

RIFORMA DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

13	RIFORMA DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA	120
13.1	GIURISDIZIONE.....	120
13.2	CONCENTRAZIONE DELLA TUTELA IN CAPO A UN UNICO GIUDICE.	120
13.3	MISURE DI RIFORMA E DI ACCELERAZIONE DEL PROCESSO AMMINISTRATIVO.	121
13.4	RIFORMA DEL PROCESSO CAUTELARE.....	122
13.5	MISURE DI AMMODERNAMENTO ORGANIZZATIVO	122
13.6	GIUDICE UNICO DELLE PENSIONI.....	122
13.7	ULTERIORI MISURE DI AMMODERNAMENTO	122

13 RIFORMA DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

Le linee portanti della riforma sono quattro:

- 1) chiara distribuzione delle competenze tra giudice civile e giudice amministrativo, perseguendo la “concentrazione” della tutela in capo a un unico giudice;
- 2) accelerazione del processo amministrativo;
- 3) radicale riforma della fase cautelare;
- 4) ammodernamento dell’organizzazione della giustizia amministrativa;
- 5) a queste si aggiunge la costituzione del giudice unico delle pensioni.

13.1 GIURISDIZIONE

Occorre partire dal decreto 80 del 1998 che compie due interventi assai significativi: completa e rende praticabile la devoluzione al giudice ordinario delle controversie sull’impiego pubblico restituendo, così, il giudice amministrativo alla sua originaria funzione di rendere giustizia ai cittadini nei confronti dei pubblici poteri (più della metà del contenzioso del giudice amministrativo era relativa a cause tra amministrazione e suoi dipendenti) e, contestualmente, dispone la devoluzione al giudice amministrativo di tutte le controversie che riguardano servizi pubblici e urbanistica.

13.2 CONCENTRAZIONE DELLA TUTELA IN CAPO A UN UNICO GIUDICE.

Nel sistema italiano, la tutela giudiziaria dei cittadini è ripartita tra giudice civile e giudice amministrativo, quest’ultimo “specializzato” nella valutazione degli atti della P.A.. Ciò fino ad oggi ha comportato spesso la necessità di un “doppio processo” - dinanzi al giudice civile e a quello amministrativo - per ottenere piena e definitiva tutela. La legge approvata elimina quasi del tutto questo grave inconveniente, movendo dalla evidente considerazione che è inconcepibile, per una stessa vicenda sostanziale, che il cittadino debba rivolgersi a due giudici, spesso a uno dopo l’altro, per ottenere tutela definitiva.

Per far ciò si è operato con due meccanismi: si è utilizzato, nel riparto delle competenze tra i due giudici, un moderno criterio “per materia”, in modo che, una volta identificato il giudice competente, tutte le controversie che possono insorgere sono decise solo da quel giudice, indipendentemente dal tipo di provvedimento che il cittadino richiede. Di conseguenza – e questa novità ha portata “storica” - il giudice amministrativo, in tutte le materie in cui ha competenza può non solo annullare i provvedimenti illegittimi ma anche condannare l’amministrazione al risarcimento del danno, senza che il cittadino debba iniziare un nuovo e lungo processo dinanzi al giudice civile.

13.3 MISURE DI RIFORMA E DI ACCELERAZIONE DEL PROCESSO AMMINISTRATIVO.

Non si tratta di una riscrittura totale del processo amministrativo, ma di una serie non indifferente di “misure mirate”, che agiscono sui punti maggiormente critici dell’esperienza giudiziaria.

a) Concentrazione in un solo processo dei giudizi sugli atti connessi. D’ora in avanti il cittadino che impugni un provvedimento (ad esempio, l’esclusione da un concorso) non dovrà più proporre un separato ricorso, sopportando i relativi costi, contro un secondo provvedimento adottato dall’amministrazione e connesso al primo (ad esempio approvazione della graduatoria del concorso) ma potrà impugnare anche il secondo provvedimento nell’ambito del giudizio già iniziato;

b) Rimedio contro l’inerzia della P.A. entro 30 giorni. Si prevede un processo abbreviato per dichiarare illegittimo il silenzio dell’amministrazione e, per i casi di persistente inerzia, si autorizza il giudice a nominare un commissario *ad acta*: oggi, invece, ci vogliono due gradi di giudizio solo per dire che l’amministrazione ha l’obbligo di pronunciarsi su un’istanza; più altri due per la possibile impugnazione del provvedimento esplicito.

c) Motivazione in forma abbreviata. Si prevede, laddove la causa sia di agevole soluzione, che il giudice si limiti ad una succinta motivazione circa le ragioni della decisione, in modo da abbreviare i tempi di relazione e deposito delle sentenze.

d) Estinzione del giudizio con semplice decreto. Si prevede un meccanismo quasi automatico per verificare la persistenza dell’interesse alla decisione per cause particolarmente vecchie: se tale interesse non è confermato, il giudizio si estingue. Chi opera nei tribunali sa i frutti che tale disposizione, se accompagnata a una buona riorganizzazione del lavoro di segreteria, può avere sulla enorme massa di processi pendenti senza che le parti vi abbiano più interesse.

e) Facilitazione delle notifiche anche attraverso il ricorso alla via telematica o al telefax, così da semplificare e snellire le relative procedure.

f) Dimezzamento dei tempi processuali per determinate materie (tra cui appalti, privatizzazioni, autorità indipendenti). In queste materie si richiedono decisioni particolarmente celeri, vista l’importanza degli interessi coinvolti. La riforma prevede una procedura accelerata, disponendo il dimezzamento dei tempi processuali, la fissazione immediata dell’udienza per la decisione e la pubblicazione celere della sentenza entro 7 giorni (in luogo degli ordinari 45 giorni). Si estende, in definitiva, un modello di tutela abbreviata che ha già dato buoni frutti in passato per il settore degli appalti e dell’accesso ai documenti amministrativi.

g) Estensione del giudizio di ottemperanza anche alle sentenze di primo grado. Mentre in passato il privato, per poter pretendere l’esecuzione effettiva della decisione favorevole di primo grado, doveva aspettare che la sentenza diventasse definitiva (e quindi attendere l’esito dell’appello), adesso lo stesso può attivare un meccanismo che costringe da subito l’amministrazione ad adeguarsi alla pronuncia del tribunale, anche nominando un commissario *ad acta* che si sostituisce all’amministrazione inerte.

h) Introduzione della consulenza tecnica nel processo amministrativo. Si rafforzano i poteri istruttori del giudice amministrativo, sinora ben più limitati di quello civile. Si introduce, ad esempio, la possibilità per il g.a., di disporre perizie e consulenze tecniche laddove la questione sottoposta al suo esame presenti aspetti complessi dal punto di vista tecnico.

13.4 RIFORMA DEL PROCESSO CAUTELARE

a) Pluralità e celerità delle misure cautelari. In passato l'unica misura cautelare adottabile dal giudice amministrativo per evitare al cittadino danni gravi e irreparabili era la cd. "sospensione" del provvedimento impugnato. Con la riforma il giudice amministrativo potrà, come quello civile, adottare tutte le misure ritenute necessarie per evitare detti danni. Ad esempio, potrà emettere ingiunzioni di pagamento, emanare ordini di fare o divieti, disporre cauzioni, accantonare posti in concorsi o ordinare la ripetizione di prove di esame. In casi di particolare urgenza, misure cautelari provvisorie potranno essere adottate dal Presidente del Tribunale senza attendere la riunione del collegio.

b) Decisione, durante l'esame della questione cautelare, anche del merito della controversia. Questa rivoluzionaria novità è stata già positivamente sperimentata per gli appalti dal 1997. In pratica, si estende ora a tutti i processi il meccanismo secondo cui il Giudice, investito di una richiesta cautelare, se ritenga di avere a disposizione tutti gli elementi necessari di giudizio, potrà emanare la sentenza definitiva anziché limitarsi alla misura provvisoria. È evidente il beneficio, oltre che per i cittadini, anche per la PA, che conoscerà immediatamente il destino (positivo o negativo) dei propri provvedimenti evitando una "paralisi" della sua attività (spesso di anni) in attesa dell'udienza di merito dopo la fase cautelare.

c) Condanna alle spese per la fase cautelare. Un'ultima novità è data dalla possibilità di condannare alle spese la parte soccombente con l'ordinanza cautelare, in modo da scoraggiare la presentazione di istanze infondate e temerarie.

13.5 MISURE DI AMMODERNAMENTO ORGANIZZATIVO

a) Aumento dell'organico dei magistrati dei TAR e del Consiglio di Stato, rispettivamente nella misura di 60 e 10 unità, in modo da consentire alla magistratura amministrativa di affrontare il rilevante carico di lavoro e la maggiore complessità delle questioni sottoposte alla sua competenza sulla base della stessa riforma del processo (si pensi a tutte le questioni risarcitorie).

b) Riforma del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa. Per l'organo di autogoverno della magistratura amministrativa, omologo del CSM per la magistratura ordinaria, è prevista la partecipazione di 4 componenti "laici", ossia estranei alla magistratura, designati tra avvocati e professori in materie giuridiche. Si consente così una positiva integrazione culturale e si alimenta il dialogo tra mondo della magistratura amministrativa ed altri operatori qualificati del mondo della giustizia.

13.6 GIUDICE UNICO DELLE PENSIONI

Un'ultima innovazione riguarda il giudice contabile. Per i ricorsi in materia di pensioni (civili, militari e di guerra) si estende anche alla Corte dei Conti il modello, già operativo nel processo civile e penale, di sostituire il Collegio con un "Giudice Unico delle pensioni", al posto dei tre giudici prima necessari per la stessa causa.

13.7 ULTERIORI MISURE DI AMMODERNAMENTO

Con un decreto legge in corso di conversione il Governo ha avviato l'immediata costituzione di apposite sezioni stralcio, composte da giudici onorari, presso il Consiglio di Stato e presso i Tribunali amministrativi regionali con maggiori arretrati, allo scopo

di pervenire allo smaltimento delle controversie ancora pendenti davanti agli organi di giustizia amministrativa in materia di lavoro presso le amministrazioni pubbliche.

Con l'istituzione in via d'urgenza delle sezioni stralcio, il Governo ha fatto proprie le indicazioni che provengono dalla risoluzione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (ottobre 2000), il quale, rilevando nel nostro Paese la criticità del problema della durata eccessiva dei processi, ha sottolineato come "lo strumento deflattivo delle sezioni stralcio ha, in generale, dato buoni risultati" nella direzione di una migliore tutela dei Diritti dell'Uomo, offesi dalla durata eccessiva delle procedure giudiziarie".

L'intervento tende, così, a prevenire il rischio di ulteriori procedure d'infrazione a carico dell'Italia.

Con le procedure di reclutamento previste dal decreto legge, entro il 2003 sarà possibile ottenere un ulteriore incremento dell'organico del personale, di magistratura e amministrativo. Si provvede ad incrementi di organico anche in favore della Corte dei Conti e dell'Avvocatura dello Stato, che possono venire colmati sempre entro il 2003 proprio grazie all'immediato avvio delle procedure di reclutamento.