

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 30/11/2015

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/37592-il-processo-amministrativo-al-servizio-del-cittadino-le-principali-criticit>

Autore: Morano Giuseppe

Il processo amministrativo al servizio del cittadino: le principali criticità

IL PROCESSO AMMINISTRATIVO AL SERVIZIO DEL CITTADINO: LE PRINCIPALI CRITICITA'

Sebbene il processo amministrativo rispetto a quello civile presenti migliori standard di rendimento a livello di celerità e di qualità della giustizia, è indubbio che anche in tale sistema si condensino talune criticità che incidono fortemente sulla fiducia dei cittadini coinvolti in una controversia.

L'intervento del giudice amministrativo serve, in sostanza, per rimediare al cattivo uso del potere da parte della Pubblica amministrazione, garantendo il rispetto di diritti ed interessi legittimi eventualmente lesi ed un livello di una buona amministrazione per i cittadini.

La riforma del processo amministrativo, così come concepita dall'art. 44 della legge delega n. 69 del 18 giugno 2009, ha interessato il riordino della materia, alla luce della giurisprudenza delle Giurisdizioni superiori formatasi soprattutto negli ultimi quaranta anni sotto la vivace spinta dei Tribunali amministrativi, ma anche all'accelerazione del rito.

Ciò però non basta ad assicurare appieno taluni aspetti: la snellezza, concentrazione ed effettività della tutela, anche al fine di garantire la ragionevole durata del processo, ed anche mediante il ricorso a procedure informatiche e telematiche, prevedendo le pronunce dichiarative, costitutive e di condanna idonee a soddisfare al meglio la pretesa della parte vittoriosa, nonché la razionalizzazione dei termini processuali, l'estensione delle funzioni istruttorie esercitate in forma monocratica e l'individuazione di misure, anche transitorie, di eliminazione dell'arretrato.

Le indicazioni relative alla velocizzazione del processo vanno quindi coordinate con altre rivolte a garantire un giusto processo.

Il principio è del tutto corretto, poiché se un processo lento non è mai, comunque, giusto, un processo senza garanzie e "frettoloso" rischia di relegare il giudizio al criterio dell'ordalia e della sommarietà.

La questione attualmente di maggior rilevanza è, comunque, certamente quella relativa ai costi del processo amministrativo ed alla iniquità del contributo unificato richiesto per talune fattispecie.

L'art. 13, del D.P.R. 115/2002, ha introdotto un nuovo regime di tassazione degli atti giudiziari, costituito da un "contributo unificato" fissato in proporzione al valore della controversia, rispetto al sistema previgente che era basato sul pagamento di una marca da bollo (di € 14,62) ogni quattro pagine (corrispondenti al c.d. foglio protocollo), da versare anticipatamente al momento dell'iscrizione a ruolo, e di diritti di segreteria (ex D.P.R. 6/10/1972, n. 642).

Il contributo unificato di iscrizione a ruolo è dovuto, per ciascun grado di giudizio, nel processo civile, nel processo amministrativo e nel processo tributario.

La parte che per prima si costituisce in giudizio, che deposita il ricorso introduttivo, è tenuta al pagamento contestuale del contributo unificato. Il contributo ha, pertanto, le caratteristiche essenziali del tributo e cioè: la doverosità della prestazione e il collegamento di questa ad una pubblica spesa, quale è quella per il servizio giudiziario.

Con l'inserimento del comma 6-bis al citato art. 13, operato dall'art. 21 del D.L. 4 luglio 2006, n. 223, però, il contributo unificato per i processi amministrativi, diversamente da quanto previsto per i processi civili, è stato svincolato dal valore della controversia.

Il Legislatore, infatti, ha adottato un differente criterio: per materia.

Il contributo unificato per i ricorsi proposti davanti ai Tribunali amministrativi regionali ed al Consiglio di Stato è ordinariamente dovuto nell'importo di 650 euro.

Il medesimo importo è stato stabilito anche per il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, che, precedentemente e per antichissima tradizione, era gratuito e senza oneri, salvo soltanto il pagamento dell'imposta di bollo, mentre ora, per evidenti ragioni di cassa, sconta anch'esso il pagamento del contributo: con ciò elidendosi una delle ragioni di sopravvivenza dell'istituto.

Per materie particolari sono, invece, fissati importi diversi e spesso iniqui:

- a) per i ricorsi previsti dagli articoli 116 e 117 del c.p.a. (ricorsi con oggetto il diritto all'accesso ai documenti ed i ricorsi contro il silenzio dell'amministrazione), per quelli aventi ad oggetto il diritto di cittadinanza, di residenza, di soggiorno e di ingresso nel territorio dello Stato e per i ricorsi di esecuzione della sentenza o di ottemperanza del giudicato, il contributo dovuto è di euro 300;
- b) per le controversie concernenti rapporti di pubblico impiego non privatizzato, il contributo è ridotto della metà (quindi è di 325 euro);
- c) per i ricorsi cui si applica il rito abbreviato comune a determinate materie, previsto dal libro IV, titolo V, del codice del processo amministrativo (si tratta di numerose e particolari materie, tra cui le espropriazioni, le privatizzazioni, le ordinanze emergenziali di protezione civile), nonché da altre disposizioni che richiamino il citato rito, il contributo dovuto è di euro 1.800.

Nel settore degli appalti, infine, il contributo dovuto è stato aumentato fino ad euro 2.000 per i ricorsi previsti dal previgente art. 23 bis, co. 1, L. n. 6 dicembre 1971, n. 1034 (rito abbreviato), cioè quasi il quadruplo di quanto dovuto per i contenziosi amministrativi soggetti al rito ordinario ed oltre il sestuplo per quelli "agevolati". Successivamente, con la riedizione dell'art. 37, comma 6, lett. s), a decorrere dal 1° gennaio 2013, il contributo in materia di appalti è stato articolato nel modo seguente:

- € 2.000 quando il valore dell'appalto è pari o inferiore a euro 200 mila;
- € 4.000 per le controversie di valore compreso tra 200 mila e 1.000.000 euro;
- € 6.000 per quelle di valore superiore a 1.000.000 euro.

Tali importi aumentano ulteriormente (ex art. 13, comma 1-bis, del D.P.R. 115/2002) del 50% per il giudizio di appello, per proporre il quale occorre quindi versare, sempre in materia di appalti pubblici, rispettivamente 3.000, 6.000 e 9.000 € .

La legge n. 228/2012 ha, inoltre, aggiunto il comma 1-quater al citato art. 13, prevedendosi una sorta di sanzione occulta o indiretta nel caso di impugnazioni in appello dichiarate infondate, inammissibili o improcedibili.

Tale norma infatti prevede che “Quando l’impugnazione, anche incidentale, è respinta integralmente o è dichiarata inammissibile o improcedibile, la parte che l’ha proposta è tenuta a versare un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per la stessa impugnazione, principale o incidentale, a norma del comma 1-bis. Il giudice dà atto nel provvedimento della sussistenza dei presupposti di cui al periodo precedente e l’obbligo di pagamento sorge al momento del deposito dello stesso”.

Va ulteriormente rimarcato che l'art. 14, co. 3 ter, del D.P.R. n. 115/2002, inserito nel 2012, ha previsto che: "Nel processo amministrativo, per valore della lite, nei ricorsi inerenti appalti pubblici, si intende l'importo posto a base d'asta individuato dalle stazioni appaltanti negli atti di gara, anziché il margine di utile ritraibile dall'esecuzione del contratto d'appalto”.

Infine, il D.L. 13 agosto 2011, n. 138, ha introdotto un’ulteriore “sanzione”, in base alla quale “Gli importi di sono aumentati della metà, ove il difensore non indichi il proprio indirizzo di posta elettronica certificata e il proprio recapito fax, ai sensi dell' articolo 136 del codice del processo amministrativo, ovvero qualora la parte ometta di indicare il codice fiscale nel ricorso”.

In tal modo, si aggiunge l’ulteriore iniquità di riversare sul cittadino anche semplici ed involontarie dimenticanze.

Tutto ciò appare in aperto contrasto con la “Direttiva europea ricorsi” 21/12/1989, n.665 e successive modificazioni.

Tale Direttiva, all’art. 1 “Ambito di applicazione e accessibilità delle procedure di ricorso”, fissa i fondamentali principi di non discriminazione ed accessibilità alla tutela giurisdizionale.

Si dice infatti che: "Gli Stati membri adottano i provvedimenti necessari per garantire che, per quanto riguarda gli appalti disciplinati dalla direttiva 2004/18/CE, le decisioni prese dalle amministrazioni aggiudicatrici possano essere oggetto di un ricorso efficace e, in particolare, quanto più rapido possibile, secondo le condizioni previste negli articoli da 2 a 2 septies della presente direttiva, sulla base del fatto che hanno violato il diritto comunitario in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici o le norme nazionali che lo recepiscono.

Gli Stati membri garantiscono che non vi sia alcuna discriminazione tra le imprese suscettibili di far valere un pregiudizio nell'ambito di una procedura di aggiudicazione di un appalto, a motivo della distinzione effettuata dalla presente direttiva tra le norme nazionali che recepiscono il diritto comunitario e le altre norme nazionali.

Gli Stati membri provvedono a rendere accessibili le procedure di ricorso.

Pertanto, l’esborso anticipato di cifre così elevate da parte del cittadino o dell’ impresa, in molti casi superiori allo stesso utile d’impresa da calcolare in relazione all’importo dell’appalto (determinabile nella misura presuntiva del dieci per cento, secondo il criterio forfetario ed automatico elaborato dalla giurisprudenza, in applicazione analogica dell'art. 134, comma 1, d.lgs. 12 aprile 2006 n. 163, che quantifica in tale percentuale il guadagno presunto dell'appaltatore, ad es.: Cons. St., sez. V 30/7/2008, n. 3806;

T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 5/3/2013, n. 2358), può facilmente comportare, specialmente per appalti di non elevatissimo importo, comprensibili esitazioni o, addirittura, rinunce da parte dell'interessato alla scelta di proporre il ricorso giurisdizionale.

Per altro verso, l'entità dell'esborso, anche per semplici atti processuali successivi a quello originario (motivi aggiunti; ricorsi incidentali), genera atteggiamenti di autorinuncia, da parte del ricorrente, a tutti gli strumenti processuali che potrebbero essere fatti valere in giudizio.

In tal modo, si va ad incidere sotto ulteriore profilo sul diritto di difesa, attraverso la lesione dello, strumentalmente connesso, fondamentale principio di libertà di scelta di strategie processuali ad opera del difensore. Si pensi, ad esempio, al caso di un'impresa esclusa da una gara pubblica del valore di € 201.000, la quale deve sborsare subito un contributo unificato di € 4.000 per poter impugnare il provvedimento di esclusione.

Intervenuta, nelle more del giudizio, l'aggiudicazione, l'impresa dovrà presentare motivi aggiunti con un costo aggiuntivo di € 4.000. Se, poi, dovesse essere impugnato, con motivi aggiunti, anche il diniego dell'amministrazione sull' "informativa in ordine all'intento di proporre ricorso giurisdizionale" ex art. 243 bis del d.lgs. 163/2006, vi sarà un nuovo esborso di € 4.000, che porta il totale della spesa per il ricorso al TAR a ben € 12.000 (compensi professionali del difensore esclusi, ovviamente).

Ove, poi, l'esito del giudizio di primo grado fosse sfavorevole, l'impresa che intenda appellare la sentenza del TAR dovrebbe aggiungere il contributo unificato del giudizio avanti al Consiglio di Stato, per il quale, come detto, è previsto un aumento nella misura del 50 % in più rispetto al contributo versato in primo grado. Nell'esempio appena fatto, sarà dovuto un contributo unificato in appello pari ad € 6.000, con il rischio, poi, di essere costretti a corrispondere ulteriori € 6.000, laddove l'appello venga respinto integralmente o dichiarato inammissibile o improcedibile.

L'impresa, quindi, dovrà preventivare una spesa per l'accesso alla giustizia amministrativa, per il solo contributo unificato (senza quindi considerare l'onorario di difensore ed altre spese di causa, come quelle di notifica di atti, di cancelleria, etc.), di ben € 24.000: cifra, questa, esorbitante se parametrata al valore dell'appalto che, in termini effettivi (cioè di utile d'impresa), si aggira sui 20.000 euro (10% del valore corrispondente alla base d'asta di € 201.000,00 nell'esempio appena considerato).

In altri termini, l'eccessiva somma da versare allo Stato, non solo all'atto di deposito del ricorso principale, ma anche per il deposito di ogni atto per motivi aggiunti o ricorso incidentale, nonché nella successiva eventuale fase di appello, incide in modo decisivo ed intollerabile:

a) sul diritto di agire in giudizio, cioè sulla libertà di scelta di ricorrere al giudice amministrativo, da parte di tutti gli operatori economici interessati al mercato dei contratti pubblici, che intendano chiedere l'annullamento di un provvedimento illegittimo;

b) sulle strategie processuali dei difensori, che saranno oltretutto condizionate anche dalla discriminazione tra operatori economici "benestanti", per i quali resta comunque conveniente accettare l'alea della

tassazione elevata a fronte della prospettiva di ottenere un rilevante beneficio economico, all'esito eventualmente favorevole del giudizio, rispetto ad operatori economici "modesti" e/o per appalti non particolarmente lucrativi, per i quali potrebbe rivelarsi non affatto conveniente anticipare le anzidette somme così sproporzionate al valore effettivo dell'appalto ed al costo effettivo delle spese di giustizia;

c) sulla pienezza ed effettività del controllo giurisdizionale sugli atti della pubblica amministrazione e sull'osservanza dello stesso principio costituzionale di buon andamento, al quale si ricollega strumentalmente il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva .

A salvare dall'intollerabile iniquità di tale meccanismo, neppure può valere la rimborsabilità del contributo in caso di vittoria.

Il ricorrente infatti deve comunque anticipare il pagamento del contributo unificato ed il rimborso, di solito avviene in tempi resi incerti dalle note lungaggini degli apparati amministrativi tenuti ad eseguire le operazioni di restituzione di somme al cittadino, in caso di esito eventualmente favorevole del giudizio . Ciò comporta una evidente disparità di trattamento fra contribuente in grado di pagare immediatamente e contribuente non particolarmente abbiente.

In coerenza con quanto riportato, il Tar di Trento, con ordinanza n. 23/2014 ha rimesso la questione alla Corte di Giustizia della Comunità Europea .

Con la sentenza 6 ottobre 2015 resa sulla causa C-61/14, la Corte di Giustizia U.E., Sez. V ha dichiarato compatibile con la normativa europea il contributo unificato previsto dalla Giustizia Amministrativa italiana in materia di appalti pubblici.

Purtroppo, con la decisione in commento, la Corte di Giustizia ha ritenuto perfettamente compatibili con la normativa dell'Unione, sia l'entità del contributo unificato italiano, sia la possibilità che all'interno dello stesso giudizio vengano richiesti più contributi unificati.

A seguito del deposito della sentenza è, dunque, repentinamente svanito il cauto ottimismo che si respirava alla vigilia, indotto anche da alcuni passaggi contenuti nelle conclusioni rassegnate lo scorso 7 maggio dall'Avvocato Generale presso la Corte Nilo Jääskinen. Quest'ultimo, infatti, non senza una certa ironia, aveva aperto le sue difese conclusive citando una frase attribuita al giudice del XIX secolo Sir James Matthew, che pare abbia affermato: "in Inghilterra la giustizia è aperta a tutti, come l'Hotel Ritz". E, nella sua conclusione, lo stesso Avvocato Generale aveva censurato la riscossione di più contributi cumulati all'interno dello stesso giudizio affermando: "Non è compatibile con la direttiva 89/665, interpretata alla luce dell'articolo 47 della Carta, la riscossione di più tributi giudiziari cumulativi in procedimenti giurisdizionali in cui un'impresa impugni la legittimità di un'unica procedura di aggiudicazione di un appalto ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 89/665, a meno che ciò possa essere giustificato ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, il che deve essere valutato dal giudice del rinvio."

La Corte di Giustizia, tuttavia, nella sentenza in oggetto, ha adottato un'impostazione nettamente schierata a favore del contributo unificato che vige nel nostro ordinamento, ciò principalmente per salvaguardare le esigenze finanziarie dello Stato Italiano (cosa che l'Europa sembra tenere molto più a cuore, rispetto alla tutela dei cittadini economicamente deboli).

Afferma la Corte di Giustizia dell'Unione Europea in tale recente sentenza, che:

- L'articolo 1 della direttiva 89/665/CEE del Consiglio, del 21 dicembre 1989, nonché i principi di equivalenza e di effettività devono essere interpretati nel senso che essi non ostano a una normativa nazionale che impone il versamento di tributi giudiziari, come il contributo unificato oggetto del procedimento principale, all'atto di proposizione di un ricorso in materia di appalti pubblici dinanzi ai giudici amministrativi.
- L'articolo 1 della direttiva 89/665, come modificata dalla direttiva 2007/66, nonché i principi di equivalenza e di effettività non ostano neanche alla riscossione di tributi giudiziari multipli nei confronti di un amministrato che introduca diversi ricorsi giurisdizionali relativi alla medesima aggiudicazione di appalti pubblici né a che tale amministrato sia obbligato a versare tributi giudiziari aggiuntivi per poter dedurre motivi aggiunti relativi alla medesima aggiudicazione di appalti pubblici, nel contesto di un procedimento giurisdizionale in corso".

L'unico spiraglio offerto dalla Corte (che tuttavia deve essere valutato dal punto di vista pratico) è contenuto in tale passaggio della citata sentenza: "in ipotesi di contestazione di una parte interessata, spetta al giudice nazionale esaminare gli oggetti dei ricorsi presentati da un amministrato o dei motivi dedotti dal medesimo nel contesto di uno stesso procedimento.

Il giudice nazionale, se accerta che tali oggetti non sono effettivamente distinti o non costituiscono un ampliamento considerevole dell'oggetto della controversia già pendente, è tenuto a dispensare l'amministrato dall'obbligo di pagamento di tributi giudiziari cumulativi".

A fronte di tali evidenti iniquità fiscali per le spese di giustizia, per tentare di scardinare un tale sistema, si dovrà soltanto sperare in un intervento della Corte Costituzionale o della Corte Europea dei diritti dell'uomo, avverso la disciplina legislativa in precedenza illustrata e relativa al contributo unificato.

Ciò, con particolare riferimento agli effetti che tale tassazione riverbera sul contenzioso, per la violazione del diritto a un ricorso effettivo e per la lesione in via immediata del diritto di difesa e il diritto di accesso alla tutela giurisdizionale che costituiscono "diritti inviolabili dell'individuo" riconosciuti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (articoli 6 e 13 della Convenzione EDU).

Anche la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo agli artt. 7 e 8, ha riconosciuto all'uomo dei diritti inalienabili, quali quelli ad un accesso acceso alla giustizia e soprattutto ad un equo processo.

Altrettanto rilevante è poi la violazione della convenzione di Strasburgo del 1999 sulla lotta alla corruzione, perché viene compromessa anche la possibilità di un ricorso effettivo in grado di far valere le ragioni di chi sia lesa da gare pubbliche in ipotesi artefatte.

Il Consiglio Nazionale Forense, da sempre attento alle dinamiche dell'avvocatura e del sistema giustizia italiano, ha più volte stigmatizzato il fatto che, attraverso l'introduzione del Contributo Unificato anche nel processo tributario a partire dal 2011 e con l'aumento ingiustificato e spropositato dello stesso, sia nel processo civile che in quello amministrativo, il diritto di accesso alla giustizia sembra ormai diventato una mera enunciazione di principio.

Il Presidente del Consiglio di Stato, nella relazione sull'attività della Giustizia amministrativa per il 2009, dichiarò che "malgrado il prodigarsi del personale di magistratura e l'insostituibile supporto fornito dal personale amministrativo, i ricorsi giacenti presso il Consiglio di Stato si avvicinano alla ingente cifra di circa 30.000 unità, mentre quelli che attendono risposta presso i Tribunali amministrativi regionali sono circa 600.000". Tale situazione, nonostante il decorso di alcuni anni, non è sostanzialmente mutata.

Cosa dobbiamo intendere per arretrato del processo amministrativo?

E' evidente che ci si debba riferire non a tutte le cause pendenti, ma solo ai casi in cui il giudizio pende oltre il termine di ragionevole durata, individuato dalla giurisprudenza della CEDU e da quella della Cassazione, oltre che dalla legge Pinto all'articolo 2, comma 3 ter, in tal modo: "Non sono considerati irragionevoli, i periodi che non eccedono la durata di due anni per il primo grado, di due anni per il grado di appello e di ulteriori due anni per il giudizio di legittimità, nonché di un altro anno in ogni caso di giudizio di rinvio. Il giudice, in applicazione dei parametri di cui al comma 2, può aumentare fino alla metà i termini di cui al presente comma".

A fronte di tale situazione, già da diversi anni, si propone l'introduzione del rito monocratico per la definizione dei ricorsi pendenti in talune materie, quali ad esempio, quelli concernenti: a) le controversie in materia di lavoro non privatizzato alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni; le procedure di occupazione ed espropriazione di aree destinate a opere pubbliche o di pubblica utilità; i ricorsi avverso i provvedimenti adottati dalle autorità indipendenti, le controversie in materia di edilizia, urbanistica, accesso agli atti.

Si è ipotizzato, per rendere più celere la giustizia amministrativa e smaltire l'arretrato, di istituire un organo monocratico, solo per tali controversie da molto tempo pendenti, istituendo delle sezioni stralcio.

In funzione monocratica i giudici possono lavorare di più ed organizzarsi in modo più snello senza incidere sul lavoro ordinario collegiale.

Se ci si pensa bene, è incredibilmente complicato gestire e coordinare gli impegni dei singoli magistrati, al fine di farli operare in modo rapido nei collegi ordinari.

Il giudice amministrativo monocratico di primo grado, nella disciplina vigente è stato già introdotto per la nuova tutela cautelare "ante causam" in materia di appalti pubblici.

Le più recenti disposizioni legislative, si distinguono, però, sempre più per originalità.

Ma che, per rendere "spedito" lo svolgimento del processo amministrativo, si arrivi a disporre con legge anche il numero di pagine in cui debba essere contenuto il ricorso, supera ogni possibile immaginazione.

Nella legge di conversione del D. L. 90/2014 di riforma della pubblica amministrazione, si è disposto che: “Al fine di consentire lo spedito svolgimento del giudizio in coerenza con il principio di sinteticità di cui all’articolo 3, comma 2, le parti contengono le dimensioni del ricorso e degli altri atti difensivi nei termini stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio di Stato, sentiti il Consiglio nazionale forense e l’Avvocato generale dello Stato, nonché le associazioni di categoria riconosciute degli avvocati amministrativisti. Con il medesimo decreto sono stabiliti i casi per i quali, per specifiche ragioni, può essere consentito superare i relativi limiti. Il medesimo decreto, nella fissazione dei limiti dimensionali del ricorso e degli atti difensivi, tiene conto del valore effettivo della controversia, della sua natura tecnica e del valore dei diversi interessi sostanzialmente perseguiti dalle parti. Dai suddetti limiti sono escluse le intestazioni e le altre indicazioni formali dell’atto. Il giudice è tenuto a esaminare tutte le questioni trattate nelle pagine rientranti nei suddetti limiti; il mancato esame delle suddette questioni costituisce motivo di appello avverso la sentenza di primo grado e di revocazione della sentenza di appello”.

Dunque la legge prevede che:

- 1) Un decreto del Presidente del Consiglio di Stato dispone i “limiti dimensionali” (numero di pagine, righe, impaginazione, corpo del carattere....) del ricorso;
- 2) Con lo stesso decreto si specificano le possibili eccezioni.

Con il decreto del Consiglio di Stato n. 40/2015 si sono dettati i “limiti agli atti relativi alle contestazioni innanzi al giudice amministrativo”, dando attuazione alle disposizioni previste dalla l. n. 114/2014.

Le dimensioni dell'atto introduttivo del giudizio, del ricorso incidentale, dei motivi aggiunti, degli atti di impugnazione principale ed incidentale della pronuncia di primo grado, della revocazione e dell'opposizione di terzo proposti avverso la sentenza di secondo grado, dell'atto di costituzione, delle memorie e di ogni altro atto difensivo devono essere contenute entro il limite massimo di 30 pagine. Le Domande successive e le memorie dovranno contenersi in massimo 10 pagine.

La legge, inoltre, specifica che il giudice è tenuto a esaminare tutte le questioni trattate nelle pagine rientranti nei suddetti limiti.

Ciò che è scritto nelle pagine esorbitanti i limiti può essere impunemente ignorato.

Laddove vengano superati i vincoli di pagine prestabiliti, la penalizzazione consisterà, quindi, nel mancato esame delle ragioni indicate nelle pagine in eccesso, senza possibilità di impugnazione per la parte.

Questo, è reputato, da molti operatori, un elemento di vessazione verso il ricorrente, con forti profili di incostituzionalità, in ragione della violazione del diritto di difesa ex art. 24 Cost.

Con d.lgs. 14.9.2012, n. 160, si è anche previsto che la decisione sulle spese di giudizio deve tener conto anche della violazione dei principi di chiarezza e sinteticità dettati dall’art. 3, co. 2, dello stesso Codice, ove accertata.

Il problema più rilevante, immediatamente percepibile dalla lettura di tali disposizioni, attiene al rapporto tra sinteticità e motivazione: infatti, non è chiaro fino a che punto può spingersi la sinteticità del provvedimento decisorio senza che sia violato l'obbligo di motivazione.

Il principio relativo ad una congrua motivazione, è di chiara matrice costituzionale; l'art. 111 della Costituzione, infatti, al comma 6 prescrive che: "Tutti i provvedimenti giurisdizionali devono essere motivati".

L'estensione della motivazione, in termini chiari ed intellegibili, è funzionale all'attuazione del giusto processo: la giurisprudenza amministrativa ha a più riprese precisato che la motivazione della sentenza non può essere, in nessun caso, apodittica o inadeguata, perché diversamente sarebbero frustrate le esigenze di tutela sostanziale non solo della parte soccombente ma anche della parte vittoriosa (la quale può sempre avere interesse a conoscerne gli elementi e le qualificazioni che hanno formato oggetto dell'accertamento giudiziale). L'obbligo di motivazione generalmente esplicitato dall'art. 3 della 241/1990 è, inoltre, costituzionalmente esteso oltre che alle sentenze giurisdizionali, anche alle ordinanze cautelari ed ai decreti presidenziali cautelari. L'art. 3 del d.lgs 104/2010 (Codice del processo amministrativo) stabilisce che ogni provvedimento decisorio del giudice debba essere motivato e impone che tanto il giudice quanto le parti redigano gli atti in maniera chiara e sintetica.

La motivazione, quindi, per essere effettiva, deve presentare alcuni caratteri peculiari:

- l'esistenza, non solo nel senso formale prefato, ma soprattutto in senso giuridico, poiché essa deve esprimere ragioni giustificative dirette a razionalizzare e a sostenere le scelte effettuate dal giudice;
- la completezza, perché deve attenersi a tutte le questioni di fatto e di diritto che costituiscono l'oggetto della controversia.

Dunque, da oggi, i motivi di ricorso ed i vizi di un provvedimento incontrano un nuovo limite: il numero di pagine.

All'obbligo di motivazione, dovrebbe corrispondere anche il potere di controllare il suo adempimento e il correlato potere sanzionatorio: nel sistema giurisdizionale amministrativo non esiste, per di più, un mezzo autonomo di impugnazione della sentenza correlato al difetto di motivazione (così come previsto per il processo civile, con il ricorso ex art. 360, comma 1, n. 5, c.p.c. dinanzi alla Suprema Corte di Cassazione). Infatti, nel processo amministrativo il vizio della motivazione finisce, inevitabilmente, con l'essere inglobato nella doglianza relativa all'ingiustizia della sentenza, alla quale il giudice dell'impugnazione potrà al più porre rimedio sostituendo alla decisione ingiusta quella corretta: in questa prospettiva, il dovere di motivazione appare sfornito di idonee armi per assicurare il suo pieno rispetto.

Inoltre, la possibilità di una concreta applicazione del principio dell'oralità nel giudizio e, quindi, del vero contraddittorio tra le parti in udienza, è quasi del tutto aleatoria nell'ambito del processo amministrativo che ha natura prevalentemente cartolare.

Molte volte, si assiste alla “tarpatura delle ali” delle parti in udienza di discussione, che, per ragioni spesso estranee al principio di ragionevole durata del processo, sono costrette a discutere delle proprie posizioni con i minuti contati, senza possibilità di repliche effettive e commisurate alle obiezioni sollevate dalla controparte (si pensi all’ipotesi di un solo ricorrente che, nella fase di replica, deve ribattere a più resistenti senza che il tempo sia commisurato a questa necessità così basilare). La sinteticità, dunque, è regola di difficile applicazione, perché è espressione generica, che va verificata e misurata di volta in volta con riferimento alla complessità di ogni *thema decidendum*, per non rischiare che con l’eccessiva sinteticità di perda la chiarezza e si trascuri l’analisi esaustiva e sostanziale dei punti cardine della controversia.

Ma davvero si può seriamente pensare che la lentezza e i problemi della giustizia amministrativa in Italia dipendono in modo così rilevante dalla grafomania della classe forense? Ai posteri l’ardua sentenza.

Gli avvocati, intanto, cercano di correre ai ripari eliminando dai ricorsi tutto ciò che è in eccesso e inserendolo, invece, a titolo di “elemento esterno” in modo che non sia assoggettato ai limiti di lunghezza imposti (ad es. massime giurisprudenziali, fotografie, descrizioni tecniche, link, ecc.)

Inoltre, al fine di stabilire una maggiore fiducia tra organi di giustizia amministrativa e cittadini, inoltre, sarebbe utile prevedere più rigide incompatibilità, oltre che con gli incarichi di provenienza privata, anche con taluni di provenienza pubblica. Occorre assicurare alla giustizia amministrativa il massimo grado di efficienza e imparzialità anche a livello solo potenziale ed esteriore, contenendo la prassi dilagante del distacco dei magistrati amministrativi presso gli apparati burocratici dello Stato o delle altre Amministrazioni pubbliche. La fuga dei magistrati amministrativi verso altri incarichi, laddove non razionalizzata, depotenzia l’azione della Giustizia e introduce elementi di potenziale conflitto. Ciò, soprattutto poiché, spesso, il distacco avviene all’interno di Amministrazioni che sono potenzialmente parti di un giudizio. Risulta difficile per il cittadino-ricorrente accettare che, chi è giudice dell’operato dell’Amministrazione, sieda per lungo tempo nei gabinetti ministeriali, negli organi di vertice degli enti pubblici e delle Autorità indipendenti e, in tal veste, partecipi alla redazione di quelle leggi, di quei regolamenti e persino di quei singoli provvedimenti amministrativi che saranno poi applicati e sindacati dai suoi colleghi.

Altra problematica del processo amministrativo è che, in troppi casi, la pronuncia del Giudice resta inesequita, privando il cittadino di ciò per cui ha vittoriosamente agito in giudizio. La tutela del cittadino risulta infatti maggiormente garantita laddove si tratta di privare di efficacia l’atto impugnato, mentre la faccenda resta tuttora complessa nei casi in cui alla pronuncia dovrebbe seguire un’attività concreta da parte della PA: questo è un problema fondamentale da affrontare se si vuole rafforzare la tutela in sede di giurisdizione amministrativa, implementando l’efficacia del giudizio di ottemperanza al fine di garantire al ricorrente il risultato atteso.

Nel rito degli appalti, inoltre, sarebbe assai utile una riforma dell’istituto del “preavviso di ricorso” che, attualmente, non ha un vero effetto deflattivo perché non produce la sospensione del termine per

proporre il ricorso né prevede l'obbligo per la stazione appaltante di svolgere un tentativo di conciliazione: modificato in questi punti potrebbe rappresentare un filtro efficace prima del giudizio, con possibile soddisfazione ex ante da parte del cittadino-ricorrente.

Sarà anche importante l'implementazione della digitalizzazione con la graduale applicazione e l'aggiornamento del processo amministrativo telematico. L'art. 136 comma 2 del codice amministrativo dispone, a seguito dell'ultima novella, che dal 1 gennaio 2016: "I difensori costituiti, le parti nei casi in cui stiano in giudizio personalmente e gli ausiliari del giudice depositano tutti gli atti e i documenti con modalità telematiche." Il comma 2 bis dello stesso articolo dispone inoltre che: "Tutti gli atti e i provvedimenti del giudice, dei suoi ausiliari, del personale degli uffici giudiziari e delle parti sono sottoscritti con firma digitale.

In tale procedimento di velocizzazione telematica dei tempi del processo amministrativo, sarà molto importante la scelta delle regole tecniche dei depositi telematici e di quelle relative alla preparazione e notifica degli atti e dei documenti che verranno veicolati mediante l'utilizzo della posta elettronica certificata. Nella direzione del miglior utilizzo del tempo e degli strumenti informatici, si deve organizzare il processo con maggiore semplicità, omettendo qualsiasi inutile o eccessivo formalismo e, ad esempio, introducendo le "istanze preliminari d'udienza in via telematica", eliminando lo stanco e dispendioso rito delle preliminari d'udienza.

DOTT. GIUSEPPE MORANO