

Giuseppina Adamo - Rosa Perna
Consigliere T.A.R. - Consigliere T.A.R.

IL XVIII VERWALTUNGSGERICHTSTAG

Nei giorni 1, 2 e 3 giugno si è svolto ad Amburgo il XVIII *Verwaltungsgerichtstag*.

Si tratta dell'appuntamento triennale dei giudici amministrativi tedeschi, aperto a tutti i giuristi, organizzato dal BDVR, la Confederazione dei giudici specializzati in Germania, durante il quale vengono discussi i temi giuridici più attuali che interessano la categoria, nonché naturalmente quelli più strettamente professionali, a cui sin dai saluti di apertura ha fatto cenno il Presidente dell'Associazione tedesca, Dr. Robert Seegmüller.

Meno folta rispetto alle ultime edizioni la partecipazione italiana: erano presenti il Pres. Francesco Mariuzzo e i consiglieri Giuseppina Adamo, Rosa Perna e Peter Michaeler, invitati all'evento attraverso l'Associazione europea dei giudici amministrativi (AEAJ) e l'Associazione dei giudici amministrativi italiani, francesi e tedeschi (AGATIF).

Confrontata con i precedenti incontri, dei quali analoghi resoconti sono pubblicati sul sito della Giustizia amministrativa, l'edizione del 2016 è sembrata connotata da un'esigenza di riflessione sull'adeguatezza della cultura giuridica tedesca e dell'armamentario processuale rispetto all'esigenza di affrontare le sfide che i mutamenti mondiali e la spinta della tecnologia portano con sé.

Il discorso di apertura era affidato al Direttore generale del Ministero federale della giustizia, Alfred Bindels, che ha sostituito l'originario relatore, il Ministro dell'Interno, Thomas de Maizière, e dedicato al tema degli immigrati e dei richiedenti asilo, tema che ritorna in altri seminari che lo affrontano sotto diversi profili, come l'inclusione scolastica, i diritti fondamentali e la responsabilità europea nelle politiche sull'immigrazione, il regime dei permessi di soggiorno e le prassi tedesche nella gestione del sistema europeo dell'asilo nel rapporto con le Nazioni unite.

Sono questioni che i giudici amministrativi tedeschi stanno affrontando con grande scrupolo, preoccupati dalla prospettiva di non riuscire a gestire un imprevedibile flusso di ricorsi in materia e consapevoli di non poter assicurare, in molti casi, quello *standard* di tutela che pure fino a ieri sembrava scontato.

I molti dubbi che questi argomenti sollevano non solo da un punto di vista giuridico, ma anche (e soprattutto) da quello etico-sociale hanno condotto alla scelta di temi

costituzionali, come la libertà di riunione, alla quale la lotta al terrorismo pone nuovi limiti, e come la comunicazione dei dati informatici tra sicurezza e *privacy*, sul quale si è discusso alla tavola rotonda conclusiva.

Non meno complessa si sta dimostrando l'informatizzazione della giustizia. Il Parlamento tedesco ha approvato nel 2013 la legge che disciplina le comunicazioni elettroniche con gli uffici giudiziari (*Gesetz zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs mit den Gerichten*). La misura ha trovato molte resistenze tra gli operatori, da parte sia di molti giudici, timorosi del drastico cambiamento nel metodo di lavoro, sia degli avvocati, specie quelli penalisti.

Ciò ha portato ad una dilatazione dei tempi per l'effettivo avvio del sistema che sarà operativo in tutto il territorio, salvo la probabile proroga, con l'entrata in vigore della legge nel 2018; la sua obbligatoria utilizzazione è comunque prevista nel 2022, sulla base di una *road map* contenuta nella legge federale, la cui completa definizione è comunque affidata ai singoli *Länder*.

In questo quadro si è inserito il *workshop* organizzato dall'Associazione europea dei giudici amministrativi inteso ad inquadrare alcune esperienze d'informatizzazione nell'ambito della *E-Justice* delineata a livello continentale. L'attenzione si è soffermata sulla Finlandia, sull'Estonia (in cui l'informatizzazione di tutto il settore pubblico è ad un grado molto avanzato) e sulla Francia che sta sviluppando un sistema molto simile al nostro. Nel corso della sessione l'evoluzione del processo amministrativo telematico in Italia è stato illustrato dal cons. Rosa Perna.

Non sono mancati incontri su temi classici del diritto amministrativo, come quelli sulle nozioni tecniche nel processo amministrativo, sull'avanzamento di carriera dei dipendenti pubblici, sulla tutela giuridica nell'ipotesi di catastrofi naturali e sui limiti dello sviluppo urbanistico delle città.

D'interesse più generale i dibattiti sulla nuova giustificazione della democrazia e sul “diritto d'informazione nella società dell'informazione”.

Fra i vari incontri, assumeva particolare rilievo il primo *Arbeitskreis* che si occupava dell'assetto degli strumenti di tutela, come disegnati dal legislatore. In particolare, esso poneva al centro della discussione i vari interventi legislativi che, da un lato, hanno diversificato i riti (ad esempio, proprio in materia di asilo) e, dall'altro, hanno reso più stringenti i filtri per appellare (*Berufung*) e per presentare ricorso al *Bundesverwaltungsgericht* (c.d. *Revision*)¹; il tutto per semplificare e accelerare i procedimenti.

Quest'incontro ha confermato ancora una volta la validità della formula prescelta per lo svolgimento dei lavori: i *workshop*, usualmente di tre ore, sono distinti in due parti di eguale durata, l'una occupata da due relazioni e l'altra completamente dedicata al dibattito. Inoltre, l'interesse del seminario era assicurato dal contributo dell'attuale Presidente del

¹ Per una sintetica spiegazione dei vari istituti, v. G. Adamo, *Il processo amministrativo tedesco visto da vicino*, in giustizia-amministrativa.it (2012).

Bundesverwaltungsgericht, Klaus Rennert, mentre il secondo relatore, a cui era stato riservato il compito di esprimere il punto di vista dell'avvocato, era il professor Thomas Mayen dell'Università di Bonn.

In quella sede, dubbi sono stati avanzati da tutte le parti sull'effettiva utilità dei filtri all'appello e al ricorso al Tribunale federale in considerazione del fatto che i giudici sono impegnati nella decisione dei reclami contro la mancata autorizzazione al *Berufung* o alla revisione quasi tanto quanto lo sarebbero nel definire nel merito le cause in secondo e terzo grado. È stata perciò auspicata una riformulazione delle norme relative (artt. 124, 124a e 132 del VwGO) nel senso di una prudente apertura, accompagnata da una più chiara definizione delle ipotesi di ammissibilità dei gravami.

Lo stesso Presidente Rennert sottolineava che, ogni anno, a fronte di circa 1500 procedimenti di *Revision*, vengono emesse dai 55 giudici², distribuiti in 12 sezioni³, del *Bundesverwaltungsgericht* sentenze rilevanti in un numero troppo esiguo (approssimativamente 200) per poter effettivamente esercitare una funzione nomofilattica.

È questo un dato comune alla giustizia amministrativa tedesca che è emerso anche dalla relazione del Dr. Rennert: rispetto ai contenziosi instaurati e definiti ogni anno, l'incidenza delle sentenze di merito si attesta al di sotto del 20%⁴. In definitiva, pur nell'ambito di un'organizzazione del lavoro profondamente diversa da quella italiana, la produttività dei giudici tedeschi appare piuttosto modesta, soprattutto se confrontata con quella dei magistrati amministrativi della Penisola, come d'altronde si ricava anche dalle statistiche inserite nel rapporto *EU Justice Scoreboard 2016*⁵.

Per il prossimo appuntamento è già stata individuata la sede in Darmstadt.

² Il Ministero federale della giustizia registra ad oggi un numero totale dei giudici amministrativi in primo (presso i *Verwaltungsgerichte*) e secondo grado (*Oberverwaltungsgerichte*) pari a 1827 (https://www.bundesjustizamt.de/DE/SharedDocs/Publikationen/Justizstatistik/Gesamtstatistik.pdf?__blob=publicationFile).

³ Altre informazioni sono reperibili nel discorso d'inaugurazione dell'anno giudiziario in http://www.bverwg.de/medien/pdf/jahresbericht_2016.pdf.

⁴ Le ultime statistiche ufficiali, curate dall'Ufficio federale di statistica, sull'attività della giustizia amministrativa si riferiscono all'anno 2014, nel quale risulta un contenzioso definito in primo grado pari a 128.703 casi (di cui 30.683 riguardanti l'asilo politico e altre misure di protezione internazionale), mentre l'arretrato ammonta a 125.107 procedimenti (https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Rechtspflege/GerichtePersonal/Verwaltungsgerichte/2100240147004.pdf?__blob=publicationFile).

⁵ http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice_scoreboard_2016_en.pdf; per un breve commento dei principali contenuti: G. Adamo, *EU Justice Scoreboard - Le novità dell'edizione 2016*, in giustizia-amministrativa.it (2016).