



## **PROBLEMI DEL PROCESSO AMMINISTRATIVO**

Si svolgono di seguito alcune brevi considerazioni sui temi di **arretrato**, **processo amministrativo telematico** e **c.d. sinteticità**, già oggetto di esposizione in occasione delle cerimonie di inaugurazione dell'Anno giudiziario 2017 presso i Tribunali amministrativi regionali.

\* \* \*

**Arretrato.** Il Presidente Pajno nella Relazione svolta il 31 gennaio 2017, si è ripetutamente compiaciuto circa il "*trend positivo*" dell'attività giurisdizionale (pagina 24) e "*la riduzione dell'arretrato*" di oltre il 10% (pagina 25).

La realtà oggettiva è esattamente opposta:

- in Consiglio di Stato, a fronte di 10.100 nuovi ricorsi, i ricorsi definiti, indicati in 9.858 (situazione peraltro già "passiva"), in realtà sono stati solo 8.022 (dovendosi sottrarre ai ricorsi formalmente definiti, pari a 9.858, i 1.836 ricorsi definiti con decreto decisorio per perenzione quinquennale) con un evidente aggravio e non riduzione dell'arretrato, posto che i nuovi ricorsi sono effettivi mentre i 1.836 ricorsi definiti con decreto decisorio erano già ormai solo apparenti;

- per quanto attiene ai Tribunali amministrativi regionali, i nuovi ricorsi sono 54.565, a fronte di 49.061 ricorsi definiti nell'anno (sempre togliendo dal numero formale di 83.736 il dato relativo ai 34.675 ricorsi definiti con decreto decisorio).

La valutazione è fatta in eccesso, in quanto, dai totali formali, si dovrebbero probabilmente detrarre anche i ricorsi definiti "*con altri provvedimenti*" (presumibilmente perenzione, cessazione materia del contendere, rinuncia, ecc...), per un totale di 175 in Consiglio di Stato e di 2385 nei Tribunali amministrativi regionali: il rapporto tra ricorsi definiti e ricorsi nuovi è, quindi, pari a 7.847 ricorsi decisi nel 2016 rispetto a 10.100 nuovi ricorsi pervenuti nel 2016 per il Consiglio di Stato ed a 46.676 ricorsi decisi nel 2016 rispetto a 54.565 nuovi ricorsi pervenuti nel 2016 per i Tribunali amministrativi regionali.

Confido che sarà esattamente inteso il mio spirito matematico: i numeri, prima di essere messi a confronto, devono essere resi omogenei.

\*

**Processo amministrativo telematico.** Il PAT potrà forse essere in futuro uno strumento utile per il migliore svolgimento della giustizia amministrativa, anche se devo ancora trovare chi mi spieghi perché tale sistema, unitamente alla firma digitale, avrebbe un effetto acceleratorio sullo svolgimento dei giudizi: le sentenze, infatti, le fanno solo i Magistrati e, anche se in forma telematica, vige sempre il criterio dei c.d. carichi di lavoro che impedisce il superamento di determinati standard operativi.

Il sistema PAT è stato, però, introdotto nel nostro ordinamento senza adeguata preparazione e senza idonea sperimentazione: in tutti gli interventi presso i vari Tribunali amministrativi regionali sono stati messi in rilievo i problemi, le difficoltà, le possibilità di errore, la necessità di un completo monitoraggio prima che il sistema possa andare a regime: tali problemi e difficoltà sono confermati dalla previsione legislativa della c.d. copia cartacea imposta per legge agli Avvocati, segno evidente che i Magistrati si rendono conto della impossibilità, da parte loro, di procedere esclusivamente in via informatica e della





# Società Italiana degli Avvocati Amministrativisti

00196 Roma - Lungotevere delle Navi 30

necessità di disporre di copia cartacea. La richiesta che, *ultra ed anzi contra legem*, viene fatta di avere (non una ma due) copie cartacee accentua evidentemente tale profilo, in quanto si vogliono le copie necessarie per Presidente e Relatore, cioè per i due Magistrati che sostanzialmente decidono il ricorso: tale indicazione, però, non si poteva porre nella previsione normativa, in quanto avrebbe reso palese la realtà di un Collegio che, in effetti, è normalmente di due soli componenti (ma in alcuni Tribunali amministrativi regionali vengono, addirittura, richieste più di due copie cartacee).

In questa situazione di riconosciute proprie difficoltà nell'operare in sede telematica, però, i Magistrati non riconoscono titolo ad una analoga difficoltà degli Avvocati. In questi primi tempi, in soli due mesi di attivazione del PAT, un tempo neppure necessario per arrivare a fissare udienze e pubblicare sentenze, risultano già alcune sentenze che hanno pronunciato inammissibilità di ricorsi per errori telematici nei quali siano incorsi gli Avvocati. Siamo, del resto, abituati a vedere Magistrati – che dovrebbero porsi (come nella ipotesi si pongono) quali discenti che necessitano di aiuto e insegnamento – che salgono in cattedra e, con pronunce di inammissibilità o altro, discettano degli errori degli Avvocati, che dovrebbero essere discenti come i Magistrati ma ai quali non è stato consentito il necessario approfondimento per l'utilizzo corretto del mezzo telematico (peraltro, organizzato dal Segretariato Generale della Giustizia Amministrativa in modo assolutamente complicato e irrazionale, tralasciando le migliori soluzioni prospettate dagli Avvocati).

È, d'altro canto, da rilevare che, al momento, soprattutto in considerazione del deposito delle copie cartacee, deposito che deve avvenire nel termine di legge per la fissazione dell'udienza e, soprattutto, della camera di consiglio per la trattazione delle istanze cautelari (che vengono, altrimenti, rinviate), non si è affatto prodotto un miglioramento e, tanto meno, una semplificazione dello svolgimento del processo telematico rispetto al processo cartaceo. In pratica gli Avvocati sono costretti ad un doppio deposito (telematico e cartaceo) e, quindi, soprattutto per gli Avvocati non residenti nella Sede (Tribunale o Consiglio di Stato) di avvalersi di domiciliatari o di procedere ad invii postali, onerosi e carenti a volte della necessaria speditezza, con aggravio (e non riduzione) delle spese, a carico in definitiva degli Avvocati o dei cittadini (mentre le Segreterie si vedono ridotti gli impegni, in considerazione dell'utilizzo della "forzata" collaborazione da parte degli Avvocati).

\*

**Sinteticità.** Si evidenziano, in *primis*, la violazione del principio di libera espressione del pensiero e la mancanza di considerazione della posizione dell'Avvocato che deve "convincere" e deve, quindi, potere svolgere tutti gli elementi che ritenga utili per sostenere la propria posizione e la mancata considerazione della differenza di posizione degli Avvocati rispetto ai Magistrati, che devono solo dare uno "straccio" di motivazione alle proprie pronunce (ma il carattere logorroico non è proprio solo di alcuni Avvocati, ma anche di taluni Magistrati, ricordandosi storicamente l'esempio di una sentenza di primo grado di oltre duecento pagine cassata in appello da una sentenza del Consiglio di Stato di oltre sessanta pagine).

In linea generale, il decreto del Presidente del Consiglio di Stato 22 dicembre 2016, n. 167, riporta nelle premesse che, ai sensi della legge, sono state sentite le Associazioni degli Avvocati, il che è appunto formalmente avvenuto, portando al loro esame uno schema di decreto già predisposto, assegnando il termine di non oltre tre giorni per la presentazione delle proprie osservazioni, che, poi, una volta presentate, non sono state affatto prese in considerazione, senza neppure formulare in proposito un minimo di motivazione. Quando, negli anni sessanta, ho iniziato a interessarmi di processo amministrativo, ho preso nozione di un orientamento giurisprudenziale assolutamente costante nel senso che, a seguito di un





# *Società Italiana degli Avvocati Amministrativisti*

*00196 Roma - Lungotevere delle Navi 30*

parere non vincolante, l'Amministrazione decidente può discostarsene, ma deve dare motivazione circa le ragioni della mancata considerazione di quanto espresso nel parere: non mi consta che, al momento, tale orientamento giurisprudenziale sia mutato, se fossi cattivo penserei che gli orientamenti giurisprudenziali valgono nei confronti dei sudditi, ma non nei confronti dei governanti che li esprimono.

Le disposizioni del decreto di "sinteticità" sono formulate in modo da fare pensare che chi le ha redatte non abbia una adeguata nozione dello svolgimento del processo amministrativo. I limiti numerici sono prescritti in relazione ad alcuni atti (ricorso, memoria, replica, intervento, ecc...), ma non si tiene conto delle particolari modalità dei processi di carattere collettivo o cumulativo (che comportano o la necessità di prendere in considerazione, nell'unico atto, situazioni concorrenti ma in ipotesi diverse o di mettere di fronte ad un solo ricorrente più resistenti con possibilità moltiplicative di redazione di atti) e di istituti rilevanti quali l'istanza di sospensione e l'istanza istruttoria (che hanno un regime quantitativo diverso a seconda che siano proposte nel ricorso o in atto autonomo) e non si realizza il principio della "parità delle armi", fondamentale per il rispetto effettivo del contraddittorio, quando, in sede di replica, si dispone di un numero inadeguato di pagine molto inferiori al numero delle pagine già riconosciute all'altra parte (che potrebbe anche essere una parte multipla con le conseguenze già indicate).

Si dirà che la chiave di volta per la eliminazione dei problemi esiste ed è costituita dalla possibilità del Magistrato di concedere la deroga: al contrario, a parte la non proprietà di tale anomala articolazione del rapporto Avvocato (postulante) – Magistrato (concedente), se il sistema, nelle sue manifestazioni normali, deve fondarsi sulla possibilità di deroga, evidentemente il sistema non corrisponde alle esigenze che deve soddisfare.

Da ultimo, ci si deve domandare quale riferimento ha rispetto alla sinteticità l'assoluto divieto delle note a pie' di pagina: i limiti numerici non c'entrano affatto, il Magistrato si arroga il potere di decidere come l'Avvocato deve formulare l'espressione del proprio pensiero (come potrebbe fare un qualsiasi lettore rispetto al modo di redazione di un'opera letteraria, al limite della Divina Commedia).

Sul punto, comunque, non sono necessarie ulteriori precisazioni. Il decreto di "sinteticità" ha formato oggetto di ricorso al Giudice amministrativo, per quel che può valere un ricorso che vede di fronte un Avvocato ricorrente, un Magistrato amministrativo resistente ed un Magistrato amministrativo decidente. Chi è interessato a questi problemi potrà leggere il ricorso sul sito della Società Italiana degli Avvocati Amministrativisti [www.siaaitalia.it](http://www.siaaitalia.it).

Filippo Lubrano

