

Il tempo del decidere: profili formali e strutturali alla luce del riassetto del processo amministrativo in attuazione della legge di delega n. 69 del 2009

di
Bruno R. Polito
Consigliere di Stato

Pubblicato sul sito <http://www.giustizia-amministrativa.it/> il 16 dicembre 2011

SOMMARIO

Breve introduzione

1) Il fattore tempo come categoria comune ad ogni fenomeno giuridico. 2) Il fattore tempo nel diritto positivo. 3) Il tempo del processo amministrativo nelle linee di indirizzo dell'art. 44 della legge n. 69 del 2009: 3.1) Il parametro di c.d. snellezza del processo amministrativo. 3.2) Il principio di effettività della tutela. 3.3) Il principio di concentrazione. 3.4) Il principio di ragionevole durata

Parte I[^] - Strumenti formali per il dominio del fattore tempo nel processo amministrativo. La perentorietà dei termini. Il principio di sinteticità degli atti di parte e del giudice.

1). La razionalizzazione dei termini e strumenti per il controllo della durata del processo. 2) L'immanenza dell'attività istruttoria nelle diverse fasi del processo. 3) Il controllo del fattore tempo in sede di tutela cautelare. 4). Il principio di sinteticità degli atti del processo. 4.1) Il tempo del giudice e degli operatori di giustizia. 4.2) Il tempo del giudice nella redazione della sentenza. 4.3) Prime conclusioni sull'adempimento della missione di assicurare le linee di indirizzo della legge di delega in ordine alla snellezza concentrazione e ragionevole durata del processo.

Parte II[^] - Mezzi ordinamentali e strutturali per il controllo del fattore tempo nel processo amministrativo; la legge di delega n. 44 del 2009 e misure attuative; l'art. 37 del d.l. n. 98 del 2011

1). L'art. 16 delle norme di attuazione del codice del processo amministrativo.

2) L'art. 37 del d.l. 6 luglio 2011, n. 98. 3) Le linee di indirizzo del Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa. 4) Note conclusive sugli strumenti ordinamentali e strutturali

Breve introduzione

1). *I fattore tempo come categoria comune ad ogni fenomeno giuridico.*

La tematica del convegno investe - con approccio totalizzante - lo svolgersi nel tempo sia dell'azione amministrativa di cura degli interessi di rilievo pubblico, sia della soluzione dei conflitti che ad essa possono ricondursi.

La scelta di questo tema ha dato *input* ad una serie di riflessioni sicuramente stimolanti ed ha indotto ad una rivisitazione degli istituti del processo amministrativo e del procedimento amministrativo in una prospettiva non solo statica, ma nel loro porsi nel tempo in relazione alle finalità cui sono preordinati ed alla percezione ed aspettative dei destinatari dell'azione amministrativa, nonché dei soggetti coinvolti nei conflitti con l'amministrazione.

Il tempo permea di sé ogni fenomeno giuridico.

Parte della dottrina lo classifica come fatto giuridico naturale produttivo di determinati effetti giuridici.

Il tempo viene in rilievo come momento, e cioè come accadimento istantaneo di un fatto di immediata percezione nel mondo naturale cui si collega l'effetto giuridico (es. la nascita di una persona, il crollo di un edificio, il raggiungimento della maggiore età. ecc.).

Il tempo si qualifica anche come durata, e cioè come periodo di intervallo fra due momenti nel cui ambito un effetto giuridico si produce. Soccorrono al riguardo le nozioni di termine iniziale e di termine finale, che segnano la persistenza e la rilevanza della fattispecie nel mondo giuridico.

Più correttamente parte della dottrina ha osservato che il tempo non è un fatto naturale in sé, ma un modo di relazionarsi del fatto nell'ambito del fattore tempo.

Il dato temporale non ha, quindi, una sua consistenza oggettiva esterna al soggetto giuridico. Esso assume rilievo nella misura in cui determinate attività e fattispecie ricevono regolamentazione nel loro accadimento e sviluppo nel tempo per effetto di atti di autonomia negoziale o aventi natura pubblicistica, quali provvedimenti amministrativi, atti aventi forza di legge, regolamenti.

Il tempo è, quindi, una categoria esterna - un *a priori*, appropriandoci di un termine dell'*estetica trascendentale* di Kant – che consente di dare rilievo e disciplina all'accadimento e sviluppo di eventi cui l'ordinamento assegna rilievo giuridico.

Il tempo è, quindi, una dimensione del soggetto giuridico che, con scelta selettiva, determina gli strumenti - che a loro volta appartengono al mondo del diritto – per la collocazione e scansione temporale degli atti e fatti produttivi di effetti giuridici.

2) Il fattore tempo nel diritto positivo.

Il fattore tempo viene in rilievo nel diritto positivo in primo luogo come modalità di calcolo.

La disciplina di diritto comune si rinviene negli artt. 2962 e 2964 cod. civ.

Regole analoghe sono dettate dall'art. 155 cod. proc. civ. per il computo dei termini nel processo civile.

Dette regole, per effetto del rinvio esterno di cui all'art. 38 cod. proc. amm. trovano applicazione nel processo amministrativo.

Il rinvio esterno opera anche con riguardo agli artt. 152, 153 e 154 c.p.c., da cui si desumono le nozioni di termini ordinatori e termini perentori, nonché i principi di improrogabilità dei termini perentori - nemmeno su accordo delle parti - e di prorogabilità prima della scadenza dei termini ordinatori per un lasso temporale non eccedente al termine originario.

Il codice del processo amministrativo si occupa, con previsioni di carattere generale, del tempo per il compimento degli atti processuali all' art. 37, in merito al c.d. errore scusabile che, ove ne ricorrano i presupposti, è idoneo a dar luogo alla rimessione in termini; all' art. 52, sulla

qualificazione a regime, salvo apposita previsione, come perentori dei termini assegnati dal giudice (con principio parzialmente divergente dalla regola del processo civile che richiede copertura di legge per la fissazione da parte del giudice di termini decadenziali (art. 152, primo comma, c.p.c.) - e sul calcolo dei termini anche nei casi di computo a ritroso; all' art. 53 sul potere di abbreviazione su istanza di parte fino alla metà dei termini previsti dal codice per la fissazione di udienze e camere di consiglio.

Il termine resta è lo strumento principale per cadenzare il processo in uno sviluppo ragionevole e sostenibile quanto ai diritti di difesa, all'acquisizione dei mezzi istruttori, alla certezza dei rapporti giuridici coinvolti.

Esso opera in via diretta stabilendo il periodo di tempo entro il quale un determinato atto processuale deve essere compiuto.

In altri casi il termine opera in via indiretta, e cioè per l'impossibilità di porre in essere una determinata attività processuale riservata ad una fase precedente del processo.

Esauritasi detta fase si verifica la c.d. preclusione all'iniziativa di parte, che non consente il recupero *ex post* per il compimento di atti dopo la consumazione della fase ad essi assegnata.

3). *Il tempo del processo amministrativo nelle linee di indirizzo dell' art. 44 della legge n. 69 del 2009, di delega al Governo del riassetto del processo amministrativo.*

Venendo a ciò che più strettamente riguarda il mio intervento la lett. a), comma 2, della legge n. 69 del 2009, di delega al Governo del riassetto del processo amministrativo, nelle linee di indirizzo ivi dettate dà rilievo alle esigenze di “*snellezza, concentrazione ed effettività della tutela, anche al fine di garantire la ragionevole durata del processo anche mediante il ricorso a procedure informatiche e telematiche*”, nonché di “*razionalizzazione dei termini processuali*” e di “*individuazione di misure, anche transitorie, per l'eliminazione dell'arretrato*”. Puntuale attenzione

era dedicata alla disciplina ed eventuale riduzione dei “*termini di decadenza e prescrizione delle azioni esperibili*”, nonché al “*dimezzamento rispetto a quelli ordinari*” dei termini del contenzioso elettorale.

Il Legislatore delegante si è, quindi, da subito reso sensibile all’esigenza di dar vita ad un processo che fosse garante della pienezza di tutela, anche sul piano temporale, delle situazioni soggettive coinvolte, individuando, in particolare, come elementi qualificanti del rito la “*snellezza*” delle procedure, la “*concentrazione ed effettività della tutela*”, la “*ragionevole durata*”.

3.1). *Il parametro di c.d. snellezza del processo amministrativo*

E’ noto che la disciplina essenziale del processo amministrativo era affidata a regolamento risalente al 1907 (r.d. n. 642 del 1907), in prosieguo integrato dalle disposizioni contenute nel t.u. sul Consiglio di Stato (r.d. n. 1054 del 1924) e nella legge istitutiva dei T.A.R. (legge n. 1034 del 1971).

Ulteriori disposizioni integrative del rito si riconducono alle più recenti leggi n. 80 del 1998 e n. 205 del 2000, nonché allo stratificarsi di occasionali e non coordinati interventi per singoli settori sulla competenza, la giurisdizione o su singoli riti speciali.

La giurisprudenza nomofilattica dell’ Adunanza Plenaria ha contribuito, nel tempo, a precisare contorni ed ambito di singoli istituti processuali.

La codificazione non doveva, quindi, discostarsi dalle caratteristiche originarie e da sempre consolidate del processo amministrativo - rispetto ad altri riti processuali - di semplicità ed essenzialità delle relative regole, di tempestività e non ridondanza del rito nei tratti che ne caratterizzano lo svolgimento, di immediato contatto della parte con l’organo giudicante, che resta immutato fino all’emissione del provvedimento decisivo.

Il testo del codice rassegnato dalla commissione incaricata ai sensi dell’art. 44, comma 4, della legge di delega ed approvato, salvo limitati correttivi ed integrazioni, dal Governo, composto

in tutto di 137 (efficacemente definito dal Presidente del Consiglio di Stato P. De Lise nel convegno dell'aprile 2010 presso la Corte di Cassazione come *testo “leggero” ed a “maglie larghe”*) appare aver assolto la linea di indirizzo della legge di delega, dando ordine razionale ai diversi istituti e ai risalenti meccanismi del processo amministrativo ed utilizzando la tecnica del rinvio alle regole del processo civile per quanto non disciplinato dal codice, in quanto compatibili o espressione di principi generali (art. 39 cod. proc. amm.).

3.2) Il principio di effettività della tutela.

Il principio di effettività della tutela giurisdizionale, alla luce dell'elaborazione della giurisprudenza comunitaria, implica l'osservanza di standard minimi nella disciplina processuale nazionale che non impediscano né rendano eccessivamente difficile la tutela delle situazioni soggettive azionate.

Nei confronti della pubblica amministrazione assume rilievo, oltre che con riguardo alla selezione delle situazioni soggettive azionabili (artt. 24 e 113 della Costituzione), anche come garanzia di tutela su un piano di concretezza attraverso un idoneo strumento processuale delle posizioni di chi adisce l'autorità giurisdizionale.

Insegna il Giudice delle leggi che le disposizioni processuali non devono essere fine a sé stesse, ma funzionali alla migliore qualità della decisione nel merito (Corte Costituzionale, n. 77 del 2007).

La pretesa azionata dalla parte non deve, quindi, naufragare in un coacervo di regole e di preclusioni che impediscano, per ragioni formali, l'esito decisorio sul rapporto sostanziale controverso.

Devono essere privilegiati i mezzi di immediata tutela cautelare a prevenzione di ogni compromissione del bene della vita dedotto in giudizio in relazione al tempo necessario per la conclusione del processo.

La cadenza temporale delle fasi processuali deve, inoltre, essere tale da offrire all'esito finale non un simulacro astratto di tutela, ma una decisione che su un piano di effettività soddisfi le pretese originariamente azionate.

Esaurito il processo di cognizione devono essere assicurati mezzi idonei per garantire l'ottemperanza ai provvedimenti del giudice.

La disciplina codicistica deve, in conclusione, offrire un sistema processuale idoneo ad assicurare al soggetto leso a causa dell'azione amministrativa il conseguimento di una pronuncia giurisdizionale che, statuendo sulla pretesa sostanziale azionata, consenta di ottenere o di mantenere il bene della vita che ha costituito la ragione della proposizione del giudizio.

3.3). Il principio di concentrazione.

La regola di concentrazione opera su un piano sia organizzativo che funzionale. Essa è volta a privilegiare la riconduzione allo stesso organo giurisdizionale della soluzione di ogni questione incidentale e pregiudiziale che preceda la decisione nel merito, nonché ad assegnare al controllo del medesimo giudice le fasi del processo ordinariamente distinte in istruttoria e decisoria in senso stretto.

3.4). Il principio di ragionevole durata.

La legge di delega ribadisce il principio sancito dall'art. 111 della Costituzione che, nella "ragionevole durata", individua una qualificazione immanente del giusto processo, in sintonia con l'art. 6, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, che al comma 1 riconosce ad ogni persona il diritto a che la sua causa sia esaminata equamente e pubblicamente entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale costituito per legge.

Il parametro di “*ragionevole durata*” implica, quindi, la selezione di una serie di strumenti funzionali e organizzativi (mezzi e risorse di personale) volti a prevenire l’eccessiva durata del processo.

L’attuazione della delega, stante il disposto di invarianza di spesa di cui all’art. 44, comma 5, della legge n. 69 del 2009 (“*dall’attuazione del predente articolo non possono derivare nuovi e maggiori oneri di spesa per la finanza pubblica*”), ha imposto al Legislatore delegato di attestarsi unicamente su misure di carattere formale, che hanno investito i meccanismi del rito, cadenzando con carattere di perentorietà taluni adempimenti di parte e del giudice; riducendo numerosi termini processuali; prevedendo termini dimidiati per i riti speciali del silenzio, accesso e dell’ottemperanza, oltreché per un serie di controversie elencate all’art. 119, cod. proc. amm.; imponendo forme di redazione degli atti processuali e delle parti ispirate al principio di *sinteticità*; privilegiando, quanto al trattenimento in decisione con carattere di priorità, i ricorsi fondati su un’unica questione di diritto

Come prima detto l’assenza di mezzi finanziari di sostegno ha relegato ha un solo articolo (il 16 dell’allegato 2 al codice, Norme di Attuazione) le misure straordinarie per la riduzione dell’arretrato, esigenza cui con specifica direttiva aveva fatto riferimento la legge di delega. Ma di tale ultima disposizione, che nel testo è espressione di una scelta del governo che ha integralmente eliminato e sostituito il testo proposto dalla commissione, ci si occuperà nell’ultima parte dell’intervento.’

Parte I[^]

Strumenti formali per il dominio del fattore tempo nel processo amministrativo. La perentorietà dei termini. Il principio di sinteticità degli atti di parte e del giudice.

- 1). *La razionalizzazione dei termini e strumenti per il controllo della durata del processo.*

Si è prima posto in rilievo come la legge di delega rendesse palese l'intento di dar vita ad un processo con cadenze certe quanto allo svolgimento del rito, così da realizzare in concreto una tutela effettiva e contenuta entro un ragionevole lasso temporale.

Il decreto delegato presenta, quindi, ampio ricorso ai termini processuali come strumento di regolazione sia delle attività di iniziativa e di difesa delle parti, sia dei poteri ordinatori e decisorii del giudice.

La durata dei termini per la medesima attività processuale viene a sua volta a differenziarsi a seconda si tratti di rito ordinario o di rito abbreviato. Ricevono specifica cadenzazione temporale, inoltre, i riti speciali dell'ottemperanza, dell'accesso e del silenzio.

Si contano, quindi, un totale di circa cento termini processuali per cadenzare il rito ordinario, i riti speciali, i singoli incidenti nel processo.

Ciò ha mosso la nostra Istituzione a redigere, da subito dopo l'entrata in vigore del codice, una pregevole pubblicazione proprio per offrire agli operatori, mediante quadri sinottici, un immediato strumento di consultazione in ordine all'incidenza dei nuovi termini sulle diverse fasi processuali.

Non è questa la sede per esaminare *de funditu* e partitamente l'incidenza dei termini processuali sulle singole fasi del processo e con riguardo alle diverse tipologie di rito.

Ci si soffermerà sulle principali innovazioni introdotte ricordando che l'art. 44 della legge di delega per il riassetto del processo amministrativo che segnatamente contemplava fra le linee di indirizzo la "*razionalizzazione dei termini processuali*".

Ogni termine deve, infatti, essere congruo in relazione al limite temporale che introduce per lo svolgimento della specifica fase o adempimento processuale, onde non vanificare i diritti di difesa e di contraddittorio che sono valori essenziali ai principi del giusto processo garantiti dall'art. 111 della Costituzione. Al tempo stesso al termine non deve conseguire un effetto dilatorio dell'esito certo del processo in danno del principio di ragionevole durata.

La temporizzazione del processo impone, quindi, un prudente bilanciamento fra salvaguardia dei diritti di difesa, che non devono essere lesi dalla irrazionale brevità del termine, e durata complessiva del processo che, a sua volta, non deve discostarsi dal canone di ragionevolezza.

Ciò detto l'esigenza di certezza dei rapporti giuridici trova conferma nella regola di perentorietà del termine per l'esercizio dell'azione impugnatoria (art. 41 c.p.a.), che non riceve dimidiazione nel rito abbreviato onde non incidere sui diritti di difesa, salvo la materia degli affidamenti degli appalti ove resta ferma la regola riduttiva (artt. 120, commi 2 e 5 c.p.a.).

Anche l'azione risarcitoria per lesione di interessi legittimi va proposta entro il termine ristretto di 120 gg. dal giorno di conoscenza del fatto dannoso ovvero del provvedimento da cui scaturisce il danno (art. 30 c.p.a.).

Soggiace a termine perentorio l'ingresso con ricorso incidentale di altre parti del giudizio e la proposizione di motivi aggiunti.

L'integrazione del contraddittorio (art. 49 c.p.a.) e la chiamata del terzo in giudizio per ordine del giudice (art. 51 c.p.a.) ha luogo entro termine certo e perentorio, pena l'improcedibilità del ricorso (art. 1, comma 1, lett. c), c.p.a.).

Il deposito del ricorso deve aver luogo entro il termine decadenziale di 30 giorni dal perfezionamento per il destinatario dell'ultima notifica (art. 45, comma 1, c.p.a.), termine dimidiato con riguardo al rito degli appalti.

Si qualificano per perentorietà i termini per il deposito di documenti e memorie, 40 e 30 giorni liberi prima dell'udienza, nonché 20 giorni per le memorie di replica, (art. 73, comma 1, c.p.a.). Tali ultimi termini, in presenza di situazioni di estrema difficoltà nella produzione, possono solo in via eccezionale essere derogati dal giudice, ma sempre nel rispetto dei diritti di contraddittorio.

L'individuazione del perimetro del *thema decidendum*, delle parti che hanno *jus ad loquendum*, del momento di contatto con l'organo giudiziario, dell'esercizio dei diritti difesa e di

produzione documentale, resta quindi circoscritto in termini certi e di ristretta durata, così salvaguardando le peculiari e tradizionali caratteristiche di snellezza e concentrazione del processo amministrativo, garanti della sua ragionevole durata. Un ingiustificato indirizzo divergente si riscontra nella dilatazione dei termini per la costituzione delle parti e di deposito di memorie e documenti che - in caso di rinvio dell'udienza di trattazione o integrazione del contraddittorio, - si riflettono in danno della complessiva durata del processo.

L'esigenza di imprimere cadenze temporali certe al processo amministrativo trova conferma nell'art. 52, comma 1, del codice, ove è stabilito che *“i termini assegnati dal giudice, salva diversa disposizione, sono perentori”*. La disposizione recepisce a regime la regola della perentorietà dei termini stabiliti dal giudice, con criterio di segno opposto al principio sancito dall'art. 152 c.p.c., che nel giudizio civile consente di stabilire termini a pena di decadenza solo nel casi in cui la legge lo *“permetta espressamente”*. Nel processo amministrativo vige, quindi, la regola dell'ordinaria perentorietà dei termini fissati dal giudice (salvo specifiche diverse previsioni), mentre nel giudizio civile prevale la regola del carattere ordinatorio di termini in questione.

L'obiettivo di garantire il collegamento dello strumento processuale ad esigenze di tutela valide su un piano di effettività - prevenendo ogni protrazione *“sine die”* - è perseguito con la riduzione ad un anno del termine di perenzione ordinaria (art. 81 c.p.a.).

L'istituto della perenzione quinquennale dei ricorsi (art. 82 del c.p.a.) interviene per saggiare la permanenza nel tempo dell'interesse alla decisione.

Con esso la parte ricorrente è personalmente onerata a porre in essere un atto di impulso (nuova istanza di fissazione dell'udienza) che certifichi la permanenza dell'interesse alla decisione del ricorso, che è condizione dell'azione che deve persistere fino al momento in cui la causa è trattenuta in decisione.

Per i riti speciali dell'accesso e sul silenzio dell'amministrazione, oltretutto per il giudizio di ottemperanza e per il giudizi di opposizione ai decreti che pronunziano l'estinzione o

l'improcedibilità del giudizio, è stabilito a regime il dimezzamento di tutti i termini processuali, rispetto a quelli stabiliti per il processo ordinario, salvo il termine per la notifica del ricorso introduttivo.

La regola della dimidiazione dei termini processuali è mantenuta ferma per le materie prese in considerazione dall'art. 119 c.p.a., con scelta selettiva che in taluni casi corrisponde ad un'effettiva opportunità di porre misure per la celere definizione del contenzioso in relazione allo spessore degli interessi di rilievo pubblico coinvolti nei loro riflessi economici e sociali (procedure di affidamento lavori, servizi, forniture pubbliche; atti ablatori per realizzare opere di pubblica utilità), mentre in altri casi resta dubbia la ragione della riconduzione di taluni affari nell'ambito del rito abbreviato (es. provvedimenti del C.O.N.I. e delle federazioni sportive; rapporto di lavoro del personale dei servizi di informazione e per la sicurezza).

Un ulteriore strumento volto a privilegiare la rapida definizione dei giudizi è previsto all'art. 72 c.p.a.

La fissazione prioritaria dell'udienza di discussione della causa è prevista per le controversie per le quali occorre risolvere una "*singola questione di diritto*". A siffatta delimitazione del *thema decidendum* si può pervenire anche a seguito di rinuncia a motivi ed eccezioni e, sull'accordo delle parti sui fatti di causa, il presidente fissa con priorità l'udienza di trattazione.

In questo caso, in corso di causa, l'accelerazione del processo è rimesso ad un comportamento virtuoso della parte, che essa stessa delimita su un piano di essenzialità il nucleo dell'oggetto del decidere e dà contestualmente atto dell'assenza di ogni contestazione in punto di fatto in ordine alla fattispecie controversa.

2). *L'immanenza dell'attività istruttoria nelle diverse fasi del processo.*

Alla concentrazione sul piano temporale del processo amministrativo contribuisce anche il ripudio dell'individuazione a regime di una preventiva e necessaria fase istruttoria. Questa si caratterizza solo come eventuale, secondo lo schema tradizionale del processo amministrativo

L'obbligo di produzione degli atti e documenti utili al giudizio è posto in via primaria a carico dell'Amministrazione fino dal momento della costituzione in giudizio. A sua volta la parte privata, nei limiti degli atti nella sua disponibilità (art. 64, comma 1, c.p.a.), concorre nel termine di cui all'art. 73, comma 1, c.p.a. alla produzione di atti e documenti rilevanti ai fini del decidere.

A fronte di un contenzioso che già negli atti del procedimento amministrativo trova il riscontro della realtà fattuale su cui si innesta la controversia, l'attività istruttoria ad iniziativa del giudice si presenta quindi solo come eventuale e suppletiva.

Essa può aver luogo – su motivata istanza di parte – ancor prima della fissazione dell'udienza per la trattazione nel merito della causa a mezzo di ordinanza presidenziale o di un magistrato dal lui delegato (art. 65, comma 1, c.p.a.).

Se il ricorso è trattenuto per la decisione nel merito provvede il collegio con ordinanza (art. 65, comma 2, c.p.a.).

La contestuale fissazione della successiva udienza di trattazione è garante della continuità del processo che non riceve uno iato per le esigenze istruttorie emerse nell'imminenza della decisione nel merito, se non nella stessa fase di deliberazione del ricorso da parte del collegio giudicante.

3). Il controllo del fattore tempo in sede di tutela cautelare.

Il processo amministrativo, al pari del processo civile - nel quale si è assistito al fenomeno del vasto ricorso allo strumento di tutela in via di urgenza assicurato all'art. 700 c.p.c. (c.d.

settecentizzazione) del processo civile - ha visto e vede l'ampio e sistematico ricorso alla richiesta di misure cautelari (in questo caso possiamo al pari parlare di *cautelarizzazione* del processo amministrativo), spesso in assenza degli estremi di un pregiudizio grave ed irreparabile per il tempo necessario per giungere ad una decisione nel merito.

Si desidera un contatto da subito con il giudice, per saggiarne gli orientamenti, se non per eventualmente perorare una rapida trattazione nel merito del ricorso.

Il codice si è preoccupato di impedire la protrazione *sine die*, ed oltre ogni ragionevole limite, degli effetti di decisioni in sede cautelare di segno positivo sulle situazioni soggettive tutelate.

La nostra esperienza ci porta alla memoria casi di ordinanze di sospensione di atti che hanno permesso il protrarsi per lungo tempo, e in alcuni casi fino al loro esaurimento, di rapporti su cui erano intervenuti atti estintivi dell'amministrazione, (ad es. decadenze e provvedimenti espulsivi dall'impiego; dinieghi di trattenimento in servizio; decadenza o revoca di rapporti concessori).

Alla distonia sul piano temporale dell'indebita protrazione degli effetti di un mezzo di tutela, che deve caratterizzarsi per temporaneità ed urgenza, rispetto alla definitiva decisione nel merito della causa pongono rimedio le previsioni di cui all'art. 55 c.p.a., che impongono la contestuale fissazione dell'udienza per la trattazione della ricorso ogni qual volta venga disposta una misura cautelare.

La disposizione realizza un principio che la commissione speciale incaricata della stesura del codice aveva inteso inserire nel testo rassegnato al Governo (art. 7 del titolo I, *Disposizioni generali, principi ed organi della giustizia amministrativa*), disposizione poi cassata in sede di approvazione da parte del Governo stesso del testo definitivo.

Sotto il titolo "*Diritto alla decisione di merito*" era ivi detto che "*Il giudice assicura, nel rispetto delle regole del processo, il diritto della parti alla decisione di merito*".

E' un principio di forte civiltà giuridica.

La sua enunciazione si pone nella scia di quanto autorevolmente affermato dalla Corte Costituzionale nella nota sentenza n. 77 del 2007 sulla c.d. “*traslatio iudicii*” già prima richiamata.

L’ordinamento processuale deve privilegiare l’esito del giudizio con una decisione nel merito sul diritto o sull’interesse azionato.

In tal modo si realizza l’interesse della parte che, quando instaura il giudizio e ne sopporta gli oneri, tende al suo esito naturale con la definizione sul piano sostanziale del rapporto controverso.

Devono, quindi, relegarsi in un ambito di eccezionalità e di residualità i casi in cui l’articolazione formale del processo possa tradursi in negata giustizia nel merito della vicenda contenziosa.

E’ auspicabile un recupero del principio conclamato all’art. 7 nell’originaria stesura del codice, che può validamente operare a prevenzione di decadenze, preclusioni, inosservanze formali del rito che, se privilegiate, rendono per il ricorrente una corsa ad ostacoli il raggiungimento della decisione nel merito.

4). Il principio di sinteticità degli atti del processo:

4.1) il tempo del giudice e degli operatori di giustizia.

L’art. 3, comma 1, del codice sancisce che “*il giudice e le parti redigono gli atti in maniera chiara e sintetica*”.

Il processo si compone essenzialmente di scritture con le quali le parti espongono le loro ragioni e contraddicono le posizioni della parte antagonista.

Il tempo del giudice è limitato per ciascun affare giudiziario a fronte dell’imponenza dei numeri dell’attuale contenzioso.

Riferisco solo i dati relativi all'organo giurisdizionale di cui faccio parte (Consiglio di Stato in detta funzione) che, con un'assegnazione di n. 41 consiglieri in funzione di relatori ed estensori dei provvedimenti decisorii alla 4 sezioni giudicanti, vede un ingresso annuale di 7.615 affari ed una pendenza di n. 27.225 ricorsi non ancora decisi (dati estratti dalla relazione del Presidente del Consiglio di Stato sull'attività della giustizia amministrativa del 2011).

L'esposizione sintetica dei fatti e della ragioni del contendere deve consentire l'immediata e chiara percezione del perimetro del decidere.

Vanno ripudiate - anzi devono ritenersi vietate - esposizioni prolisse e ridondanti. Le memorie non devono essere ripetitive di concetti già esposti in ricorso, se non addirittura con pedissequa reiterazione di quanto già in precedenza scritto.

Si impongono, quindi, a carico dei difensori comportamenti virtuosi e deontologicamente orientati (onde non scaricare sull'assistito costi di difesa solo apparenti in presenza di scritti volti a dilatare artificiosamente le esigenze di difesa).

Non possono sottrarsi eccessi di difesa che si riscontrano, ad esempio, in sede di appello cautelare.

Ottenere un provvedimento di urgenza impone di adeguare le difese alla natura celere, snella e di pronta cognizione del procedimento.

Sovente, purtroppo, si assiste all'instaurazione di un contraddittorio che nella sostanza vorrebbe un'anticipazione nel merito di un giudizio che ancora pende in primo grado. Non possono, insomma, scriversi 70 ed oltre pagine per la localizzazione di un'antenna di telefonia mobile o, come ho in un'occasione riscontrato, 156 pagine per un diniego di permesso di soggiorno (sic.!).

Da subito con l'entrata in vigore del codice il Presidente del Consiglio di Stato de Lise si è dato carico di emanare apposita direttiva ricordando che *“il principio di economia processuale sul quale da tempo insistono anche il legislatore ed il giudice comunitario postula la cooperazione di*

tutti gli operatori di giustizia; una sentenza adeguatamente motivata, ma chiara e sintetica, necessariamente presuppone che anche tutti gli atti di parte presentino gli stessi caratteri". In tale sede si quantificano, quindi, in 20/25 pagine il limite di redazione del ricorso congruo alle esigenze di adeguata difesa. Per le questioni di maggiore complessità si raccomanda la redazione di una sintesi in testa al ricorso e nella stessa misura, simmetricamente l'obbligo del magistrato che redige la sentenza.

Detta linea di indirizzo sovente non è rispettata, ed è disattesa soprattutto per ciò che riguarda l'esposizione in premessa della sintesi del contenuto dell'atto processuale più complesso.

In altri casi si riscontra con piacere il puntuale arrestarsi alla 20^a pagine delle deduzioni di parte.

Come accennato nella su richiamata direttiva presidenziale il principio di sinteticità degli atti del processo è un valore recepito a livello comunitario.

Nelle istruzioni diramate dalla Corte di Giustizia sul rinvio pregiudiziale per questioni di interpretazione del diritto dell'Unione europea da parte dei giudici nazionali (in G.U.E. del 28 maggio 2011) ai punti 21 e 22 è richiamata l'attenzione dei giudici nazionali sulla necessità che l'atto di rinvio avvenga con *"redazione semplice, chiara e precisa, senza elementi superflui"*. Il giudice dell'Unione, nell'indicare gli essenziali elementi contenutistici dell'atto di rinvio, ravvisa chiaramente congrua per l'atto *"una lunghezza che non superi una diecina di pagine"*, ritenuta *"sufficiente per il contesto di una domanda di pronunzia pregiudiziale"*.

Se pertanto detta estensione è congrua per l'esposizioni di delicate questioni di coordinamento fra il diritto nazionale quello comunitario, è ragionevole ritenere a maggior ragione che entro gli stessi limiti possano essere ordinariamente contenuti gli scritti di parte nel contenzioso amministrativo.

4.2). Il tempo del giudice nella redazione delle sentenze.

Se il tempo del giudice amministrativo non va perduto nell' inseguire la verità processuale in scritti ridondanti, prolissi e ripetitivi, a sua volta il tempo va contenuto e ben speso in sede di redazione delle sentenze e di ogni altro atto decisorio.

Al riguardo il Presidente del Consiglio di Stato de Lise con l'atto di direttiva del febbraio 2011 ha inteso richiamare l'impegno operoso dei giudici amministrativi, sottolineando la simmetria e specularità fra chiarezza e sinteticità degli atti di parte e chiarezza e sinteticità dei provvedimenti del giudice.

Si tratta di regola antica, ove si consideri che già l'art. 65 del r.d. n. 642 del 1907 stabiliva al n. 3 che la decisione deve contenere una *“succinta esposizione dei motivi di fatto e di diritto”*, regola che si rinviene anche all'art. 132, n. 4, cod. proc. civ. che al termine *“succinta”* sostituisce *“concisa esposizione delle ragioni di fatto e di diritto”*.

Il criterio di indirizzo è chiaro e la sua attuazione è rimessa alla perizia ed affinamento professionale del magistrato.

Vanno ripudiate esposizioni dei fatti che trovano riscontro negli atti di causa e che le parti ben conoscono. Non vanno riprodotte pedissequamente le argomentazioni a difesa delle parti.

Nel risolvere le questioni in diritto non va ripetuto quanto già detto nel fatto.

Va valorizzata al massimo, in un giudizio di legittimità, l'enucleazione del principio di diritto da cui poi far discendere la risoluzione della questione controversia.

In linea con il principio di sinteticità nella redazione degli atti di parte e del giudice, sancito all'art. 3, comma 2, il codice privilegia la redazione della sentenza in forma semplificata (già prevista in talune ipotesi dalla legge n. 205 del 2000 sotto il *nomen* di *“sentenza succintamente motivata”*) prevedendo detta forma come necessitata in sede di definizione dei riti camerali dell'ottemperanza, dell'accesso documentale, del silenzio dell'amministrazione (artt. 114, comma 3; 116, comma 4; 117, comma, comma 2) e come strumento cui ricorrere in via ordinaria in sede di

decisione delle controversie nella materia dell'affidamento degli appalti e delle forniture pubbliche (art. 120, comma 10).

La sentenza semplificata riceve disciplina a regime all'art. 74 c.p.a. quanto ai presupposti (manifesta inammissibilità, irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza del ricorso), insomma tutti casi in cui la soluzione della controversia è di immediata pregnanza per l'evidente sussistenza di preclusioni in rito impeditive di una pronunzia di merito, ovvero per l'evidente infondatezza della domanda anche alla luce di pregressi arresti della giurisprudenza. L'art. 74, al comma 2, si dà carico anche di individuare gli elementi contenutistici essenziali alla sentenza semplificata, con riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo o a precedente conforme.

La sentenza semplificata può intervenire a definizione della fase di giudizio cautelare in presenza delle condizioni di completezza del contraddittorio e dell'istruttoria, con l'interpello sul punto delle parti (art. 60 c.p.a.).

Resta fermo che la sentenza semplificata deve avere ingresso solo e quando il caso controverso sia di pronta ed agevole definizione.

Sentenza semplificata non sta, infatti, a significare una decisione sbrigativa, apodittica, se non spicciativa per togliere di mezzo il contenzioso pendente.

Se il mezzo è male utilizzato, segnatamente in primo grado, non si determina alcun effetto deflattivo del contenzioso, né lo strumento si appresta garante della ragionevole durata del processo.

Se, infatti, la sentenza semplificata ha alleggerito le pendenze in primo grado, per l'effetto devolutivo dell'appello, passa al giudice superiore ogni impegno di ricostruzione in fatto e in diritto della controversia, con allungamento dei tempi di decisione ed ulteriori oneri di difesa a carico delle parti che la sentenza semplificata di prime cure non ha, quindi, in alcun modo ovviato.

4.3). *Prime conclusioni sull'adempimento delle missioni di assicurare le linee di indirizzo della legge di delega in ordine alla snellezza, concentrazione e ragionevole durata del processo.*

La nostra rivisitazione della codificazione si è necessariamente soffermata sulle linee essenziali della modulazione nel tempo del processo amministrativo alla luce degli indirizzi della legge di delega volti a garantirne la snellezza, la concentrazione e la ragionevole durata

Possiamo dire che quanto alla selezione e utilizzo degli strumenti formali e funzionali la missione sia stata adempiuta, ricordando che ogni misura acceleratoria del processo viene a coniugarsi con i valori del giusto processo che, se deve essere di ragionevole durata, contemporaneamente deve assicurare in ogni suo momento la pienezza del contraddittorio che, oltre sul piano formale, trae fondamento nella completa e compiuta conoscenza del materiale di causa e nella congruità dei termini assegnati per l'esercizio dei diritti di difesa.

Il processo amministrativo non perde la sua tradizionale snellezza e concentrazione.

L'equilibrato ricorso alla perentorietà del termine ne cadenza le fasi e previene ogni indebita dilatazione nel tempo. Gli stessi termini stabiliti dal giudice sono *ex lege* dichiarati perentori.

L'auspicata sinteticità degli atti di parte contribuisce da subito a delineare il *thema decidendum* ed a renderlo immediatamente percepibile.

A sua volta la speculare sinteticità dei provvedimenti del giudice consente il miglior utilizzo del tempo lavoro dei magistrati per l'impegno in un maggior numero di questioni, prevenendo la formazione di pendenze arretrate.

Nel dominio del fattore tempo i giudici non possono però essere lasciati soli.

Purtroppo le attuali regole del *turn over* non consentono, per le note contingenze economiche, la copertura dei vuoti in organico e vedono sempre più ristretto e contenuto il supporto del personale di segreteria.

Il sistema NSIGA di informatizzazione del lavoro del giudice amministrativo non ha, sul piano temporale, ridotto i periodi di impegno, che sostanzialmente sono restati immutati rispetto all'assetto precedente, se non, in taluni casi aggravati.

Non mi sono soffermato sull'impiego dei mezzi telematici nel processo amministrativo che l'art. 13 delle disposizioni di attuazione del c.p.a. affida ad una regolamentazione secondaria che tenga conto, nel quadro delle compatibilità finanziarie, anche dello sviluppo in *fieri* delle tecnologie e dello loro stessa sperimentazione nello specifico settore. Nell'immediato l'art. 136 del c.p.a. (che per ragioni sistematiche andava inserito non nelle norme finali, ma dopo l'art. 40, o in seno ad esso, sugli elementi contenutistici del ricorso) impone ai difensori l'indicazione dei recapiti fax e di posta elettronica ed il deposito in copia informatica degli atti di causa.

Occorre osservare che lo strumento tecnologico, se garantisce la trasmissione in tempo reale di dati (utilizzo posta elettronica; consultazione, deposito, stato avanzamento del processo; trasmissione a distanza degli atti del processo) ed agevola per aggregazione la consultazione del quadro normativo e dei riferimenti giurisprudenziali, non abbatte sul piano temporale i tempi tecnici necessari per la compiutezza del contraddittorio fra le parti, per la cognizione istruttoria dei fatti di causa, cui segue il percorso decisorio del giudice.

Insomma lo strumento informatico incide sugli aspetti operativi e sulle attività materiali del processo, ma non sulla fase decisoria che deve avvenire in piena scienza e coscienza della questione controversa nei suoi elementi di fatto e nelle sue implicazioni in diritto.

Controllo del fattore tempo e ragionevole durata del processo richiedono, ancora, l'impegno virtuoso dei difensori di parte che ad esso danno *imput* e che ne sono gli attori.

Si è già detto dell'obbligo di sinteticità che su essi grava, cui va aggiunto quello della chiarezza espositiva e di corretta redazione del contenuto del ricorso (artt. 40 e 44 c.p.a.), dell'osservanza dei termini per il deposito di documenti e memorie (derogabili solo in via eccezionale) del prudente esercizio del diritto di azione onde non far incorrere la parte soccombente

nella condanna al pagamento di una somma di denaro determinata in via equitativa quando la decisione viene e fondarsi “*su ragioni manifeste e orientamenti giurisprudenziali consolidati*”.

Su questo - come già posto in rilievo nel convegno di Roma del maggio 2010 sul processo amministrativo presso la sede dell’ Istituto dell’ Enciclopedia Italiana (A. Pozzi) - è auspicabile che i Consigli dell’ordine, nell’ambito dell’attività di formazione professionale prevista dal codice deontologico della professione forense, si attivino per la sensibilizzazione sulle tematiche redazionali degli atti del processo alla luce dei principi innanzi enunciati che concorrono indubbiamente al contenimento entro ragionevole durata del processo.

Da ultimo un breve richiamo allo strumento della mediazione finalizzata alla composizione delle controversie.

Introdotta dal d.lgs. n. 28 del 2010 in attuazione della direttiva 2008/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio per le controversie civili e commerciali quale strumento deflattivo del riflusso dei conflitti in sede giurisdizionale, esprime la linea di tendenza del ricorso a forme alternative alla giurisdizione per la risoluzione delle controversie (*Alternative Dispute Resolutions-ADR*).

Sull’introduzione, con gli opportuni adattamenti, di detti strumenti - su base conciliativa o su ricorso e di cui avvalersi, con carattere di obbligatorietà, prima di accedere alla tutela togata - ha richiamato l’attenzione il Presidente del Consiglio di Stato de Lise nella relazione per l’anno 2011 sull’attività della G.A., sottolineando che si tratta di un percorso da non ignorare, né sottovalutare, ove si consideri che la giurisdizione non è una risorsa illimitata, ma va riservata alle questioni più rilevanti sul piano sociale e istituzionale.

Parte II[^]

Mezzi ordinamentali e strutturali per il controllo del fattore tempo nel processo amministrativo; la legge di delega n. 44 del 2009 e misure attuative; l’art. 37 del d.l. n. 98 del 2011.

1). *L'art. 16 delle norme di attuazione del codice del processo amministrativo*

Da ultimo occorre occuparci dei mezzi che, sul piano strutturale ordinamentale, possano soccorrere al controllo del fattore tempo nel processo amministrativo e segnatamente allo smaltimento delle pendenze arretrate.

La delega al Governo, esattamente definita “*a maglie larghe*” recava, in ogni caso, un puntuale indirizzo quanto allo smaltimento dell’ arretrato.

Le pendenze arretrate costituiscono un serio problema per la giustizia amministrativa.

Nelle rilevazioni più recenti esse si attestano in circa 500.110,00 ricorsi per i T.A.R. ed in 27.200,00 ricorsi per il Consiglio di Stato.

Le pronunzie di condanna per equa riparazione per il danno per violazione del termine ragionevole del processo (legge n. 89 del 2001, c.d. legge Pinto) ammontano, per i soli T.A.R., ad euro 33.282.166,00 per il periodo gennaio 2008/ottobre 2009 e ad euro 21.474.601,77, per il periodo ottobre 2009/settembre 2010.

La legge di delega, con parole chiare, prevedeva che si procedesse all’ “*individuazione di misure, anche transitorie, per l’ eliminazione dell’ arretrato*”.

Di ciò si dava carico la V sottocommissione della Commissione speciale, con non poche difficoltà.

L’ attuazione della delega non doveva comportare nuovi e maggiori oneri per la finanza pubblica.

Non era quindi possibile prevedere un assetto di organi straordinari aggiuntivi a quelli ordinari cui assegnare i ricorsi di più lunga pendenza.

Sul problema dello smaltimento dell’ arretrato era stata posta l’attenzione fin dal 2001.

Il Governo di allora adottò il d.l. 179 del 2001 che, al fine di accelerare la definizione delle controversie pendenti, istituiva per la durata di 5 anni due sezioni presso il Consiglio di Stato, una

presso il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Sicilia e 25 presso il TT.AA.RR., presiedute da magistrati in servizio e composte da magistrati onorari, da scegliere fra magistrati a riposo, avvocati dello Stato e di enti pubblici a riposo, professori universitari in materie giuridiche che non esercitano la professione forense, alti funzionari dello Stato.

Il decreto legge – caduto il Governo proponente - non fu convertito in legge.

Il problema però rimase.

Nell' attuazione della delega, in assenza di risorse, non si poteva troppo insistere sulla semplificazione del processo per le cause di più lunga pendenza per non incorrere in profili di incostituzionalità.

Si poteva solo attingere alle risorse umane esistenti.

Nel testo redatto dalla Commissione erano previste sezioni stralcio presso i T.A.R. e collegi straordinari presso il Consiglio di Stato e il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Sicilia cui adibire con lavoro aggiuntivo il personale in servizio, prevedendo un contenuto compenso economico, avvalendosi dell' ultimo comma dell' art. 44 della legge di delega, che consente l' utilizzo a fini incentivanti per lo smaltimento dell' arretrato del fondo su cui confluisce il contributo unificato per il contenzioso amministrativo.

Contestualmente per il ricorsi ultraquinquennali era prevista, su “*imput*” della segreteria, la doverosa presentazione di una nuova domanda di fissazione dell' udienza pena la perenzione.

Del testo redatto dalla Commissione speciale sullo smaltimento dell' arretrato nulla è rimasto.

Il taglio del Governo è stato radicale.

Resta solo sul piano processuale l' obbligo di rinnovare – come in precedenza ricordato - per i ricorsi con pendenza ultraquinquennale, la domanda di fissazione dell' udienza sottoscritta dalla parte che ha rilasciato la procura, con decorrenza del termine di 180 giorni “*ex lege*” dall' entrata in vigore del d.lgs., a pena di declaratoria, in caso di inerzia, della perenzione del ricorso con decreto

presidenziale. Di detto decreto la parte, ricevutane comunicazione, può ancora chiedere la revoca significando la permanenza dell'interesse alla decisione della causa (art. 1. disposizioni transitorie, allegato 3 al c.p.a.).

Oltre alla su riferita previsione che è volta all'emersione delle pendenze arretrate c.d. effettive – e cioè per le quali permane nell'attualità l'interesse alla decisione – le *misure per lo smaltimento dell'arretrato* cui fa richiamo la legge di delega sono affidate all'art. 16 delle norme di attuazione (allegato 2 al codice) che, sotto il titolo “*Misure straordinarie per la riduzione dell'arretrato e per l'incentivazione della produttività*” stabilisce che “*Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta del presidente del Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa previa delibera dello stesso Consiglio, sono adottate, nei limiti dei fondi disponibili nel relativo bilancio ed effettivamente non utilizzati, misure straordinarie per la riduzione dell'arretrato e per l'incentivazione della produttività.*”

L' art. 16 delle norme di attuazione opera, quindi, come strumento programmatico, rimettendo a futuri atti deliberativi - nei limiti dei fondi disponibili nel bilancio del Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa ed effettivamente non utilizzati - la modulazione di misure straordinarie per la riduzione dell' arretrato e l' incentivazione della produttività.

L' art. 16, malgrado il carattere puntuale della delega in tema di “*misure*” per la definizione del contenzioso di più lunga pendenza, non ha assicurato immediata attuazione al precetto normativo del legislatore delegante, ma lo ha rinviato a scelte future e lo ha subordinato alla disponibilità in bilancio di risorse, per di più residuali e non utilizzate.

La norma ha destato qualche dubbio nei profili di costituzionalità, per violazione di un preciso criterio direttivo della legge di delega teso a garantire - nell'attualità ed in concomitanza con l' entrata in vigore del nuovo codice del processo amministrativo - l' introduzione di misure

deflative del contenzioso di più lunga pendenza, rendendo in tal modo effettiva la garanzia di rango costituzionale di pienezza della tutela dei diritti e degli interessi (art. 26) oltreché di ragionevole durata del processo (art. 111).

L' affidamento, inoltre, al Presidente del Consiglio dei Ministri, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, della determinazione con decreto delle concrete misure di riduzione dell' arretrato e di incentivazione della produttività, determina una sovrapposizione degli organi ministeriali agli ordinari compiti del Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa (al quale ai sensi degli artt. 7 e 13 competono tutti i poteri di gestione sul piano giuridico ed amministrativo dei giudici amministrativi, anche nei riflessi ordinamentali) ed appare scalfisca l' autonomia ed indipendenza dell' ordine magistratuale (artt. 104, primo comma, e 108, secondo comma, della Costituzione), permeando la norma in commento di non negabili profili di incostituzionalità.

2) L'art. 37 del d.l. 6 luglio 2011, n. 98

Alla disciplina sulle misure per lo smaltimento dell'arretrato e l' incentivazione della produttività regolamentate con carattere di specialità all'art. 16 delle norme di attuazione del codice per il plesso della giustizia amministrativa si è venuta a sovrapporsi l' art. 37 del d.l. n. 98 del 6 luglio 2011 recante disposizioni per l'efficienza del sistema giudiziario e la celere definizione delle controversie.

La disposizione pone a carico dei capi degli uffici giudiziari di redigere entro il 31 gennaio di ciascun anno un programma per la gestione dei procedimenti civili, amministrativi e tributari pendenti.

Elementi qualificanti del programma sono: la riduzione della durata dei procedimenti concretamente raggiungibili nell'anno in corso; gli obiettivi di rendimento dell'ufficio, tenuto conto dei carichi di lavoro esigibili quindi individuati dall'organo di autogoverno; le priorità per la

trattazione dei procedimenti pendenti avuto riguardo alla durata della causa, anche in relazione ai gradi di giudizio percorsi, alla sua natura ed al valore della stessa.

La disposizione si qualifica perché impone ai capi degli uffici giudiziari una rivisitazione, con approccio globale e con cadenza annuale, del contenzioso pendente presso il singolo ufficio giudiziario, cui devono seguire le azioni positive per l'ottimale utilizzo dei magistrati addetti, nonché per le priorità e le metodologie finalizzate allo smaltimento dell'arretrato.

La riduzione delle pendenze nella misura di almeno il 10 % rispetto all'anno precedente (percentuale ridotta al 5 % per il 2011) consente la destinazione agli uffici giudiziari che hanno raggiunto detto obiettivo di somme - tratte da un apposito fondo in cui confluisce il maggior gettito per gli incrementi del contributo unificato stabiliti dal medesimo art. 37 - da utilizzarsi per l'incentivazione del personale amministrativo e per spese di funzionamento dell'ufficio giudiziario. Tale ultima quota con D.P.C.M., di concerto con i Ministeri dell'economia e delle finanze e di giustizia e sentiti gli organi di autogoverno delle magistrature, può essere destinata anche a finalità incentivanti del personale di magistratura (art. 37, commi 10, 11, 12, 13).

3) Le linee di indirizzo del Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa

Nell'attualità il Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa con delibera del 14 luglio 2011, in attuazione dell'art. 16 delle norme di attuazione del c.p.a., ha approvato un programma con cadenza annuale per lo smaltimento dell'arretrato mediante assegnazioni aggiuntive rispetto all'ordinario carico di lavori dei magistrati. La selezione dei ricorsi da includere nel programma di eliminazione dell'arretrato riguarda, in ordine di gradazione, i ricorsi con pendenza ultradecennale ed ultraquinquennale per i quali è stata presentata domanda di dichiarazione di interesse alla decisione della causa, nonché i ricorsi ultratriennali pendenti. All'uopo potranno essere calendarizzate udienze straordinarie con la partecipazione dei magistrati ammessi al programma.

E' previsto un contenuto compenso incentivante con spesa a carico delle risorse annualmente assegnate alla giustizia amministrativa nel bilancio dello Stato.

In attuazione dell'art. 37 del d.l. n. 28 del 2011 il C.P.G.A. ha deliberato da ultimo deliberato in data 13 settembre 2011 puntuali linee di indirizzo ai presidenti delle sezioni giurisdizionali del consiglio di Stato e dei T.A.R. volte in particolare:

- a rendere effettivo l'obbligo di sinteticità degli scritti difensivi responsabilizzando a tal fine i difensori di parte e coinvolgendo i consigli dell'ordine in sede di predisposizione del programma;
- a valorizzare l'istituto di cui all'art. 72 c.p.a. sulla riduzione ad una sola questione del thema decidendum;
- alla ricerca e riconduzione ad un sola udienza di ricorsi identici;
- a privilegiare il ricorso alla decisione in forma semplificata in sede di giudizio cautelare;
- al migliore impiego del personale di magistratura con assegnazione di controversie omogenee.

Intervengono nell'attualità a disciplinare l'organizzazione e l'impegno lavorativo dei magistrati amministrativi e dello stesso personale amministrativo, due atti di indirizzo, il primo applicativo di una disposizione (art. 16 delle norme di attuazione) che con carattere di specialità si occupa dello smaltimento dell'arretrato nel plesso della giustizia amministrativa, la seconda che detta regole generali volte a garantire maggior efficienza e funzionalità degli uffici giudiziari.

Nel primo deliberato prevale l'impegno e recuperare risorse umane da adibire la precipuo compito di smaltire il contenzioso di lunga pendenza di cui è identificato il perimetro, prevedendo sul piano organizzativo la calendarizzazione ed i limiti di impegno aggiuntivi al carico di lavoro ordinario. Il secondo deliberato permea nel suo complesso l'azione dell'ufficio giudiziario e dà rilievo a scelte comportamentali dei difensori di parte e dei giudici, valorizzano taluni istituti del codice introdotti al preciso scopo di offrire strumenti per la più celere definizione delle controversie.

4) Note conclusive sugli strumenti ordinamentali e strutturali

Se può confermarsi il giudizio di segno positivo sul massimo sforzo del codice (e diciamo anche della Commissione incaricata della stesura dell'articolato che ha assolto l'impegno in pochi mesi) volto a razionalizzare i termini del processo, all'ideazione e alla valorizzazione di istituti finalizzati a garantirne la snellezza ed il suo contenimento entro ragionevole lasso temporale, altrettanto non può dirsi quanto alle norme, *recte* norma (art. 16 delle norme di attuazione), cui è stata affidata l'attuazione dell'indirizzo della legge di delega di procedere all' "*individuazione di misure, anche transitorie, per l'eliminazione dell'arretrato*".

Resto convinto della bontà della scelta della Commissione incaricata della stesura dell'articolato di introdurre da subito sezioni stralcio e collegi straordinari quali punti di riferimento e di impegno per lo smaltimento del contenzioso di più lunga pendenza.

L'art. 16 - nel testo sostituito dal Governo - rinvia invece il tutto a provvedimenti futuri, con intervento *a latere* di organi che non si occupano ordinariamente della giustizia amministrativa e, nell'attualità, salvo il deliberato del C.P.G.A. prima richiamato, le misure concrete (a distanza di oltre un anno dall'entrata in vigore del codice) restano affidate, onde prendere vigore, ad un farraginoso sistema di proposte e concerti.

L'occasione di dominare il fattore tempo con riguardo al contenzioso pendente è andata, quindi, perduta in sede di attuazione della legge di delega n. 69 del 2001 .

L'attuale assetto ordinamentale ed organizzativo non sembra possa ricevere mutamento nell'attuale contingenza economica, che non vede all'orizzonte l'impegno di risorse aggiuntive per il nostro plesso di giustizia per incrementi di organici, sia del personale di magistratura che amministrativo, sia degli strumenti di supporto.

Le linee di indirizzo per contribuire al controllo del fattore e tempo nel processo si rinvencono ora nell'art. 37 del d.l. n. 98 del 2011, che responsabilizza i capi degli uffici giudiziari

in compiti di natura più strettamente gestoria - riferiti all'andamento complessivo dell'ufficio giudiziario di applicazione – con selezione degli obiettivi di riduzione della durata dei procedimenti e di ottimizzazione del rendimento dell' ufficio, il cui raggiungimento può dar luogo al riconoscimento di incentivi economici.

Si deve, quindi, far leva sul momento organizzatorio e gestorio a monte della chiamata in decisione di ogni singola causa, con sapiente lavoro degli uffici di segreteria (negli indirizzi dal capo dell'ufficio o di un magistrato delegato) aggregando gruppi di ricorsi omogenei e su questioni tematiche.

A ciò deve aggiungersi l'impegno virtuoso dei magistrati che privilegi la redazione in forma sintetica della sentenza, con tecnica che non renda oracolare il *decisum*, ma si pronunzi sul nucleo essenziale della questione controversa, non vanificando il diritto della parte costituzionalmente garantito alla spiegazione delle ragioni del suo torto o ragione. Attiva deve essere al sensibilizzazione del foro ad attenersi a sua volta alle ridette regole di sinteticità, con individuazione negli atti di parte, senza ridondanze e ripetizioni, dei termini essenziali del *thema decidendum* su cui poi debba innestarsi la cognizione e la decisione del giudice.

In tali linee si sono mossi il Presidente del Consiglio di Stato e da ultimo il C.P.G.A. con il recente deliberato del 13 settembre 2011 ed esse, nell'immutato quadro normativo e contingenza economica, appaiono le uniche percorribili.

Non deve, però, trascurarsi il recupero di risorse economiche da destinare al potenziamento degli uffici giudiziari con un'attenta rivisitazione delle singole voci di spesa nel bilancio degli organi di giustizia amministrativa, con attenzione particolare agli oneri per i corrispettivi di locazione di talune sedi dei T.A.R., che potrebbero essere reperite fra gli immobili che lo Stato intende dismettere per fronteggiar il *deficit* di bilancio.

Quanto alle risorse umane - che sono sicuramente poche rispetto ai numeri del contenzioso - va auspicato il massimo rigore nell'impiego dei magistrati, restringendo in un ambito di

eccezionalità i casi di collocamento fuori ruolo ed eliminando ogni forma di riduzione del carico di lavoro per l'assegnazione a compiti diversi da quelli di istituto, rendendo comune a tutti, senza eccezioni, la non facile missione di rendere ragionevole la durata del processo amministrativo.