

*Incontro tra magistrati amministrativi titolari di incarichi direttivi e semi-direttivi sul tema dell'organizzazione dell'ufficio giudiziario: la difficile gestione del ruolo*

Consiglio di Stato – Palazzo Spada, 27-28 giugno 2018

*La centralità del ruolo delle Segreterie*

di Licia Grassucci

Desidero ringraziare il Presidente Filippo Patroni Griffi e gli organizzatori tutti del corso per l'opportunità di un confronto di noi dirigenti sia con coloro che presiedono gli uffici che siamo chiamati a gestire, sia con i rappresentanti delle associazioni nazionali del foro amministrativista.

Rappresentare l'attività delle Segreterie e conoscere le esigenze dei destinatari della stessa per migliorare il servizio, questo è l'obiettivo odierno.

Con soddisfazione posso riferire che gli impiegati delle Sezioni Quinta e Sesta del Consiglio di Stato, a me affidate come dirigente, hanno saputo di questo corso e molti di loro hanno manifestato interesse a seguirlo. Tale interesse testimonia la grande sensibilità del personale amministrativo al tema dell'organizzazione degli uffici giudiziari, la passione per il lavoro che svolge e la cultura del servizio che rende. In effetti, nonostante la cronica carenza di personale e gli orari, sovente prolungati, di lavoro, ciascuno si dedica con serietà ed impegno alle attività affidategli senza risparmio di energie.

Le segreterie giurisdizionali rivestono un ruolo centrale nella organizzazione dell'Ufficio giudiziario ed occorre fare una riflessione sull'attività che svolgono poiché oggi è molto mutata rispetto al passato.

Invero, il processo telematico chiede a tutti i soggetti coinvolti una partecipazione non paragonabile agli schemi del processo cartaceo. Pur nell'identità dei ruoli processuali, i quali non possono non essere rimasti gli stessi, è completamente diverso il modo in cui tali ruoli si estrinsecano, siano quelli dei magistrati, degli avvocati, degli ausiliari del giudice e delle segreterie.

In particolare, a queste ultime si chiede la gestione delle informazioni perché esse pervengano correttamente al giudice e alle altre parti nel rispetto della dialettica processuale e del contraddittorio.

Quindi, l'interrogativo è come organizzare le funzioni affinché siano adeguate al cambiamento.

Si è testé detto che è mutato il modo di partecipare al processo.

L'avvocato un tempo era un soggetto passivo, nel senso che, depositato il suo ricorso, subiva l'attività della segreteria che formava il fascicolo e annotava sui vari registri gli elementi identificativi. Oggi, invece, colui che introduce il ricorso lo trasmette telematicamente, genera con tale operazione il numero di ruolo generale ed inserisce una serie d'informazioni in passato sottratte alla sua disponibilità, come meglio si illustrerà più avanti. Il presidente e il magistrato hanno anch'essi un diverso approccio: sono in grado di accedere autonomamente al fascicolo, di conoscerlo e, quindi, da questo punto di vista, non hanno bisogno della collaborazione della segretaria.

Allora, oggi qual è il ruolo di quest'ultima?

In vista del presente incontro ho rilevato taluni dati che indicherò nel corso di questa relazione per dare la misura delle attività.

Come già accennato, la segreteria "gestisce" le informazioni che pervengono dalle parti e quelle che alle stesse sono destinate da parte del presidente della sezione e dell'organo decidente, sia esso monocratico o collegiale. Se prima dell'era telematica aveva un ruolo attivo perché formava il fascicolo, inseriva i dati nei registri e li sottoponeva al presidente e al collegio, oggi ha soprattutto un ruolo di controllo e di corretto convogliamento di tutte le informazioni preordinate all'istruttoria e alla decisione del ricorso giurisdizionale.

Si prescinde dall'esprimere un giudizio circa il confronto con il passato, se la situazione attuale sia migliore o peggiore, ma è innegabile che i vantaggi del processo telematico sono molteplici.

Anzitutto, la possibilità di lavorare e trasmettere gli atti a distanza, anche per la segreteria, atteso che si sta sperimentando il modulo del lavoro a distanza<sup>1</sup>. L'avvocato, oltre a generare il fascicolo, ne definisce l'oggetto (quello cd. esteso), individua il rito, ha conoscenza del fascicolo dal suo studio senza necessità di recarsi presso la cancellaria. Il presidente come direttore dell'organo giurisdizionale ha l'autonomia di accedere alle informazioni necessarie per l'espletamento delle sue funzioni e così il magistrato, per quanto concerne le sue competenze. Ciascuno esercita le proprie funzioni giurisdizionali in completa autonomia.

---

<sup>1</sup> Nel mese di agosto del corrente anno, nelle sole giornate del sabato, il Segretario generale della Giustizia amministrativa ha disposto la chiusura al pubblico degli uffici del Consiglio di Stato, dei Tribunali amministrativi regionali e del Consiglio di Giustizia amministrativa della Regione siciliana. In dette giornate, la prestazione lavorativa sarà svolta in modalità "agile" (cd. *Smart working*) dal personale amministrativo. Gli impiegati di turno saranno in servizio da remoto ed assicureranno, prioritariamente, le attività connesse alle richieste di misure cautelari urgenti, ai sensi dell'art. 56 c.p.a.

Nel descritto sistema di autogestione degli atti da parte dei vari protagonisti del processo la segreteria è chiamata a verificare anzitutto la correttezza dei dati inseriti e ad assicurare la circolazione dei flussi informativi tra le parti incontrovertibile.

Quanto agli svantaggi, la complessità tecnologica ha messo in difficoltà quegli avvocati che, specie per motivi anagrafici, sono meno inclini ai cambiamenti. Taluni, un po' per la crisi economica e un po' per le difficoltà obiettive, hanno rinunciato all'esercizio della professione. Questo è un dato di fatto incontrovertibile.

Per quanto riguarda i magistrati, molti si sono adeguati e sono autonomi nell'assolvere alla propria funzione nell'ambito del processo telematico, altri sono legati ancora al supporto cartaceo; di qui la necessità della copia di cortesia, o copia d'obbligo<sup>2</sup>.

Da questo punto di vista, il processo telematico rappresenta uno svantaggio per i costi di gestione che sono notevolmente aumentati rispetto al passato: per la quantità di carta che si utilizza, per il consumo di toner e il tempo impiegato nella riproduzione delle copie.

Infatti, in prossimità delle udienze si preparano ancora gli atti cartacei. Tuttavia, la prassi non è uguale in tutti gli uffici giudiziari; varia tra i Tribunali amministrativi regionali ed anche tra le sezioni in sede di appello.

Un altro limite del processo telematico riguarda la rigidità del sistema il quale riserva la possibilità di intervenire solo all'operatore competente. Ciò garantisce chiarezza dei ruoli e delle relative responsabilità ma, al tempo stesso, limita la possibilità di supplire a talune inesattezze costringendo a farruginosi passaggi<sup>3</sup>.

Inoltre, relativamente al personale amministrativo occorrono competenze diverse; taluni profili professionali, come i funzionari, sono destinati ad essere maggiormente richiesti, altri meno. Infatti, il controllo necessita di preparazione e competenza. Ciò fa nascere un problema di mansioni poiché non sempre si dispone di tale profilo in numero sufficiente.

Indubbiamente stiamo ancora vivendo un momento di transizione che presenta le sue criticità. D'altronde, anche sul piano normativo si sa che le questioni di diritto transitorio possono porre problemi particolarmente spinosi.

Tornando all'attività, la segreteria è chiamata a verificare e a gestire i flussi informativi (documenti, istanze, scritti difensivi, ecc.).

Una buona gestione dei dati è caratterizzata da tre requisiti: celerità, completezza e correttezza.

---

<sup>2</sup> Ai sensi dell'art. 1, comma 1150, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, per l'anno 2018 resta fermo l'obbligo del deposito di almeno una copia cartacea del ricorso e degli scritti difensivi.

<sup>3</sup> Si pensi, ad esempio, allo "stato del fascicolo": la frequente condizione del ricorso nel contenitore non corretto non consente al presidente di procedere alla sua fissazione all'udienza se non dopo l'intervento da parte della segreteria che provvede a modificare lo stato del fascicolo in "pronto per udienza".

Poi, su come vengono utilizzati detti dati, assumono rilevanza le indicazioni del presidente della sezione.

A questo punto è importante che il presidente dia indicazioni su quello che si attende dalla segreteria, nel senso che precisi le proprie richieste alla stessa.

La personale esperienza mi consente di affermare che le funzioni fondamentali del presidente possono essere esercitate con modalità diverse.

Quindi, la segreteria supporta il presidente nelle sue funzioni, mette a disposizione la propria esperienza, ed adotta misure organizzative in conformità agli obiettivi ricevuti.

Ad esempio, ai fini delle fissazioni, fermo il criterio cronologico in base al quale si fissano i ricorsi secondo l'ordine di iscrizione delle istanze di fissazione<sup>4</sup>, a fronte di istanze di prelievo può essere indicato un anno rispetto al quale le istanze relative a ricorsi antecedenti vanno senza indugio fissati, mentre per quelli successivi occorre un'istanza particolarmente motivata. Si tratta di criteri di fissazione che stabilisce il presidente tenendo conto del tipo di contenzioso di cui si occupa la sezione che presiede. Infatti, in materia di appalti il regime processuale è tale che lascia poco spazio alla definizione di ulteriori criteri di fissazione.

Si tratta di esempi su come organizzare i servizi, ma al di là del singolo esempio, procedendo per gradi, appare preferibile analizzare l'attività della segreteria secondo il percorso seguito dal ricorso, dal deposito fino alla sua decisione.

Come detto, il ricorso viene depositato telematicamente dall'avvocato il quale inserisce nel sistema una serie di informazioni. A sua volta, l'Ufficio ricevimento ricorsi verifica la correttezza dei dati inseriti, integra le informazioni necessarie, rettifica quelle inesatte, per le anomalie più gravi rimette al difensore l'onere di provvedere alla correzione mediante cd. avviso di cortesia<sup>5</sup>.

In particolare, l'Ufficio ricevimento ricorsi gestisce quotidianamente due tipi di flussi telematici in entrata: quello delle urgenze e quello ordinario.

Il primo tipo comprende le cd. istanze *ante causam* e i ricorsi che non consentono il differimento dell'esame da parte del giudice neppure di pochi giorni. Per quanto concerne le prime, con specifico riferimento al grado di appello, sono escluse dal codice (art. 61, comma 7, c.p.a.), tuttavia il sistema informativo comprende con tale termine tutte le istanze che in genere precedono il ricorso quali, ad esempio, quelle relative alle autorizzazioni a rinnovare le notifiche, alle abbreviazioni dei termini, alle notifiche per

---

<sup>4</sup> Art. 8, all. 2, d.lgs. n. 104 del 2010.

<sup>5</sup> Alla data del 20 luglio 2018, risultano segnalate anomalie relative a n. 1515 ricorsi e a n. 2228 rispettivamente dalle segreterie delle Sezioni Quinta e Sesta. Infatti, oltre all'Ufficio ricevimento ricorsi, le anomalie vengono rilevate anche dagli uffici ricevimento atti delle segreterie giurisdizionali e per ciascun ricorso se ne possono contare anche numerose.

pubblici proclami, all'autorizzazione a derogare ai limiti di lunghezza dei ricorsi; nella categoria delle urgenze, poi, sono compresi i ricorsi con istanza di misure cautelari provvisorie e quelli elettorali ex art. 129 c.p.a.

Tutte le suddette urgenze vengono evase in poche ore dal deposito telematico da parte dell'Ufficio predetto e dal Presidente o da un suo delegato. Anche i ricorsi elettorali e quelli recanti istanze di misure cautelari provvisorie, con la stessa sollecitudine sono assegnati alla Sezione di competenza la quale provvede, per i primi, alla fissazione nei termini previsti dal citato art. 129 c.p.a. ovvero, per le seconde, alla loro decisione di norma nella stessa giornata o in quella successiva. Al riguardo, l'assistenza della segreteria è molto attenta.

Accanto al binario delle urgenze, c'è quello dei ricorsi ordinari, siano essi ordinari in quanto tali o anche con rito accelerato o super accelerato. Per questi sono previsti dei tempi di lavorazione finalizzati al controllo della correttezza dei dati e alla loro integrazione. Il sistema informativo prevede una funzione che registra i ricorsi con le anomalie rilevate. Ogni ricorso poi può registrare più di una anomalia. Molte di queste anomalie che si rilevano vengono gestite direttamente dalla segreteria in quanto si tratta di inesattezze formali. Quando, invece, la rettifica dell'errore può comportare l'invasione del campo di competenza dell'avvocato, la segreteria segnala il problema al difensore mediante nota di cortesia.

Tali note sono importanti non solo per la segnalazione che recano, ma anche perché illuminano su aspetti processuali che talvolta possono assumere rilevanza ai fini della decisione.

Ritornando ai controlli, l'Ufficio ricevimento ricorsi, tra gli altri, verifica la correttezza dei nomi inseriti, la domanda di fissazione, la procura, la tipologia del ricorso e la data dell'ultima notifica, il codice identificativo di gara (se è un gravame in materia di appalti), eventuali istanze peculiari presenti<sup>6</sup>, il versamento del contributo unificato, se si tratta di atti in formato nativo o pdf, se recano la firma digitale o se risultano apposte firme asseverate, inserisce l'oggetto cd. sintetico<sup>7</sup>.

Per dare la misura dell'attività svolta, dall'inizio dell'anno corrente fino al 27 giugno 2018, in Consiglio di Stato sono pervenuti n. 5205 appelli, con una media giornaliera di circa 35.

---

<sup>6</sup> Quali istanze cautelari non segnalate dal difensore, istruttorie, di oscuramento dei dati ai sensi dell'art. 52 d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196, di ammissione al gratuito patrocinio dello Stato, di abbreviazione dei termini, dichiarazione di questione unica ex art. 72 c.p.a., ecc.

<sup>7</sup> L'oggetto sintetico rappresenta uno strumento utile sotto vari profili e, soprattutto, ai fini della ricerca di controversie connesse. Sarebbe auspicabile uniformare l'oggetto del ricorso per molteplici motivi. Tuttavia, a mio sommo avviso, è un obiettivo difficile da realizzare poiché ogni avvocato per come articola il ricorso e per quello che deduce porta ad una diversa identificazione dell'oggetto del ricorso.

Il dato è rimasto sostanzialmente immutato rispetto al 2004, quando per una analoga ricerca fu rilevata una media di circa 35-40 ricorsi al giorno<sup>8</sup>.

Attualmente il tempo medio occorrente per le descritte verifiche, la proposta di assegnazione alla Sezione da parte dell'Ufficio e il provvedimento di assegnazione da parte del Presidente è di circa 5-6 giorni lavorativi.

Una volta avvenuta l'assegnazione alla Sezione, inizia la gestione del fascicolo da parte della segreteria competente<sup>9</sup>.

Con il processo telematico, questa attività è molto cambiata rispetto al passato quando, specialmente prima del codice del processo amministrativo, il commesso sistemava i fascicoli in archivio in ordine cronologico, distinguendo tra quelli con domanda di fissazione e quelli senza. A parte si consideravano i ricorsi con domanda di sospensione per i quali si poneva soltanto il problema a proposito della mancata presentazione dell'istanza di fissazione di udienza. Infatti, in assenza di espressa previsione della norma, non tutti i presidenti fissavano la camera di consiglio per l'esame dell'incidente cautelare.

Ora il legislatore ha risolto positivamente questo specifico problema<sup>10</sup>, ma ciononostante l'attività di verifica è divenuta così complessa che richiede la competenza del funzionario.

Anzitutto viene verificata nuovamente e con maggiore attenzione l'esattezza della tipologia del ricorso ai fini dell'individuazione del rito, dei relativi termini per la fissazione dell'udienza, del contributo unificato dovuto; vengono, ancora rilevate, tutte le date di notifica del ricorso, la presenza di istanze che richiedono una urgente deliberazione da parte del Presidente, nonché eventuali connessioni con altri ricorsi<sup>11</sup>.

A proposito della ricerca delle connessioni, potrà avere un ruolo importante l'Ufficio del processo, ma sul punto si tornerà in seguito.

Quindi, riguardo alle attività affidate alla segreteria, dopo l'assegnazione degli affari giurisdizionali alla Sezione, avviene un controllo determinante per la collocazione dei ricorsi nel senso che si individuano quelli che richiedono l'immediata fissazione, quelli da archiviare e quelli da sottoporre al Presidente per la presenza di istanze preliminari, ivi incluse misure cautelari provvisorie che, come già detto, vengono trattate con urgenza.

---

<sup>8</sup> L. Grassucci, *Comunicare la giustizia amministrativa*, in [www-giustizia-amministrativa.it](http://www-giustizia-amministrativa.it), 2004.

<sup>9</sup> Alla data del 27 giugno 2018, risultano assegnati alla Quinta Sezione n. 3660 ricorsi principali e alla Sesta n. 5227, esclusi quelli ancora pendenti ma già fissati ad udienza o discussi e non ancora definiti poiché in attesa di deposito di sentenza.

<sup>10</sup> Art. 55, comma 4, d.lgs. n. 104 del 2010: la domanda cautelare è improcedibile finché non è presentata l'istanza di fissazione dell'udienza di merito, salvo che essa debba essere fissata d'ufficio.

<sup>11</sup> Questa ulteriore rilevazione da parte della segreteria è finalizzata ad individuare la successiva attività secondo le peculiarità di ciascun ricorso. Quindi, mentre l'Ufficio ricevimento ricorsi controlla i dati onde correggerli o comunque inserirne altri nel sistema informativo, le verifiche della segreteria della Sezione sono sempre finalizzate alla eventuale rettifica ed integrazione degli stessi, ma soprattutto ad adempiere ai conseguenti incombeni che ciascuno di essi richiede.

Passando all'esame delle ulteriori attività di supporto alla funzione giurisdizionale, se ne possono individuare circa quindici, ma piuttosto che una mera elencazione, è preferibile riunirle in gruppi distinti in relazione alla loro finalità: quella finalizzata alla fissazione e assegnazione dei ricorsi; quella funzionale all'udienza e quella successiva all'udienza, finalizzata alla pubblicazione dei provvedimenti giurisdizionali. Accanto a queste vi sono, poi, funzioni che si possono considerare trasversali come quella del ricevimento atti<sup>12</sup>, senz'altro funzionale alla fissazione, ma anche all'udienza e alla fase successiva se si considerano gli atti che pervengono fin dopo la definizione del ricorso, nonché quella degli avvisi, previsti in tutte le fasi fino alla pubblicazione della sentenza.

La segreteria, inoltre, si occupa anche di adempimenti di tipo amministrativo come, tra gli altri, la gestione del personale amministrativo; i rapporti con il Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa specie per l'osservanza delle periodiche scadenze (ad esempio, monitoraggio dei ricorsi in deroga ai limiti di lunghezza, carichi di lavoro dei magistrati, ecc.); l'assistenza al presidente della Sezione, ai presidenti aggiunti e ai magistrati; l'organizzazione dei calendari di udienza e la predisposizione dei vari decreti presidenziali (fissazione dei criteri di fissazione e assegnazione dei ricorsi, formazione dei collegi, ecc.); i rapporti con gli altri organi giurisdizionali.

Una menzione a parte merita il contributo unificato e il recupero di spese prenotate a debito o anticipate dall'Erario.

Si tratta di un'attività articolata che inizia con la verifica dell'oggetto del ricorso e del corrispondente rito, dell'avvenuto pagamento e della correttezza dell'importo.

In caso negativo, si procede con l'invito al pagamento, seguito dal monitoraggio dei successivi adempimenti da parte degli intimati; riscontro delle osservazioni; eventuali provvedimenti di sgravio; computo delle sanzioni, ove dovute; iscrizioni a ruolo; attività difensiva presso il giudice tributario conseguente all'impugnazione dei relativi provvedimenti impositivi (costituzioni in giudizio, verifiche presso le cancellerie, predisposizione dei fascicoli e degli atti difensivi, discussione dei ricorsi in udienza). Il tutto accompagnato da un costante aggiornamento normativo e giurisprudenziale del personale. Analogamente viene seguita l'attività volta al recupero delle spese prenotate a debito e di quelle anticipate dall'Erario. Insomma, questa sola attività richiede tempo, risorse e competenze attese le plurime, diversificate funzioni e la rilevanza per le casse dello Stato.

Dopo quanto precisato, mi accingo a concludere.

---

<sup>12</sup> Dal 1<sup>a</sup> gennaio al 27 giugno 2018, in Quinta Sezione risultano pervenuti n. 12.144 atti di varia natura (memorie, ricorsi incidentali, documenti, ecc.), in Sesta n. 13.524.

La presente è stata una sintetica presentazione dell'articolazione delle funzioni delle segreterie; l'organizzazione delle stesse è in stretta relazione con le indicazioni del presidente della Sezione. Certamente, come detto, molti adempimenti del passato sono stati superati dal processo telematico, ma altri si sono aggiunti e, in considerazione del cambiamento, occorre reingegnerizzare i processi lavorativi.

Un'ultima considerazione a proposito dell'Ufficio del processo.

In verità, parte di quanto previsto dall'art. 53-ter l. 27 aprile 1982, n. 186<sup>13</sup>, istitutivo dell'Ufficio di cui trattasi, è già richiesto al funzionario della segreteria. La novità che la norma introduttiva prevede come valore aggiunto è rappresentata dalla presenza dei tirocinanti e dal gruppo di lavoro che si viene a costituire sotto la diretta direzione del presidente della Sezione o di un suo delegato. Il gruppo potrebbe essere impiegato con molteplici, interessanti finalità tenendo conto che, secondo il legislatore, il fine ultimo dell'istituto in esame è quello di garantire la ragionevole durata del processo e la piena attuazione del processo amministrativo telematico<sup>14</sup>.

Al riguardo, però, sorge il dubbio circa il rapporto tra tale obiettivo e i limiti previsti a proposito dei carichi di lavoro dei magistrati.

A mio avviso, una volta individuate le connessioni tra i gravami, appare arduo smaltire l'arretrato in presenza di preclusioni alle fissazioni scaturenti dai limiti previsti per i carichi di lavoro.

Comunque, se non riesce a decollare l'iniziativa, non possono neppure maturare adeguate misure idonee a conciliare le due opposte esigenze.

In verità, il Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa ha adottato linee guida molto utili ai fini dell'avvio dell'Ufficio<sup>15</sup>. L'auspicio è che si possa risolvere l'aspetto evidenziato relativo ai carichi di lavoro affinché gli obiettivi perseguiti possano dare buoni frutti.

Altro problema da non trascurare sono le risorse, specialmente quelle relative al personale indicato dalla norma.

Infatti, l'art. 28 del decreto del Presidente del Consiglio di Stato n. 9 in data 29 gennaio 2018, recante *Regolamento di organizzazione degli uffici amministrativi della Giustizia amministrativa*, prevede che presso detto Ufficio sia assegnato personale di segreteria dell'area funzionale III, cioè funzionari. Come evidenziato, la tendenza del lavoro che sta

---

<sup>13</sup> L'articolo 53-ter è stato introdotto dall'art. 8, comma 1, d.l. 31 agosto 2016, n. 168, convertito, con modificazioni, nella l. 25 ottobre 2016, n. 197. V. anche art. 28 decreto del Presidente del Consiglio di Stato n. 9 in data 29 gennaio 2018 recante *Regolamento di organizzazione degli uffici amministrativi della Giustizia Amministrativa*.

<sup>14</sup> Art. 8, comma 1, d.l. n. 168 del 2016, cit.

<sup>15</sup> V. seduta del 15 marzo 2018.

cambiando è nel senso di avere maggiore necessità di profili professionali elevati ed in particolare di funzionari.

Quindi, in considerazione delle limitate risorse disponibili, distogliere il funzionario dall'attività della segreteria per impiegarlo specificamente nell'Ufficio del processo potrebbe comportare un sacrificio per la qualità del servizio reso nel suo complesso.

Ma è necessario fare di necessità virtù.

Conseguentemente, è rimesso al dirigente, in accordo con il presidente, il delicato compito di far sì che quell'impiego del funzionario possa riflettersi positivamente sul restante lavoro della segreteria valutando le misure organizzative necessarie affinché si possa sfruttare tale opportunità anche al fine di migliorare i restanti servizi resi dalla segreteria.