



D.L. n. 80/2021: proposte per rafforzare la giustizia amministrativa

Premesse

Da una prima lettura, nel testo del d.l. n. 80 del 9 giugno 2021 non sembrano presenti interventi strutturali che riguardino il processo amministrativo, come diversamente avviene per la giustizia civile, penale e tributaria.

Stando ai *rumors* che ruotano intorno all'emanazione del testo normativo, la ragione risiederebbe nel fatto che il processo amministrativo telematico rappresenta un esempio da seguire anche negli altri settori e non avrebbe al momento necessità di essere aggiornato, innovato o migliorato.

Sul punto si nutrono, però, delle perplessità, anche considerando la scelta che il legislatore ritiene di perseguire per ridurre l'arretrato della giustizia amministrativa ricorrendo sia al rafforzamento dell'Ufficio del Processo al fine di aiutare i magistrati a fronteggiare la trattazione di cause "rimaste indietro" sulla tabella decisionale, sia all'udienza da remoto (di cui dirà).

Allo stesso modo nel D.L. non viene affrontato il tema della giustizia predittiva, che in un recente passato sembrava essere una delle soluzioni per risolvere l'arretrato che tanto incombe ed incide sul regolare andamento della giustizia amministrativa.

Mentre alcuni anticipano la possibilità di istituire alcune Sezioni aggiuntive al Consiglio di Stato e nei TAR dedicate allo smaltimento dell'arretrato, dall'altra parte, come già detto, la strada che al momento viene individuata nei testi normativi, oltre all'istituzione dell'udienza da remoto per l'arretrato con modifica dell'art. 87 c.p.a., è l'assunzione di personale, peraltro giovane e non necessariamente formato per il ruolo che andrà a ricoprire.

Al riguardo, è vero che l'Ufficio del Processo si presenta come uno strumento, almeno astrattamente, utile per migliorare l'efficienza dei procedimenti giurisdizionali, ma siamo sicuri che nelle modalità in cui viene realizzato sia proprio l'unico mezzo di cui la giustizia amministrativa ha bisogno per risolvere le "lentezze processuali"?

D.L. 9 giugno 2021 n. 80 e Ufficio del Processo

Il decreto legge n. 80/2021, titolato "*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*" prevede all'art.

11, rubricato “*Addetti all'ufficio per il processo*”, al fine di fronteggiare l’arretrato giudiziario creatosi nel corso degli anni che “*la Giustizia amministrativa, per assicurare la celere definizione dei processi pendenti alla data del 31 dicembre 2019, in deroga a quanto previsto dall'articolo 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è autorizzata ad avviare le procedure di reclutamento, in due scaglioni, di un contingente massimo di 326 unità di addetti all'ufficio per il processo, con contratto di lavoro a tempo determinato, non rinnovabile, della durata massima di due anni e sei mesi, così ripartito: 250 unità complessive per i profili di cui al comma 3, lettere a), b) e c), e 76 unità per il profilo di cui al comma 3, lettera d).*”

Come riportato nella relazione illustrativa al d.l. n. 80/2021 in merito all’art. 17, il PNRR fa riferimento alla necessità di ridurre il 70% dell’arretrato in tutti i gradi di giudizio della giustizia amministrativa (per un ammontare di circa 60.000 contenziosi pendenti calcolati fino al 31 dicembre 2019).

Il contingente di cui al comma 1, la cui procedura di assunzione è gestita dalla Giustizia amministrativa, è composto dai seguenti profili professionali:

- a) funzionari amministrativi - area III - posizione economica F1;
- b) funzionari informatici - area III - posizione economica F1;
- c) funzionari statistici - area III - posizione economica F1;
- d) assistenti informatici - area II - posizione economica F2.

Per ottemperare a tali assunzioni, la Giustizia amministrativa può contare sulla spesa di euro 8.458.696 per ciascuno degli anni 2022 e 2023, di euro 8.199.308 per l’anno 2024, di euro 7.939.920 per ciascuno degli anni 2025 e 2026.

L’art. 12 del d.l. n. 80/2021 prevede che le unità di personale di cui all’articolo 11, comma 3 assunte per gli uffici per il processo della Giustizia amministrativa sono distribuite esclusivamente presso le seguenti sedi:

- Consiglio di Stato, in ogni sezione giurisdizionale;
- Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma;
- Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sede di Milano;
- Tribunale amministrativo regionale per il Veneto;
- Tribunale amministrativo regionale per la Campania, sede di Napoli;
- Tribunale amministrativo regionale per la Campania, sezione staccata di Salerno;

Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sede di Palermo;

Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania.

I posti dell'ufficio del processo vengono messi a bando.

L'art. 14 comma 2 d.l. n. 80/2021 prevede che la selezione avvenga sulla base della valutazione dei titoli, di una prova scritta e di un'eventuale prova orale da remoto.

Il titolo di accesso è la laurea non solo in giurisprudenza, ma anche in scienze politiche, economia e commercio o equipollenti per legge, purché adeguate al profilo di volta in volta richiesto.

In alcuni casi, che sono limitati a determinati profili tecnici, basta il diploma.

Sono altresì valutabili, pur rimanendo facoltativi: titoli accademici post-universitari, titoli accademici ulteriori a quelli richiesti nel bando, abilitazioni professionali in linea con il profilo per il quale si concorre, positivo espletamento del tirocinio *da* articolo 73 del decreto legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98.

Inoltre, è previsto che l'Amministrazione attribuisca un aumento di punteggio fino al doppio se la laurea è stata raggiunta entro sette anni dalla presentazione della domanda.

Il corretto espletamento dell'incarico può divenire titolo preferenziale per ulteriori concorsi.

L'art. 16 prevede un'attività di formazione secondo un programma definito dal Segretario generale della Giustizia amministrativa con una spesa per la Giustizia amministrativa di euro 37.464 per l'anno 2022 e di euro 35.234 per l'anno 2024.

L'art. 17 prevede che con apposito decreto del Presidente del Consiglio di Stato, da emanarsi entro cinquanta giorni dall'entrata in vigore del decreto 80/2021, 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 segnalazione degli affari meritevoli di priorità nella definizione del cronoprogramma dei risultati intermedi e finali da raggiungere.

Il personale addetto all'ufficio del processo presta la propria attività limitatamente alle attività di riduzione dell'arretrato, in modalità da remoto e con materiale messo a disposizione dalla Giustizia Amministrativa.

Osservazioni sull'Ufficio del Processo

Al momento, ad una prima lettura del d.l. n. 80/2021 sorgono dei dubbi sui seguenti aspetti, su cui occorre riflettere.

1) Gli addetti agli Uffici del Processo sono assunti sulla base di un concorso, ma i requisiti di accesso allo stesso sono basilari, in quanto basta la laurea, mentre gli ulteriori titoli sono volti a far conseguire al candidato un punteggio maggiore.

Sono lecite perciò delle perplessità sul fatto che soggetti con formazioni di base universitaria, senza pregresse attività lavorative nel settore, senza che sia richiesta un'abilitazione, possano fornire un ausilio adeguato a risolvere il problema dell'arretrato, studiando pratiche, compiendo ricerche e fornendo relazioni a magistrati, unici responsabili della definizione delle stesse. Ciò anche considerando che le ricerche, per essere centrate e utili, devono essere adeguatamente orientate con necessari requisiti derivanti dalla pratica e dallo studio. Tutte competenze che purtroppo l'attuale sistema universitario non garantisce. Al più si potrebbe immaginare un aiuto in aspetti marginali della redazione di una sentenza, quali ad esempio la compilazione dell'epigrafe, che però difficilmente potrebbe sgravare il magistrato nella proporzione che ci si attende alla lettura del d.l. n. 80/2021.

2) L'attività formativa degli addetti assunti non è definita nello specifico ma rimandata ad una formazione in itinere con ulteriore spesa per la Giustizia Amministrativa.

3) I soggetti assunti andranno a svolgere attività in diretta correlazione con le pratiche in arretrato, ma bisogna ricordare che gli stessi non sono magistrati, con tutto ciò che ne consegue in termini di indipendenza ed imparzialità che deve caratterizzare anche questo ruolo, nonché di *privacy*.

4) Il D.L. rinvia l'intera organizzazione di questi Uffici e della loro attività a delle Linee Guida del Presidente del Consiglio di Stato. È quanto mai fondamentale che tali Linee Guide vengano predisposte nel contraddittorio con i rappresentanti dell'avvocatura, considerando che gli addetti all'Ufficio del Processo visioneranno le pratiche che fanno capo a cittadini assistiti da legali.

5) Non è chiarito, poi, che cosa si intenda per arretrato. Ogni causa pendente potenzialmente può costituire un arretrato. Nel D.L., quanto allo smaltimento, si fa riferimento alle cause pendenti al 31 dicembre 2019, ma essendo il periodo preso a riferimento dal PNRR per ridurre l'arretrato arriva al 2026, è lecito chiedersi se tale riferimento al 2019 sia un termine mobile da spostare in avanti man mano che ci si avvicina al 2026.

Alla luce di queste brevi osservazioni, si ritiene che la scelta di migliorare la giustizia amministrativa solo attraverso l'istituzione dell'Ufficio del Processo rischia, se non seguita da apposita regolamentazione, di creare una spesa pubblica senza incidere sostanzialmente sulla riduzione l'arretrato. Non è, infatti, chiaro come ragazzi da poco usciti dall'Università possano andare a colmare una lacuna dell'ordinamento giudiziario amministrativo, l'arretrato appunto, considerando la complessità delle pratiche istruite presso TAR e Consiglio di Stato i cui magistrati sono scelti dopo un concorso di secondo livello e numerosi anni di carriera in altri settori (forense, magistratura ordinaria, amministrazione pubblica, Avvocatura di Stato).

È chiaro che si potrebbe obiettare che quelli ora richiesti siano gli stessi requisiti necessari per essere ammessi al tirocinio *ex art. 73* del decreto legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, ma bisogna ricordare che in questo caso lo scopo è diverso: nel tirocinio si punta sulla formazione del tirocinante che, tra l'altro, offre la sua attività in modo pressoché gratuito (considerando il simbolico contributo concesso solo a coloro che rientrano in determinate fasce di reddito ISEE). E comunque, il tirocinante non ha la responsabilità di ridurre l'arretrato, per il quale necessariamente servono competenze maggiori.

Alla luce di tutto quanto detto, sarebbe stato più opportuno che a tale ruolo di addetti all'Ufficio del Processo fossero destinati laureati già abilitati alla professione, come giovani avvocati che avessero già svolto pratica in diritto amministrativo o il tirocinio *ex art. 73* a cui si faceva riferimento poco sopra, al fine di avere qualche garanzia in più in termini di competenze ed esperienza processuale.

D.L. n. 80/2021, art. 17 ed udienze di smaltimento dell'arretrato

L'art. 17 del d.l. n. 80/2021 stabilisce che, in osservanza dell'art. 16 delle Disposizioni di attuazione al codice del processo amministrativo, il Presidente del Consiglio di Stato individui con delle Linee Guida gli affari con trattazione prioritaria ed il cronoprogramma dei risultati da raggiungere. In tale contesto il Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa prevede ulteriori udienze straordinarie, verifica gli affari assegnati ad ogni magistrato, monitora l'attività di riduzione dell'arretrato e il raggiungimento degli obiettivi del PNRR.

All'art. 87 c.p.a. viene inserito un ulteriore comma «4-bis. *Le udienze straordinarie dedicate allo smaltimento dell'arretrato sono svolte da remoto.*».

La partecipazione dei magistrati a tali tipologie di udienze è volontaria.

Sul punto si ritiene che in tutti i TAR, oltre che al Consiglio di Stato, saranno svolte le udienze di smaltimento con la modalità da remoto, visto che la norma non pare correlata con lo smaltimento dell'arretrato (solo) per quei plessi giudicanti destinatari dell'incremento del personale di cui all'art. 12 del d.l. n. 80/2021.

L'unico dubbio, già espresso sopra, riguarda la metodologia per individuare l'arretrato, man mano che ci si avvicina alla scadenza fissata dal PNRR del 2016.

Osservazioni sulle udienze di smaltimento dell'arretrato

In generale, pare apprezzabile la modifica legislativa volta ad introdurre in pianta stabile l'udienza da remoto per lo smaltimento dell'arretrato e l'utilizzo di Linee Guida per organizzare l'attività.

Permangono tuttavia alcuni dubbi.

1) Non è chiarito quali criteri vengano presi in considerazione nella valutazione della priorità di una causa rispetto ad un'altra.

2) Non è chiarito come funzioneranno le udienze da remoto, se con chiamate preliminari o note d'udienza. Né in che modo si può eventualmente richiedere la discussione oppure mandare in decisione senza discutere.

3) Sembra giusto che vengano sentite anche le parti rappresentanti la classe forense al fine di discutere su come le Linee Guida regoleranno sia l'ordine di priorità delle cause, sia la modalità cui saranno disciplinate le udienze da remoto per ridurre l'arretrato.

4) Ad ogni modo bisogna osservare che se è vero che dal 31 luglio 2021 si ritornerà alle udienze in presenza (salvo proroghe, allo stato, non previste), ciò non toglie che per le udienze di smaltimento rimarranno le udienze da remoto alla luce della modifica dell'art. 87 c.p.a. con l'inserimento del comma 4 *bis* destinato a rendere "strutturale" e non "passeggera" la previsione di udienze da remoto nel rito ordinario, seppur di smaltimento. Al riguardo ci si sarebbe aspettati che il PNRR non destinasse solamente dei fondi all'Ufficio del Processo, ma anche per migliorare l'efficienza delle udienze da remoto in modo da renderle utilizzabili per tutti i tipi di udienze.

Proposte ulteriori

Proprio partendo da questo ultimo punto 4, si coglie l'occasione per (ri)proporre i seguenti interventi che si ritengono necessari.

I tempi sembrano essere maturi per pensare di introdurre alcuni miglioramenti al codice del processo amministrativo, al di là del periodo emergenziale, e rendere fisiologico ciò che (di buono) è nato come contingente.

In tale ottica, è possibile immaginare l'introduzione di un sistema misto (o "mediato"), tramite un uso a regime sia delle udienze da remoto che degli atti congiunti di parte, pur mantenendo comunque le udienze in presenza, così da cogliere le opportunità migliorative introdotte dalla tecnologia (come auspicato più volte da UNAA ed anche dal Pres. Patroni Griffi nella sua "Relazione sull'attività della Giustizia Amministrativa" del 2 febbraio 2021), senza intaccare il potere (ed il diritto) delle parti di partecipare fisicamente all'udienza.

Modalità ibrida che funziona davanti alla Corte Costituzionale come da comunicato del 18 maggio 2021 che afferma: "*Il Decreto mantiene la possibilità che giudici e avvocati partecipino alle udienze pubbliche **anche mediante collegamenti da remoto**, confermando, su questo ed altri punti, il precedente Decreto del 16 marzo 2021*" (https://www.cortecostituzionale.it/documenti/comunicatistampa/CC_CS_20210518144506.pdf).

In tale ottica, bisogna optare per l'introduzione di alcuni accorgimenti che permettano di rendere più snella la fase dell'udienza. Ad esempio si potrebbe immaginare che le udienze

si aprano con una fase preliminare a cui gli avvocati possono partecipare, alternativamente e a loro scelta, da remoto o in presenza e dichiarare di “mandare in decisione” la causa, finanche discutere, senza doversi necessariamente recare al TAR o al Consiglio di Stato. In un sistema in cui gli unici a dover essere necessariamente presenti nell’aula di udienza sarebbero i giudici del Collegio ed il cancelliere.

Ciò potrebbe avvenire tramite la creazione di una “classe virtuale”, un po’ come avviene nelle Università all’epoca della pandemia, in cui un *link* viene pubblicato sulla pagina dell’Ateneo nella Sezione del Corso di riferimento per consentire l’accesso alle lezioni, agli esami e alle lauree. Ugualmente, sulla pagina del TAR o Consiglio di Stato, nella pagina della relativa Sezione o udienza o ancora meglio nel “Portale Avvocato” per ogni fascicolo telematico, potrebbe essere pubblicato un link che consente l’accesso all’“udienza virtuale” in una sorta di “live streaming” in cui gli avvocati possono intervenire su richiesta o se chiamati dal Collegio o dal cancelliere.

Così, l’avvocato può scegliere se partecipare all’udienza da remoto cliccando sul relativo link o se recarsi fisicamente al TAR o al Consiglio di Stato ed eventualmente discutere alla presenza del Collegio, anche con la controparte presente da remoto che appare in uno schermo interagendo e replicando tramite microfono e *webcam* (con evidente azzeramento delle distanze e mantenimento del contraddittorio orale). Tale metodo potrebbe essere temperato dal termine delle ore 12 di due giorni prima dell’udienza in cui l’avvocato deve dichiarare se intende partecipare da remoto o fisicamente, così da permettere al Presidente del Collegio di, eventualmente, richiedere la presenza fisica delle parti qualora lo ritenga necessario.

Questo sistema “misto”, inizialmente sperimentabile per le chiamate preliminari, permetterebbe al cancelliere di chiamare le singole cause e di “sbloccare” il microfono degli avvocati presenti da remoto per consentire loro di dichiarare le proprie volontà in merito al passaggio in decisione o alla discussione.

Dovrebbe anche essere mantenuta la suddivisione in fasce orarie ed un tetto di affari da trattare così da consentire una migliore organizzazione dell’udienza e delle tempistiche. Eventualmente prevedendo un secondo giorno di udienza in caso di superamento di tale tetto.

Si ovvierrebbe così al sovraffollamento “fisico” delle aule di TAR e Consiglio di Stato durante le chiamate preliminari. Un sistema che sarebbe estensibile anche alle udienze di semplice svolgimento (cautelari ante causam, scelta del verificatore o del CTU con relativi adempimenti ecc.), per poi arrivare finanche alle udienze di merito e tutte le camere di

consiglio. In tal modo il contraddittorio non parrebbe essere compromesso, nonostante l'innegabile snellimento delle procedure di udienza.

A tale sistema, si potrebbe accompagnare anche l'ultrattività della disciplina che permette alle parti di depositare note congiunte per "mandare la causa in decisione" allo stato degli atti fino alle ore 12 del giorno prima dell'udienza, ad ulteriore semplificazione della fase preliminare e a beneficio del Collegio, od eventualmente anche note non congiunte, integranti quella mera condizione di "*fictio iuris della presenza del difensore in udienza*" richiamata ad alcuna giurisprudenza (CGARS 15 gennaio 2021, n. 36; 20 gennaio 2021, n. 43), e già oggetto del punto 5) del Protocollo d'Intesa del 25-26 giugno 2020 siglato tra il Presidente del Consiglio di Stato e i rappresentanti dell'avvocatura.

Quanto descritto rappresenta una proposta che, il correre dei tempi, la tecnologia e, purtroppo, il perdurare della pandemia, rendono realizzabile in tempi molto più brevi di quanto immaginabile solo qualche anno addietro.

Avv. Daniela Anselmi

Presidente Avvocati Amministrativisti Liguri

Vice Presidente Unione Nazionale Avvocati Amministrativisti

Avv. Federico Smerchinich

Studio Anselmi&Associati