerebbe poi compiere molti sforzi per fare semplicemente applicare una norma spesso disattesa e che già prevede la motivazione seppur succinta dei provvedimenti cautelari.

Capita spesso, invero, di imbattersi in provvedimenti cautelari di primo o di secondo grado privi di qualsivoglia motivazione che non sia una clausola di mero stile (come quella "considerato che appaiono insussistenti i prescritti *fumus boni iuris* e *periculum in mora*").

Detta carenza motivazionale – ove sussista - è gravissima e contribuisce a frenare lo smaltimento delle cause.

Quante volte, infatti, il ricorrente che si vede respinta un'istanza cautelare in primo grado è portato a pensare che convenga tentare la sorte in appello considerato che non c'è alcun dato nel corpo del provvedimento cautelare che fornisca la prova che i giudici abbiano letto "le carte del processo" ?



E quanti giudizi probabilmente potrebbero essere abbandonati se una buona e motivata ordinanza di sospensione desse compiuta spiegazione dell'eventuale infondatezza delle ragioni del ricorrente ?

Occorrerebbe, quindi, pensare a degli strumenti che rendano effettiva la prescrizione normativa sull'obbligo di motivazione delle ordinanze cautelari.

In conclusione, ci sia consentito di dire che riteniamo condivisibile l'opinione di chi pensa che il sistema processuale amministrativo sia giunto ad un livello di elaborazione capace di garantire in astratto sufficiente qualità (se si esclude forse la mancanza di adeguate norme sui poteri istruttori del giudice in materia di giurisdizione esclusiva ovvero sia anche sui diritti).

Altrettanto condivisibile è, però, la forte preoccupazione che il sistema organizzativo (nella sua più ampia accezione) della macchina della giustizia amministrativa presenti dei punti di crisi così forti da, praticamente, annullare gli sforzi fatti per emanare tutte quelle norme procedurali utili alla buona celebrazione dei processi.

Senza una forte presa di coscienza ed una buona dose di coraggio da parte di tutti coloro chiamati a prendersi carico del problema pare evidente, quindi, che le spese delle profonde disfunzioni descritte continueranno a ricadere inesorabilmente sull'incolpevole cittadino.

Avv. Lucio Fresta *Coordinamento nazionale Giustizia per i diritti*