

VA SUPERATA LA "DIVERSITÀ" FRA MAGISTRATI DI PRIMO E SECONDO GRADO, NON ADEGUATA ALLA TUTELA CHE SONO CHIAMATI AD ASSICURARE

Ecco perché va rivisto anche l'ordinamento della Giustizia amministrativa

RAFFAELE GRECO*

L'intervento dell'avvocato Bigolaro, apparso sul *Dubbio* del 9 giugno, evoca temi di estremo interesse per gli operatori della giustizia amministrativa. In particolare, ci si chiede se la riforma della giustizia legata al Pnrr debba riguardare anche i Tar e il Consiglio di Stato, oltre alla magistratura ordinaria: in effetti, da notizie di stampa sembrerebbe che alcune previsioni innovative in via di elaborazione (in primis quelle relative all'Ufficio del processo) possano estendersi anche alla giurisdizione amministrativa, malgrado questa faccia capo non al ministero della Giustizia ma alla presidenza del Consiglio dei ministri. Il tema è di grande rilevanza, e sarebbe opportuno che il governo rendesse chiaro il proprio pensiero su di esso. Se, diversamente da quanto avvenuto per la riforma dell'ordinamento giudiziario del 2006 da cui furono escluse le magistrature speciali (il che è stato un bene, avendo loro risparmiato le derive correntizie e carrieristiche che oggi funestano i colleghi ordinari), si ritiene di dover intervenire in modo organico anche sulla giustizia amministrativa, allora ciò non può che avvenire col coinvolgimento delle categorie interessate, e non in modo cursorio come avvenuto con le norme contenute nell'articolo 17 del recente Dl n. 80/2021. Ed invero, più che sulla disciplina del processo – che sebbene migliorabile, dopo la messa a regime del codice del 2010 può dirsi efficace e adeguata – è necessario intervenire sull'assetto della magistratura amministrativa, ancora retto dalla legge n. 186/1982, con cui, a pochi anni dall'entrata in funzione dei Tar dopo che per circa un secolo il Consi-

glio di Stato era stato giudice unico del potere amministrativo, fu regolato l'accesso al grado d'appello per anzianità dei giudici provenienti dai Tar, lasciando però incompiuto il processo di revisione dei ruoli che avrebbe dovuto rendere i Tar e il Consiglio di Stato un plesso giudiziale unitario. Tale perdurante omissione, oltre a una serie di effetti distortivi (azzeramento del servizio svolto in primo grado per i Consiglieri che transitano in appello, condizione di svantaggio per l'accesso alle Presidenze di Sezione rispetto ai Colleghi entrati quali vincitori del – pur difficilissimo – concorso diretto a Consigliere di Stato), determina quella più generale "diversità" tra giudici di primo e secondo grado, efficacemente notata dall'avvocato Bigolaro, che a volte si traduce in reciproca "estraneità" tra magistrati che svolgono le medesime funzioni e dovrebbero condividere uno stesso background professionale.

Nei 40 anni trascorsi da quella legge molto è cambiato nella giustizia amministrativa: i Tar hanno acquisito un ruolo trainante nel servizio reso alla collettività; il controllo di legittimità dell'azione della P.a. si è fatto più penetrante grazie all'introduzione di nuovi strumenti di tutela; il suo ruolo essenziale è stato riconosciuto dalla Corte costituzionale (sentenza n. 204/2004) che ha qualificato il giudice amministrativo come giudice "naturale" del potere pubblico per la tutela effettiva dei diritti dei cittadini; la funzione consultiva del Consiglio di Stato è stata fortemente ridimensionata, vedendo oggi impegnato circa il 20% dei Consiglieri in servizio. In tale contesto, gli squilibri suindicati non possono essere ridotti a un problema interno della categoria, essendo rilevante anche per l'utenza il possibile pregiudizio all'indipendenza causato da

un assetto della cui piena compatibilità con il principio costituzionale secondo cui i magistrati si distinguono solo per funzioni svolte è lecito dubitare. Inoltre, la scarsa osmosi fra primo e secondo grado si riverbera anche nell'attività lavorativa quotidiana e sullo stesso terreno processuale.

S'impone dunque una revisione globale di questo assetto ordinamentale al fine di renderlo conforme alle esigenze della modernità e di una magistratura che voglia essere davvero tale per i cittadini e l'opinione pubblica. In tale sede, oltre a valorizzare l'esperienza di chi ha svolto decenni di attività giurisdizionale in un quadro di equilibrio fra le diverse provenienze dei colleghi, potranno essere affrontati anche temi ulteriori come quelli degli incarichi extragiudiziari e della effettiva necessità di mantenere una consistente aliquota di Consiglieri nominati dal Governo. L'alternativa, cheché si possa pensare, è il declino con l'assimilazione alla magistratura ordinaria e la riduzione del Consiglio di Stato a prestigioso ma ornamentale organo burocratico di consulenza, come nella proposta della Bicamerale del 1997.

Affermiamo spesso, in convegni e cerimonie, contro la vulgata che vede nel controllo di legalità a noi devoluto un fattore di appesantimento se non di freno all'economia, che al contrario esso è fondamentale per il buon funzionamento dell'amministrazione e la competitività del Paese. E forse giunta l'ora di dotarci di un ordinamento all'altezza di un tale compito e delle sfide che ci attendono in futuro.

*Presidente di Sezione del Consiglio di Stato, componente direttivo del Coordinamento Nuova Magistratura Amministrativa