

Processo amministrativo ancora a caccia di certezze

di Marcello Clarich

La mano destra non sa quel che fa la sinistra. In meno di un mese il Parlamento ha sfornato, una dopo l'altra, norme sul processo amministrativo che vanno in direzioni contraddittorie e creano confusione. Da un lato, la legge 18 giugno 2009, n. 69 di riforma del processo civile ha concesso al Governo un'ampia delega legislativa a riformare il processo amministrativo con due obiettivi: accrescerne l'effettività e la celerità; riordinare le norme stratificatesi nel tempo e disperse in molti testi normativi.

Dall'altro lato, il Parlamento ha approvato due leggi affette dal vizio al quale la legge n. 69 cerca di porre rimedio: approvare norme processuali speciali riferite a singole materie. Come se il processo, anziché essere uno strumento neutro pensato per risolvere tutti i tipi di controversie, dovesse adattarsi di volta in volta ai settori regolati.

La prima disposizione è contenuta nella legge comunitaria (legge 7 luglio 2009, n. 88) e riguarda i contratti pubblici. L'articolo 44 contiene infatti una delega al Governo per recepire la direttiva comunitaria 2007/66/CE sulle procedure di ricorso in materia di appalti pubblici. La seconda introduce norme speciali per il settore energetico (nucleare, rigassificatori, gasdotti, ecc.). Le principali deroghe riguardano la competenza territoriale e funzionale attribuita al Tar del Lazio, esclusi gli atti di competenza dell'Autorità per l'energia e elettrica e il gas, che restano assegnati al Tar Lombardia.

Che cosa prevedono più in concreto le due deleghe legislative? La delega per la riforma del processo mira a riadattare un vestito ancora di buon taglio, ma con rattoppi e pezze aggiunte nel tempo. La delega, che prevede un ammodernamento del rito ordinario e la revisione di tutti i riti speciali, potrebbe anche sfociare in un Codice unitario. Per oltre un secolo il processo amministrativo ha mantenuto una struttura semplice. Serviva soprattutto per annullare gli atti amministrativi illegittimi e per tutelare i dipendenti pubblici nei confronti del loro datore di lavoro.

Una decina di anni fa sono iniziate le turbolenze. Anzitutto, la legge 21 luglio 2000, n. 205 ha preso atto della svolta epocale sancita dalla Cassazione (Sezioni unite n. 500/1999) che aveva aperto la strada al risarcimento del danno da lesione di interessi legittimi. L'azione di condanna al risarcimento del danno, insieme ad altri tipi di azioni come quelle per contrastare l'inerzia (silenzio) dell'amministrazione o per la tutela del diritto di accesso ai documenti amministrativi, ha messo in crisi la struttura del processo amministrativo. Ha creato anche contrasti tra giudice ordinario e giudice amministrativo ancora non ricomposti.

In più, innumerevoli leggi e leggine hanno introdotto riti speciali (per appalti pubblici, sport, contenzioso elettorale, ecc.) con norme derogatorie in tema, per esempio, di giurisdizione, termini processuali, competenza territoriale e funzionale del Tar e adempimenti formali. Si è venuto così formando un ginepraio di norme nel quale restano impigliati persino gli addetti ai lavori. L'illusione del legislatore è che abbreviando i termini processuali o modificando qualche altra formalità, i tempi del processo si riducano e aumenti l'effettività della tutela. Molte norme acceleratorie (specie in materia di opere pubbliche) sembrano anche influenzate dalle accuse ricorrenti rivolte ai Tar "blocca cantieri".

E qui si inserisce la delega per il recepimento della direttiva comunitaria sui ricorsi in materia di

appalti pubblici. I criteri della delega vanno ben oltre la necessità di conformare le norme processuali vigenti alle norme comunitarie. Aggiungono infatti disposizioni acceleratorie come la riduzione del termine per proporre il ricorso da 60 giorni a un massimo di 30, oppure la previsione che "tutti i ricorsi e scritti di parte e provvedimenti giuridici hanno forma sintetica".Ciò costringerà le imprese e gli avvocati a vere e proprie corse contro il tempo.

Nei prossimi mesi, nell'esercizio delle due deleghe, il Governo dovrà dunque destreggiarsi tra l'obiettivo di un riordino generale, che include anche la revisione e razionalizzazione dei riti speciali, e la disciplina di un rito speciale nuovo di zecca per gli appalti pubblici. In più non potrà sanare l'incoerenza di ripartire le controversie in materia energetica tra i fori di Roma e di Milano.