



# CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Intervento del Presidente del Consiglio Nazionale Forense  
alla Cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario del  
Consiglio di Stato  
(Roma, 5 febbraio 2024)

*Signor Presidente della Repubblica,  
Signor Presidente del Consiglio di Stato,  
Autorità Tutte,  
Consigliere e Consiglieri, Colleghe e Colleghi,*

Il Consiglio Nazionale Forense rappresenta la professione che secondo l'art. 2 comma 2 della L. 247/2012 *"ha la funzione di garantire al cittadino l'effettività della tutela dei diritti"*.

Se questa è la missione dell'Avvocatura, non posso non cominciare questo intervento dal tema dei limiti alla lunghezza degli atti difensivi e dell'incidenza delle norme conferenti sulla difesa, richiamata dall'art. 24 Cost. come diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento. Di qualunque procedimento, mi permetto di aggiungere.

Come noto, l'art. 13-ter, comma 2, dell'allegato II al codice del processo amministrativo, al fine di consentire lo spedito svolgimento del giudizio, in coerenza con i principi di sinteticità e chiarezza, dispone che le parti redigano il ricorso e gli atti difensivi secondo i criteri e nei limiti dimensionali stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio di Stato. Decreto che è stato adottato nel dicembre 2016 e che prevede, all'articolo 3, comma 1, lett. b), per i ricorsi ordinari, il limite massimo di 70.000 caratteri.

L'art. 13-ter, comma 5 dell'allegato II al cpa dispone *"Il giudice è tenuto a esaminare tutte le questioni trattate nelle pagine rientranti nei suddetti limiti. L'omesso esame delle questioni contenute nelle*

*pagine successive al limite massimo non è motivo di impugnazione.”.*

Sappiamo che è possibile superare i limiti chiedendo un'espressa autorizzazione al Giudice.

Tale forma di difesa "concessa", non posso esimermi dal rilevare, suscita già non poche perplessità, proprio in relazione al contenuto del richiamato art. 24 Cost., che non prevede compressioni o autorizzazioni da parte del Giudice nell'esercizio del diritto di difesa.

Non è da Stato di diritto prevedere che il difensore debba chiedere autorizzazione su come e su quanto difendere il proprio assistito.

Ma non è solo questo il punto.

Alcune pronunzie del Giudice amministrativo interpretano la predetta previsione dell'art. 13 ter del cpa nel senso che "(...) *tale previsione non lascia al giudice la facoltà di esaminare o meno le questioni trattate nelle pagine successive al limite massimo, ma, invece, in ossequio ai principi di terzietà e imparzialità, obbliga il giudice a non esaminare le questioni che si trovano oltre il limite massimo di pagine*" (Cons. Stato, sez. V, 22 settembre 2023, n. 8487). Interpretazione da cui, in alcune pronunce, è stato fatto conseguire un principio di inammissibilità del ricorso qualora le conclusioni siano state formulate oltre le 70.000 battute, sostenendosi che il superamento del limite delle battute sarebbe questione di rito afferente l'ordine pubblico processuale (vedi, ex multis, Cons. Stato, sez. V, 22 settembre 2023, n. 8487, nonché Cons. Stato, sez. IV, 9 gennaio 2023, n. 280).

Pur condividendo la rilevanza del principio di sinteticità il Consiglio Nazionale Forense ritiene che le riferite interpretazioni rechino gravi limitazioni al diritto di difesa.

Accanto al principio-valore di sinteticità, vanno infatti tenuti presenti altri principi, che dovrebbero indurre ad un bilanciamento, nel quadro di una interpretazione costituzionalmente orientata.

Si pensi all'art. 112 cpc, applicabile anche al rito amministrativo, in forza del quale il Giudice deve pronunciare "*su tutta la domanda*".

Il rispetto del limite di pagine non può assurgere a presupposto di dichiarazione di inammissibilità della domanda di giustizia.

La norma di cui si discute non contiene una espressa delibazione di inammissibilità delle argomentazioni introdotte nelle pagine eccedenti il limite e, conseguentemente, non può che valere la disciplina generale di cui all'art. 3, co. 2, cpa, che rivolge il monito alle parti e al giudice di redigere gli atti del giudizio in maniera chiara e sintetica, senza fissare alcuna automatica sanzione. Il richiamato art. 13-ter, comma 5 dell'allegato II al cpa, deve essere interpretato in una direzione coerente con il diritto costituzionale di difesa e del diritto al giusto processo.

La disposizione, al più, potrebbe essere intesa nel senso che il Giudice deve valutare, di volta in volta ed in concreto, se la violazione dei limiti costituisca un comportamento elusivo del principio di sinteticità o se, invece, il superamento dei limiti sia necessario perché funzionale alla tutela della posizione processuale della parte. Nessun automatismo, dunque, ma valutazione caso per caso, tenendo conto che anche quando vi è una violazione del limite di battute non può essere pronunciata l'inammissibilità del ricorso, ovvero il sacrificio totale della domanda di giustizia del cittadino.

Auspichiamo che questa interpretazione prevalga nella giurisprudenza amministrativa, perché sono in gioco i diritti e gli interessi dei cittadini alle prese con un'amministrazione pubblica, il cui corretto od efficiente agire è proprio l'oggetto del processo amministrativo, in cui una valutazione meramente aritmetica del numero di battute finisce persino per svilire la stessa funzione del processo amministrativo.

Non si può omettere di considerare che una mole ingente di contenzioso amministrativo origina da un non corretto agire della P.A. o, sempre più spesso, da una amministrazione rimasta inerte alle istanze di cittadini ed imprese.

Così, casi di silenzio-rigetto, mancati riscontri a istanze di accesso, e giudizi di ottemperanza affollano i ruoli del Giudice amministrativo e soprattutto del TAR Lazio, dove nel 2023 sono stati depositati circa 17000 ricorsi, contro i circa 6000 del TAR Campania, i 2500 del TAR Lombardia e i 1992 del Tar Sicilia.

Le iniziative giudiziarie contro l'inerzia dell'amministrazione "ingolfano" i ruoli, con inevitabili difficoltà di gestione.

Peraltro, è proprio con riguardo alla tutela avverso l'inerzia dell'amministrazione che si riscontrano, in taluni casi, arretramenti significativi dell'effettività della tutela, come attestato da recenti pronunce di Corti di primo grado che valorizzano l'assunzione, da parte delle amministrazioni, di atti meramente interlocutori, il che rende vana la natura accelerata del rito.

Del resto, altrettanto inefficaci si dimostrano gli strumenti procedurali acceleratori (conferenza di servizi, procedure semplificate), con i quali il legislatore aveva inteso di improntare l'azione amministrativa al criterio dell'accentramento e della contestualizzazione, che vengono invece in elusi dalle amministrazioni.

Nonostante i carichi ingenti sopra ricordati, dobbiamo dare atto alla Giustizia amministrativa italiana di avere lavorato molto e bene

L'opera di smaltimento delle pendenze sta procedendo celermente.

Tuttavia, non posso esimermi dall'evidenziare che il ricorso alle "udienze da remoto" deve essere uno strumento utilizzare con prudenza, per evitare eccessivi sacrifici del diritto al contraddittorio, o, peggio ancora, pronunzie sbrigative di rigetto o inammissibilità, laddove l'obiettivo dello "smaltimento" non può sostituirsi alla esauriente cognizione delle difese, al fine di una corretta decisione.

Resta, inoltre, ancora aperta la questione dei costi di accesso alla giustizia amministrativa, con contributi unificati che, per talune materie ed in taluni casi, si ispirano a discutibili strumenti di deflazione del carico giudiziario. Non è ammissibile in un ordinamento democratico che cittadini ed imprese debbano rinunciare alla tutela dei propri diritti e dei propri interessi legittimi, perché scoraggiati o, peggio, impossibilitati ad affrontare il costo per accedere al Giudice.

Il caso più eclatante è quello dei contributi unificati richiesti per impugnare i provvedimenti delle Autorità indipendenti (art. 119, comma 1, lett. b, cpa), importi che sono privi di collegamento con il valore della causa e risultano proibitivi per comuni cittadini e

piccole e medie imprese con il rischio, oltretutto, di alimentare l'idea che l'azione amministrativa delle Autorità indipendenti sia una area speciale e privilegiata. Equivoco da evitare assolutamente: gli atti delle Autorità indipendenti devono essere soggetti al controllo della giurisdizione amministrativa.

Il rapporto tra Avvocatura e Magistratura nella giurisdizione amministrativa è generalmente informato a canoni di rispetto reciproco e di collaborazione nell'interesse generale alla corretta amministrazione della giustizia e non mancano, in diversi Fori, prassi virtuose di consultazioni informali che riguardano anche l'organizzazione concreta della giurisdizione e la sua corretta programmazione, anche nella gestione operativa. Tali prassi meritano ormai di essere stabilizzate in una cornice normativa chiara, anche per sottrarli ad eventuali oscillazioni dovute alla contingenza dei rapporti tra i titolari delle posizioni direttive e i rappresentanti dell'avvocatura. Si tratta di principi che hanno già trovato diretta attuazione per la Giurisdizione ordinaria, con il nuovo ruolo attribuito alla componente forense dei Consigli Giudiziari dalla riforma dell'Ordinamento Giudiziario di cui alla legge 17 giugno 2022, n. 71, e riguardo al quale i tempi appaiono maturi anche per una estensione alla Giustizia Amministrativa.

Rispetto e collaborazione informino dunque i rapporti tra Avvocatura e Magistratura sia nell'ambito del singolo processo, sia, più in generale, ai fini di una migliore organizzazione dell'attività giurisdizionale.

Infine non posso non segnalare, con allarme, un certo indirizzo formatosi in materia di tutela dell'equo compenso dei professionisti, laddove è stato ritenuto legittimo da parte di una P.A. l'affidamento di incarichi professionali a titolo gratuito in quanto – si legge nella motivazione – *“la normativa sull'equo compenso sta a significare soltanto che, laddove il compenso sia previsto, lo stesso debba necessariamente essere equo, mentre non può ricavarsi dalla disposizione (l'ulteriore e assai diverso corollario) che lo stesso debba essere sempre previsto”* (v. Consiglio di Stato, sez. V, n. 2084/2023).

L'intervenuta revisione organica della materia dell'equo compenso, ad opera della legge n. 49/2023, non prevede eccezioni o regimi

speciali per la pubblica amministrazione e rende pienamente operativo il diritto all'equo compenso, non solo di fronte ai "clienti forti" privati (banche, assicurazioni, e grandi imprese) ma anche di fronte alla pubblica amministrazione.

Siamo convinti che la giurisdizione amministrativa potrà contribuire anche in questo campo, come in tutte le materie nelle quali conosce della validità dell'azione amministrativa, a rendere giustizia ai singoli e alle imprese, limitando il perpetuarsi di regimi speciali di favore che ancora vedono l'Amministrazione in una posizione di ingiustificata supremazia. Noi avvocati ci adopereremo in tal senso, essendo convinti che il confronto ed il costante dialogo costruttivo e collaborativo con la magistratura amministrativa contribuirà all'attuazione dei principi fondanti la nostra Carta costituzionale e la nostra democrazia.

Avv. Francesco Greco

Presidente del Consiglio Nazionale Forense