



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, 3 febbraio 2025)

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

Nel nostro Paese è in corso un profondo cambiamento, reso necessario dalle sfide imposte dagli obiettivi del PNNR, dalla transizione digitale e dall'urgenza di garantire maggiore efficienza nella tutela di cittadini e imprese. Un percorso ambizioso che richiede la collaborazione e la convergenza di tutti coloro che sono parte del processo amministrativo, giudici, avvocati del libero Foro e avvocati dello Stato.

Il rapporto tra Avvocatura e Magistratura amministrativa si conferma positivo e solido, come testimoniano gli avvocati e le associazioni di avvocati che esercitano il loro patrocinio dinanzi i Tribunali Amministrativi e dinanzi il Consiglio di Stato e dai cui suggerimenti ho anche tratto spunto per questo mio intervento, nonché come ho avuto modo personalmente di riscontrare nei rapporti intercorsi con il Presidente del Consiglio di Stato, nel quale ho trovato un interlocutore aperto al dialogo costruttivo nell'interesse del migliore funzionamento della giurisdizione amministrativa.

Del resto, non mancano prassi virtuose di consultazioni informali nonostante l'assenza di una normativa che disciplini forme di coordinamento a livello territoriale tra Magistratura amministrativa e Avvocatura, a differenza da quanto previsto per la giurisdizione ordinaria, in cui nell'ambito dei Consigli Giudiziari, ma anche nel

Consiglio Direttivo della Corte di Cassazione, gli avvocati hanno avuto riconosciuto un ruolo significativo, che viene svolto con impegno e spirito di collaborazione istituzionale.

In tale contesto, augurandomi che il legislatore intervenga quanto prima per prevedere forme istituzionali di partecipazione dell'Avvocatura anche negli organi di governo della Giustizia Amministrativa, specialmente presso i TAR, l'auspicio che in questa occasione desidero esprimere, è l'incremento di stabili di forme di coordinamento informali, anticipando l'evoluzione del diritto positivo e allineandosi ai canoni di collaborazione nell'interesse generale alla corretta amministrazione della giustizia.

Ritengo, infatti, che a distanza di un cinquantennio dall'inizio del funzionamento dei TAR, i tempi siano maturi per istituzionalizzare la partecipazione dell'Avvocatura al governo della giurisdizione amministrativa, così consentendole di intervenire sugli aspetti organizzativi o di evidenziare aspetti che meritino attenzione al fine della migliore tutela dei diritti delle persone, fisiche o giuridiche.

Peraltro, la collaborazione tra Avvocatura e la Magistratura amministrativa risulta ancor più rilevante laddove si tenga conto delle sfide della transizione digitale, alla luce del doveroso rispetto dei principi costituzionali e, in primo luogo, delle garanzie del giusto processo e del diritto di difesa.

Sebbene la trasformazione digitale e il potenziamento del processo amministrativo telematico rappresentino obiettivi senza dubbio auspicabili, perseguiti con efficacia dalla Giustizia amministrativa, che si conferma così un'avanguardia in questo ambito, è fondamentale ricordare l'importanza di agire con prudenza in settori delicati. Solo il confronto preventivo e costante tra gli attori del processo, infatti, può evitare ogni rischio di diffidenza rispetto alle innovazioni.

Il 15.01.2025 ha preso avvio la sperimentazione del nuovo Portale della giustizia amministrativa, attualmente utilizzabile in affiancamento al precedente sistema, che dal 1° giugno 2025 sarà invece l'unico a regime.

Il Portale non ha fatto registrare disfunzioni particolari o inefficienze rilevanti. Tuttavia credo che, prima di procedere dare corso ad

ulteriori nuovi sistemi, occorre soffermarsi per consentire una verifica veramente approfondita, nella consapevolezza che nell'esercizio della giurisdizione la stabilità delle regole deve andare di pari passo con la stabilità delle modalità tecniche di accesso, che insieme rappresentano veri e propri valori, e che l'eccesso di riforme, e di riforme delle riforme, non giova, come registrato in passato, alla certezza del diritto ed alla tutela dell'affidamento degli avvocati ed in generale degli operatori qualificati.

Auspico, nel clima di collaborazione cui ho fatto cenno all'inizio di questo mio intervento, che sia consentito un maggior tempo di assuefazione al nuovo sistema di accesso al portale telematico tramite SPID e CIE, prevedendo un tempo di transizione più ampio, nel corso del quale venga mantenuta la possibilità di accesso anche con il precedente sistema di credenziali.

In tal senso, desidero esprimere gratitudine per l'accoglimento delle richieste dell'Avvocatura in ordine alla possibilità di consentire a più collaboratori del singolo difensore, all'uopo espressamente e formalmente delegati dall'avvocato patrocinatore, di procedere all'attività di consultazione dei fascicoli processuali e di deposito degli atti difensivi sul portale telematico.

Sul tema della digitalizzazione degli atti del processo debbo rassegnare la ferma contrarietà dell'Avvocatura all'utilizzo obbligatorio di modelli digitali per la redazione degli atti processuali, che certamente rappresentano strumenti totalmente incompatibili con il libero ed inviolabile esercizio del diritto difesa dei cittadini, esercitato attraverso il patrocinio degli avvocati. A tal proposito, l'Avvocatura confida che laddove dovesse venire definito un modello di atto processuale a compilazione editabile esso rimanga come ipotesi meramente facoltativa rispetto alla libera redazione dell'atto giudiziario.

L'innovazione tecnologica rappresenta una risorsa preziosa, ma deve sempre rispettare i principi fondamentali sanciti dalla Costituzione.

Non posso esimermi dall'evidenziare anche quest'anno - in continuità con il precedente - che il ricorso alle *"udienze da remoto"*

deve rappresentare uno strumento da utilizzare con prudenza, per evitare eccessivi sacrifici del diritto al contraddittorio.

Nella medesima prospettiva va affrontato il dibattito sull'uso dell'intelligenza artificiale nella giustizia. È indubbio che l'impiego dell'IA possa portare benefici significativi nell'organizzazione e nell'efficientamento degli uffici giudiziari, così come nel supporto all'approfondimento e all'analisi degli atti.

Tuttavia, l'IA non dovrà mai oscurare il ruolo centrale del giudice come persona fisica. L'attività giurisdizionale è, e deve rimanere, un'attività umana, come sancito dai principi costituzionali relativi all'indipendenza del giudice. L'Avvocatura stigmatizza senza mezzi termini l'impiego dell'intelligenza artificiale a supporto dell'attività decisoria, inclusa la redazione anche parziale di bozze di provvedimenti. Il rischio è la perdita del predominio della competenza del Giudice a favore della competenza della macchina. Si confida che mai nessun Giudice, che consideri se stesso "Giudice" nella piena consapevolezza della propria altissima funzione di giudicare i diritti altrui, accetti di abdicare al proprio ruolo delegandolo ad un computer.

In questa occasione non posso che riprendere anche quest'anno la questione 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.

Si tratta di una questione particolarmente attuale in ragione della recente modifica all'art. 13-ter, comma 2, dell'allegato al codice del processo amministrativo, prevista dalla Legge di Bilancio 2025.

La previsione di sanzioni quale contropartita alla pronuncia di inammissibilità del ricorso, in caso di superamento dei limiti dimensionali, in assenza di preventiva autorizzazione del Giudice, preoccupa enormemente l'Avvocatura.

Auspico che nell'eventuale applicazione della norma venga tenuto conto dell'effettiva portata della legge, che esclude automatismi e prevede una proporzionalità della sanzione sulla base di una valutazione ponderata dell'entità dello sforamento, della difficoltà della questione anche sulla scorta della dimensione e della complessità dei documenti oggetto dell'impugnazione o delle

sentenze gravate da ricorso. È fondamentale evitare che l'applicazione di queste sanzioni comprometta l'effettività del diritto di difesa, principio inviolabile e tra i più sacri della nostra Costituzione.

Il principio di sinteticità, pur nella sua condivisibile importanza, non può prevalere sul diritto di difesa. La disciplina che incide sul diritto di difesa non può trovare il suo fondamento nella normativa regolamentare.

Del resto, la precedente formulazione della disposizione, oggi superata, non faceva menzione di ipotesi di inammissibilità, invece introdotte da interpretazioni che non trovavano riscontro nel tenore letterale della norma, che invece sembrava indicare che il Giudice dovesse valutare, di volta in volta ed in concreto, se la violazione dei limiti costituisse un comportamento elusivo del principio di sinteticità o se, invece, il superamento dei limiti fosse necessario perché funzionale alla tutela della posizione processuale della parte.

Rimane ancora irrisolto il tema dei costi di accesso alla giustizia amministrativa, con contributi unificati che, in alcune materie, si pongono oltre che come discutibili strumenti di deflazione del carico giudiziario anche come violazione dei principi della libera concorrenza.

L'accesso alla giustizia amministrativa, infatti, è tra i più onerosi: si pensi ai contributi unificati in materia di appalti pubblici che sono tra i più elevati al mondo o a quelli previsti per impugnare i provvedimenti delle Autorità indipendenti (art. 119, comma 1, lett. b, cpa), che non sono ancorati al valore della causa.

In un ordinamento democratico, cittadini e imprese non possono essere costretti a rinunciare alla tutela dei diritti a causa di oneri che non riescono a sopportare. L'eccessivo costo per l'accesso alla tutela giurisdizionale rischia di ridurre il controllo del giudice amministrativo, riservandolo a pochi e persino ad incidere sulla concorrenza tra imprese.

È inoltre fondamentale che la condanna alle spese processuali ex art. 26 c.p.a. sia applicata nel rispetto del principio di proporzionalità, evitando che diventi un ulteriore ostacolo

all'accesso alla giustizia, in particolare per i portatori di interessi collettivi, come nelle controversie ambientali.

In altri termini, la prospettiva della velocità e dell'efficienza del processo – anche nell'interesse generale del sistema Paese oltre che dei diritti ed interessi legittimi dei cittadini - non può e non deve essere considerata esclusivamente nella dimensione di limitare l'attività difensiva o di frapporre ostacoli nell'accesso alla giustizia.

Non si può omettere infatti di ricordare che il contenzioso amministrativo è rivolto al controllo del corretto agire della P.A. o, sempre più spesso, dall'inerzia di una data amministrazione rimasta alle istanze di cittadini ed imprese. 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 2024 hanno rappresentato più del 36% del totale.

In questo contesto, dunque, è fondamentale che tutti gli attori della giustizia continuino a favorire una cultura della buona amministrazione, già in fase procedimentale. E in tale prospettiva, risulta particolarmente importante assicurare sempre, in tutti gli ambiti, una tutela giurisdizionale piena, celere, specialmente in sede cautelare, a fronte di provvedimenti e comportamenti illegittimi dell'Amministrazione.

Tuttavia, è bene dirlo, nonostante la complessità del contesto di cui si dato rapidamente conto, la Giustizia amministrativa italiana si mostra particolarmente efficiente sia rispetto ad altre giurisdizioni nazionali che rispetto ad analoghe giurisdizioni europee.

Infine, non posso non segnalare una questione particolarmente rilevante per l'Avvocatura: mi riferisco alla materia dell'equo compenso dei professionisti e il suo coordinamento con la disciplina in materia di contrattualistica pubblica, su cui, da ultimo, è intervenuto anche il Correttivo al nuovo Codice degli Appalti (d.lgs. n. 209/2024).

Alla luce del chiaro dettato della legge n. 49/2023, che non contempla eccezioni o regimi speciali per la pubblica amministrazione, l'equo compenso deve trovare piena applicazione anche nell'ambito della contrattualistica pubblica. Resta

naturalmente facoltà del legislatore introdurre specifici regimi derogatori, come avvenuto di recente per l'affidamento dei servizi di ingegneria e architettura. Tuttavia, tali deroghe, per la loro natura eccezionale, devono essere interpretate e applicate in modo rigorosamente limitato.

La Giustizia Amministrativa è sempre più chiamata a intervenire su questioni decisive per il futuro del Paese, svolgendo un ruolo chiave nella tutela degli interessi fondamentali e nella garanzia di giustizia. È quindi essenziale che continui a presidiare la legittimità dell'azione amministrativa, contribuendo a superare regimi di favore che alimentano posizioni di ingiustificata supremazia dell'Amministrazione. In qualità di Avvocati, ci impegniamo a sostenere questo cammino, nella convinzione che un confronto costante, costruttivo e collaborativo con la magistratura amministrativa sia indispensabile per dare piena attuazione ai principi della nostra Costituzione e consolidare la nostra democrazia.

Auguro un buon anno giudiziario.

Avv. Francesco Greco

Presidente del Consiglio Nazionale Forense