

# CERIDAP

RIVISTA INTERDISCIPLINARE SUL  
DIRITTO DELLE  
AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Estratto

FASCICOLO  
4 / 2021

OTTOBRE - DICEMBRE

# Accesso alla giustizia e processo amministrativo: la riduzione della distanza geografica e dei tempi grazie alla digitalizzazione

*Gherardo Carullo*

DOI: 10.13130/2723-9195/2021-4-11

*Il contributo affronta il tema dell'accesso alla giustizia, nella prospettiva del Gold 16 dei sustainable development goals delle Nazioni Unite. Dopo una breve disamina dell'organizzazione territoriale della giustizia amministrativa, l'autore si concentra sulle innovazioni del processo amministrativo telematico per valutare in che misura queste abbiano agevolato l'accesso alla giustizia. Il contributo valuta quindi quali limiti ancora sussistano nel processo amministrativo telematico nella prospettiva della riduzione delle distanze e, sulla base di tali considerazioni, avanza alcune proposte per mitigare il problema della eccessiva durata dei processi.*

## ***Access to justice and administrative trial: the reduction of geographical distance and of the length of the trial thanks to digitization***

*The contribution addresses the issue of access to justice, in the perspective of the sustainable development goal 16 of the United Nations. After a brief analysis of the territorial organization of Italian administrative justice, the author focuses on the innovations of the electronic administrative trial to assess to what extent it has facilitated access to justice. The contribution therefore evaluates what limits still exist in the electronic administrative trial in the perspective of reducing distances and, on the basis of these considerations, makes some proposals to mitigate the problem of excessive length of the trials.*

## **1. Introduzione: la digitalizzazione del processo**

## **amministrativo nella prospettiva del goal 16 delle Nazioni Unite.**

Il sedicesimo obiettivo di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite mira alla «*promozione di società pacifiche ed inclusive ai fini dello sviluppo sostenibile, e si propone inoltre di fornire l'accesso universale alla giustizia, e a costruire istituzioni responsabili ed efficaci a tutti i livelli*»<sup>[1]</sup>. Tra i traguardi relativi a questo goal, troviamo in particolare, al numero 16.3, il «*promuovere lo stato di diritto a livello nazionale e internazionale e garantire un pari accesso alla giustizia per tutti*»<sup>[2]</sup>.

Non pare necessario soffermarsi sull'importanza di tale obiettivo. Si può dare per scontato che una giustizia efficiente ed efficace, accessibile e tempestiva siano elementi essenziali di uno stato di diritto, la cui mancanza può minare alle fondamenta gli elementi costitutivi di una società civile, tra gli altri generando incertezza nei rapporti giuridici e riducendo la complessiva competitività del sistema economico, con tutte le conseguenze a cascata che ne derivano.

Le Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione (ICT) – che oggi appaiono tanto comuni nella quotidianità da far apparire l'espressione «*nuove tecnologie*» ormai anacronistica – permettono di ridurre le distanze drasticamente, consentendo uno scambio di dati pressoché immediato e, soprattutto, anche di comunicare in tempo reale attraverso strumenti quali quelli di videoconferenza. Come la pandemia ha ben dimostrato, è indubbiamente possibile – ma non per ciò sempre preferibile – condurre più o meno complesse interazioni a distanza.

A tale ultimo riguardo occorre sottolineare che la pandemia ha avuto un effetto acceleratorio di un processo di transizione al digitale a ben vedere già da tempo in atto<sup>[3]</sup>. Se pur infatti la necessità di lavorare da casa per via della situazione sanitaria ha moltiplicato il numero di società che hanno preferito la modalità di lavoro da remoto anche passata l'emergenza – come, ad esempio, *Dropbox Inc*<sup>[4]</sup> –, tale fenomeno non è nuovo. Già da diversi anni alcune imprese, specialmente quelle altamente innovative, avevano optato per tale modalità organizzativa, in taluni casi anche con significativi successi, come nel caso di *GitLab Inc*, che ha addirittura pubblicizzato il fatto di essere «*100% remote since inception*» nei documenti presentati alla *Securities Exchange Commission* per la quotazione sul Nasdaq<sup>[5]</sup>.

Condividendosi dunque l'importanza del suddetto obiettivo 16 delle Nazioni Unite, l'attenzione qui è volta a valutare in che misura le ICT possano supportare le azioni volte a realizzarlo sotto lo specifico profilo della riduzione delle distanze geografiche e di conseguenza auspicabilmente anche dei tempi del processo. Lo si farà prendendo in considerazione la giustizia amministrativa, se pur quanto si dirà potrà certamente valere, *mutatis mutandis*, anche in rapporto alle altre giurisdizioni.

Nel processo amministrativo, come già avvenuto in relazione a quello civile, il legislatore ha infatti scelto di ricorrere al digitale per portare i vantaggi offerti dalle ICT nell'amministrazione della giustizia, così dando vita al c.d. «*processo amministrativo telematico*» (anche noto con l'acronimo PAT), divenuto peraltro la modalità esclusiva di azione dal 1° gennaio 2018<sup>[6]</sup>.

Si è efficacemente, e condivisibilmente, commentato in dottrina che il PAT si fonda su tre «*capisaldi*», in particolare: «*la “neutralità” dello strumento telematico rispetto alla disciplina generale del processo amministrativo; il conferimento di rilevanza ed efficacia formale unicamente agli atti digitali; l'utilizzo esclusivo dei mezzi di trasmissione elettronica*»<sup>[7]</sup>.

In particolare, il primo elemento sottolineato da tale Autore appare confermare quell'idea per cui l'uso di tecnologie digitali non muta gli istituti giuridici alla base, cambiando semplicemente gli strumenti – e le modalità – attraverso cui i medesimi fini erano soddisfatti “in modo analogico”<sup>[8]</sup>.

Possiamo perciò rilevare anzitutto che la digitalizzazione del processo amministrativo, per quanto riguarda gli strumenti in concreto utilizzati, ha potuto fare affidamento sulle previsioni da tempo dettate dal d.lgs. n. 82/2005, il c.d. Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD). Prescrive infatti l'art. 2, c. 6, che le «*previsioni del CAD stesso si applicano al processo civile, penale, amministrativo, contabile e tributario, in quanto compatibili e salvo che non sia diversamente disposto dalle disposizioni in materia di processo telematico*».

Istituti quali la firma digitale, la posta elettronica certificata e le norme sulla validità ed efficacia dei documenti informatici costituiscono perciò la base su cui è stato sviluppato il PAT. Si tratta di istituti che, nell'ottica del presente contributo, avevano già da tempo contribuito a ridurre la distanza tra cittadino e pubblica amministrazione, consentendo la fruizione a distanza di molteplici servizi pubblici.

Come purtroppo noto, tale circostanza ha subito una forte accelerazione a causa della pandemia a partire da marzo 2020. A fronte delle misure di contenimento adottate dal Governo, tra cui il divieto di circolazione, gli strumenti digitali sono divenuti improvvisamente il canale esclusivo per ottenere servizi e prestazioni da autorità pubbliche (e non solo). Ciò ha così determinato l'adozione su larga scala di strumenti previsti dal CAD, quali il Sistema Pubblico di Identità Digitale (c.d. SPID), prima di scarsa diffusione<sup>[9]</sup>.

Si può perciò sin d'ora dire che tale evenienza può probabilmente andare a tutto vantaggio anche del PAT. Avvalendosi quest'ultimo dei medesimi suddetti strumenti, risulta oggi fondato su tecnologie di più larga diffusione e, quindi, auspicabilmente, di più facile reperibilità ed utilizzo.

Ciò premesso, prima di passare a valutare in che misura la digitalizzazione del processo amministrativo possa contribuire al raggiungimento del *goal* 16, pare opportuno brevemente analizzare in che modo la distanza geografica rilevasse nella giustizia amministrativa prima dell'avvio del PAT.

## **2. La distanza geografica nella giustizia amministrativa prima del processo amministrativo telematico.**

Sotto un profilo spaziale, una fondamentale norma sull'organizzazione della giustizia amministrativa è dettata dall'art. 125 della Costituzione, ai sensi del quale «*nella Regione sono istituiti organi di giustizia amministrativa di primo grado, secondo l'ordinamento stabilito da legge della Repubblica*», con la precisazione che «*possono istituirsi sezioni con sede diversa dal capoluogo della Regione*».

Come ricordato in dottrina, dopo una serie di interventi normativi relativi all'assetto organizzativo della giurisdizione amministrativa non determinati dalla Costituzione, finalmente «*con la legge 6 dicembre 1971, n. 1034 (c.d. legge Tar), furono istituiti, nei capoluoghi di ciascuna Regione, i Tribunali amministrativi regionali (Tar); successivamente, in otto Regioni furono istituite anche sezioni staccate presso altrettanti capoluoghi di provincia*»<sup>[10]</sup>.

Tale scelta del costituente, e quindi del legislatore ordinario nell'individuazione delle sedi distaccate, ha determinato una distribuzione geografica dei T.A.R. significativamente inferiore a quella della giustizia civile, la cui distribuzione

territoriale è articolata ancora oggi in ben oltre 160 sedi <sup>[11]</sup>.

Da ciò ne è derivata una maggiore distanza tra il cittadino ed il giudice per tutte le controversie devolute alla giurisdizione amministrativa, con una particolare accentuazione del problema nei giudizi di appello, localizzati esclusivamente a Roma innanzi al Consiglio di Stato, e solo eccezionalmente a Palermo innanzi al Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana. Anche qui la maggiore distanza tra cittadino e giudice è ancor più evidente in rapporto alla giustizia civile, nella quale il giudice d'appello è, a seconda del riparto di competenze, il Tribunale ovvero la Corte d'Appello <sup>[12]</sup>, sicché comunque un organo nel territorio della Regione del giudice di primo grado.

Prima dell'introduzione delle ICT il distanziamento territoriale tra T.A.R. e cittadini era particolarmente significativo in quanto lo svolgimento della maggior parte delle attività processuali, quali il deposito o l'estrazione di copia di atti e documenti, comportava la necessità di recarsi materialmente presso la cancelleria. Non solo. Anche la ricezione di comunicazioni inviate dai T.A.R. e dal Consiglio di Stato presupponeva una certa vicinanza con il giudice. L'art. 25 del d.lgs. 104/2010, c.d. codice del processo amministrativo (c.p.a.) ancora prescrive che *«nei giudizi davanti ai tribunali amministrativi regionali, la parte, se non elegge domicilio nel comune sede del tribunale amministrativo regionale o della sezione staccata dove pende il ricorso, si intende domiciliata, ad ogni effetto, presso la segreteria del tribunale amministrativo regionale o della sezione staccata»*, e che *«nei giudizi davanti al Consiglio di Stato, la parte, se non elegge domicilio in Roma, si intende domiciliata, ad ogni effetto, presso la segreteria del Consiglio di Stato»*.

Se tale norma, ai sensi del comma 1-ter del medesimo articolo, oggi non si applica più ai *«ricorsi soggetti alla disciplina del processo amministrativo telematico»*, fino al 1° gennaio 2018 ha invece avuto un rilievo assolutamente significativo, determinando in sostanza l'esigenza per gli avvocati stabiliti in diverso comune di eleggere un domicilio speciale per ciascun giudizio.

In ragione delle suesposte esigenze, si era diffusa la prassi di nominare un domiciliatario, in procura o meno, affinché questo potesse fornire un indirizzo valido per le comunicazioni, così come occuparsi di tutte le attività di cancelleria e, ove necessario, persino presenziare alle udienze per le quali il difensore di fiducia non ritenesse necessaria una trasferta.

Si noti che una simile necessità, per gli avvocati stabiliti in un comune sede di un T.A.R., si presentava solo qualora il cliente dovesse impugnare un atto di competenza territoriale di altro T.A.R., mentre per gli avvocati stanziati in un comune senza T.A.R. l'evenienza ricorreva per qualsiasi controversia loro affidata da promuovere innanzi alla giurisdizione amministrativa.

Tale circostanza ha contribuito a concentrare gli studi di avvocati specializzati in materie oggetto di giurisdizione amministrativa nei comuni sedi di T.A.R. in quanto strutturalmente avvantaggiati nell'organizzazione delle attività difensive.

Per altro verso, la maggior concentrazione di avvocati specializzati in materie di diritto amministrativo nei comuni sedi di T.A.R., o comunque la necessità di eleggere domicilio nel comune sede del T.A.R. adito, dalla prospettiva dei cittadini residenti in altro ente locale si traduceva in maggiori oneri e costi, o quantomeno in maggiori difficoltà nel trovare un avvocato di fiducia a cui rivolgersi.

V'è da dire che tale situazione derivava dal naturale modo di essere delle cose in un mondo analogico, nel quale ancora non esistevano strumenti in grado di far transitare dati in modo pressoché istantaneo anche a grandi distanze. E così anche i fenomeni culturali e sociali che ne sono derivati possono essere considerati il risultato in un contesto nel quale l'interazione fisica in persona era l'unica modalità di azione possibile. Il che è cambiato radicalmente con l'implementazione del PAT.

### **3. Gli strumenti di digitalizzazione del processo amministrativo telematico che hanno ridotto la distanza tra le parti, i difensori ed il giudice.**

Sotto un profilo materiale, l'introduzione del PAT ha ridotto drasticamente le distanze geografiche tra le parti, i relativi difensori ed il giudice, introducendo molteplici strumenti ed istituti che hanno in gran parte, se non interamente, rimosso la necessità di recarsi fisicamente in Tribunale.

Per valutare in che termini ciò sia stato realizzato possiamo analizzare le regole tecniche-operative del PAT da ultimo adottate con il decreto del Presidente del Consiglio di Stato in data 28 luglio 2021, e dal relativo Allegato 1 e 2<sup>[13]</sup> (di seguito, Regole Tecniche PAT).

Un elemento centrale del PAT, che consente in sostanza l'esistenza stessa del processo telematico, è il «*Sistema Informativo della Giustizia Amministrativa*» (di seguito, SIGA), ossia «*l'insieme delle risorse hardware e software, mediante le quali la Giustizia amministrativa tratta in via automatizzata attività, dati, servizi, comunicazioni e procedure riguardanti l'esercizio dei compiti istituzionali inerenti allo svolgimento dell'attività processuale*»<sup>[14]</sup>.

Il SIGA è, in breve, una complessa piattaforma informatica sulla base della quale si sviluppa la digitalizzazione dell'intero processo, dall'atto introduttivo dello stesso, sino alla sua conclusione<sup>[15]</sup>. È particolarmente importante sottolineare che attraverso tale sistema si è implementata un'integrale digitalizzazione del "ciclo produttivo", ossia di tutte quelle operazioni materiali che devono essere svolte dai diversi attori del processo amministrativo nelle sue varie fasi<sup>[16]</sup>.

Per quanto riguarda il ruolo delle parti e dei difensori, la digitalizzazione delle attività che competono a questi può essere apprezzata già dalla fase introduttiva del giudizio: dalla stesura del ricorso, passando per la procura alle liti e la notifica e quindi al suo deposito.

Anzitutto, l'art. 9, c. 1, All. 1, delle Regole Tecniche precisa che «*salvo diversa espressa previsione, il ricorso introduttivo, le memorie, il ricorso incidentale, i motivi aggiunti e qualsiasi altro atto del processo, anche proveniente dagli ausiliari del giudice, sono redatti in formato di documento informatico sottoscritto con firma digitale conforme ai requisiti di cui all'articolo 24 del CAD*»<sup>[17]</sup>.

Le Regole Tecniche dettano non una mera preferenza per gli strumenti digitali, ma un vero e proprio obbligo di utilizzo di questi, escludendo che, salvo specifiche eccezioni, possano essere sostituiti da mezzi cartacei<sup>[18]</sup>. Per quanto riguarda gli atti di parte, ad esempio, ciò significa che il documento non può essere prodotto attraverso una scansione di una stampa cartacea, ma deve essere prodotto in formato informatico "nativo".

In merito alla procura alle liti, l'art. 8, c. 1, All. 1, delle Regole Tecniche ne consente l'autenticazione con la «*apposizione della firma digitale*». In via subordinata il secondo comma del medesimo articolo ammette che la procura sia raccolta su supporto cartaceo e ne sia fatta «*copia per immagine su supporto informatico*». In questo caso vi è dunque una mera preferenza per lo strumento digitale, continuandosi ad ammettere la procura cartacea – che va comunque digitalizzata – per l'ovvia necessità di garantire anche a coloro che non possono



sottoscrivere digitalmente la procura di nominare un difensore.

Salva quest'ultima ipotesi, nel caso di cui al primo comma si può ritenere che la procura possa essere raccolta da remoto, posto che la firma digitale del cliente ne garantisce l'autenticità indipendentemente dal fatto che questa sia eseguita, o meno, in presenza del difensore. Anzi, a ben vedere l'avvocato non potrebbe assistere il cliente nell'apposizione della firma digitale, dovendosi mantenere riservati i codici di accesso per l'apposizione della stessa.

Per quanto riguarda la successiva notifica, l'art. 14, c. 1, All. 1, delle Regole Tecniche prevede espressamente che «*i difensori possono eseguire la notificazione a mezzo PEC a norma dell'articolo 3-bis della legge 21 gennaio 1994, n. 53*»<sup>[19]</sup>, sino allo scadere del giorno senza limiti di orario<sup>[20]</sup> e senza la previa autorizzazione del Consiglio dell'ordine, che resta obbligatoria solo per le notifiche in proprio "cartacee". Il che comporta anche il superamento del registro (cartaceo) cronologico per le notificazioni via PEC, che resta solo per quelle cartacee.

L'attività del difensore può proseguire da remoto anche per il deposito, che avviene anch'esso da remoto, in via ordinaria tramite PEC, ovvero «*nel caso in cui [ciò] non sia possibile*», attraverso *upload*<sup>[21]</sup>.

Un essenziale strumento a supporto delle attività dell'avvocato è al riguardo il «*sito istituzionale*» della giustizia amministrativa<sup>[22]</sup>, ed in particolare la sezione denominata «*portale dell'avvocato*», «*attraverso il quale gli avvocati hanno accesso diretto al SIGA*»<sup>[23]</sup>. Grazie a tale portale i difensori sono abilitati allo svolgimento di molteplici operazioni, come ad esempio il *download* dei formulari necessari alle attività di deposito<sup>[24]</sup>, ovvero il deposito tramite *upload* nei casi previsti.

Tra le attività che possono essere svolte tramite detto portale vi è anche la consultazione del fascicolo processuale, che è oggi confluito nel «*fascicolo informatico*»<sup>[25]</sup>. Questo «*contiene tutti gli atti, gli allegati, i documenti e i provvedimenti del processo amministrativo in forma di documento informatico, ovvero le copie per immagine su supporto informatico dei medesimi atti*»<sup>[26]</sup>.

Tra i vantaggi che tale previsione comporta, dal punto di vista delle parti e dei difensori, v'è ancora una volta la possibilità di accedere ed estrarre copia di tutti i dati ed i documenti relativi ad una causa da remoto, senza la necessità di andare fisicamente presso il Tribunale ove si svolge il giudizio<sup>[27]</sup>.

Si tratta, com'è evidente, di una significativa semplificazione delle attività di

cancelleria, specie per i difensori. Se fino all'introduzione del PAT era necessario recarsi fisicamente presso la cancelleria per ritirare, ad esempio, copie di atti e documenti avversari, oggi una simile attività può essere svolta da remoto in pochi minuti.

Del pari anche tutte «*le comunicazioni di segreteria sono effettuate esclusivamente con modalità telematiche*», ossia tramite PEC<sup>[28]</sup>. Ancora una volta, dunque, si riducono le distanze tra il T.A.R. ed il difensore, che non ha più esigenza di eleggere un domicilio «*nel comune sede del [T.A.R.] o della sezione staccata dove pende il ricorso*», come si è accennato sopra<sup>[29]</sup>.

Dalla su esposta analisi ne consegue che sono complessivamente ridotte drasticamente le attività che obbligano l'avvocato a recarsi in Tribunale. Come si dirà a breve, tale circostanza ha molteplici vantaggi, non solo per i difensori ed i loro clienti. Senonché l'attuale stato del PAT presenta anche diverse criticità che risultano in contrasto con il perseguimento dell'obiettivo 16 delle Nazioni Unite che è perciò doveroso affrontare.

#### **4. Criticità e problemi ancora irrisolti del processo amministrativo telematico che si pongono quale limite al pieno raggiungimento del goal 16.**

Una prima rilevante critica che si potrebbe muovere alle modalità con cui il legislatore ha deciso di sviluppare il PAT risiede nella scelta di aver assoggettato ad un diverso regime la digitalizzazione del processo civile, amministrativo e penale. In tal senso si è ritenuto in dottrina che non risulti logico aver dettato differenti regole tecniche a tali processi, determinando così una frammentazione del quadro normativo che ha aumentato l'incertezza per avvocati ed operatori del settore<sup>[30]</sup>.

Se pur tale osservazione ha indubbi meriti, d'altra parte si deve anche considerare che la scelta di procedere su autonomi binari per i diversi processi potrebbe risultare opportuna ove si consideri che la digitalizzazione di un qualsiasi processo (in senso lato, quale metodo di azione) è un fenomeno complesso dai risultati altamente incerti<sup>[31]</sup>. Sicché un approccio monolitico potrebbe comportare il rischio di un fallimento su larga scala. Viceversa, procedendo su binari diversi si può valutare quali soluzioni risultino in concreto più efficaci ed opportune.

Senonché, laddove si scelga di procedere in tal senso, ovvero sperimentando diverse modalità di azione, occorrerebbe che si portino ad unità le diverse esperienze, uniformando le regole tecniche secondo le soluzioni che si siano rivelate migliori.

Tale coordinamento normativo è tuttavia sino ad oggi mancato, privando perciò di una qualche materiale utilità l'aver sperimentato diversi modelli di processo telematico. Il che dunque avvalorava l'idea avanzata dalla dottrina citata sopra per cui la scelta di adottare una diversa disciplina per il processo telematico civile, quello penale e quello amministrativo risulti «*irragionevole*»<sup>[31]</sup>.

Un evidente esempio di tale problema è offerto dalla firma digitale. Secondo la normativa nazionale ed europea gli standard di firma digitale qualificati sono tre: PAdES per la firma di file con estensione PDF, XAdES per la firma di file con estensione XML, e CAdES per tutti gli altri file<sup>[32]</sup>. Ebbene, mentre nel processo civile sono ammessi tanto lo standard CAdES quanto quello PAdES, nel processo amministrativo è contemplato solo il secondo. Tale disparità, oltre a destare le suddette perplessità in ordine al mancato coordinamento, ha generato una certa confusione tra gli avvocati, come la casistica giurisprudenziale ha già ampiamente confermato<sup>[34]</sup>.

Un'altra considerazione di carattere generale deriva dal fatto che il PAT, come si è detto, si avvale degli strumenti già disciplinati dal CAD. Se ciò da un lato significa portare i vantaggi di tali istituti nel processo amministrativo, dall'altro lato comporta anche ereditarne i relativi difetti.

Per quanto riguarda la PEC, ad esempio, questa presenta diverse criticità di non secondario rilievo, a partire dell'indirizzo del destinatario. Per ragioni che si sono più diffusamente analizzate in altra sede<sup>[33]</sup>, a cui si rinvia per un più approfondito esame, l'individuazione dell'indirizzo valido ai fini della notifica di atti giudiziari alle pubbliche amministrazioni non è affatto scontata per via di complesse, quanto artificiose, modalità di pubblicazione dei relativi recapiti. Il che si è tradotto, in molti casi, in un vizio tanto grave da far ritenere non correttamente integrato il contraddittorio.

Altro non secondario problema della PEC, anche in ottica europea, è il forte *lock-in* che questa determina. Per ragioni tecniche che anche in questo caso si sono già analizzate altrove ed alle quali si rinvia per un più approfondito esame<sup>[36]</sup>, basti qui dire che una volta che un avvocato abbia scelto il proprio fornitore del servizio

PEC, ed abbia quindi ricevuto il suo relativo indirizzo, non può più cambiare fornitore se non cambiando anche il proprio indirizzo.

Tale vincolo è intrinsecamente collegato alla tecnologia sulla base della quale la PEC – in quanto posta elettronica – si fonda ed è perciò allo stato non facilmente risolvibile. Ciò risulta piuttosto critico in quanto l'art. 136, c. 1, c.p.a. ad oggi ancora prescrive che «è onere dei difensori comunicare alla segreteria e alle parti costituite ogni variazione del recapito di fax o di indirizzo di posta elettronica certificata».

Ciò significa che un avvocato che voglia cambiare fornitore di PEC è tenuto a notificare la variazione di indirizzo a tutte le cancellerie ed a tutte le parti di tutti i giudizi pendenti in cui sia in procura, pena il rischio di non ricevere comunicazioni. Il che, com'è evidente, rappresenta un onere davvero eccessivo che verosimilmente dissuaderà la maggior parte degli avvocati dal cambiare indirizzo.

Oltre a tali criticità relative a specifiche caratteristiche degli strumenti in uso nel PAT, un più generale ostacolo alla rimozione di qualsivoglia barriera geografica nell'accesso alla giustizia amministrativa restano le udienze in persona. L'esigenza, infatti, per l'avvocato di recarsi fisicamente in Tribunale per la discussione, tanto pubblica quanto in camera di consiglio, determina ancora oggi un significativo onere per il difensore ogniqualvolta la trasferta non sia agevole.

In proposito la pandemia ha dato modo di sperimentare la partecipazione all'udienza da remoto. L'art. 4 del d.l. n. 28/2020 aveva previsto che, sino al 31 luglio 2020, fosse possibile disporre «anche in assenza di istanza di parte, la discussione della causa con modalità da remoto», escludendo peraltro la possibilità di svolgerla in presenza<sup>[37]</sup>. Tale modalità è oggi stata confermata per le udienze straordinarie dedicate allo smaltimento dell'arretrato, dichiaratamente «per evitare la formazione di nuovo arretrato»<sup>[38]</sup>. Il legislatore ha perciò ritenuto che il collegamento da remoto rappresenti un modello di azione più efficiente ed in grado di facilitare la più spedita risoluzione delle controversie.

Non pare necessario qui dilungarsi sul fatto che tale collegamento possa essere effettivamente efficace solo se gli strumenti di videoconferenza all'uopo adottati siano adeguati, risultando altrimenti più un ostacolo che un ausilio. In proposito preme dunque solo sottolineare che, passato il periodo emergenziale, è necessario che il sistema di videoconferenza scelto consenta l'accesso esclusivamente tramite

gli strumenti di cui all'art. 64, c. 2-*quater*, CAD, ossia SPID e carta d'identità elettronica<sup>[39]</sup>. Ciò in quanto solo tramite tali strumenti è possibile – allo stato attuale – avere effettiva certezza dell'identità di chi si connetta da remoto.

V'è tuttavia da aggiungere che, a parere di chi scrive, la videoconferenza non è paragonabile alla discussione in presenza, tanto nella vita quotidiana quanto soprattutto per la discussione di una causa. Elementi materiali non riproducibili in video possono giocare un ruolo fondamentale nell'oratoria. Per tale motivo, se pur l'udienza può comportare una difficile trasferta reintroducendo la barriera geografica che le ICT hanno altrimenti rimosso per ogni altra fase del processo, non per questo pare debba essere totalmente abbandonata. Quello che invece può risultare opportuno è valutare – oltre allo smaltimento dell'arretrato – in che modo strumenti come la videoconferenza ovvero l'invio di atti sottoscritti digitalmente da remoto possa eliminare tutte quelle udienze superflue che obbligano le parti, i giudici ed i loro ausiliari a inutili attività.

Si potrebbe in particolare rimuovere la necessità di essere presenti in persona per tutte quelle udienze in cui le parti ed il Collegio siano già determinati e concordi sul proseguo del giudizio, senza necessità di alcuna reale discussione. Ciò potrebbe essere il caso, ad esempio, di rinvii per l'attesa di una certa determinazione dell'amministrazione che possa risolvere la controversia, ovvero in tutti quei casi in cui le parti si vogliano meramente rimettere agli scritti, o casi analoghi.

In tutte queste casistiche si potrebbe ipotizzare che le parti, d'accordo tra loro, depositino in giudizio un'istanza congiunta affinché sia superata l'esigenza di presenziare fisicamente all'udienza, conducendola da remoto in videoconferenza, od addirittura saltando completamente la fase orale. In tal caso potrebbe spettare al Collegio valutare l'istanza e, ove questo non abbia motivo di sentire le parti, o ritenga sufficiente sentirle in videoconferenza, disporre di conseguenza dandone comunicazione, via PEC, ai difensori.

Una tale innovazione potrebbe così ulteriormente ridurre le distanze geografiche, ed i costi del giudizio, al contempo velocizzando lo svolgimento del processo, in linea del resto come si è detto con quanto previsto per lo smaltimento dell'arretrato.

## **5. Riduzione della distanza geografica e persistente eccessiva durata dei processi: superare la competenza territoriale per ridistribuire i ruoli.**

A fronte dei vantaggi portati dalla digitalizzazione in termini di riduzione delle distanze non ci si può sottrarre dal constatare che, allo stato attuale delle cose, resta irrisolto l'ormai endemico problema della eccessiva durata dei processi<sup>[40]</sup>. L'auspicio, viceversa, sarebbe che la riduzione delle distanze possa portare anche ad una riduzione dei tempi dei giudizi.

Come confermato dal più recente rapporto dalla Commissione europea per l'efficacia della giustizia (CEPEJ) del Consiglio d'Europa, che ha posizionato l'Italia al terz'ultimo posto tra 50 paesi del continente europeo per durata del primo grado dei giudizi amministrativi<sup>[41]</sup>, quello dell'eccessiva durata dei processi è infatti un problema ormai tanto annoso quanto grave<sup>[42]</sup>. Una sentenza emessa a grande distanza dall'instaurazione del giudizio rischia di essere *inutiliter data*<sup>[43]</sup>, anche qualora nel frattempo fossero state emesse misure cautelari<sup>[44]</sup>. Ciò in quanto la società moderna, globalizzata e digitale, viaggia a ritmi sempre più veloci e competitivi, nei quali non ha spazio l'incertezza che deriva da un sistema giudiziario lento ed ineffettivo. L'incapacità di dare pronto riscontro alle domande di giustizia dei privati incide negativamente sia sulla società, sia sui rapporti economici, sia sul sistema industriale del Paese<sup>[45]</sup>.

Non si tratta peraltro di un problema ignorato dal legislatore. Nonostante l'enunciazione di principio contenuta nell'art. 2, c. 2, c.p.a.<sup>[46]</sup>, e i tentativi di accelerazione e smaltimento dell'arretrato intervenuti negli anni<sup>[47]</sup>, ad oggi non si sono ancora ridotti entro termini ragionevoli i tempi della giustizia amministrativa<sup>[48]</sup>. In tale prospettiva, anche l'attuazione del PAT non pare aver mutato la situazione<sup>[49]</sup>. Questo probabilmente perché il problema della durata dei processi non ha un'unica soluzione, ma potrà essere risolto solo da molteplici interventi su più fronti<sup>[50]</sup>.

Senza, dunque, alcuna pretesa di risolvere una volta per tutte la questione, si può suggerire in questa sede di superare la logica che governa oggi nel c.p.a. la competenza per territorio dei T.A.R., meglio allocando le cause. L'idea è che restino validi i criteri di cui agli artt. 13 e 14 c.p.a. per l'iniziale individuazione

della sede innanzi alla quale agire. Una volta instaurato il giudizio, il SIGA potrebbe verificare, attraverso un'analisi automatizzata, il carico della Sezione competente della sede adita, nonché quello delle Sezioni di altre sedi competenti sulla materia. Tale verifica dei ruoli pendenti, eseguita in modo automatico su tutti i T.A.R., potrebbe individuare Collegi con un minor carico di lavoro e quindi suggerire il trasferimento presso la sede che, avendo il ruolo più “scarico”, garantisca la più celere risoluzione della controversia.

Un tale sistema, a pieno regime, potrebbe assicurare che il ruolo di tutti i T.A.R. abbiano un pari carico di giudizi, in rapporto naturalmente al numero di magistrati in servizio in ciascuno. In tal modo si ridurrebbe l'intasamento di alcuni – viene *in primis* in mente il T.A.R. Lazio – a fronte di altri con relativamente poche cause iscritte a ruolo.

Essendo il processo interamente digitalizzato, ed affidandosi l'intero sistema della giustizia amministrativa alla medesima piattaforma informatica, il SIGA, il trasferimento del fascicolo informatico potrebbe in sostanza avvenire in modo immediato, senza ulteriori costi e senza alcun apprezzabile nuovo onere per le cancellerie. Per le medesime ragioni il trasferimento non pare che richiederebbe la notifica alle parti non costituite tempestivamente, né pregiudicherebbe la possibilità di costituzione tardiva o di intervento di terzi. Il sistema potrebbe infatti conservare l'informazione del trasferimento, dandone riscontro agli interessati e reindirizzandoli automaticamente alla nuova sede.

A garanzia che il trasferimento ad altro T.A.R. sia effettivamente funzionale all'accelerazione della causa, e quindi a tutela dell'interesse pubblico e delle parti ad un rapido giudizio, l'avviso di trasferimento sarebbe opportuno che indicasse già la data dell'udienza pubblica, ed eventualmente anche quella del cautelare ove richiesto. Queste potrebbero essere individuate attraverso un'analisi automatizzata da parte del SIGA, subordinata a conferma da parte dei funzionari del T.A.R. ricevente. Così determinate, entrambe tali date potrebbero soggiacere ai medesimi limiti al rinvio di cui all'art. 71, c. 1-*bis*, c.p.a.<sup>[54]</sup>, così da assicurare la conservazione del “vantaggio” temporale acquisito, a fronte della minor vicinanza del giudice.

Pur credendosi che un tale sistema potrebbe contribuire ad accelerare i processi, non si può sottacere che il trasferimento possa pregiudicare le parti. Prima di valutare se tale operazione possa avvenire con o senza il consenso di queste, giova

evidenziare che, secondo quanto esposto sopra, le attività materiali da svolgere presso la sede fisica del T.A.R. sono oggi estremamente esigue e si riducono sostanzialmente alla presenza in udienza. Per tutte le attività difensive diverse dalla discussione, pubblica od in camera di consiglio, nella maggior parte dei giudizi è possibile operare interamente da remoto.

Naturalmente il nodo dell'udienza non è di secondo rilievo e potrebbe essere sufficiente a far dubitare dell'opportunità di un simile sistema. A parere di chi scrive si potrebbe ipotizzare che il trasferimento non necessiti del previo consenso delle parti, potendo queste invece opporsi motivatamente entro un termine perentorio. Su tale opposizione potrebbe pronunciarsi con decreto il Presidente del T.A.R. trasferente, eventualmente, ove non accolga, prevedendo la possibilità di partecipare da remoto all'udienza.

Quanto a tale ultima evenienza, poiché tale modalità di partecipazione, come si è detto, è stata confermata per lo smaltimento dell'arretrato anche terminato il periodo emergenziale<sup>[52]</sup>, ed è dunque divenuta la norma per i giudizi pendenti da tempo, non pare che, quantomeno quale *extrema ratio*, vi possano essere motivi che impediscano l'udienza da remoto anche per le nuove cause. Del resto, si tratta di evitare che queste si trasformino in un nuovo arretrato, nel qual caso sarebbero comunque sottoposte alla relativa disciplina che prescrive unicamente la possibilità di udienza da remoto.

## **6. Conclusioni.**

A conclusione dell'analisi svolta si può certamente rilevare che l'implementazione del PAT abbia avuto significativi vantaggi in termini di riduzione delle distanze tra parti, difensori e giudice, se pur non senza alcune criticità.

Per quanto riguarda i vantaggi vale evidenziare che oggi gli avvocati hanno sempre meno bisogno di essere prossimi al Tribunale. Ciò ha importanti conseguenze nell'esercizio della professione in quanto significa che l'attività giudiziale può in misura crescente essere svolta da qualsiasi luogo, il che si traduce in una maggiore flessibilità nella scelta dell'ufficio e quindi della sede lavorativa. Ciò può quindi comportare anche significativi risparmi, sia perché la scelta dell'ufficio non è più legata a logiche di vicinanza al T.A.R., con i relativi costi che ciò spesso comporta, sia perché un efficientamento nella gestione delle



pratiche può ridurre l'esigenza di ore-persona dedicate alle attività di cancelleria. Il rinnovato contesto determinato dal PAT può inoltre andare a beneficio anche dei clienti. Per questi ultimi, difatti, la digitalizzazione del processo amministrativo comporta una possibile riduzione dei costi vivi del processo, nonché una più ampia scelta nella selezione del difensore di fiducia che risulta oggi in misura crescente slegata da criteri territoriali.

Il tutto ha peraltro ripercussioni anche sul tessuto urbano, che vedrà verosimilmente un progressivo spostamento degli uffici legali specializzati nel contenzioso giurisdizionale amministrativo verso aree non necessariamente prossime ai T.A.R.. Il che, a sua volta, potrebbe suggerire di rilocalizzare le sedi dei T.A.R., specie di quelli ospitati in immobili in locazione, verso aree della città più idonee ad accogliere l'organo giurisdizionale.

A fronte di queste considerazioni ottimistiche sulle innovazioni portate dall'introduzione delle ICT nel processo amministrativo, in ragione dell'efficientamento che la digitalizzazione spesso può comportare, resta come si è visto irrisolto il nodo – cruciale – della durata dei processi.

La digitalizzazione del processo dovrebbe quindi essere l'occasione per intervenire, ancora una volta, al fine di migliorare l'attuale situazione, anche attraverso innovativi istituti non precedentemente ipotizzabili in un mondo cartaceo. Si è qui in tale prospettiva suggerito al paragrafo precedente di superare la competenza territoriale per ridistribuire le cause nei T.A.R. con meno giudizi iscritti a ruolo, così da equilibrare il carico di lavoro a livello nazionale.

Non è tuttavia questa l'unica opzione possibile a fronte delle possibilità che la digitalizzazione rende disponibili. Si deve quindi esortare il legislatore ad intervenire portando la trasformazione oltre la mera dematerializzazione, per ripensare in chiave digitale alcune delle logiche che governano il processo e così sfruttare appieno quanto offerto dalla tecnologia.

1. V. <https://unric.org/it/obiettivo-16-pace-giustizia-e-istituzioni-forti>.
2. Ibid. Per un approfondimento sui criteri di valutazione del raggiungimento dell'obiettivo 16.3, v. M.L. Satterthwaite, S. Dhital, *Measuring Access to Justice: Transformation and Technicality in SDG 16.3*, in *Global Policy*, vol. 10, S1, 2019.
- 3.

## CERIDAP

- In tal senso si veda lo studio di A. Ozimek, *The Future of Remote Work*, in *SSRN*, 2020, *passim*.
4. V. il comunicato stampa in data 13 ottobre 2020, <https://blog.dropbox.com/topics/company/dropbox-goes-virtual-first>.
  5. V. il form *S-1 registration statement* su <https://www.sec.gov/Archives/edgar/data/0001653482/000162828021018818/gitlab-sx1.htm>.
  6. Dal primo gennaio 2017 il PAT era già entrato in vigore in via transitoria, periodo nel quale erano ammesse sia le modalità digitali sia quelle cartacee. L'entrata in vigore del PAT era in realtà originariamente fissata per il 1° gennaio 2016 dal d.l. 27 febbraio 2015, n. 83, ma fu posticipata una prima volta al 1° luglio 2016 dal d.l. 30 dicembre 2015, n. 210, e poi ulteriormente rinviata al 1° gennaio 2017, dal d.l. 30 giugno 2016, n. 117.
  7. Così F. Gaffuri, *Il processo amministrativo telematico*, in R. Cavallo Perin; D.U. Galetta (a cura di), *Il Diritto dell'Amministrazione Pubblica digitale*, Giappichelli, Torino, 2020, pp. 344–345.
  8. In tal senso si rinvia a quanto già esposto in G. Carullo, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale e funzione amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2017, pp. 14–16.
  9. Si pensi che da aprile 2016 sino a dicembre 2019 le utenze SPID attivate risultavano poco più di 5 milioni complessivamente, mentre tra gennaio 2020 e ottobre 2021 ne sono state attivate più di 20 milioni, per un totale di circa 25,6 milioni di utenze. Dati forniti da AgID, v. <https://avanzamentodigitale.italia.it/it/progetto/spid>.
  10. Così A. Travi, *Lezioni di giustizia amministrativa*, XIII Ed., Giappichelli, Torino, 2019, p. 41.
  11. V. il r.d. del 30 gennaio 1941, n. 12, relativo all'ordinamento giudiziario, e s.m.i.
  12. V. art. 341 del codice di procedura civile.
  13. Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale Serie Generale n.183 del 2 agosto 2021.
  14. Art. 1, c. 1, lett. d), All. 1, Regole Tecniche PAT.
  15. Ai sensi dell'art. 4 dell'Allegato 1 delle Regole Tecniche, «*il SIGA gestisce con modalità*

*informatiche in ogni grado del giudizio la formazione del fascicolo, le operazioni di individuazione del procedimento giurisdizionale, la tenuta dei registri, il deposito, la conservazione, la visualizzazione e l'estrazione di copie degli atti del fascicolo, la pubblicazione dei provvedimenti giurisdizionali, le comunicazioni di segreteria, la trasmissione dei fascicoli ed ogni altra attività inerente o comunque connessa al processo amministrativo telematico».*

16. In tal senso B. Brunelli, *Misure minime di sicurezza per gli atti processuali digitali*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, vol. 71, 2, 2017, par. 2, evidenzia che «*il processo amministrativo telematico [...] ha la caratteristica di essere nato direttamente ed interamente digitale*». Da evidenziare che un ultimo “baluardo” analogico, finalmente abrogato dall’art. 4, c. 1, d.l. n. 28/2020, era previsto dall’art. 7, c. 4, d.l. n. 168/2016 che prevedeva il deposito di «*almeno una copia cartacea del ricorso e degli scritti difensivi*» (c.d. “copia di cortesia”). Se pur tale adempimento poteva avvenire «*anche a mezzo del servizio postale*», non pregiudicando quindi la possibilità di operare da remoto, impediva di poter considerare il processo interamente digitalizzato. La *ratio*, secondo alcuna dottrina, era di «*consentire ai giudici di gestire tale radicale cambiamento*», v. M.L. Maddalena, *La digitalizzazione della vita dell’amministrazione e del processo*, in *Foro amm.*, 10, 2016, par. 6.2.
17. Sulla nozione di documento informatico si veda per tutti S. D’Ancona, *Il documento informatico e il protocollo informatico*, in R. Cavallo Perin; D.U. Galetta (a cura di), *Il Diritto dell’Amministrazione Pubblica digitale*, Giappichelli, Torino, 2020.
18. Per un commento in ordine all’omessa produzione del ricorso in forma informatica, v. F. Volpe, *L’irregolarità dell’atto processuale amministrativo alla prova del processo telematico*, in *Dir. Proc. Amm.*, 3, 2017.
19. L’ammissibilità della notifica a mezzo PEC nel processo amministrativo non è sempre stata scontata in mancanza di un’espressa norma, sul che v. ad es. in commento ad una delle prime pronunce che l’ha ammessa F. Cortese, *Giustizia amministrativa e processo telematico: prime avvisaglie*, in *Giornale Dir. Amm.*, 4, 2015. Per un’analisi del percorso che ha portato alla notificazione via PEC nel PAT, v. F. de Leonardis, *La notificazione diretta del ricorso giurisdizionale via posta elettronica certificata (PEC) tra autonomia ed eteroreferenzialità del processo amministrativo*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2, 2016, nonché da ultimo F. Gaffuri, *Il processo amministrativo telematico*, cit., p. 356 e ss..
20. In origine l’art. 16-septies del d.l. n. 179/2012 prevedeva che la notifica via PEC dopo le 21:00 fosse differita al giorno successivo, senonché la Corte costituzionale, con sentenza del 9 aprile 2019, n. 75, ha condivisibilmente ritenuto illegittima la norma, sancendo che un termine computato “a giorni” «*scade allo spirare della mezzanotte dell’ultimo giorno*». In dottrina v. il commento di C. Punzi, *I limiti di orario nelle notificazioni eseguite con*

## CERIDAP

- modalità telematiche.*, in *Giur. cost.*, 2, 2019.
21. Artt. 6, 7 e 8, All. 2, Regole Tecniche.
22. Art. 1, c. 1, lett. f), All. 2, Regole Tecniche PAT, accessibile dal sito internet [www.giustiziaamministrativa.it](http://www.giustiziaamministrativa.it).
23. Art. 1, c. 1, lett. g), All. 2, Regole Tecniche PAT.
24. Operazione peraltro particolarmente delicata potendo l'uso di un modulo sbagliato equivalere ad un «*mancato deposito*» secondo la giurisprudenza analizzata da F. Volpe, *Quale tutela contro il rifiuto di deposito di un atto processuale, nel sistema del processo amministrativo telematico?*, in *Foro amm.*, 4, 2018.
25. Art. 1, c. 1, lett. l), All. 1, Regole Tecniche PAT.
26. Art. 5 dell'Allegato 1 delle Regole Tecniche.
27. L'articolo 17, Allegato 1, delle Regole Tecniche, consente l'accesso da remoto al fascicolo informatico «*ai difensori muniti di procura, agli avvocati domiciliatari, alle parti personalmente nonché, previa autorizzazione del giudice, a coloro che intendano intervenire volontariamente nel giudizio*».
28. Art. 13, c. 1, All. 1, Regole Tecniche.
29. V. art. 25 del d.lgs. 104/2010.
30. In tal senso v. F. Gaffuri, *Il processo amministrativo telematico*, cit., p. 348.
31. Sottolinea tale aspetto A.V. Roman, *Realizing E-Government: Delineating Implementation Challenges and Defining Success*, in E.F. Halpin; D. Griffin; C. Rankin; L. Dissanayake; N. Mahtab (a cura di), *Digital Public Administration and E-Government in Developing Nations: Policy and Practice*, IGI Global, 2013, p. 112.
32. F. Gaffuri, *Il processo amministrativo telematico*, cit., p. 328.
33. V. il Regolamento 2014/910/UE e la relativa nella Decisione di esecuzione 2015/1506/UE della Commissione dell'8 settembre 2015.
34. Si veda in proposito quanto esposto in G. Carullo, *Nuove insidie nel Processo Amministrativo Telematico: standard di firma digitale e validità della notifica*, in

- Giustamm.it*, 4, 2017, *passim*.
35. V. G. Carullo, *Elezione del domicilio digitale per la ricezione di notifiche di atti giudiziari: dubbi in relazione alla diversa disciplina dettata per i privati e per le pubbliche amministrazioni*, in *Dir. Proc. Amm.*, 1, 2019, *passim*. Analoghe considerazioni sono state condivise anche da F. Gaffuri, *Brevi note sulle notificazioni via PEC alla pubblica amministrazione*, in *CERIDAP*, 4, 2020.
36. Si veda quanto esposto in G. Carullo, *Posta Elettronica Certificata e domicilio digitale: futuro e incertezze in una prospettiva europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1, 2016, *passim*.
37. Norma ritenuta perentoria e non derogabile dal Consiglio di Stato, che aveva respinto un'opposizione all'udienza da remoto, v. F. Oliverio, *PAT: la discussione da remoto è l'unica modalità ammessa nel periodo emergenziale*, in *Dir. & Gius.*, 14, 2021. D'altro canto, lo stesso Consiglio di Stato aveva anche ritenuto che la parte potesse chiedere il rinvio dell'udienza al fine della discussione orale della controversia, v. il commento all'ordinanza n. 2539 del 21 aprile 2020 di G. Delle Cave, *L'art. 84 del d.l. n. 18/2020 al cospetto degli artt. 24 e 111 Cost.: va accolta l'istanza di differimento nel rispetto del principio della ragionevole durata del processo*, in *CERIDAP*, 2, 2020.
38. Art. 17, c. 7, lett. a), n. 6), d.l. n. 80/2021 che ha introdotto il nuovo comma 4-bis all'art. 87 c.p.a., ai sensi del quale «*le udienze straordinarie dedicate allo smaltimento dell'arretrato sono svolte in camera di consiglio da remoto*».
39. Su identità digitale e relativi strumenti disciplinati dal CAD v. per tutti S. D'Ancona, P. Provenzano, *Gli strumenti della carta della cittadinanza digitale*, in R. Cavallo Perin; D.U. Galetta (a cura di), *Il Diritto dell'Amministrazione Pubblica digitale*, Giappichelli, Torino, 2020, 236 e ss..
40. Numerosa dottrina evidenzia tale circostanza, oltre a quella citata nelle note che seguono, v. per tutti A. Travi, *Lezioni di giustizia amministrativa*, cit., p. 46, il quale evidenzia che «*la durata di un processo amministrativo è eccessiva e in molti casi lo Stato ha subito condanne ai sensi della legge 24 marzo 2001, n. 89 (c.d. legge Pinto), per i pregiudizi derivati dall'eccessiva durata del processo amministrativo*».
41. Sulla persistente attualità del problema nella giustizia amministrativa, si può rinviare al più recente rapporto di ottobre 2020, basato sui dati del 2018, dalla Commissione europea per l'efficacia della giustizia (CEPEJ) del Consiglio d'Europa. Ivi si legge che l'Italia presenta un tempo di risoluzione delle cause amministrative di prima istanza particolarmente elevato, pari ad 889 giorni, il terzo più elevato tra i 50 paesi dell'area continentale europea presi in considerazione (pag. 119 del rapporto). Il rapporto è scaricabile all'indirizzo

<https://rm.coe.int/rapport-evaluation-partie-1-francais/16809fc058>.

42. La gravità del problema è evidenziata anche nella delibera del Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa del 5 gennaio 2010 di osservazioni allo schema del codice. In modo analogo F. Patroni Griffi, *L'effettività della giustizia amministrativa in Italia*, in *La Revue administrative*, vol. 52, 8, 1999, p. 141, afferma che «*la durata del processo costituisce un problema comune a molti Paesi, che in Italia ha assunto dimensioni decisamente allarmanti*». A. Travi, *Per un giudizio amministrativo effettivo ed efficace: limiti del sistema e proposte operative - celerità ed effettività della tutela giurisdizionale dopo il codice*, in *Giur. it.*, 4, 2017, sottolinea che «*il tema della funzionalità è importante per qualsiasi processo, ma in un certo senso è ancora più importante per il processo amministrativo, che è strumento istituzionale di tutela del cittadino nei confronti di un potere pubblico*».
43. Risulta coerente con tale idea l'assunto per cui «*la effettiva disponibilità di rimedi pienamente soddisfattivi delle lesioni e dei torti sofferti richiede anche che al giudice siano assegnate risorse adeguate strumentali per assicurare che la durata del singolo processo non vada in danno dell'attore che ha ragione*», G.D. Comporti, *Dalla giustizia amministrativa come potere alla giurisdizione amministrativa come servizio*, in G.D. Comporti (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. La giustizia amministrativa come servizio (tra effettività ed efficienza)*, vol. VII, Firenze University Press, Firenze, 2016, p. 34.
44. In linea con l'idea per cui il danno grave ed irreparabile possa consistere anche solo nella durata di questo, A. Travi, *Per un giudizio amministrativo effettivo ed efficace*, cit., afferma che «*in molti casi, infatti, la pendenza del giudizio è essa stessa fonte di un grave danno patrimoniale*».
45. In effetti l'obiettivo 16 delle Nazioni Unite viene di sovente inteso quale fattore abilitante gli altri obiettivi di sostenibilità, cfr. L. Niklasson, *Improving the Sustainable Development Goals: Strategies and the Governance Challenge*, Routledge, London, 2019, p. 65.
46. Ai sensi del quale «*il giudice amministrativo e le parti cooperano per la realizzazione della ragionevole durata del processo*». In proposito A. Corpaci, *Il codice del processo amministrativo tra effettività della tutela e problemi di durata del rito ordinario*, in *Dir. Pubbl.*, 3, 2010, pp. 617–618, evidenzia che nonostante tale enunciazione di principio, «*la nuova disciplina [di cui al d.lgs. 104/2010, n.d.a.] non appare a tal fine risolutiva, e, di più, per questo aspetto risulta particolarmente carente*».
47. Si pensi allo stesso art. 44 della l. n. 69/2009 che ha disposto la delega «*per il riassetto della disciplina del processo amministrativo*», il cui comma 6 prevedeva l'adozione di misure per

lo smaltimento dell'arretrato. Da ultimo l'art. 11 del d.l. n. 80/2021 è intervenuto al fine di «assicurare la celere definizione dei procedimenti giudiziari», ordinari ed amministrativi, tra gli altri prevedendo all'art. 17 specifiche misure per lo «smaltimento dell'arretrato» e «per evitare la formazione di nuovo arretrato».

48.

Il rapporto citato in nota 41 evidenzia che l'Italia ha registrato un tasso di definizione dei giudizi molto elevato, compreso tra il 316% nel 2010 e il 136% nel 2018, che ha causato una diminuzione dei tempi medi di risoluzione delle controversie, ma non in modo così sostanziale come ci si sarebbe potuto aspettare: si è infatti passati da 1.037 giorni nel 2010 a 889 giorni nel 2018 (p. 120 del rapporto). Che l'arretrato sia stato ridotto è peraltro stato sottolineato anche dal Presidente del Consiglio di Stato nel suo discorso inaugurale dell'anno giudiziario 2018, nella cui relazione scritta si legge che «negli ultimi 8 anni (dal 2010 al 2017) il lavoro di riduzione dell'arretrato della giustizia amministrativa è stato costante e tale arretrato si è più che dimezzato», v. A. Pajno, *Inaugurazione dell'anno giudiziario e giustizia amministrativa in tempi di cambiamento*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1, 2018. In commento ai dati riferiti nella relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario del 2017, G. Falcon, *Buone notizie per la giustizia amministrativa*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2, 2017, 166, rileva che i tempi dei processi «nelle medie riportate appaiono molto buoni per i procedimenti cautelari e vicini ad uno standard accettabile anche per le decisioni di merito», proseguendo tuttavia nel rilevare che «quanto a queste, probabilmente ogni avvocato potrebbe trarre dalla propria esperienza casi molto lontani da quei dati». Ed in effetti, nonostante la significativa riduzione dell'arretrato riportata nel 2018, come si è visto i tempi medi di risoluzione delle controversie sono restati in quell'anno elevatissimi.

49.

Così anche A. Travi, *Lezioni di giustizia amministrativa*, cit., p. 47, il quale evidenzia che «anche l'introduzione del c.d. processo amministrativo telematico è stata motivata con l'esigenza di maggiore efficienza e celerità. Queste misure [oltre a quelle di cui agli artt. 59, 74 ed 82 c.p.a., n.d.a.], però, non sono sufficienti».

50.

In tal senso A. Corpaci, *Il codice del processo amministrativo*, cit., p. 618, in nota 17 suggerisce che l'irragionevole durata del processo «dipende solo in parte da motivi di carattere tecnico processuale, incidendo non poco le criticità sul versante della organizzazione degli uffici e delle risorse umane. Da questo punto di vista uno degli aspetti problematici è costituito dalla esiguità e della vacanze di organico sia del personale di magistratura sia di quello amministrativo, in particolare per quel che riguarda i T.a.r.».

51.

Introdotta dal d.l. n. 80/2021 proprio in chiave acceleratoria «per evitare la formazione di nuovo arretrato», dispone che «non è possibile disporre, d'ufficio o su istanza di parte, la cancellazione della causa dal ruolo. Il rinvio della trattazione della causa è disposto solo per casi eccezionali, che sono riportati nel verbale di udienza, ovvero, se il rinvio è disposto fuori udienza, nel decreto presidenziale che dispone il rinvio».

## CERIDAP

52.

V. nota 38 sopra.