

Alle Commissioni Giustizia e Affari costituzionali del Senato

Oggetto: artt. 11 e 17 d.l. n. 80/2021

Il d.l. n. 80/2021 oggetto di audizione presso codeste Commissioni in data 1.7.2021, prevede come misure per la Giustizia Amministrativa solo la implementazione dell'ufficio del processo, con assunzione di funzionari, in vista di programmi di smaltimento dell'arretrato (artt. 11 e 17).

E' di per sé sola una misura insufficiente: va tuttavia osservato che la Giustizia Amministrativa aveva presentato al Governo un più ampio pacchetto, ma è stato stralciato perché si è ritenuto che il presente d.l. non fosse la sede per misure di tipo processuale e ordinamentale.

Cercherò di indicare norme "migliorative" di quella attuale sull'ufficio del processo, che non ne snaturino la finalità.

Ma prima vorrei brevemente illustrare il **contesto processuale e ordinamentale in cui tale disposizione sull'ufficio del processo viene a inserirsi**, perché il PNRR e ancor prima la emergenza pandemica da cui stiamo faticosamente uscendo devono essere colti come una occasione di ricostruzione del rapporto tra poteri pubblici e cittadini e per il miglioramento delle Istituzioni pubbliche.

1. Il processo amministrativo, riguardato solo dal punto di vista delle **norme processuali**, non presenta particolari criticità; qualche piccolo aggiustamento è possibile, in chiave di maggiore efficienza, ed era l'oggetto delle misure proposte al Governo.

Durante la pandemia da Covid-19 il processo amministrativo, grazie alla **digitalizzazione avanzata e alle udienze da remoto**, è stato in grado di assicurare la continuità della funzione giurisdizionale, evitando sospensioni e rinvii dei processi. Ora le udienze da remoto cesseranno a fine luglio. Siamo tutti desiderosi di tornare alle udienze in presenza. Ma qualcosa di questa esperienza andrà conservato e valorizzato, e la riflessione è in corso, in relazione a situazioni urgenti o emergenze anche locali che potranno ripresentarsi. Va perciò **esente da critiche la previsione dell'art. 17 d.l. n. 80/2021**, laddove prevede che le udienze di smaltimento dell'arretrato possano svolgersi da remoto anche dopo la fine dell'emergenza pandemica. Tali udienze si svolgeranno verosimilmente in un lasso temporale in cui si dovrà ancora essere vigili e prudenti in relazione all'emergenza pandemica e dovranno evitarsi sovraffollamenti nelle aule di udienza.

2. Più attenzione meritano i profili ordinamentali e organizzativi. Il processo, da solo, non è sufficiente a garantire tempestività e qualità della giurisdizione ed

Associazione tra i Magistrati
del
Consiglio di Stato

è un grave errore concentrarsi solo sulle norme processuali, come purtroppo è stato fatto negli ultimi anni.

2.1. Sotto il **profilo ordinamentale**, va posto il tema, comune a tutte le magistrature della **indipendenza**. Ma oggi il problema non è quello della indipendenza esterna della magistratura, che è quella a cui principalmente si riferisce la Costituzione della Repubblica italiana.

Occorre oggi prendere atto che la magistratura italiana ha un problema di **indipendenza “interna”**, da sé stessa, a causa di un eccessivo correntismo delle Associazioni dei magistrati e del troppo stretto legame tra Associazioni e Organi di autogoverno.

Per quanto inevitabile sia che un Organo di autogoverno elettivo sia espressione dei suoi elettori e dunque delle correnti associative, - e nessun sistema elettorale riuscirà mai a impedirlo -, resta possibile realizzare una maggiore autonomia dell'Organo di autogoverno lavorando **sulla sua composizione: diventano indispensabili componenti di diritto e componenti laici eletti dal Parlamento**. Crediamo che l'Organo di autogoverno della magistratura amministrativa necessiti, per un suo migliore funzionamento e maggiore autonomia interna, di una modifica della sua composizione, del resto sulla falsariga del CSM: con l'aggiunta di due componenti di diritto (il presidente aggiunto e il presidente del Tar Lazio), e di uno/o due componenti laici, in modo che la componente laica sia pari a un terzo di quella togata.

2.2. L'aggiunta di componenti di diritto sarebbe auspicabile per risolvere un altro serio problema della Giustizia amministrativa, che è quello del **procedimento disciplinare**, regolato da norme obsolete e mal coordinate tra loro, e su cui più volte l'Organo di autogoverno e i Presidenti del Consiglio di Stato hanno sollecitato Governo e Parlamento a intervenire. Secondo le norme vigenti, il titolare dell'azione disciplinare è il presidente del Consiglio di Stato, che è al contempo componente dell'organo di autogoverno e dunque vota sulla sua stessa iniziativa disciplinare. E se non vota, la composizione del Consiglio di Presidenza resta in numero pari, il che non consente di raggiungere maggioranze chiare, non di rado e come è anche di recente accaduto.

3. In una **prospettiva più ampia di indipendenza interna**, che vede la magistratura debole sul fronte degli incarichi direttivi di vertice e del procedimento disciplinare, sarebbe auspicabile, per via di **riforma costituzionale**, l'introduzione **dell'Alta corte dei giudici**, un progetto di cui Molti e più autorevolmente di me hanno parlato. Dovrebbe occuparsi, per tutte le magistrature, di **quattro ambiti**: il contenzioso sugli incarichi direttivi, quello sui procedimenti disciplinari, il contenzioso sulla responsabilità civile del giudice. E

Associazione tra i Magistrati
del
Consiglio di Stato

dovrebbe funzionare anche come **Tribunale dei conflitti**, che risolva le questioni di giurisdizione, nel riparto tra diversi ordini giudiziari, compito oggi attribuito ad una parte del conflitto, la Corte di cassazione.

4. Sempre sotto il profilo ordinamentale, riteniamo vada salvaguardata la specificità dell'accesso al Consiglio di Stato, basato su tre diversi canali: concorso, nomina governativa, anzianità dal Tar.

In tutti e tre i casi il **criterio è rigorosamente meritocratico**, l'accesso al Consiglio di Stato non è mai automatico, e questo assicura l'elevata preparazione professionale dei Consiglieri di Stato; il modello di reclutamento del Consiglio di Stato è in linea con i modelli europei di giurisdizioni superiori, e pone l'Istituto **al riparo di una sindacalizzazione eccessiva**, propria delle magistrature caratterizzate dalla progressione per mera anzianità.

Il **criterio meritocratico deve anzi rafforzato**: la Associazione che rappresento ha chiesto formalmente al Consiglio di Presidenza l'adozione di criteri selettivi più stringenti per l'accesso dei magistrati di nomina governativa; e per quanto riguarda l'accesso dai Tar, andrebbe ripristinata la Commissione di valutazione, prevista dalle norme vigenti, e di fatto caduta in desuetudine.

5. Tema del decentramento del Consiglio di Stato. La riflessione è in corso ma l'argomento è complesso. Due modelli sono in astratto possibili:

- creazione di **Corti di appello**, con il Consiglio di Stato come terzo grado;
- creazione di due **sezioni staccate del Consiglio di Stato**, secondo un modello già esistente, con il Consiglio di giustizia amministrativa (CGARS) in Sicilia.

Il primo modello, con il passaggio da due a tre gradi di giudizio, oltre a richiedere una norma costituzionale, impone di riflettere sull'inevitabile allungamento dei tempi del processo, se si passa da due a tre gradi di giudizio. Riteniamo non sia percorribile.

Il secondo modello, che sarebbe fattibile con legge ordinaria senza riforma costituzionale, pone una serie di criticità, facilmente prevedibili alla luce dell'unico modello di decentramento vigente (il CGARS):

- anzitutto, se, avuto riguardo al numero di processi pendenti in Consiglio di Stato, sia davvero necessario il decentramento, o se non sia preferibile un aumento di sezioni presso il Consiglio di Stato;
- la digitalizzazione del processo riduce l'esigenza di una capillare presenza del giudice sul territorio, le riforme di geografia giudiziaria vanno verso la concentrazione, piuttosto che la polverizzazione degli uffici giudiziari sul territorio;
- i giudici "periferici" di piccole dimensioni creano seri problemi organizzativi a causa degli organici numericamente ridotti, in cui anche la mancanza di un

Associazione tra i Magistrati
del
Consiglio di Stato

numero esiguo di magistrati crea percentuali elevate di scopertura e difficoltà di composizione dei collegi;

- altro serio rischio è quello di un *vulnus* alla nomofilachia;
- infine, il radicamento sul territorio dei magistrati troppo a lungo, senza limiti di permanenza massima, può creare un *vulnus* alla indipendenza esterna del giudice, o quanto meno alla percezione sociale di tale indipendenza.

Quindi - se si optasse per tale modello - dovrebbero esserci concomitanti rigorose regole su reclutamento e copertura degli organici, tempo massimo di permanenza nell'ufficio periferico; lasciando al Consiglio di Stato al centro un ruolo di nomofilachia con misure atte a garantirla a fronte di scostamenti delle Corti periferiche. Nel complesso, riteniamo che gli svantaggi del decentramento sarebbero nettamente superiori ai vantaggi, e che pertanto occorra estrema cautela su tale opzione.

6. Venendo alla qualità e tempestività della giurisdizione, ritengo che essa passi attraverso misure organizzative in sé semplici, ma da osservare con rigore.

6.1. Oggi non abbiamo un problema di inadeguatezza degli organici di diritto (che sono stati incrementati negli ultimi anni) ma abbiamo un **serio problema di loro copertura**. Abbiamo difficoltà di reclutamento sia nel concorso al Tar, sia nel concorso al Consiglio di Stato e nella quota cd. governativa del Consiglio di Stato.

Non si può dire che i concorsi non si svolgano celermente, sono state di recente adottate misure organizzative che consentono, una volta che il concorso è avviato, di portarlo a rapida conclusione.

I problemi organizzativi sono altri:

- il primo, che i concorsi vengono banditi dopo che le vacanze nel ruolo si sono già verificate, e dati i tempi tecnici di un concorso, le vacanze vengono nella migliore delle ipotesi coperte 12-18 mesi dopo il loro insorgere, quando nelle more se ne sono verificate altre;

- il secondo, che una elevata percentuale di posti a concorso, anche superiore al 20%, non viene coperta per mancanza di candidati idonei.

Il primo problema organizzativo potrebbe essere agevolmente risolto con la elaborazione di una norma semplice che imponga l'indizione dei concorsi sulla base delle vacanze che si prevede matureranno nell'anno successivo a quello di pubblicazione dei bandi.

Il secondo problema deve far riflettere sulle sue ragioni. Che riposano nella perdita di *appeal* dei concorsi al Tar e al Consiglio di Stato, per il peggioramento delle condizioni di lavoro, e la complessità del lavoro.

Si tratta di concorsi di secondo e terzo grado, raggiunti da persone già inserite in altro contesto lavorativo, e per essi l'approdo al Tar e al Consiglio di Stato

comporta la perdita del trattamento economico precedente, se superiore. Questa regola, introdotta da pochi anni (fino a pochi anni fa era consentita la conservazione del trattamento economico superiore in godimento, fino a riassorbimento), ha reso più difficile il reclutamento, e andrebbe ripensata. Il problema è particolarmente evidente per la componente “governativa” del Consiglio di Stato, il cui reclutamento è divenuto oltremodo lento e difficoltoso.

Ulteriore criticità è legata alla lentezza del reclutamento dei giudici ordinari (anche imputabile ai 18 mesi di corsi/tirocini obbligatori prodromici all’ammissione al concorso), **che sono tra i concorrenti ai concorsi Tar e Consiglio di Stato.**

6.2. Una comparazione tra pendenze e sopravvenienze annue e organico astratto di diritto, dimostra che ad organico completo l’arretrato rientrerebbe nei limiti “fisiologici”, previsti dalla legge Pinto.

Già oggi in molti uffici giudiziari si riescono a definire annualmente un numero di affari superiori alle sopravvenienze, con discrete percentuali di smaltimento dell’arretrato, nonostante i consistenti vuoti di organico.

Tale risultato è stato possibile, pur in presenza di vistosi vuoti di organico, grazie ai **piani di smaltimento dell’arretrato.**

Tali piani, tuttavia, riposano su base volontaria, non sono coercibili, e l’adesione ad essi non è elevatissima. In assenza di adeguati incentivi ad aderirvi, non sembra possibile incrementarli.

E in questo si ravvisa il limite delle norme proposte nell’art. 17 d.l. n. 80/2021. Si ipotizza un ulteriore piano di smaltimento dell’arretrato, in aggiunta a quelli che già si svolgono annualmente presso gli uffici giudiziari, senza chiarire come si pensa di avere adesioni a tale piano, in assenza di strumenti incentivanti. Mentre non sembra ipotizzabile che tale piano sia reso ad adesione obbligatoria, a fronte della delibera del Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa, che fissa carichi di lavoro inderogabili. E’ difficile ipotizzare che, con l’attuale composizione del Consiglio di presidenza, l’Organo possa deliberare una deroga o un incremento dei carichi di lavoro.

Sembra di capire che lo svolgimento del piano si fondi sul reclutamento di funzionari da assegnare agli uffici del processo, ma occorre su questo essere realistici: l’ufficio del processo, già previsto, e mai decollato per mancanza di personale addetto, potrà svolgere compiti preparatori e di supporto, ma non è immaginabile che soggetti non magistrati potranno procedere alla scrittura di sentenze, senza lo stretto controllo dei giudici. E pertanto, se il numero dei giudici non aumenta con la copertura degli organici, o se non ci saranno incentivi per ottenere l’adesione dei magistrati al piano, il piano è destinato al fallimento per mancanza di adesioni. La proposta è pertanto di emendare l’art. 17 demandando al Consiglio di Presidenza, o al Segretariato generale della G.A., la previsione di

Associazione tra i Magistrati
del
Consiglio di Stato

incentivi economici che trovano copertura nella quota del gettito del contributo unificato destinato alla giustizia amministrativa. Si potrebbero studiare anche altri incentivi, come la preferenza negli incarichi conferiti d'ufficio dal Consiglio di Presidenza per i magistrati che partecipano ai piani di smaltimento.

7. Nel concludere, crediamo che **“il progetto” della giustizia amministrativa**, in una prospettiva di **qualità e tempestività delle decisioni**, e di **credibilità e affidabilità dell’Istituzione**, debba essere di pervenire, con organici completi, alla definizione di tutte le liti, - e non solo di quelle che oggi godono di corsie privilegiate (valga per tutti l'esempio del contenzioso sugli appalti) -, **entro un anno in primo grado ed entro un anno in appello**. Un obiettivo non irrealistico, **un progetto, appunto, non un sogno**. Che può raggiungersi con adeguate misure, come quelle sopra illustrate, con una costruttiva e leale collaborazione tra Giustizia Amministrativa, Governo e Parlamento. Tutti noi dovremmo coltivare questa ambizione e non perdere questa grande occasione.

Allego proposta emendativa puntuale

Grazie

Roma, 1 luglio 2021

Il Presidente dell'Associazione
Rosanna De Nictolis

Proposte emendative

Testo da emendare:

D.L. 09/06/2021, n. 80

Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia.

Publicato nella Gazz. Uff. 9 giugno 2021, n. 136.

Art. 17. Monitoraggio di impiego degli addetti all'ufficio per il processo e delle altre misure sul capitale umano e smaltimento dell'arretrato

In vigore dal 10 giugno 2021

1. Con uno o più decreti del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono indicate le procedure di monitoraggio, le risorse e le modalità necessarie ai fini della valutazione delle misure urgenti per la giustizia ordinaria di cui al presente capo nell'ambito del PNRR.

2. Con apposito decreto del Presidente del Consiglio di Stato, da emanarsi entro cinquanta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, sentito il Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa, sono adottate le Linee guida per lo smaltimento dell'arretrato in tutti gli uffici della Giustizia amministrativa, con l'indicazione dei compiti degli Uffici per il processo, ivi inclusa la

Associazione tra i Magistrati
del
Consiglio di Stato

segnalazione degli affari meritevoli di priorità nella definizione, e del cronoprogramma dei risultati intermedi e finali da raggiungere.

3. Il personale addetto all'ufficio per il processo presta attività lavorativa esclusivamente per la riduzione dell'arretrato, prevalentemente in modalità da remoto e con la dotazione informatica fornita dall'Amministrazione.

4. Le attività di segnalazione, individuate nelle Linee guida di cui al comma 2, possono essere svolte anche dal Segretariato generale della Giustizia amministrativa.

5. Ferme restando le udienze straordinarie annualmente individuate dal Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa ai sensi dell'articolo 16, comma 1, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, Allegato 2, recante le norme di attuazione del codice del processo amministrativo, al fine di trattare i ricorsi di cui all'articolo 11, comma 1, sono programmate dal Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa ulteriori udienze straordinarie, in un numero necessario e sufficiente al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi stabiliti, per la Giustizia amministrativa, dal PNRR. A tal fine, il Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa aggiorna il numero di affari da assegnare al presidente del collegio e ai magistrati componenti dei collegi, al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi stabiliti dal PNRR.

6. La partecipazione dei magistrati alle udienze straordinarie di cui al comma 7 è su base volontaria. Le udienze si svolgono da remoto. Non possono essere assegnati alle udienze straordinarie di smaltimento gli affari di cui agli articoli da 112 a 117 del codice del processo amministrativo.

7. Per evitare la formazione di nuovo arretrato, all'articolo 87 dell'Allegato 1 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, recante il codice del processo amministrativo, dopo il comma 4, è aggiunto il seguente: «4-bis. Le udienze straordinarie dedicate allo smaltimento dell'arretrato sono svolte da remoto.».

Proposte emendative:

Alla fine del comma 5 aggiungere il seguente periodo: “*Il Presidente del Consiglio dei Ministri, entro trenta giorni dall’entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, adegua alle finalità del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza 2021 – 2026, sentito il Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa, il decreto previsto dall’articolo 16, comma 1, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, allegato 2, recante le norme di attuazione del codice del processo amministrativo*”.

Relazione illustrativa:

L’art. 16 comma 1, allegato 2 al c.p.a. è la base normativa primaria del d.P.C.S. che disciplina, per la giustizia amministrativa, i piani di smaltimento dell’arretrato. La previsione chiede un adeguamento del d.P.C.S. vigente per adeguarlo al nuovo piano di smaltimento previsto dall’art. 17 d.l. n. 80/2021.

Alla fine del comma 6 aggiungere: “*La partecipazione dei magistrati alle udienze straordinarie di cui al comma 7 costituisce criterio preferenziale, da parte del Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa, nell’assegnazione degli incarichi conferiti d’ufficio*”.

Relazione illustrativa:

*Associazione tra i Magistrati
del
Consiglio di Stato*

La previsione introduce un incentivo professionale per favorire la partecipazione, su base volontaria, al piano di smaltimento.

Dopo il comma 7 aggiungere i seguenti:

7-bis. Nell'articolo 16, comma 2, della legge 27 aprile 1982, n. 186, sono aggiunti in fine i seguenti periodi: "Per colmare le vacanze dell'organico di magistrati amministrativi e garantire l'espletamento rapido delle procedure concorsuali per la copertura di posti di referendario di Tribunale amministrativo regionale, il concorso è bandito dal Presidente del Consiglio di Stato e gestito dal Segretariato generale della Giustizia amministrativa. Il concorso è bandito nel mese di gennaio di ciascun anno in relazione ai posti già vacanti e a quelli che si prevede si renderanno vacanti entro il 31 dicembre dell'anno di indizione del concorso". Dal presente comma non possono derivare maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

7-ter. Al fine di agevolare il raggiungimento degli obiettivi stabiliti per la Giustizia amministrativa nel Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza, il Presidente del Consiglio di Stato indice, entro il 31 gennaio 2022, uno o più concorsi per l'assunzione di referendari di tribunale amministrativo regionale e di consiglieri di Stato, per la quota concorsuale, occorrenti per la copertura di tutti i posti previsti in organico alla data del 30 giugno 2021.

7-quater. Al fine di un più rapido svolgimento dei concorsi di cui al comma 7-ter, la presentazione delle domande da parte dei candidati avverrà esclusivamente tramite l'utilizzo di una piattaforma telematica, messa a disposizione dal Segretariato generale della Giustizia amministrativa.

7-quinquies. Per tutti i concorsi per referendario di Tribunale amministrativo regionale da indire entro il 31 gennaio 2022, o già indetti alla data del 3 maggio 2021 e per i quali, alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, non sia stato già pubblicato il calendario delle prove scritte, le prove scritte sono ridotte a tre, con esclusione del tema teorico di "scienza delle finanze e diritto finanziario.

7-sexies. Il presidente della commissione di cui all'articolo 16, terzo comma, della legge 27 aprile 1982, n. 186 può stabilire, con proprio provvedimento, che le riunioni della stessa commissione siano tenute con modalità telematica. Il presidente della commissione è in ogni caso responsabile del celere svolgimento di tutte le attività di competenza della commissione; al momento dell'insediamento il presidente della commissione stabilisce, con proprio provvedimento, un programma di svolgimento dei lavori che, in ogni caso, dalla deliberazione delle date di svolgimento delle prove fino

*Associazione tra i Magistrati
del
Consiglio di Stato*

alla formazione della graduatoria definitiva non può superare i dodici mesi. Il programma è comunicato al Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa, che esercita la vigilanza sullo svolgimento dei lavori.

7-octies. Entro il 31 gennaio di ogni anno, a decorrere dal 2022 e fino al 2026, il Consiglio dei Ministri delibera la nomina di tutti i consiglieri di Stato di cui all'articolo 19, primo comma, numero 2), della legge 27 aprile 1982, n. 186, sulla base dei relativi posti non coperti alla data del 31 dicembre dell'anno precedente.”.

Relazione illustrativa:

I proposti commi a 7-bis a 7-octies mirano a velocizzare lo svolgimento delle procedure di reclutamento dei magistrati del Tar e del Consiglio di Stato, in parte con norme a regime e in parte con norme limitate al periodo di vigenza del PNRR.

Il comma 7-bis reca una norma a regime (mediante novella dell'art. 16, l. n. 186/1982) che mira a semplificare il concorso al Tar, e a farlo bandire in relazione non solo alla vacanze già verificatesi, ma anche a quelle che si prevedono nell'anno del bando, in modo da assicurare il ricambio dei magistrati senza soluzione di continuità.

I commi da 7-ter a 7-septies contengono norme di accelerazione dei concorsi, di carattere transitorio, e che, dopo adeguata sperimentazione, potrebbero prospetticamente essere messe a regime.

Il comma 7-octies reca una norma di accelerazione del reclutamento dei consiglieri di Stato di nomina governativa.