

A S.E. Il Presidente del Consiglio di Stato

Roma

** **

ISTANZA DI RIESAME

DEL DECRETO N. 167/2016 DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DI STATO

(DECRETO SULLA SINTETICITÀ DEGLI ATTI GIUDIZIARI,

PUBBLICATO SU G.U. DEL 3.01.2017)

** **

L'Unione Nazionale Avvocati Amministrativisti, per mio tramite,
giusta deliberazione del Consiglio direttivo,

espone

quanto segue.

Premesse

- In data 24 novembre 2016 i rappresentanti di UNA hanno partecipato alla riunione riguardante la individuazione dei criteri e dei limiti dimensionali del ricorso e degli altri atti difensivi, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 7 bis D.L. n. 168/2016, formulando le considerazioni riassunte nel verbale dell'incontro.
- Il 7 dicembre 2016 è stato sottoposto ad UNA lo schema di ~~decreto attuativo~~ previsto dall'art. 13 ter Allegato 2 al cpa, con

CONSIGLIO DI STATO Ufficio Spedizione
17 MAR 2017
.....

richiesta di osservazioni da inoltrare entro il 12 dicembre successivo.

- Con nota prot. n. 77-2016 del 12 dicembre u.s. ha inoltrato le proposte emendative del testo dello schema di DPCS, manifestando peraltro il disappunto per il mancato recepimento nel testo dello schema delle richieste e delle osservazioni di UNA.
- In data 3 gennaio 2017 è stato pubblicato il decreto a firma del Presidente del Consiglio di Stato S.E. dr. Alessandro Pajno, c.d. *“Decreto sulla sinteticità degli atti giudiziari”*.
- L’Avvocatura, specie quella che opera nel campo del diritto amministrativo, intende cooperare per la realizzazione della ragionevole durata del processo che l’ordinamento persegue principalmente a tutela dei cittadini e la sinteticità degli atti giudiziari, in una ampia visione, potrebbe anche inserirsi in questa linea.
- UNA ritiene però che la stesura di un atto sintetico e chiaro non può essere oggetto di regolamento che incida sulle norme processuali, bensì il risultato di corretta formazione degli avvocati, da conseguirsi con gli strumenti consentiti dell’autonomo ordinamento professionale, ed in questo senso si sta da tempo adoperando. Va considerato, infatti, che l’avvocato è professione qualificata dalla legge, con proprio ordinamento, e che, ai sensi dell’art. 2 della legge n. 247/2012

(Disciplina dell'ordinamento della professione forense), essa è sottoposta soltanto alla legge ed alle regole deontologiche.

- A seguito dell'entrata in vigore dell'art. 13 ter dell'Allegato 2 al D. Lgs. n. 104/2010 e s.m.i., UNA – pur non condividendo affatto l'intervento del legislatore e i contenuti della nuova disposizione - si è comunque spesa collaborando sin dall'inizio, sottoponendo come detto le proprie osservazioni all'attenzione del Tavolo tecnico aperto alle associazioni forensi specialistiche, istituito presso il Consiglio di Stato: per alcune di esse, la verbalizzazione successiva ha anche preso atto della linea dell'Avvocatura, di cui però non si ha riscontro nel testo definitivo, pubblicato in Gazzetta Ufficiale.

- E' altresì da rimarcare che, in risposta ad alcune note sul tema inoltrate dai Presidenti delle Camere Amministrative e delle Associazioni Regionali che costituiscono UNA, la S.V. si è dichiarata *“disponibile, come sempre, ad ogni proposta e suggerimento, onde costruire insieme un sistema di regole sempre più giusto ed efficace”*.

Tutto ciò premesso, si espongono le ragioni che motivano la presente istanza.

Motivi del riesame

La disposizione di legge di cui all'art. 13 ter dell'Allegato 2 al D. Lgs. n. 104/2010 e s.m.i. - pur gravemente censurabile - avrebbe comunque dovuto e potuto avere una diversa attuazione.

a) Il decreto innanzitutto rischia di condizionare l'esplicazione dei diritti processuali e di alterare il corretto contraddittorio.

Ciò vale per qualsiasi forma di limitazione agli scritti, risultato che forse potrebbe essere ottenuto con un accorto utilizzo del sistema della condanna alle spese per la parte soccombente che abbia appesantito in modo improprio il processo, anzichè sanzionare l'avvocato e la parte – come sembra intuibile, ma non espresso – ritenendo le pagine che superano i limiti imposti come “non redatte” e quindi come non sottoposte al Giudice, seppur riguardanti questioni rilevanti o decisive.

b) Si tratta di una disciplina che non trova corrispondenza negli altri settori della giustizia, nei quali l'obiettivo della sinteticità è perseguito con strumenti consensuali (prevalentemente protocolli d'intesa) tra i vertici degli Uffici giudiziari e gli organi dell'Avvocatura.

Né può valere il richiamo a quanto avviene nelle Corti Europee, in cui l'utilizzo di moduli ed i limiti dimensionali degli atti sono necessitati da ragioni economiche connesse ai costi delle traduzioni.

c) Non si riscontrano, neanche per accenno, le ragioni per le quali le osservazioni di UNA non abbiano trovato accoglimento, pur trattandosi di osservazioni (verbale dell'incontro in data 24 novembre 2016) e successive proposte emendative dello schema di decreto (nota prot. n. 77 in data 12 dicembre 2016) formulate con intento di fattiva collaborazione.

d) Appare violato il principio di proporzionalità, dovendosi considerare che il decreto incide sulla libertà della funzione difensiva, affidata all'autonomia e alla competenza dell'avvocato, e che conseguentemente ogni vincolo o indirizzo di sinteticità deve risultare strettamente necessario e proporzionale allo scopo.

Se lo scopo è *“lo spedito svolgimento del giudizio”* (art. 13 ter, in attuazione dell'art. 3, comma 2, cpa), naturalmente nel rispetto dei principi di effettività e del giusto processo (art. 1 e 2 cpa), vanno espunte le previsioni che obiettivamente eccedono il fine perseguito (modalità strutturali dell'atto, tipo e dimensione dei caratteri, divieto di note e simili).

Quanto alla *“proporzionalità”* dei limiti dimensionali disciplinati, appare davvero poco giustificato ed illogico che essi prescindano completamente dalla complessità della singola vicenda processuale,

nonchè dal numero e dall'effettivo contenuto dei provvedimenti impugnati: sussistono evidenti elementi di contrasto con il disposto del medesimo art. 13 ter, comma 2, delle norme di attuazione del codice, che detta il criterio della proporzionalità.

e) Alcune delle disposizioni, poi, appaiono decisamente pregiudizievoli per il diritto di difesa, per il buon andamento del processo e per la stessa funzione e dignità dell'avvocato.

i) Tra tutte, appare particolarmente grave quanto dispongono gli artt. 5 e 6 del decreto, che prevedono, sì, la possibilità per l'avvocato di chiedere l'autorizzazione a superare il numero di pagine consentite dal decreto (la previa autorizzazione al superamento dei limiti di stesura degli atti di parte e la "regolarizzazione" di essi), ma che assegnano all'autorità monocratica un potere preventivo, discrezionale e assoluto, potenzialmente foriero di ingiustificate disparità (come purtroppo già sta verificandosi nel primo periodo di applicazione del decreto).

ii) Inoltre il sistema adottato è di chiara difficoltà anche pratica: per un ricorso in prossimità della scadenza (termine non sempre nella disponibilità dell'avvocato) non vi è il tempo materiale per chiedere anche all'Autorità giudiziaria l'autorizzazione a sfiorare il numero

della pagine, mentre l'autorizzazione successiva è disposta solo per "gravi e giustificati motivi" (art. 7). Questo sistema appesantisce il rito e l'attività defensionale in modo grave, residuando peraltro l'esito della richiesta soggetto a varianti imponderabili in via preventiva, in quanto demandato alla discrezionalità assoluta del presidente che riceve l'atto.

iii) La lesione all'attività defensionale, riguardante la generalità dei riti, assume particolare evidenza per i riti speciali assoggettati ad abbreviazione dei termini, qual è in particolare "il rito elettorale", per il quale il numero delle pagine ammissibili è addirittura minore che per il rito ordinario (come è noto, se si contesta l'esito elettorale, vi è spesso l'obbligo di indicare scheda per scheda il vizio, con effetti conseguenti di stesura agevolmente comprensibili), dovendosi inoltre considerare che i termini del rito rendono di per sè impossibile la preventiva autorizzazione.

iv) Prescrizione assolutamente sproporzionata e da emendarsi è quella che impone di formulare l'istanza di autorizzazione al superamento dei limiti dimensionali "in calce allo schema di ricorso": si tratta di un adempimento addirittura imbarazzante per l'avvocato, che condiziona ulteriormente la disponibilità dei termini a

disposizione, senza considerare le difficoltà nei rapporti con il cliente e la complicazione insita nella redazione di una bozza/schema di atto che per sua natura concerne una fattispecie concreta più complessa dell'ordinario; inoltre il "procedimento" di autorizzazione comporta un evidente aggravio "burocratico" del lavoro nelle Segreterie e per i magistrati (già in difficoltà a far fronte all'ordinario carico di lavoro, per le ben note carenze di organico).

La conseguente richiesta è che il superamento dei limiti dimensionali prescritti nel decreto sia consentito per effetto di motivata dichiarazione dell'avvocato.

v) Anche l'aver ulteriormente ridotto la dimensione delle memorie di replica, rispetto alla dimensione delle altre memorie, è limite foriero di difficoltà e certamente in molti casi non potrebbe essere rispettato. Le repliche, come si sa, sono spesso l'unico atto processuale a disposizione per rispondere a questioni, ad eccezioni e ad argomentazioni nuove, contenute per la prima volta nella memoria conclusiva di controparte, rendendosi necessario uno sviluppo – appunto, in replica – che non è prevedibile nella sua estensione: limitare queste pagine a "5" nei riti speciali indicati sub lett. a),

comma 1, art. 3, ed a “10” nei riti indicati sub lett. b) del medesimo articolo, certamente comporta una lesione del diritto di difesa.

La conseguente richiesta che viene formulata è che per le memorie di replica sia consentito il medesimo limite dimensionale previsto per la memoria finale.

f) La disciplina dettata dal decreto incide sui principi “della libertà delle forme dell’atto giudiziario” e “della congruità delle forme allo scopo”, in forza dei quali le forme dell’atto sono quelle ritenute dall’avvocato più idonee a raggiungere lo scopo, principi rinvenibili all’art. 121 cpc e che appaiono limitati dagli artt. 2 e 3 del dettagliatissimo decreto, ove si stabiliscono l’ordine degli argomenti, le forme e lo stile grafico degli atti. Limitare le prerogative che l’ordinamento riconosce all’avvocato nell’esercizio della funzione difensiva si traduce nella lesione del diritto di tutela dei cittadini, dei quali gli avvocati sono gli unici “mediatori” professionalmente riconosciuti per adire la giurisdizione.

* * * *

Per le suindicate ragioni l’Unione nazionale degli Avvocati amministrativisti

chiede

al Presidente del Consiglio di Stato l'accoglimento della presente istanza di riesame, sussistendo l'esigenza immediata di revisione della disciplina attuativa dettata dal DPCS n. 167/2016, provvedendo con urgenza all'aggiornamento "*in prima applicazione*" previsto dall'art. 10, comma 2, con le modalità disciplinate dall'art. 13 ter, commi 1 e 4, dell'Allegato 2 al D. Lgs. n. 104/2010.

Con ossequi.

Roma, 16 aprile 2017


(avv. Umberto Fantigrossi)