

Numero 00925/2020 e data 20/05/2020 Spedizione



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Prima

Adunanza di Sezione del 22 aprile 2020

NUMERO AFFARE 00211/2020

OGGETTO:

Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Istanza di liquidazione del compenso del collegio di verifica nel procedimento 1568/2017.

LA SEZIONE

Vista la nota del 2 marzo 2020 con la quale il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ha inoltrato l'istanza di liquidazione avanzata dai verificatori;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Vincenzo Neri;

1. Con nota 2 marzo 2020, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, ha premesso che:

a) con parere interlocutorio n. 424/2019 del 12 febbraio 2019 il Consiglio di Stato, nell'ambito del ricorso straordinario proposto dal Comune di Venafro (affare n. 1568/2017), ha richiesto una verifica, ai sensi degli artt. 66

c.p.a. e 13 del D.P.R. n. 1199/71, alla Ex Direzione Generale RIN del Ministero dell'ambiente;

b) la Direzione Generale ha individuato un collegio di verificaazione composto da tre esperti (atto di nomina prot. RIN 6106 del 2019 trasmesso al Consiglio di Stato il 3 aprile 2019);

c) con nota prot. RIN n. 9049 del 22 maggio 2019 è stata trasmessa la relazione di verificaazione elaborata dal collegio;

d) con successivo parere interlocutorio n. 2215 del 30 luglio 2019, il Consiglio di Stato ha richiesto ulteriori chiarimenti e documenti (trasmessi con le note prot. RIN n. 16182 del 17 settembre 2019 e n. 20528 del 19 novembre 2019);

e) il Consiglio di Stato si è espresso con parere definitivo n. 190/2020 del 23 gennaio 2020 respingendo il ricorso.

Tutto ciò premesso, il Ministero ha trasmesso l'istanza di liquidazione del compenso presentata dai tre componenti del collegio di verificaazione.

2. I componenti del collegio di verificaazione, con tale istanza, dopo aver esposto l'attività compiuta ed indicato i criteri seguiti per formulare la proposta di quantificazione economica del compenso loro spettante, hanno chiesto al Consiglio di Stato la liquidazione del predetto compenso nella misura di euro 995 per ciascun liquidatore.

3. Per la decisione dell'istanza, in via generale, è opportuno ricordare che la verificaazione è uno strumento istruttorio a disposizione del giudice amministrativo, insieme agli schiarimenti e alla richiesta di documenti. Il "*Testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato*" - regio decreto 26 giugno 1924 n. 1054 – ha previsto all'articolo 44, comma 1: *Se la sezione, a cui è stato rimesso il ricorso, riconosce che l'istruzione dell'affare è incompleta, o che i fatti affermati nell'atto o provvedimento impugnato sono in contraddizione coi documenti, può richiedere all'amministrazione interessata nuovi schiarimenti o documenti: ovvero ordinare all'amministrazione medesima di fare nuove verificazioni, autorizzando le parti ad assistervi ed anche a produrre determinati documenti*".

Successivamente, la legge 21 luglio 2000, n. 205 ha modificato l'articolo 44, comma 1, individuando un ulteriore strumento istruttorio a disposizione del giudice amministrativo, ossia la “*consulenza tecnica*”.

La necessità di tale riforma è sorta a seguito di un'importante presa di posizione del Consiglio di Stato, avvenuta con la sentenza 9 aprile 1999, n. 601, circa la sindacabilità della discrezionalità tecnica della pubblica amministrazione. Il Consiglio di Stato, con la citata sentenza, ha spiegato infatti che la discrezionalità tecnica - cosa diversa dal merito amministrativo – *“ricorre quando l'amministrazione, per provvedere su un determinato oggetto, deve applicare una norma tecnica cui una norma giuridica conferisce rilevanza diretta o indiretta. L'applicazione di una norma tecnica può comportare valutazione di fatti suscettibili di vario apprezzamento, quando la norma tecnica contenga dei concetti indeterminati o comunque richieda apprezzamenti opinabili. Ma una cosa è l'opinabilità, altra cosa è l'opportunità. La questione di fatto, che attiene ad un presupposto di legittimità del provvedimento amministrativo, non si trasforma - soltanto perché opinabile - in una questione di opportunità, anche se è antecedente o successiva ad una scelta di merito”*.

La discrezionalità, dunque, qualora si sia manifestata attraverso apprezzamenti tecnici, è sindacabile in sede giurisdizionale in base ad un controllo che non deve essere solo formale ed estrinseco dell'iter logico seguito dall'autorità amministrativa, ma in base ad una verifica diretta, da parte del giudice, dell'attendibilità e correttezza delle operazioni tecniche quanto a criterio tecnico e procedimento applicativo utilizzati dalla PA. Per procedere a tale verifica il giudice necessita chiaramente di assistenza tecnica da parte di esperti.

4. Il codice del processo amministrativo, d.lgs. del 2 luglio 2010 n. 104, ha abrogato l'articolo 44 del TU sulle leggi del Consiglio di Stato.

Oggi, nel giudizio davanti al giudice amministrativo, l'articolo 19 c.p.a. così dispone: *“1. Il giudice può farsi assistere, per il compimento di singoli atti o per tutto il processo, da uno o più verificatori, ovvero, se indispensabile, da uno o più consulenti.*

2. L'incarico di consulenza può essere affidato a dipendenti pubblici, professionisti iscritti negli albi di cui all'articolo 13 delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile, o altri soggetti aventi particolare competenza tecnica. Non possono essere nominati coloro che prestano attività in favore delle parti del giudizio. La verifica è affidata a un organismo pubblico, estraneo alle parti del giudizio, munito di specifiche competenze tecniche.

3. Il verificatore e il consulente compiono le indagini che sono loro affidate dal giudice e forniscono anche oralmente i chiarimenti richiesti”.

Il successivo articolo 66 prevede che il Collegio, con ordinanza, individua l'organismo che deve provvedere alla verifica, formula i quesiti e fissa un termine per il compimento e per il deposito della relazione conclusiva. Il Collegio può disporre che venga corrisposto all'organismo verificatore, o al suo delegato, un anticipo sul compenso. Terminata la verifica, su istanza dell'organismo o del suo delegato, il presidente liquida con decreto il compenso complessivamente spettante al verificatore, ponendolo provvisoriamente a carico di una delle parti, mentre con la sentenza che definisce il giudizio il Collegio regola definitivamente il relativo onere.

L'articolo 67 si riferisce invece alla consulenza tecnica d'ufficio e prevede che, con ordinanza, il Collegio nomina il consulente, formula i quesiti e fissa il termine entro cui questi deve assumere l'incarico e prestare giuramento. Il Collegio, inoltre, con la stessa ordinanza assegna i termini successivi per la corresponsione al consulente tecnico di un anticipo sul suo compenso; per l'eventuale nomina di consulenti tecnici delle parti; per la trasmissione, ad opera del consulente tecnico d'ufficio, di uno schema della propria relazione alle parti o ai loro consulenti tecnici; per la trasmissione al consulente tecnico d'ufficio delle eventuali osservazioni e conclusioni dei consulenti tecnici di parte; per il deposito in segreteria della relazione finale. Il compenso complessivamente spettante al consulente d'ufficio è liquidato, al termine delle operazioni, con le stesse modalità previste per il compenso del verificatore.

5. Fatte tali premesse, occorre comprendere se le regole ora esposte, ivi compresa quella relativa alla retribuzione dei verificatori e dei consulenti, possano essere applicate anche nel ricorso straordinario al Presidente della Repubblica.

Per la risposta al quesito, occorre ancora indagare qual è la natura giuridica del ricorso straordinario per poi decidere.

È bene chiarire che nel tempo la natura del ricorso straordinario è mutata e, sotto alcuni aspetti, oggi è parzialmente assimilato al ricorso giurisdizionale.

La Sezione, con parere del 12 novembre 2019, n. 2848, in occasione della richiesta di audizione avanzata dalla parte ricorrente, non prevista dalle norme che disciplinano il ricorso straordinario, ha chiarito infatti che *“non v’è dubbio che il ricorso straordinario abbia perso la sua connotazione, tipicamente ed esclusivamente, di rimedio amministrativo”* perché le novità introdotte dalla legge 18 giugno 2009, n. 69 militano nel senso di un progressivo avvicinamento del ricorso straordinario ai rimedi di tipo giurisdizionale.

Tuttavia, dopo aver preso in esame la giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte europea dei diritti dell’uomo, il Collegio ha precisato che il ricorso straordinario non è totalmente equiparabile ai rimedi giurisdizionali. Ed invero il ricorso straordinario:

- a) può essere proposto dalla parte senza assistenza del difensore;
- b) segue regole meno rigide rispetto al ricorso giurisdizionale;
- c) ai sensi dell’ articolo 11, d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199, è istruito dal Ministero competente con un’attività, dunque, che è demandata ad un ufficio amministrativo che deve curare anche i supplementi di istruttoria necessari: il successivo articolo 13 stabilisce infatti che *“l’organo al quale è assegnato il ricorso, se riconosce che l’istruttoria è incompleta o che i fatti affermati nell’atto impugnato sono in contraddizione con i documenti, può richiedere al Ministero competente nuovi chiarimenti o documenti ovvero ordinare al Ministero medesimo di disporre nuove verificazioni, autorizzando le parti ad assistervi ed a produrre nuovi documenti”*;

d) non è prevista la possibilità di condannare la parte soccombente alle spese di giudizio.

6. Venendo all'istanza depositata, non v'è dubbio che la Sezione abbia correttamente disposto la verifica, essendo quest'ultima indispensabile per il sindacato delle valutazioni tecniche compiute dall'amministrazione.

Ciò, tuttavia, non può portare ad affermare che i verificatori debbano essere autonomamente retribuiti, come invece avviene nel processo amministrativo.

Alla luce di quanto prima rappresentato al paragrafo 5, infatti, tra il ricorso straordinario e il ricorso giurisdizionale vi sono ancora importanti differenze che portano ad escludere la possibilità di riconoscere un compenso ai verificatori, attesa l'esistenza di regole diverse tra l'uno e l'altro rimedio (istruzione affidata al Ministero; impossibilità di condannare la parte soccombente alle spese, ecc.).

Ed invero, una volta appurato, come prima detto, che l'attività istruttoria deve essere svolta dal Ministero che istruisce l'affare, la verifica si configura come un supplemento di istruttoria che il ministero deve compiere con le sue risorse umane e strumentali, rientrando tra i suoi compiti ex artt. 11 e 13 d.P.R. 1199/1971.

Conseguentemente le verificazioni disposte dalla Sezione consultiva, dovendo fisiologicamente essere eseguite dal Ministero che istruisce l'affare, rientrano nell'ambito dell'attività d'ufficio svolta dai dipendenti all'uopo incaricati senza possibilità di corresponsione di compensi ulteriori – trattandosi, si ripete, di attività connessa ai doveri d'ufficio - con la sola eventualità del rimborso delle spese effettivamente sostenute e compiutamente documentate.

Tale conclusione non configura una violazione del diritto all'equa retribuzione di cui all'art. 36 Costituzione perché i verificatori intrattengono già un rapporto di lavoro per il quale sono regolarmente retribuiti (come è doveroso che sia).

Alla luce delle considerazioni sino a qui svolte, in conclusione, l'istanza deve essere respinta.

P.Q.M.

Respinge l'istanza.

L'ESTENSORE
Vincenzo Neri

IL PRESIDENTE
Mario Luigi Torsello

IL SEGRETARIO
Carola Cafarelli