**Il PNRR. Modifiche al processo ed al procedimento amministrativo**

**Le linee generali riguardanti la Giustizia amministrativa**

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNNR) indica la “lentezza” nella realizzazione di alcune riforme strutturali come uno dei limiti al potenziale di crescita dell’Italia.

La riforma del sistema giudiziario inserita dal PNRR è incentrata soprattutto sull’obiettivo della riduzione dei tempi del processo ed è inclusa tra le c.d. riforme “orizzontali”, o di contesto, che consistono in innovazioni strutturali dell’ordinamento, del cui buon esito beneficiano, in modo trasversale, tutti i settori di intervento del Piano.

In questo contesto, la Giustizia amministrativa è la meno toccata da interventi impattanti sull’assetto attuale, e questo ben potrebbe essere inteso come un riconoscimento per un settore che nel periodo di maggior emergenza pandemica non solo non si è fermato, ma non ha neanche rallentato la propria marcia.

Gli interventi del PNNR senz’altro applicabili al settore della Giustizia amministrativa sono quelli:

- sul rafforzamento dell’Ufficio del processo, anche attraverso apposite assunzioni a tempo determinato (Investimento 3.2: “Rafforzamento dell’ufficio del processo per la Giustizia amministrativa”);

- sulla digitalizzazione del processo (Investimento 1.6: “Digitalizzazione delle grandi amministrazioni centrali”), sostenuta da un’azione per accrescere le competenze, con programmi di formazione strutturati, soprattutto in ambito informatico, che riguarda tutta la pubblica amministrazione.

Sotto quest’ultimo aspetto, a mio giudizio, sarebbe stato importante stabilire che la digitalizzazione del processo non debba più essere concepita nell’ottica dei “compartimenti stagno” (oggi abbiamo un processo telematico civile, uno amministrativo ed uno tributario, ciascuno dei quali strutturato in modo sensibilmente diverso, con nocumento soprattutto per l’utenza), ma debba essere affrontata con regole ed applicativi il più possibile comuni tra le giurisdizioni.

Al sistema della Giustizia amministrativa si applicano, poi, alcune linee generali del PNNR, come quelle sul rafforzamento della capacità amministrativa del sistema, tese a valorizzare le risorse umane, ad integrare il personale delle cancellerie, a sopperire alla carenza di professionalità tecniche, diverse da quelle di natura giuridica, essenziali per attuare e monitorare i risultati dell’innovazione organizzativa, nonché quelle finalizzate a fornire l’amministrazione di strutture edilizie efficienti e moderne.

**Le disposizioni sul processo amministrativo**

Nel campo ristretto del processo amministrativo, il PNRR punta tutto sulla centralità dell’Ufficio per il processo, come insieme strumento di smaltimento dell’arretrato e di prevenzione dell’accumulo di nuovo arretrato.

L’ufficio per il processo è stato introdotto dall’art. 16-octies del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, limitatamente alla Giustizia ordinaria ed è stato poi esteso alla Giustizia amministrativa dall’art. 8 del decreto-legge 31 agosto 2016, n. 168, convertito con modificazioni dalla legge 25 ottobre 2016, n. 197, tramite introduzione, nella legge 27 aprile 1982, n. 186, dell’art. 53-ter.

Esso è disciplinato nel dettaglio dall’art. 28 del regolamento di organizzazione degli uffici della G.A., che lo prevede come organo interno posto alle dirette dipendenze del capo di ogni Ufficio giudiziario, composto da personale di segreteria individuato dal dirigente amministrativo apicale, nonché dai soggetti che ivi svolgono il tirocinio formativo o la formazione professionale. Il capo dell’Ufficio giudiziario può a sua volta nominare un magistrato delegato, che, in sua vece, cura l’organizzazione dell’ufficio, programma la relativa attività e vigila sullo svolgimento della stessa.

L’ufficio per il processo svolge i seguenti compiti:

a) analisi delle pendenze e dei flussi delle sopravvenienze;

b) organizzazione delle udienze tematiche e per cause seriali;

c) compilazione della scheda del fascicolo di causa, indicante la materia e l’esistenza di precedenti specifici; la compilazione della scheda può essere limitata a determinate tipologie di affari, individuate per materia o per anno di iscrizione dell’affare, secondo i criteri fissati dal presidente o suo delegato, come individuato al comma 3, sentiti i magistrati affidatari;

d) assistenza ai giudici nelle attività preparatorie relative ai provvedimenti giurisdizionali, quali ricerche di giurisprudenza, di legislazione, di dottrina e di documentazione;

e) individuazione di questioni su cui si siano delineati o possano delinearsi contrasti di giurisprudenza;

f) utilizzo ed eventuale rielaborazione dei dati forniti dall’ufficio statistica del Servizio dell’informatica;

g) raccolta di materiale e documentazione per l’inaugurazione dell’anno giudiziario;

h) preparazione di report sui procedimenti in corso e di sintesi delle decisioni emesse finalizzata alla loro divulgazione, anche in raccordo con l’ufficio studi;

i) ogni altro compito, rientrante in quelli per legge assegnabili ai tirocinanti, utile al perseguimento del primario obiettivo di smaltimento dell’arretrato.

Ai fini del raggiungimento degli obiettivi del PNNR, il decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, agli artt. 11 e 12, ha previsto il reclutamento straordinario di un contingente massimo di 326 unità di laureati con contratto di lavoro a tempo determinato non rinnovabile, della durata massima di due anni e sei mesi, da distribuire negli uffici per il processo delle seguenti sedi: Consiglio di Stato; 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.

Il personale così assunto presterà attività lavorativa esclusivamente per la riduzione dell’arretrato e prevalentemente in modalità da remoto, con la dotazione informatica fornita dall’amministrazione.

Ulteriori 7 funzionari informatici e 3 funzionari statistici sono assegnati, rispettivamente, al Servizio per l’informatica ed al Segretariato generale della Giustizia amministrativa, al fine di coadiuvare l’ufficio per il processo con riferimento agli aspetti informatici del progetto finanziato dalla Commissione europea ed allo scopo di monitorare l’andamento della riduzione dell’arretrato.

L’art. 17 prevede che, con decreto del Presidente del Consiglio di Stato, da emanarsi entro cinquanta giorni dall’entrata in vigore del decreto-legge, sentito il Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa, saranno 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 e del cronoprogramma dei risultati intermedi e finali da raggiungere.

Inoltre, all’esito dell’assegnazione dei nuovi addetti ed entro il 31 dicembre 2021, ogni capo di Ufficio giudiziario, di concerto con il dirigente amministrativo apicale, dovrà predisporre un progetto organizzativo per l’ufficio per il processo.

Materialmente, lo smaltimento dell’arretrato avverrà attraverso:

a) le udienze straordinarie già previste dal c.p.a., annualmente individuate dal Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa;

b) ulteriori udienze straordinarie, programmate dal Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa in un numero necessario e sufficiente al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi stabiliti dal PNRR.

La partecipazione dei magistrati alle udienze straordinarie è su base volontaria e, “per evitare la formazione di nuovo arretrato”, le udienze si svolgono da remoto.

Non possono essere assegnati alle udienze straordinarie di smaltimento gli affari di cui agli artt. da 112 a 117 c.p.a.

**Le disposizioni sul procedimento amministrativo**

In vista dell’attuazione del PNNR sul versante di una maggiore efficienza ed efficacia del procedimento amministrativo, il decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 ha previsto sia misure speciali a durata temporalmente limitata, sia interventi “a regime”, operando su taluni istituti della legge 7 agosto 1990, n. 241.

In particolare, l’art. 61 è intervenuto sui commi 9-bis e 9-ter dell’art. 2 (“conclusione del procedimento”), in tema diesercizio del potere sostitutivo interno nei casi d’inerzia da parte dell’organo ordinariamente competente.

Il modificato comma 9-bis stabilisce che il titolare del potere sostitutivo possa essere individuato non soltanto in un determinato funzionario, ma anche in un’unità organizzativa a ciò preposta.

L’adibizione di una struttura organizzata accelererà dunque l’esame delle istanze sostitutorie.

Il nuovo comma 9-ter, dispone, poi, che, una volta decorso inutilmente il termine per la conclusione del procedimento, l’esercizio del potere sostitutivo possa essere attivato non solo ad istanza di parte, ma anche d’ufficio.

Ciò significa che l’impulso per il superamento dell’inerzia può provenire anche dalla stessa P.A. procedente, la quale può quindi attivarsi, eventualmente anche in esito al “monitoraggio” sul rispetto dei termini procedimentali, pure previsto dalla legge n. 241/1990.

Certamente, resta il fatto che è alquanto strano che la P.A., titolare del potere di adottare un atto non emanato nei termini da proprio funzionario, sia poi costretta a ricorrere ai propri poteri sostitutivi.

Un’altra novità, disposta dall’art. 62 del d.l. n. 77/2021, riguarda la disciplina sul silenzio assenso di cui all’art. 20 della legge n. 241/1990, cui è aggiunto un comma 2-bis, che obbliga l’amministrazione procedente a rilasciare in via telematica, su richiesta del privato, un’attestazione circa il decorso dei termini del procedimento e l’intervenuto accoglimento della domanda per silenzio assenso. Decorsi inutilmente dieci giorni dalla richiesta, l’attestazione è sostituita da un’autocertificazione del privato.

L’effettività pratica della norma mi pare tutta da testare, non potendosi immaginare quanti privati, dinanzi alle numerose insidie, normative e giurisprudenziali, che attanagliano l’istituto del silenzio assenso, saranno disposti ad autocertificarne la formazione.

In particolare, secondo una diffusa opinione giurisprudenziale, il silenzio assenso si forma solo in relazione a provvedimenti vincolati, non potendosi invece ritenere possibile in ipotesi di mancata adozione nel termine di provvedimenti discrezionali (cfr. Cons. Stato, sez. V, 6 novembre 2019, n. 7564; C.G.A., Sez, giurisd., 9 ottobre 2019, n. 887; Cons. Stato, Sez. IV, 1 febbraio 2019, n. 782; Sez. IV, 12 luglio 2018, n. 4273; Sez. IV, 26 aprile 2018, n. 2513; Sez. IV, 5 settembre 2016, n. 3805).

Più in particolare, in materia edilizia:

a) non deve essere configurabile né un previo esercizio di potere discrezionale (com’è quello in materia urbanistica), né l’esercizio di un potere di accertamento (costitutivo o meno che sia) demandato alla pubblica amministrazione, perché la stessa possa poi provvedere sull’istanza volta ad ottenere il titolo edificatorio (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 20 agosto 2020, n. 5156).

b) devono sussistere tutti i requisiti soggettivi ed oggettivi di conformità dell’intervento progettato alla normativa urbanistico-edilizia, ai quali è subordinato il rilascio in via ordinaria del permesso di costruire (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 7 gennaio 2019, n. 113 e 5 settembre 2016, n. 3805; T.A.R. Campania, Salerno, Sez. I, 25 febbraio 2019, n. 327).

In ultimo, l’art. 63 del d.l. n. 77/2021 modifica l’art. 21-nonies della L. 241/1990, sull’annullamento d’ufficio, riducendo da diciotto a dodici mesi, per esigenze di maggiore certezza e stabilità giuridica, il termine per l’annullabilità dei provvedimenti amministrativi di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici.

La regola subisce un’ulteriore eccezione al comma 2-bis, per “i provvedimenti amministrativi conseguiti sulla base di false rappresentazioni dei fatti o di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell’atto di notorietà false o mendaci per effetto di condotte costituenti reato, accertate con sentenza passata in giudicato”, i quali “possono essere annullati dall’amministrazione anche dopo la scadenza del termine di 18 mesi di cui al comma 1”.

Si tenga però sempre conto che la regola subisce un’eccezione generale al comma 2-bis, per “i provvedimenti amministrativi conseguiti sulla base di false rappresentazioni dei fatti o di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell’atto di notorietà false o mendaci per effetto di condotte costituenti reato, accertate con sentenza passata in giudicato”, i quali “possono essere annullati dall’amministrazione anche dopo la scadenza del termine di 18 mesi di cui al comma 1”.

Tale disposizione, per altro, è interpretata dalla giurisprudenza in modo estremamente rigoroso ed a discapito del privato, dilatandosi la portata del requisito delle “false rappresentazioni dei fatti” – le quali possono essere integrate anche dal mero silenzio su circostanze rilevanti [[1]](#footnote-1) – e, nel contempo, restringendosi la portata del requisito della “sentenza passata in giudicato”, fino a negarne la necessità, allorquando le attestazioni non veritiere, seppure penalmente irrilevanti, sono comunque imputabili a dolo o colpa grave (cfr. Cons. Stato, sez. V, 27 giugno 2018, n. 3940 e Cons. Stato, sez. VI, 4 febbraio 2019, n. 849).

Nicola Durante, Pres. Sez. TAR Salerno

1. Cons. Stato, sez. IV, 18 luglio 2018, n. 4374, in *www.giustizia-amministrativa.it*. [↑](#footnote-ref-1)