

Editoriale**IL DIBATTITO****Umberto Fantigrossi***Presidente dell'Unione nazionale degli avvocati amministrativisti***IL TEMA DELLA SETTIMANA**

Il 27 e il 28 marzo si è svolto a Padova il primo Congresso dell'Unione nazionale degli avvocati amministrativisti. Tema centrale dell'incontro la riforma della giustizia amministrativa, i Tar e il Consiglio di Stato. Il messaggio che ne viene fuori, ribadito nell'editoriale di questa settimana a firma di Umberto Fantigrossi, non è di conservare la giustizia amministrativa così come è oggi, ma di utilizzare le risorse esistenti, in primo luogo operando una migliore distribuzione territoriale del servizio.

LA VERSIONE DIGITALE

In anteprima sul web il numero della settimana
www.guidaaldirittodigital.ilssole24ore.com

GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

No al taglio dei Tar, sì a una migliore divisione dei servizi

La giustizia è un settore in grave crisi nel nostro paese, ma la giustizia amministrativa è quella in cui lo scostamento rispetto a condizioni ottimali è meno marcato, se confrontata a quella civile o penale, dove i processi sono di gran lunga più numerosi. Guardiamo i numeri. Le strutture, anzitutto. I processi amministrativi sono condotti in primo grado presso i Tar, uno per regione, oltre alle cinque sedi infra-regionali presenti nei distretti di Corte d'appello mantenuti in vita dal taglio attuato con la legge cosiddetta Madia del 2014. L'appello è concentrato presso il Consiglio di Stato e solo per la regione Sicilia in una corte distinta. Complessivamente prestano servizio negli organi della giustizia amministrativa poco meno di 500 magistrati, con una scopertura di organico stimata, alla fine del 2014, del 15%, peraltro destinata a salire al 25% il prossimo 31 dicembre, per le nuove disposizioni sul trattenimento in servizio dopo i 70 anni di età introdotte dalla stessa legge Madia. Quanto alla dimensione del contenzioso, i numeri rilevanti sono quelli dello "stock" dei ricorsi pendenti al 31 dicembre 2014 e quello dei ricorsi decisi in un anno, rapportati ai ricorsi proposti nello stesso periodo. I ricorsi pendenti a quella data sono 267.247 per il primo grado, quello dei Tar, e 25.026 per il Consiglio di Stato. Per i Tar il numero dei ricorsi pervenuti nel 2014 è di 63.723 e quello dei giudizi definiti è di 99.169. In appello al Consiglio di Stato i pervenuti sono pari a 10.761 e i definiti a 10.309.

Il che segnala in primo luogo che esistono due problemi distinti, quello, più consistente, rappresentato dall'arretrato, e quello, importante ma più contenuto, della qualità delle decisioni "a regime", quale potrebbe emergere dall'entrare nello specifico della tipologia di decisioni (di rito o di merito) e di quanto avviene, in termini di ragionevole durata del processo, nelle materie in cui non operano le speciali disposizioni per la rapida trattazione delle cause che sono state introdotte dal nuovo codice del processo amministrativo (i cosiddetti riti speciali). La linea di tendenza sul primo fronte è comunque positiva, visto che in un arco temporale di cinque anni l'arretrato si è complessivamente ridotto del 50%, passando da 667.582 ricorsi pendenti nel 2009 a 292.400 attuali.

Risultati che avrebbero potuto essere anche migliori se non ci

IL BILANCIO POSITIVO DEL SETTORE

Movimenti dei ricorsi pervenuti, definiti e pendenti al Consiglio di Stato e nei tribunali amministrativi regionali negli anni 2010-2014

ANNO DI ATTIVITÀ	ANNI				
	2010	2011	2012	2013	2014
Ricorsi pervenuti	67.507	66.038	60.668	64.483	74.484
Ricorsi definiti	194.696	134.348	155.275	114.592	109.478
Ricorsi pendenti	536.471	467.419	373.528	322.456	292.273

Fonte: Relazione sull'attività della Giustizia amministrativa - Anno giudiziario 2015

fosse stata la disciplina dei carichi di lavoro posta da una delibera del Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa del 2013, che ha definito un numero di cause minimo (4) e uno massimo (6) assegnato a ogni magistrato per singola udienza, delibera il cui superamento è stato invocato da più parti.

Ora veniamo a qualche altro dato di raffronto. Per quanto riguarda il numero dei magistrati, a fronte dei circa 500 che operano nei Tar e al Consiglio di Stato, sono complessivamente 8.878 quelli che fanno parte della magistratura ordinaria al maggio del 2013. Il numero dei giudici amministrativi è esiguo anche nel contesto comunitario: 2.500 in Germania, 1.200 in Francia e 700 in Grecia. Quanto al numero dei processi, dall'ultima relazione annuale del presidente della Corte di Cassazione si apprende che i procedimenti civili pendenti alla fine del 2014 erano 4.898.745 (372.421 nelle sole Corti d'appello). Per la giustizia penale la stessa fonte fornisce il dato delle iscrizioni (1.292.466), quello delle definizioni (1.201.340) e quello delle pendenze (1.320.484), nonché quello dei tempi di definizione (917 giorni nelle Corti d'appello, 373 nei tribunali, 298 negli uffici dei giudici di pace).

Per quanto riguarda i tempi di definizione dei giudizi, l'amministrativo si caratterizza in primo luogo per un rito cautelare particolarmente articolato (monocratico e collegiale in doppio grado di giudizio), che fornisce in tempi stretti una prima risposta alle questioni sollevate con il ricorso: non sono infrequenti le liti che si chiudono nella sostanza dei rapporti amministrativi dopo l'esito della cautelare.

Per quanto riguarda i tempi del giudizio di merito, si sono ottenuti risultati importanti in termini di accelerazione con lo strumento delle sentenze in forma abbreviata e dei riti speciali (tra i quali rientra il contenzioso relativo agli appalti), ove si è osservato che negli ultimi anni i giudizi si sono conclusi, mediamente, in nove-dieci mesi in primo grado e in sette-otto mesi in appello.

**Appare ineludibile
la revisione
dell'elenco
delle materie
attribuite al Tar del Lazio**

Insomma il “debito giudiziario” nel sistema della giustizia amministrativa è certamente più contenuto di quello che si presenta negli altri comparti e l'esame dei numeri fa comprendere che se la politica della semplificazione a tutti i costi trasferisse tutto il contenzioso amministrativo alla giurisdizione ordinaria, a tacer d'altro, si avrebbe l'effetto di aggravare proprio i settori meno efficienti, sacrificando quello con le *performance* migliori. Le controindicazioni in sostanza, specie sul fronte dell'organizzazione e delle risorse, sono assolutamente prevalenti rispetto agli ipotetici vantaggi di un taglio secco della giurisdizione amministrativa.

Un secondo ordine di ragioni a sostegno della riforma e del rilancio del complesso dei Tar e del Consiglio di Stato fa perno su un profilo di ordine sostanziale: portare tutte le liti nei confronti delle pubbliche amministrazioni davanti al giudice ordinario, da sempre indirizzato a tutelare esclusivamente le posizioni di diritto soggettivo, rischia di ridurre l'ambito di tutela dei cittadini, escludendo di fatto la protezione degli interessi legittimi. È quanto si è storicamente verificato con l'abolizione del contenzioso amministrativo del 1865 e, più di recente, con il passaggio al giudice del lavoro del contenzioso nel pubblico impiego: in quest'ultimo caso, nonostante l'indirizzo della Corte di cassazione, molti giudici omettono il sindacato di legittimità degli atti di organizzazione, ritenendoli espressione della libertà datoriale delle aziende e privando quindi i dipendenti di un *quantum* di tutela che la costituzione prevede.

Detto tutto questo, il messaggio che viene dall'avvocatura di diritto amministrativo non è di conservare la giustizia amministrativa così come è oggi: non essendo credibile che si rendano disponibili nuove risorse, è necessario utilizzare al meglio quelle che ci sono, in primo luogo operando una migliore distribuzione territoriale del servizio. Appare ineludibile la revisione dell'elenco delle materie attribuite al Tar del Lazio, obiettivamente eccedente ogni ragionevole esigenza, nonché la revisione delle tariffe del contributo unificato, da parametrare esclusivamente agli effettivi costi del servizio. Il processo di informatizzazione dovrebbe poi vedere un maggior coinvolgimento dell'avvocatura anche nella fase di progettazione dei sistemi, riguardando un flusso di dati che trova origine negli studi legali. Al riguardo appare poi sconcertante che un governo tanto attento ai costi non si sia chiesto, al momento dell'avvio dei vari processi digitali e telematici (civile, penale, amministrativo, tributario, contabile ecc.), se non fosse possibile utilizzare piattaforme informatiche comuni tra le varie giurisdizioni, semplificando gli adempimenti e riducendo i costi anche per gli avvocati-utenti. ●



Per saperne di più

www.unioneamministrativisti.it