

ASSOCIAZIONE NAZIONALE MAGISTRATI AMMINISTRATIVI - A.N.M.A.

Presso: T.A.R. del Lazio - Via Flaminia, 189 – 00196 ROMA

Tel./Fax 06.3202929 - email: info@anmadirettivo.it

All'Ufficio di Presidenza
delle Commissioni riunite
Giustizia e Affari Costituzionali del
Senato della Repubblica
S E D E

OGGETTO: disegni di legge n.2347 e congiunti.

Nel breve tempo a disposizione l'Associazione Nazionale Magistrati Amministrativi, rappresentativa dei magistrati dei tribunali amministrativi regionali ma che annovera tra i propri iscritti anche alcuni Consiglieri di Stato, ritiene di rassegnare alle Commissioni Affari Costituzionali e Giustizia del Senato le seguenti brevi osservazioni in merito allo schema di testo unificato per i disegni di legge nn. 2347, 2657, 2662, 2771, 2780, 2790, 2802, 2810 e 3037.

Le finalità perseguite con le disposizioni in itinere sono, nella loro sostanza, condivisibili considerata l'opportunità di una disciplina che miri a coniugare il diritto anche dei magistrati, come cittadini della Repubblica, di elettorato passivo con le esigenze di salvaguardia dell'autonomia e dell'imparzialità della magistratura nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali.

Se da un lato non può essere disconosciuta l'oggettiva utilità nella presenza di magistrati nelle istituzioni rappresentative, in particolare nelle assemblee legislative e nelle istituzioni governative, e va in ogni caso salvaguardato il diritto dei magistrati a non essere esclusi dall'esercizio dei diritti di elettorato passivo, dall'altro lato vi è l'esigenza di tutelare l'immagine d'indipendenza del singolo magistrato e la credibilità dell'esercizio della funzione giurisdizionale, attraverso un ordito di regole che garantiscano l'imparzialità della funzione, e la percezione, da parte dell'opinione pubblica, di tale imparzialità..

All'interno dello schema del disegno di legge vi è però qualche norma che desta una forte preoccupazione, e rispetto alla quale l'ANMA non può che manifestare la propria ferma contrarietà.

L'art. 6 dell'articolato, in primo luogo, prevede che i magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari eletti al Parlamento italiano o al Parlamento europeo, alla cessazione del mandato parlamentare, non possano essere riammessi nei ruoli della magistratura di provenienza, e che alla cessazione del proprio mandato possano essere destinati, anche in soprannumero, nei ruoli dell'Avvocatura dello Stato, o nominati consiglieri del Consiglio di Stato, anche in soprannumero, con il vincolo di destinazione per un periodo non inferiore a tre anni alle sezioni consultive.

Tale ultima previsione non tiene conto, infatti, del fatto che i consiglieri di stato addetti alle funzioni consultive o alle funzioni giurisdizionali appartengono ad un unico ruolo, potendo essere destinati all'una o all'altra funzione sulla base di mera determinazione del Presidente del Consiglio di Stato; cosicché, al termine del previsto vincolo di destinazione, i magistrati (cessati da qualche carica elettiva e) transitati nei ruoli del Consiglio di Stato potrebbero essere addetti alle funzioni giurisdizionali amministrative in ultimo grado senza mai avere esercitato la funzione giurisdizionale amministrativa, che per la sua specificità non può in alcun modo essere assimilata alle altre giurisdizioni.

Il Consiglio di Stato è il giudice di appello, nonché di ultima istanza, della Giustizia Amministrativa.

Prevedere, per chi proviene da una magistratura diversa, che alla cessazione del mandato parlamentare sia possibile essere nominati al Consiglio di Stato, e quindi sia possibile passare all'esercizio delle funzioni giurisdizionali dopo tre anni di esercizio delle funzioni consultive, significa istituire una nuova ed autonoma modalità di accesso al Consiglio di Stato capace di stravolgere la natura stessa dell'Istituto.

Ad oggi, in base all'art. 19 della legge 27 aprile 1982, n. 186, i posti che si rendono vacanti nella qualifica di Consigliere di Stato, sono infatti conferiti in ragione della metà ai consiglieri di tribunale amministrativo regionale che ne facciano domanda e che abbiano almeno quattro anni di effettivo servizio nella qualifica, in ragione di un quarto a professori universitari ordinari di materie giuridiche o ad avvocati che abbiano almeno quindici anni di esercizio professionale e siano iscritti

negli albi speciali per le giurisdizioni superiori, o a dirigenti generali od equiparati dei Ministeri, degli organi costituzionali e delle altre amministrazioni pubbliche nonché a magistrati con qualifica non inferiore a quella di magistrato di Corte d'appello o equiparata, e la nomina ha luogo previa una valutazione di piena idoneità all'esercizio delle funzioni, e in ragione di un quarto mediante concorso pubblico per titoli ed esami teorico-pratici, al quale possono partecipare soggetti dotati di una specifica qualificazione (magistrati dei tribunali amministrativi regionali con almeno un anno di anzianità, i magistrati ordinari e militari con almeno quattro anni di anzianità, i magistrati della Corte dei conti, nonché gli avvocati dello Stato con almeno un anno di anzianità, i funzionari della carriera direttiva del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati con almeno quattro anni di anzianità, nonché i funzionari delle Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, e degli enti pubblici, con qualifica dirigenziale, appartenenti a carriere per l'accesso alle quali sia richiesta la laurea in giurisprudenza).

E' evidente che la previsione di un ulteriore canale, autonomo e privilegiato, di accesso alla nomina di Consigliere di Stato in favore di determinati soggetti, privo delle garanzie previste dall'ordinamento per le altre modalità di nomina, e che trova la propria unica premessa nella circostanza che si tratta di soggetti che hanno cessato un mandato politico, non può che avere l'effetto di minare in radice e definitivamente l'immagine di imparzialità ed indipendenza che deve accompagnare l'esercizio delle funzioni giurisdizionali amministrative di ultima istanza di fronte all'opinione pubblica, alimentando il sospetto che il contenuto delle decisioni sia determinato da condizionamenti politici, legati alla pregressa esperienza politica dei Consiglieri di Stato provenienti dalle assemblee rappresentative.

Non induce certo a migliori considerazioni la previsione di assegnare per i primi tre anni chi sia cessato dal mandato politico alle funzioni consultive.

Va considerato che il Costituente non ha affatto concepito le funzioni consultive come funzioni per le quali non vi sia la necessità di assicurare indipendenza e imparzialità.

L'art. 100 della Costituzione ha infatti previsto che il Consiglio di Stato sia oltre che organo di consulenza giuridico amministrativa, anche di tutela della giustizia nell'amministrazione, e per tale ragione al terzo comma ha disposto che la legge debba assicurare l'indipendenza dell'istituto e dei suoi componenti di fronte al Governo, anche nell'esercizio delle funzioni consultive.

A giudizio dell'ANMA è evidente che ben difficilmente può essere percepita come imparziale ed indipendente l'immagine di un Consigliere di Stato che trova la propria legittimazione nell'aver ricoperto un mandato parlamentare.

Per tali considerazioni un vulnus ancor più grave è ovviamente insito nella previsione della possibilità del passaggio alle funzioni giurisdizionali.

Ove il disegno di legge su questo punto dovesse essere approvato nei termini contenuti nello schema del disegno di legge, si finirebbe per accentuare ulteriormente il contrasto tra ordinamento nazionale e principi di indipendenza e imparzialità nell'esercizio della funzione giurisdizionale affermati dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

A diverse conclusioni sarebbe invece possibile pervenire ove l'articolato venisse arricchito dalla previsione della definitiva separazione del ruolo dei consiglieri di stato addetti alle funzioni consultive dal ruolo dei consiglieri addetti alle funzioni giurisdizionali, senza possibilità di transito dall'uno all'altro ruolo.

È sufficiente ricordare che la CEDU nella sentenza Procola del 28 settembre 1995 ha affermato che l'ordinamento del Lussemburgo, nel disciplinare il Consiglio di Stato, non dava sufficienti garanzie di imparzialità ed indipendenza, ed a seguito di tale pronuncia il legislatore del Lussemburgo ha dovuto separare l'esercizio delle funzioni consultive da quelle giurisdizionali, stabilendo, attraverso la revisione costituzionale del 12 luglio 1996, di istituire un ordine giurisdizionale amministrativo indipendente.

Sullo stesso solco si pongono le sentenze n. 28488/95, 8 febbraio 2000, McGonnell c. the United Kingdom, nn. 39343/98, 39651/98, 43147/98 e 46664/99, 6 maggio 2003, Kleyn e altri c. Paesi Bassi, n. 65411/01, 9 novembre 2006, Sacilor Lormines c. Francia, e i principi affermati dalla

raccomandazione CM/ Rec (2010) 12 del Comitato dei Ministri agli stati membri sull'indipendenza, efficacia e responsabilità dei giudici nei paesi europei.

Soltanto la previsione della separazione dei ruoli consultivi da quelli giurisdizionali del Consiglio di Stato renderebbe la disposizione in esame compatibile con i principi europei del giusto processo.

Si esprime quindi l'auspicio che tale previsione nei successivi lavori parlamentari venga espunta dal disegno di legge o, quantomeno, che si arrivi alla sua radicale revisione, introducendo una rigida separazione tra le funzioni giurisdizionali e consultive del Consiglio di Stato, facendo in modo che tutti i Consiglieri di Stato che non provengano dal concorso o dall'esercizio delle funzioni giurisdizionali amministrative di primo grado presso i tribunali amministrativi, e quindi sia i Consiglieri di Stato di nomina governativa (che già esistono), che quelli nominati a seguito della cessazione del mandato parlamentare, che il disegno di legge vuole introdurre, non possano mai passare ad esercitare le funzioni giurisdizionali.

Si osserva poi che nessun specifica disposizione sembra essere contenuta nell'articolato in esame per i magistrati amministrativi che cessino lo svolgimento di incarichi governativi di vertice, sia a livello centrale che periferico, per i quali sia stato disposto il collocamento fuori ruolo; anche per tali fattispecie infatti si pongono analoghe esigenze di salvaguardia dell'imparzialità nell'esercizio della funzione giurisdizionale da parte del Consigliere di Stato alla cessazione dell'incarico extra giudiziario.

Invero la giustizia amministrativa attende da tempo una compiuta riforma ordinamentale in ragione della quale appare opportuno e maturo che venga aperto un tavolo tecnico che coinvolga tutti i soggetti in causa e le associazioni di categoria.

Roberto Valenti
Segretario generale A.N.M.A.

Giampiero Lo Presti
Presidente A.N.M.A.