

*Associazione tra i Magistrati
del
Consiglio di Stato*

Al Presidente del Consiglio dei Ministri
Mario Draghi

Al Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri
Roberto Garofoli

Al Presidente del Consiglio di Stato
Filippo Patroni Griffi

Al Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa

Oggetto: d.l. n. 80/2021 ufficio del processo e smaltimento dell'arretrato nella giustizia amministrativa – richiesta di adozione del d.P.C.M. previsto dall'art. 17 comma 5, d.l. n. 80/2021 e di modifica delle linee guida di cui al d.P.C.S. 28.7.2021 – richiesta di altre misure strutturali

L'Associazione tra i magistrati del Consiglio di Stato, in esito all'Assemblea svoltasi in data 14.9.2021, sottopone alle Autorità in indirizzo le seguenti considerazioni e urgenti richieste.

1. Il d.l. n. 80/2021, nell'ambito del PNRR ha assegnato alla giustizia amministrativa l'obiettivo dello smaltimento degli affari pendenti al 31.12.2019. Il PNRR specifica che l'obiettivo consiste nello smaltimento, entro cinque anni, del 70% degli affari pendenti al 31.12.2019.

A tal fine è stato previsto il rafforzamento di due strumenti già esistenti, l'ufficio del processo e le udienze straordinarie di smaltimento dell'arretrato.

Quanto all'ufficio del processo, si prevede il reclutamento straordinario e a termine di 326 unità, in due scaglioni, per la durata di 30 mesi per ogni unità reclutata. Il primo concorso, per 168 unità, è in corso, e si prevede l'immissione in servizio da gennaio 2022.

Quanto alle udienze di smaltimento, si prevede che quelle per l'attuazione degli obiettivi del PNRR si aggiungano a quelle già annualmente programmate dagli uffici giudiziari e autorizzate dal Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa (d'ora innanzi CPGA), e che la partecipazione ad esse, da parte dei magistrati, è facoltativa.

2. L'Associazione ritiene che l'attuale straordinaria contingenza che il Paese, l'Europa, e il mondo intero attraversano, debba essere colta, anche da parte della giustizia amministrativa, come una occasione per migliorare l'efficienza della giustizia, quale funzione pubblica e servizio reso a cittadini e imprese.

Associazione tra i Magistrati
del
Consiglio di Stato

I magistrati che l'Associazione rappresenta non intendono sottrarsi ora, come non si sono mai sottratti in passato, all'obiettivo di garantire qualità e tempestività della risposta di giustizia.

L'Associazione considera, tuttavia, gli strumenti ipotizzati dal d.l. n. 80/2021 inidonei, - da soli e per come sono attualmente configurati - al raggiungimento dell'ambizioso obiettivo.

3. L'Associazione si duole, anzitutto, che le soluzioni ipotizzate dal d.l. n. 80/2021 sono state adottate senza previa partecipazione dei magistrati amministrativi, che avrebbero potuto fornire un apporto collaborativo in sede di costruzione delle norme. L'Associazione è stata audita in Senato in fase di conversione del d.l. n. 80/2021 e ha già sottoposto in quella sede le proprie riserve critiche sul d.l. n. 80/2021, rimaste tuttavia in massima parte inascoltate.

4. Le seguenti considerazioni sono finalizzate al miglioramento degli strumenti previsti dal d.l. n. 80/2021 mediante la proposta di soluzioni contingenti e strutturali aggiuntive.

5. Vanno evidenziati alcuni elementi fattuali oggettivi e indiscussi.

I dati di una ricerca dell'Unione europea (v. Quadro di valutazione UE della giustizia 2021, documento della Commissione europea dell'8.7.2021, prot. Comm. 2021/389), così come i dati CEPEJ, rivelano che la produttività individuale dei singoli magistrati del Consiglio di Stato italiano è tra le più alte d'Europa. Ciò non di meno, gli stessi dati evidenziano una durata media del processo amministrativo ancora insoddisfacente e non del tutto in linea con gli standard fissati dalla CorteEDU e dalla legge Pinto (tre anni in primo grado, due anni in appello).

Questa divergenza tra elevata produttività individuale e insoddisfacente *performance* collettiva trova una chiara spiegazione in problemi di tipo strutturale e non contingente: da un lato la insufficiente copertura dell'organico di diritto e dall'altro lato l'assenza di qualsivoglia meccanismo di filtro all'appello.

Negli anni recenti sono stati previsti per legge aumenti di organico del Consiglio di Stato, che tuttavia non hanno ancora avuto concreta attuazione.

L'organico astratto di diritto del Consiglio di Stato, se comparato al numero di sopravvenienze annue, è adeguato alle stesse *solo a condizione che sia interamente coperto*.

Purtroppo, l'organico di fatto tutt'oggi si scosta vistosamente dall'organico di diritto, essendovi oggettivi e seri problemi di reclutamento dei magistrati presso il Consiglio di Stato, che necessitano di soluzioni normative (su cui *infra*).

Sicché, l'attuale organico di fatto, non è sufficiente per garantire l'equilibrio del sistema.

Associazione tra i Magistrati
del
Consiglio di Stato

Siffatta situazione di inadeguatezza dell'organico si protrae da anni ed è la causa della formazione dell'arretrato, insieme all'assenza di filtri, non imputabile in alcun modo a deficit di produttività individuale.

Pertanto, la eliminazione dell'arretrato e l'impedimento della formazione di nuovo arretrato, non possono essere affidate (solo) a soluzioni contingenti, occorrendo una soluzione strutturale che garantisca il completamento dell'organico e riforme processuali atte a introdurre filtri al giudizio di appello.

6. Le udienze straordinarie di smaltimento dell'arretrato sono operative nella giustizia amministrativa dal 2013 e l'ufficio del processo dal 2016. Entrambi gli strumenti si sono rivelati fino ad oggi insoddisfacenti e poco utili.

Presso il Consiglio di Stato le udienze di smaltimento, che sono su base volontaria, hanno avuto scarsa adesione da parte dei magistrati. La ragione di tale scarsa adesione riposa sulla circostanza che il carico di lavoro ordinario per ciascun singolo magistrato è di per sé gravoso e complesso, e lascia poco spazio a un carico aggiuntivo su base volontaria, se non a discapito della qualità del lavoro svolto.

Quanto all'ufficio del processo, in esso sono state sinora inserite risorse umane non esclusivamente dedicate ovvero soggetti che non sono pubblici impiegati e senza adeguata competenza e formazione, in particolare i c.d. tirocinanti (neolaureati che svolgono presso gli uffici giudiziari un periodo di 18 mesi di formazione). Laddove i compiti dell'ufficio del processo richiedono una competenza ed esperienza di tipo magistratuale.

7. Alla luce della pregressa esperienza, la scelta del d.l. n. 80/2021 di affidare l'obiettivo dello smaltimento dell'arretrato a due strumenti che si sono rivelati scarsamente efficaci, fa dubitare della sua adeguatezza.

Alla data odierna, alle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato sono assegnati 61 magistrati diversi dai Presidenti, di cui sette fruiscono di riduzioni di carico di lavoro per altri incarichi istituzionali interni alla giustizia amministrativa.

Il carico di lavoro ordinario per singolo magistrato è di per sé solo gravoso. Sono già previsti piani annuali di smaltimento dell'arretrato, con scarsa adesione.

In tale situazione fattuale non vi sono garanzie e certezze che il piano di smaltimento dell'arretrato nell'ambito del PNRR possa avere un numero di adesioni sufficiente.

Quanto al potenziamento dell'ufficio del processo con l'assunzione di neolaureati, non è dato comprendere in che modo i neolaureati potranno dare un apporto effettivo allo smaltimento dell'arretrato. Sia alla luce delle disposizioni vigenti sull'ufficio del processo, sia alla luce delle linee guida sull'ufficio del processo adottate dal Presidente del Consiglio di Stato con d.P.C.S. 28.7.2021 (in GURI

Associazione tra i Magistrati
del
Consiglio di Stato

2.8.2021), l'ufficio del processo ha compiti meramente preparatori, e non certo compiti decisorii o sostitutivi del lavoro dei magistrati.

Si deve aggiungere che gli affari attualmente pendenti al 31.12.2019 sono affari in massima parte "vivi" in cui è attuale e perdurante l'interesse alla decisione, e di complessità pari agli affari pendenti dal 1.1.2020 in poi. Non dunque cause di pronta liquidazione, affidabili a sentenze in rito.

Secondo stime ottimistiche fatte dall'Associazione, l'obiettivo del PNRR richiede la disponibilità di un numero di consiglieri di Stato da 35 a 40 l'anno a partecipare a udienze straordinarie in numero da 4 a 6. Sono dati numerici che paiono allo stato non raggiungibili, *rebus sic stantibus*, avuto riguardo alla esperienza delle udienze straordinarie negli anni pregressi.

8. L'Associazione chiede, quanto agli obiettivi di smaltimento dell'arretrato fissati dal d.l. n. 80/2021 e dal PNRR, che:

a) da parte del Segretario generale della GA e del CPGA, sia chiarito urgentemente, in contraddittorio con l'Associazione, quale sia il numero effettivo di affari pendenti al 31.12.2019 che devono essere smaltiti entro cinque anni nel rispetto degli obiettivi assegnati dal PNRR;

b) da parte del CPGA si provveda urgentemente, in contraddittorio con l'Associazione, a stabilire quale è il numero massimo di affari aggiuntivi annui assegnabili a ciascun magistrato – ancorché su base volontaria – senza nocimento per la qualità delle decisioni;

c) da parte del Segretario generale della GA e del CPGA, si provveda urgentemente, se del caso mediante un interpello preliminare, ad accertare quanti sono i magistrati del Consiglio di Stato disponibili a partecipare allo smaltimento dell'arretrato di cui al d.l. n. 80/2021;

d) da parte del Segretario generale della GA e del CPGA si provveda con urgenza a proporre le opportune modifiche del d.P.C.M. del 2013 (attuativo dell'art. 16 disp. att. c.p.a.) relativo alle udienze di smaltimento dell'arretrato, al fine di prevedere appropriati incentivi alla partecipazione e di rimuovere le rigidità che attualmente ostacolano fortemente la partecipazione;

e) da parte del Governo si provveda con urgenza alla revisione del d.P.C.M. attuativo dell'art. 16 disp. att. c.p.a., secondo quanto previsto dall'art. 17 comma 5 d.l. n. 80/2021 (che prevede l'aggiornamento di tale d.P.C.M. entro trenta giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del d.l. n. 80/2021);

*Associazione tra i Magistrati
del
Consiglio di Stato*

f) una volta stabilito quale è il numero di affari da smaltire e quanti sono i magistrati disponibili, ove risulti, come l'Associazione teme, la insufficienza di adesioni, si individuino soluzioni aggiuntive e concorrenti; l'Associazione propone, a tal fine, e secondo esperienze pregresse nella magistratura ordinaria, il reclutamento straordinario e a termine di magistrati amministrativi e avvocati dello Stato in pensione, per il quinquennio previsto per il raggiungimento dell'obiettivo. L'Associazione è disponibile a produrre una bozza di articolato normativo.

9. L'Associazione osserva e propone, quanto al previsto potenziamento dell'ufficio del processo:

a) è da stigmatizzare qualunque forma di "precariato" nella giustizia amministrativa, quale è di fatto il reclutamento delle 326 unità da destinare all'ufficio del processo, con contratto di lavoro a termine della durata di 30 mesi; un lavoratore "precario" non garantisce dedizione esclusiva al lavoro per cui è assunto, dedicando il suo tempo, piuttosto, alla ricerca di prospettive lavorative alternative. Emblematico è il dato di fatto che emerge dalla prima fase di selezione della prima *tranche* di 168 unità: sono stati ammessi alla prova scritta oltre 1.000 concorrenti; secondo il bando il punteggio minimo di accesso, conseguibile da un neolaureato, è pari a 21 e quello massimo, conseguibile da laureati che hanno già maturato altri titoli quale l'abilitazione alla professione di avvocato, il dottorato di ricerca, il pregresso svolgimento di tirocinio negli uffici giudiziari, è pari a 30; ebbene, per sei delle otto sedi cui è destinato il personale, sono stati selezionati solo concorrenti con il punteggio massimo di 30, per una sede concorrenti con il punteggio da 30 a 29; per una sede concorrenti con il punteggio da 30 a 28,5. Tale dato dimostra che parteciperanno al concorso solo concorrenti sovraqualificati, per i quali un lavoro precario della durata di 30 mesi è solo una occasione di guadagno economico in attesa di un lavoro più adeguato alla professionalità già posseduta, e con l'attenzione rivolta alla ricerca di migliori occasioni lavorative. Va poi considerato che il primo gruppo di assunti, pari a 168 unità previste, dopo aver prestato servizio per trenta mesi e aver acquisito, si suppone, la necessaria esperienza e competenza, dovrà essere obbligatoriamente sostituito, nel vivo dell'attuazione del programma, dagli assunti del secondo gruppo, la cui formazione dovrà iniziare *ex novo*;

b) piuttosto, l'ufficio del processo deve essere potenziato a regime con personale assunto stabilmente, con la creazione a regime della figura dell'assistente del giudice, pertanto l'Associazione esprime l'auspicio che siano individuate le risorse economiche per una assunzione stabile di addetti all'ufficio del processo;

Associazione tra i Magistrati
del
Consiglio di Stato

c) se l'obiettivo dell'ufficio del processo è impedire la formazione di nuovo arretrato, il potenziamento degli uffici del processo non avrebbe dovuto essere circoscritto a solo 8 sedi come è attualmente, ma andrebbe previsto in tutti gli uffici giudiziari della giustizia amministrativa;

d) l'Associazione chiede di conoscere il tipo, i tempi e la durata della formazione che sarà prevista per i neoassunti, ritenendo che le risorse stanziare dalla legge per tale formazione, nella cifra di euro 37.464 per il 2022 (destinata al primo gruppo di assunti), e nella cifra di euro 25.234 per il 2024 (destinata al secondo gruppo di assunti), ammontano a poco più di 200 euro *pro capite* e non sembrano sufficienti.

10. L'Associazione osserva, quanto alle linee guida sull'Ufficio del processo adottate con d.P.C.S. 28.7.2021:

a) esse assegnano all'ufficio del processo, e dunque a funzionari amministrativi, compiti che rientrano nella funzione giurisdizionale, e ne scontano la relativa complessità, difficilmente assolvibili da funzionari amministrativi, come, a titolo di esempio, la verifica della necessità di istruttoria e di integrazione del contraddittorio (punto 3 sub b) e c) delle linee guida);

b) la priorità, in esse prevista (punto 3), della fissazione degli affari meno recenti, secondo il criterio cronologico, è prescritta come assoluta, e in quanto tale si pone in contrasto con l'art. 8 disp. att. c.p.a., che stabilisce altri criteri di priorità rispetto a quello cronologico, che devono essere rispettati. L'Associazione ritiene che il c.p.a. resti fonte sovraordinata rispetto alle linee guida, essendo la materia del processo coperta da riserva assoluta di legge, e che pertanto queste ultime vadano disapplicate, nelle more di una loro appropriata modifica;

c) il "monitoraggio" a cura del Segretariato generale (punto 4), sull'attuazione degli obiettivi degli uffici del processo, addossa alle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato e del Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana responsabilità che prescindono dalla appropriata dotazione di risorse umane. Non si tiene conto dei vuoti di organico e, per talune sedi, come il Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana, non viene chiarito se sarà o meno destinatario del potenziamento dell'ufficio del processo e della conseguente dotazione aggiuntiva di personale amministrativo in servizio;

d) soprattutto, il "monitoraggio" (punto 4), laddove impone *obblighi di rendicontazione sull'attività giurisdizionale svolta* (senza, tra l'altro, precisare se si riferisca solo all'attività che rientra negli obiettivi del PNRR, ossia lo smaltimento delle pendenze anteriori al 31.12.2019, o a tutta l'attività

Associazione tra i Magistrati
del
Consiglio di Stato

giurisdizionale), e laddove prevede la predisposizione, da parte di una struttura interna al segretariato, di “*bozze di provvedimento*” relative ai ricorsi da definire con decisioni monocratiche, attribuisce ad un organo amministrativo:

c.1) una funzione sostitutiva e propositiva in relazione a compiti riservati alla giurisdizione (i provvedimenti giurisdizionali, le cui “bozze” non possono essere preparate da un organo interno al segretariato generale);

c.2) funzioni riservate all’autogoverno (la vigilanza sui magistrati);

si pongono perciò seri dubbi di compatibilità con il principio costituzionale dell’indipendenza della magistratura, che mai dall’entrata in vigore della Costituzione del 1948 è stata sottoposta ad obblighi di rendicontazione periodica con cadenza quadrimestrale nei confronti di una struttura amministrativa.

11. *L’Associazione ritiene infine indispensabili misure strutturali quanto all’organico e quanto al processo.*

11.1. *Quanto all’organico, l’Associazione chiede:*

a) *che il Governo provveda con urgenza alla designazione dei consiglieri di Stato della quota governativa;*

b) che il Governo ponga rimedio alle ben note - e più volte richiamate - cause che negli ultimi anni hanno reso difficile il reclutamento di magistrati di quota governativa, a partire dalla grave penalizzazione economica derivante dall’impossibilità di conservazione *ad personam* del precedente trattamento economico;

c) che sia fissato in via normativa o di criterio del CPGA il principio per cui le procedure di reclutamento dei consiglieri di Stato, per ciascuna delle tre provenienze (anzianità dal Tar, concorso, designazione governativa) devono essere avviate con congruo anticipo sulla base delle previsioni delle vacanze nell’anno successivo, e non dopo il verificarsi delle vacanze, in modo da garantire il pieno organico senza soluzione di continuità tra creazione delle vacanze e nuove nomine.

11.2. Quanto al processo amministrativo, l’Associazione chiede:

a) che all’obiettivo dell’efficienza della giustizia amministrativa concorrano tutti gli attori del processo, attraverso la piena attuazione dei principi di chiarezza e sinteticità degli atti processuali; il vigente d.P.C.S. sulla sinteticità degli atti processuali richiede di essere attualizzato con una maggiore sinteticità e con la previsione di format degli atti processuali che ne garantiscano la chiarezza; chiede

*Associazione tra i Magistrati
del
Consiglio di Stato*

pertanto al Presidente del Consiglio di Stato e al CPGA che sia avviata con urgenza la revisione del d.P.C.S. del 2016;

b) che si studino strumenti processuali che consentano di concentrare le risorse del Consiglio di Stato, in quanto Suprema Corte Amministrativa, sulle questioni più importanti e controverse, quali, a titolo esemplificativo, la istituzione di una apposita sezione filtro presso il Consiglio di Stato e la introduzione dell'ordinanza di manifesta infondatezza; la previsione di *alternative dispute resolutions (ADR)*; l'ampliamento dei casi di annullamento con rinvio ai sensi dell'art. 105 c.p.a.

12. L'Associazione resta disponibile a dare il proprio apporto collaborativo sia per l'attuazione del piano che per le richieste riforme strutturali, anche se del caso mediante audizione, e chiede che le Autorità in indirizzo, ciascuna per quanto di propria competenza, ponga in essere le misure urgenti per il conseguimento degli obiettivi assegnati alla giustizia amministrativa nell'ambito del PNRR.

Roma, 16.9.2021

Per l'Associazione
Il Presidente del Direttivo
Rosanna De Nictolis