

Il tempo del processo come bene della vita^{*}

di

Maria Alessandra Sandulli

SOMMARIO:

Premessa; I. Considerazioni generali; I.1 Il mistero del tempo; I.2. Tempo e diritto ; I.3. Il tempo nel diritto pubblico ; I.4. Tempo e processo ; I.5. Il problema della deriva verso un'eccessiva prevalenza degli interessi economici sul diritto di difesa; II. Il tempo del processo come bene della vita; II.1. Il problema della ragionevole durata del processo; II.2. L'attualità del tema e l'individuazione del "vero" tempo del processo configurabile come bene della vita; II.3. Lo "speciale" valore del giusto processo amministrativo; II.4. I requisiti minimi del "giusto processo"; III. La deriva verso una prevalenza del processo breve sul processo giusto; III.1. La tendenza alla contrazione del diritto di difesa; III.2. La sentenza in forma semplificata; III.3. Il d.l. n. 90 del 2014 convertito nella l. n. 114 del 2014: l'obbligo di decidere sugli appalti in forma semplificata e la contrazione degli scritti difensivi; III.4. Il valore della motivazione della sentenza; III.5. Suggestimenti per migliorare l'efficienza senza incidere sulla qualità del processo. III.6. La necessaria riappropriazione del "ruolo" della giustizia amministrativa; IV. Il tempo del processo e le nuove tecnologie.

* Relazione al 60° Convegno di studi amministrativi - Varenna, 18-20 ottobre 2014. Versione provvisoria. La letteratura in argomento è vastissima. Le citazioni nel testo non sono quindi assolutamente esaustive e si riferiscono ad alcuni studi più specifici ai quali, conseguentemente, si rinvia anche per ulteriori indicazioni bibliografiche.

Premessa

In un convegno su diritto e economia si pone giustamente l'accento sul processo.

L'indipendenza e il buon funzionamento della giustizia sono dichiaratamente assunti dalla Commissione europea come condizione indispensabile per la fiducia dei cittadini e degli investitori, nonché per la mutua fiducia nello Spazio europeo della giustizia.

La Commissione ha pertanto pubblicato a marzo scorso la 2° edizione del “*tableau de bord*” della giustizia nell'UE per misurare l'efficacia dei diversi sistemi.

La lettura del rapporto dimostra peraltro significativamente come il parametro della efficienza, legato alla durata dei processi e al tasso dei giudizi pendenti, è sempre valutato in concorso con quello della qualità, legato ai sistemi di verifica e di valutazione delle giurisdizioni e a quello dell'indipendenza, quale essa è percepita all'esterno.

Il miglioramento di tutti e tre questi parametri, in necessario concorso tra loro, è stato individuato tra gli obiettivi del sistema europeo.

E il rapporto del tavolo di lavoro espressamente sottolinea la rilevanza di tutti i profili, mettendo in luce come la giustizia deve avere costi di accesso abbordabili e che non basta che la giustizia sia fatta, ma occorre che essa sia percepita come tale. Ciò, come illustrerò meglio più avanti, significa che attraverso la lettura delle sentenze la comunità deve poter comprendere ed apprezzare il ragionamento logico seguito dal giudice e valutarne la coerenza e l'imparzialità.

Purtroppo l'Italia non ha fornito i dati sulla g.a., ma anche la g.o ha un cd *clearance rate* adeguato, ovvero il rapporto tra processi intrapresi e processi terminati è a favore di questi ultimi (anche se l'arretrato è ancora molto alto, così come sono ancora troppo lunghi i tempi di quei processi, con conseguente assoluta illogicità di ogni ipotesi di riunificazione delle giurisdizioni).

Anche l'indicatore della qualità è buono e in crescita (da 2,8 su 4 del 2010 si è passati a 3,5 su 4 nel 2012).

Medio alto, peraltro, il *budget* dello Stato per il funzionamento degli organi giudiziari.

È invece purtroppo ancora decisamente basso il livello di percezione dell'indipendenza.

Questi dati sono molto importanti per le riflessioni che sto per svolgere sul tempo del processo.

Così come è importante la Raccomandazione adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 17 nov. 2010, tenendo conto del lavoro svolto dal Consultative Council of European Judges (CCJE) e dalla European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), sul tema, anche in questo caso strettamente interrelato, dell'indipendenza, efficienza e responsabilità dei giudici.

È significativo il richiamo all'accento posto in via primaria dalla Raccomandazione sulla "qualità".

L'efficienza è sempre indicata come idoneità a fornire decisioni "di qualità" in un tempo ragionevole, cui si aggiunge l'obbligo del giudice di assicurare l'efficiente gestione delle pronunce di cui è responsabile, ivi inclusa la loro esecuzione (31).

La Raccomandazione pone poi specificamente l'accento sulla garanzia di una giusta partecipazione di tutte le parti (pt. 60) e sulla motivazione: i giudici devono dare chiare giustificazioni delle loro decisioni in uno stile chiaro e comprensibile (pt. 63).

Ne emerge, anche qui giustamente, una primaria attenzione alla qualità delle decisioni e il dato temporale non è mai affermato in modo assoluto, ma è sempre coerentemente legato alla ragionevolezza e alla dovuta diligenza (pt. 62), evidentemente in rapporto alla complessità delle questioni affrontate e alle forze organizzative a disposizione.

In estrema sintesi, si afferma che è necessario che i giudici adottino decisioni di qualità in un tempo ragionevole per soddisfare le legittime aspettative e rispettare le decisioni della CEDU.

Si sottolinea, quindi, espressamente la complementarietà tra efficienza e indipendenza: al pt. 37 si legge a tale proposito significativamente che l'efficienza investe il ruolo del giudice nel sistema giurisdizionale, dal quale il popolo attende chiarezza, velocità, economicità dell'organizzazione, cortesia, sensibilità ed efficienza nella tutela dei diritti e nella determinazione degli obblighi delle parti.

E ancora, che i giudici devono rispettare le decisioni e gli indirizzi dei responsabili delle Corti per migliorare l'efficienza, purché non interferiscano o compromettano la loro indipendenza. (pt. 38); e che *"l'efficienza si riferisce sia all'aspetto qualitativo che quantitativo"*.

Il tema che mi è stato chiesto di affrontare non può a mio avviso prescindere da tali fondamentali premesse.

I. Considerazioni generali

I.1 Il mistero del tempo

Le riflessioni sul tempo hanno sempre un enorme fascino, che si lega alla complessità del concetto e al grande alone di mistero che comunque lo circonda.

Quando Sandro Pajno mi ha proposto il titolo di questo intervento, mi è subito tornato in mente il passaggio delle Confessioni di S. Agostino, in cui si legge: “*se nessuno me lo chiede, io so che cosa è il tempo, ma a chi mi chiede di spiegarglielo non ci riesco, non lo so*”.

La filosofia classica distingueva significativamente tra *chronos* che è il tempo «cronologico» e *kairos*, che è il tempo degli atti, delle scelte e delle passioni.

Il tempo del cronografo, legato alla definizione datane da Aristotele nel IV libro della “Fisica” e secondo la quale il tempo sarebbe “il numero del movimento secondo il prima e il poi”, è infatti un tipo di tempo “esterno”, ovvero un tempo che prescinde dalla percezione intima che invece l’uomo ha dello scorrere della vita e della storia e che sarebbe riduttivo identificare nel mero passare di ore, anni, secoli. Le tradizionali dimensioni del tempo (passato, presente e futuro) finiscono infatti spesso per confondersi. Gli studi post-aristotelici si sono perciò rivolti alla ricerca di un tempo “interno”, in cui lo stesso S. Agostino vede una “dimensione dell’animo”, fino agli esiti radicali del pensiero del novecento, espressi nelle parole dello scrittore Hanif Kureishi: “Viviamo tutti contemporaneamente”.

Anche i grandi poeti e scrittori sono stati spesso ammaliati dal fenomeno del tempo: nella letteratura antica possiamo esemplificativamente ricordare il poema didascalico “Le opere e i giorni” di Esiodo, che indica all’uomo i tempi giusti del lavoro agricolo, o il più noto “Carpe Diem” di Orazio, mentre a nessuno sfugge la particolare prospettiva sul tempo offerta da Seneca nel “De brevitate vitae”. Anche Dante si sofferma sul tempo, mostrandone nella Divina Commedia una concezione ciclica. La caducità del tempo attrae nuovamente Foscolo (nella poesia “Alla sera”) e Leopardi (nelle “Operette morali” e nell’indimenticabile carne dedicato a “L’infinito”). Al «rumore del tempo» Giacomo Manzoni ha dedicato la sua opera musicale, nella quale ha inteso contrapporre il tempo effimero del nostro quotidiano con il silenzio dell’universo. Nel Novecento, tra gli altri, mi tornano alla mente soprattutto le poesie di Giuseppe Ungaretti nella raccolta “Sentimento del tempo” e il romanzo “La coscienza di Zeno”, in cui Italo Svevo disegna nel tempo narrativo la confessione di un’inetitudine.

Numerosi, naturalmente, anche i riferimenti nella letteratura straniera. I primi vanno a Marcel Proust (“La ricerca del tempo perduto”), a Charles Baudelaire (che nella poesia “Ubriacatevi” canta la fuga dal grave peso dello scorrere del tempo affogandolo nel vino), al notissimo “Ulisse” di James Joyce, ma anche a “Il peso del tempo” di Lutz Seiler, ai racconti visionari di Jorge Luis Borges, come alla sua “Nuova confutazione del tempo” (che ripercorre il concetto di tempo nella filosofia classica, da Platone a

Schopenhauer), alle elegie di Anna Achmatova nella struggente raccolta *“La corsa del tempo”* e al saggio di Margherite Yourcenar *“Le temps c’est grand sculpteur”*, che rappresenta il tempo nella duplice veste di falce distruttrice e di forza creatrice, che modella il divenire del mondo.

Naturalmente, la massima attenzione al fattore temporale è stata tradizionalmente dedicata dai filosofi. Ricordiamo tutti i paradossi con cui Zenone sfidava in modo provocatorio la nozione comune di tempo (tra cui il notissimo fenomeno di Achille che non raggiunge mai la tartaruga). Platone, in termini opposti ad Aristotele, descriveva invece il tempo come “l’immagine mobile dell’eternità”. Di grande interesse, anche la contesa tra Newton e Leibniz, sul tempo assoluto: mentre il primo, coglieva il tempo, come lo spazio, come un contenitore di eventi, Leibniz riteneva che tanto il tempo che lo spazio fossero un apparato concettuale che descriveva le interrelazioni tra gli eventi. Le riflessioni sul tempo hanno avuto poi una svolta radicale con gli studi di Kant e con la “Fenomenologia dello spirito” di Hegel, a sua volta radicalmente sconfessata da Nietzsche. Un importante contributo si deve pure al filosofo francese Henri Bergson, che nel “Saggio sui dati immediati della coscienza” osservava che il tempo della fisica non coincide con quello della coscienza. Il tempo della prima infanzia è, ancora, al centro delle teorie sulla psicanalisi di Sigmund Freud. Fondamentali studi sul tempo sono stati svolti, inoltre, su posizioni tra loro antitetiche, da Edmund Husserl, da Heidegger e da Lévinas, mentre è sicuramente degna di nota l’idea che Hannah Arendt ha del presente, che ricostruisce come una “lacuna del tempo”, in cui sembra non esserci spazio né per la memoria, né per la storia e che manifesta la sua esistenza solo nel momento in cui si pensa.

Le citazioni potrebbero essere naturalmente molto più numerose.

La temporalità è del resto categoria imprescindibile della storia degli uomini. Senza il tempo non è possibile leggere i fatti come storia e valutarli nella loro esatta dimensione. Nella società moderna, il tempo è inteso come un bene economico, ma anche come misura della qualità della vita, una risorsa scarsa a valore unico, non moltiplicabile e non replicabile¹.

I.2. Tempo e diritto

Anche il fenomeno giuridico non ha alcun significato senza una dimensione temporale, che accompagna in ogni caso gli atti e gli effetti di qualsiasi condotta.

¹ P. QUINTO, *Il Codice del processo amministrativo ed il danno da ritardo: la certezza del tempo e l’incertezza del legislatore*, www.giustamm.it, 2009.

In un saggio del 2010², Sergio Agrifoglio rileva come anzi il tempo (nella sua accezione di scansione dei ritmi dell'agire) e il diritto (quale regola dell'agire) siano fatti della stessa sostanza e siano entrambi prodotto della società umana.

La relazione fra tempo e diritto è stata peraltro, forse anche per questa ragione, sempre conflittuale. Basti pensare al rapporto tra Crono e Zeus: Crono uccide tutti i suoi figli, tranne Zeus e questo, successivamente, lo evira. O ai Romani, che davano al Pontefice massimo il controllo del tempo, piegandolo al potere politico, fino a configurare un anno giuridico diverso da quello solare. Gli Stati greco-ortodossi hanno del resto mantenuto il calendario giuliano fino alla prima guerra mondiale, mentre i Paesi islamici continuano ad usare anche l'anno lunare. E gli esempi potrebbero continuare. È però un fatto che, una volta scansionato il tempo, l'uomo non ne ha più potuto prescindere e il diritto ha dovuto fare i conti col tempo, risultandone a sua volta inevitabilmente condizionato.

Diritto e tempo operano però in modo diverso rispetto all'agire umano.

Già Aristotele osservava, nei suoi studi, che, mentre il diritto è neutrale, il tempo incide e produce effetti sulle cose e sugli esseri umani.

Il reciproco condizionamento dei due fattori, che gioca, di volta in volta, a favore della stabilità (si pensi agli strumenti classici della decadenza e della prescrizione per “decorso del tempo”³, che privilegiano la definitività dei rapporti giuridici rispetto alla garanzia della legalità o, analogamente, all'irretroattività delle pene comminate a fronte di nuove esigenze storico-sociali, a tutela dell'affidamento nelle conseguenze giuridiche delle proprie condotte) o, all'opposto, della elasticità delle regole in un'ottica di progressivo adattamento al mutare del contesto (di cui è tipico esempio l'interpretazione evolutiva) è tema di estremo interesse per lo studio dell'evoluzione della scienza giuridica.

La relazione tra tempo e diritto è stata approfondita soprattutto da parte dei filosofi e dei sociologi.

Alfredo Galasso citava nel 2010 come ancora attuale nel tracciare l'ambito delle riflessioni filosofiche in argomento il testo “*Diritto e tempo*” di Gerhart Husserl, tradotto in Italia nel 1998. Di sicuro interesse anche gli studi del sociologo tedesco Niklas Luhmann e del filosofo del diritto Bruno Romano, i cui tratti essenziali sono stati efficacemente ricostruiti nel 2010 da Luigi Di Santo.

² Nella raccolta di scritti su *Tempo e diritto*, in memoria di P. Vitucci, curata da S. Mazzamuto, Napoli, Jovene, 2010.

³ In merito cfr., anche, S. PATTI, *Certezza e giustizia nel diritto della prescrizione in Europa*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1, 2010, 21.

In particolare, filosofi e i giuristi si sono variamente interrogati sul rapporto tra tempo e diritto in relazione alla configurabilità di regole “naturalì”, immutabili nel tempo e non condizionabili dalla storia: con riferimento alle atrocità della guerra, Gustav Radbruch, grande esponente del positivismo giuridico, autore della celebre formula sul torto legale, ha coniato il criterio della intollerabilità del comando ingiusto. Il diritto è ragione, che segue in quanto tale la via della giustizia e in questa sua veste non può essere influenzato dai mutamenti temporali oltre i limiti della tollerabilità. Tale conclusione, che ha il pregio di comporre etica e diritto, trova in qualche modo conforto nelle regole della comunità internazionale, che impongono, appunto, sul piano giuridico, la garanzia dei diritti fondamentali anche contro il potere normativo statale.

I civilisti hanno approfondito più degli altri giuristi il tema degli effetti del tempo sulle situazioni giuridiche, con riferimento essenzialmente alla prescrizione (ma anche all’immemorabile o all’usucapione), come testimonia la raccolta di scritti in memoria di Paolo Vitucci curata da Savino Mazzamuto nel 2010

La coscienza dello scorrere del tempo, e dell’evolversi delle situazioni e della realtà durante il suo passaggio incide peraltro inevitabilmente sull’interpretazione delle regole scritte, in una logica di coerenza con la storicità della vicenda umana. Il riconoscimento di un valore giuridico alla consuetudine integrativa (sempre a non ammettere addirittura quella *contra legem*) e alla c.d. “Costituzione materiale” sono le forme più evidenti del fenomeno, che è comunque costantemente sotto i nostri occhi.

Gli studi sulla retroattività e sulla tutela del legittimo affidamento confermano sotto altro profilo il conflitto sempre vivo tra esigenza di storicizzazione del diritto e esigenza di stabilità delle regole.

Significativamente l’art. 28 della Dichiarazione dei diritti dell’uomo e del cittadino del 1793 ha cura di precisare che “*un popolo ha sempre il diritto di rivedere, riformare e mutare la sua Costituzione: una generazione non può assoggettare alle sue leggi le generazioni future*”. Ma altrettanto significativamente l’ordinamento euro-unitario si preoccupa costantemente di ribadire il valore primario della “certezza del diritto”, quale regola fondamentale e irrinunciabile di civiltà giuridica, di cui il principio di irretroattività e la tutela del legittimo affidamento nella prevedibilità delle conseguenze giuridiche dei propri comportamenti e delle proprie scelte costituiscono innegabile corollario, imponendo una rivalutazione del criterio interpretativo che privilegia la *ratio legis* e l’intento perseguito dal legislatore nella redazione delle singole norme.

I.3. Il tempo nel diritto pubblico

Nel diritto pubblico, il rapporto col tempo è molto più stretto che nel diritto privato⁴. Nel già richiamato scritto su *“Tempo e diritto”* nella raccolta in memoria di Paolo Vitucci, Sergio Agrifoglio sottolinea che, a differenza del privatista, che vuole che il diritto disegni il presente, il costituzionalista guarda al tempo presente nel suo proiettarsi su *idealtypus* di società prefigurate nella Costituzione: ciò che consente di comprendere e giustificare concetti come quello di “norma programmatica”.

Massimo Luciani, nel suo *“Il dissolvimento della retroattività”*, ha definito più puntualmente il fenomeno come “retrovalutazione giuridica” del passato⁵, sottolineando come, anche quando statuisce per il futuro, il legislatore opera una valutazione giuridica del passato, nel senso che constata l’esistenza di fatti (normalmente giuridici) preesistenti e ne detta la disciplina. La legge, quindi, guarda sempre al passato, per quanto ora detto; al presente, perché gli interessi che stimolano il suo intervento sono dell’oggi; al futuro, perché si preoccupa sempre della propria stabilità e di produrre effetti nel tempo a venire.

La Costituzione non è diversa dalla legge quanto a considerazione di tutte e tre le dimensioni temporali, ma la sua peculiarità sta nella sua “tensione all’eternità”⁶

Ancora di più, come insegniamo ai nostri studenti, il diritto amministrativo è tradizionalmente condizionato dall’evoluzione della società e dal passaggio del tempo e ha nella sua essenza la necessità di seguirlo, finalizzando l’esercizio del potere, che, appunto per questo, non si consuma mai, al miglior raggiungimento del pubblico interesse, come esso si viene man mano configurando nel contesto sociale, politico ed economico, anche in rapporto agli altri interessi, tanto privati che pubblici, in gioco. E in

⁴ Fondamentali le riflessioni di T. MARTINES, *Prime osservazioni sul tempo nel diritto costituzionale*, in *Scritti in onore di Salvatore Pugliatti*, Milano, Giuffrè, 1978, vol. 3, 783 ss.

⁵ *Il dissolvimento della retroattività. Una questione fondamentale del diritto intertemporale nella prospettiva delle vicende delle leggi di incentivazione economica*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2007, pp. 1825-1840; 2089-2097,

⁶ Cfr. ancora M. Luciani, *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in *Rivista AIC*, n. 1/2013 (1° marzo 2013), nonché in Aa. Vv., *Dalla Costituzione “inattuata” alla Costituzione “inattuale” Potere costituente e riforme costituzionali nell’Italia repubblicana*, n. 103 dei *Quaderni per la storia del pensiero giuridico moderno*, Milano, Giuffrè, 2013, pp. 31-72: “la costituzione ambisce a prescrivere le regole del gioco di un ordinamento che vivrà come tale solo perché e fino a che quelle regole, dettate da quella costituzione, nella sua specifica identità sostanziale, dureranno” (ID, *L’interprete della Costituzione di fronte al rapporto fatto-valore. Il testo costituzionale nella sua dimensione diacronica*, in *Dir. soc.*, 2009, 22; e, già prima, in *Interpretazione costituzionale e testo della Costituzione. Osservazioni liminari*, in AA. VV., *Interpretazione costituzionale*, a cura di G. Azzariti, Giappichelli, Torino, 2007, 41 sgg.) “Tende, insomma, non solo all’eternità nell’ordinamento, ma all’eternità dell’ordinamento....Le costituzioni - vichianamente, potremmo dire - sono un fatto dell’uomo, e poiché è la storia la dimensione in cui l’uomo vive ed opera, la tensione ad aeternitatem delle costituzioni implica l’accettazione della prospettiva dinamica, nel senso che esse debbono raccogliere la sfida della storia e del cambiamento, accettando di essere in parte plasmate da quella stessa realtà sociale che hanno inteso plasmare. In altri termini: le costituzioni, sebbene manifestino una naturale inerzia, sono comunque destinate al moto”. Analogamente, M. ESPOSITO, *Ipotesi sulla evoluzione convenzionale del diritto costituzionale italiano*, in AA. VV., *Corte costituzionale e processo costituzionale nell’esperienza della Rivista “Giurisprudenza costituzionale” per il cinquantesimo anniversario*, a cura di A. Pace, Milano, Giuffrè, 2006, 332; Q. CAMERLENGO, *Contributo ad una teoria del diritto costituzionale cosmopolitico*, Milano, Giuffrè, 2007, 78 sg. Da ultimo, sul “rapporto tra l’eternità della costituzione [...] e il mutamento sociale” nella prospettiva della dottrina dell’elasticità costituzionale, L. PATRUNO, *L’elasticità della Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2012.

ciò sta, non solo, il fondamento di istituti come l'annullamento d'ufficio e la revoca, ma la stessa distinzione tra diritto soggettivo e interesse legittimo, che, diversamente dal primo, non ha una forza di resistenza assoluta, ma resta sempre recessivo rispetto alla necessità dell'amministrazione di rivedere le proprie scelte in ragione dell'interesse pubblico, come progressivamente configurato dall'indirizzo politico espresso dal legislatore.

E se anche l'istituto dell'annullamento ha dovuto, come sappiamo, cedere ad alcune fondamentali garanzie di certezza, che vedono prevalere la forza della stabilità legata al consolidamento delle situazioni per effetto del passaggio del tempo sulla mera esigenza di ricondurle alla legalità, proprio i limiti, tutt'altro che assoluti, all'annullamento e alla revoca ne hanno visto confermata la possibilità, privilegiando la garanzia dell'interesse pubblico, anche sopravvenuto, su quella della stabilità delle posizioni giuridiche.

Meno convincente, e anzi in inaccettabile contrasto con le conclamate esigenze di semplificazione e di garanzia delle libertà economiche, è invece il potere illimitato di dichiarare l'inefficacia dei titoli abilitativi "semplificati" (i.e. la SCIA⁷ e il silenzio-assenso⁸), che l'art. 21 della l. n. 241 del 1990 espone in ogni tempo alla dichiarazione di (inefficacia per) mancata formazione all'esito dell'accertamento tardivo della mancanza dei relativi requisiti o comunque del "contrasto con la normativa vigente" (art. 21, l. n. 241/1990). Al riguardo, significativamente il Consiglio di Stato, Sez. VI, nella recente sentenza n. 1413/2014, ha ribadito che, "anche aderendo alla tesi che attribuisce alla d.i.a. natura privata, esiste comunque un titolo abilitativo, che può considerarsi formato ... solo in presenza di tutti i presupposti di completezza e veridicità delle autocertificazioni, nonché degli altri documenti prescritti", e che solo a detto titolo abilitativo, "ove regolarmente formato", "corrisponde un legittimo affidamento dell'interessato", ricavandone la conseguenza che l'incompletezza o l'erroneità della relazione asseverata presentata dall'istante "costituisce ... causa di nullità" (recte inesistenza) del titolo abilitativo tacito, "anche in assenza di dolo del professionista incaricato, come può verificarsi in vicende complesse".

Ho ripetutamente denunciato la gravissima contraddittorietà del nostro ordinamento sotto questo profilo e il gravissimo pregiudizio che, per l'incertezza che essa determina negli investitori, ne deriva all'economia e alla competitività del Paese e non posso rinunciare a questa occasione per rappresentarlo⁹, confidando che le riforme *in itinere* possano presto risolvere il problema.

⁷ Sulle perduranti incertezze dell'istituto, da ultimo, M.A. SANDULLI, *Il regime dei titoli abilitativi edilizi tra semplificazione e contraddizioni*, in *Riv. giur. ed.*, fasc. 6, 2013, 301.

⁸ Sulla scia cfr. G. GRECO, *Ancora sulla scia: silenzio e tutela del terzo (alla luce del comma 6-ter dell'art. 19 L. 241/90)*, in *Dir. proc. amm.*, 2, 2014, 645.

⁹ Tra i più recenti contributi in argomento, M.A. SANDULLI, *Le novità in tema di silenzio*, in *Libro dell'anno del diritto 2014*, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 2014, 220.

L'esigenza di certezza, nel senso di definitività e dunque di stabilità, è alla base anche del principio di inoppugnabilità degli atti amministrativi e del "passaggio in giudicato" delle stesse pronunce giurisdizionali quando sia inutilmente decorso il termine di decadenza stabilito dalla legge per contestarli.

La fissazione di un termine "breve" per la proposizione dell'azione di annullamento (come riconosciuto anche dall'UE) costituisce invero una garanzia a presidio della stabilità delle decisioni amministrative e dei loro effetti e, conseguentemente, della certezza delle situazioni giuridiche¹⁰.

Anche per l'atto amministrativo nullo l'ordinamento, dal 2010, considera prevalente il valore della funzionalità rispetto a quello della stretta legalità (F. Luciani), la quale, però, riacquista preminenza a tutela di talune categorie di soggetti (quelli coinvolti in giudizi in cui si pretende di far valere l'efficacia di un provvedimento nullo), dando luogo ad un sistema complicato e di complessa interpretazione¹¹.

I.4. Tempo e processo

I termini acquistano una grande valenza anche nell'ambito del giudizio, dove individuano il lasso di tempo entro il quale o decorso il quale è possibile o necessario compiere un'attività processuale che dia impulso al giudizio o ne consenta il normale svolgimento secondo le tappe stabilite dal legislatore o, quando quest'ultimo lo preveda, dal giudice (C. Talice, V. Caianiello). Essi sono finalizzati a permettere un'ordinata trattazione della causa, stimolando le parti al compimento degli atti di loro competenza e garantendo a chi deve valutarli o difendersene un tempo sufficiente a farlo. Significativamente la giurisprudenza, prima, e il Codice del processo amministrativo, poi, hanno chiarito a tale ultimo proposito la natura perentoria anche del termine di presentazione delle memorie e dei documenti, non consentendone la derogabilità su accordo delle parti, sottolineando come esso sia imposto anche a tutela dei giudici e di una migliore cognizione e valutazione della controversia. A questi ultimi fini sono del resto stabiliti anche i nuovi termini dilatori per la trattazione dell'istanza cautelare introdotti dall'art. 55 c.p.a.¹².

¹⁰ F. MERUSI, nella *Relazione su La certezza dell'azione amministrativa fra tempo e spazio*, al Convegno di Varenna del 2002 (in *Atti*, Milano, 2003, 30), parlava a questo riguardo del "tempo alieno", come "tempo non della legge, ma del principio di buona fede e della tutela dell'affidamento".

¹¹ Sull'azione di nullità: B. SASSANI, *Riflessioni sull'azione di nullità*, in *Dir. proc. amm.*, 2011, 269; F. LUCIANI, *Processo amministrativo e disciplina delle azioni: nuove opportunità, vecchi problemi e qualche lacuna nella tutela dell'interesse legittimo*, in *Dir. proc. amm.*, 2012, 503 ss.

¹² Sulle ragioni e sulle logiche della nuova disciplina della fase cautelare, mi si consenta di rinviare a M.A. SANDULLI, *La fase cautelare*, in *Dir. proc. amm.*, fasc. 4, 2010, 1130 ss. e Id., *Procedimento cautelare* in A. QUARANTA – V. LOPILATO (a cura di) *Il processo amministrativo*, Milano, 2011, 483 ss. Sul tema cfr. più ampiamente C. CACCIAVILLANI, *Giudizio amministrativo di legittimità e tutele cautelari*, Padova, 2002; R. LEONARDI, *La tutela cautelare nel processo amministrativo. Dalla L. n. 205/2000 al codice del processo amministrativo*, Milano, 2011; F. FRENI (a cura di),

La previsione di termini di decadenza per l'esercizio delle facoltà processuali impone peraltro evidentemente la ricerca di un delicato punto di equilibrio tra garanzia di certezza e garanzia di giustizia (intesa come garanzia del diritto di azione), tale che nessuna delle due sia troppo privilegiata a detrimento dell'altra, scivolando, in un caso, nell'impossibilità di fare affidamento sulle decisioni amministrative e, nell'altro, nella perdita di effettività della tutela.

Lo dimostrano le numerose eccezioni di illegittimità costituzionale e comunitaria sollevate nei confronti delle disposizioni prescrittive dei suddetti termini.

Come noto, la Corte costituzionale si è tuttavia generalmente mostrata rispettosa delle scelte del legislatore, valutando “ragionevoli” e “congrui”, in relazione all'interesse pubblico delle questioni trattate o alla particolare fase del giudizio (priva di poteri di cognizione), non solo il termine di sessanta giorni previsto di norma per l'azione di annullamento degli atti amministrativi (“attesa l'ampiezza di esso e l'interesse generale alla sollecita definizione dei rapporti tra privati e pubblica amministrazione”¹³), ma anche i termini molto più brevi stabiliti in altri casi¹⁴. È nota del resto la posizione espressa dalla Consulta sul termine dimezzato di trenta giorni per l'impugnazione degli atti relativi alle procedure di affidamento degli appalti pubblici, previsto già dall'art. 19 del d.l. n. 67 del 1997 (conv. nella l. n. 135)¹⁵, espressamente ritenuto compatibile con la garanzia costituzionale del diritto di difesa, rilevando che il termine di trenta giorni (coincidente con quello attualmente previsto dall'art. 120 c.p.a.) “*non comprime, oltre i limiti della ragionevolezza e dell'effettività, il diritto di cui all'art. 24 Cost., poiché non riduce i tempi della preparazione delle necessarie difese al punto da pregiudicarne l'efficacia e la completezza, lasciando al ricorrente un congruo margine di valutazione*”. E analogo orientamento ha assunto la Corte di Giustizia¹⁶, considerando ragionevoli i termini fissati dagli ordinamenti nazionali a tutela dell'interesse pubblico alla certezza dei rapporti con le pubbliche amministrazioni, quando non siano tali da rendere sostanzialmente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti attribuiti dall'ordinamento europeo¹⁷. La stessa direttiva 2007/66/CE fissa del resto un limite minimo molto ridotto agli Stati membri per

La tutela cautelare e sommaria nel nuovo processo amministrativo, Milano, 2011, M.V. LUMETTI, *Processo amministrativo e tutela cautelare*, Padova, 2012.

¹³ Sent. n. 56 del 1979, a proposito della infondatezza della questione di l.c. dell'art. 21 l. TAR nella parte in cui non prevedeva una sospensione del termine di decadenza a favore del non abbiente che non avesse fatto domanda per il gratuito patrocinio..

¹⁴ *Ex multis*, oltre alle risalenti sentenze 13 novembre 1962, n. 93 e 28 giugno 1963, n. 118, che, in ragione della particolarità della materia e della fase del giudizio, hanno ritenuto la congruità di alcuni termini brevi del processo fallimentare, C. cost., 16 gennaio 1970, n. 10; 9 luglio 1974 n. 234; 11 giugno 1975, n. 138; 4 luglio 1979, n. 57.

¹⁵ Sent. 10 novembre 1999 n. 427.

¹⁶ *Ex multis*, Corte Giust. U.E., 12 dicembre 2002, C-470/99, *Universale-Bau AG*, punti 71-79; Id., 27 febbraio 2003, C-327/00, *Santex*, punti 50-66; Id., 28 gennaio 2010, C-406/08, *Uniplex*, punti 37-43

¹⁷ Cfr. per più ampie citazioni e riferimenti A. MARRA, *Il termine di decadenza nel processo amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2012, 136 ss. e gli AA. ivi richiamati.

garantire il diritto di agire in giudizio contro la violazione delle regole sulla concorrenza nell'affidamento degli appalti pubblici. Il richiamo alla Direttiva 66 impone di fermare l'attenzione sul significato del diretto intervento europeo in ambito processuale: si tratta di un'ulteriore tappa del processo di graduale uniformazione del diritto processuale degli Stati membri e di erosione del principio di autonomia procedurale: si passa dal limite negativo espresso nella forma del divieto di rendere praticamente impossibile la tutela dei diritti di origine eurounitaria al requisito positivamente stabilito della garanzia della tutela effettiva, elevando l'effettiva azionabilità processuale “*a componente qualificante della vita degli interessi che si specificano in situazioni soggettive di tipo europeo*”¹⁸. Anche se sul piano strettamente temporale, come anticipato, la valenza è molto ridotta, perché viene fissato un termine minimo alquanto breve, non si deve tuttavia trascurare la rilevanza che le nuove disposizioni eurounitarie attribuiscono alla conoscenza del contenuto motivazionale del provvedimento ai fini dell'individuazione del *dies a quo* per la proposizione dell'azione (cfr. Considerando 6 e 7 nonché art. 2 *quater*).

Il valore del tempo per percepire e valutare la lesione derivante da un atto deputato alla tutela di interessi pubblici e predisporre un'adeguata azione giurisdizionale per ottenerne l'annullamento (e, laddove occorra, la sospensione), e, all'inverso, per reagire alle avverse azioni giurisdizionali, seppure concordemente considerato recessivo rispetto a quello della certezza e della stabilità dell'assetto degli interessi pubblici, assunta a parametro di competitività del Paese, non deve essere, almeno teoricamente, costretto entro confini manifestamente inaccettabili. .

Emblematica del valore della certezza e della stabilità dell'assetto degli interessi pubblici è anche la soluzione fornita dal c.p.a. alla questione della pregiudiziale amministrativa, con la previsione, da un lato, di un breve termine decadenziale, per esigenze di stabilizzazione delle vicende coinvolgenti la p.A. e il pubblico interesse, e dall'altro, con la valorizzazione della rilevanza eziologica dell'omessa impugnazione. Parte della dottrina interpreta l'art. 30, co. 3, c.p.a. come conferma della funzionalizzazione del diritto di difesa contro provvedimenti lesivi di interessi legittimi alla tutela dell'interesse generale al corretto svolgimento dell'azione amministrativa, nella misura in cui detto diritto è stato strutturato in modo da collegare l'interesse personale del soggetto leso con l'interesse generale al ripristino della legalità, tramite la trasformazione del diritto a proporre l'azione di annullamento in un *onere* da rispettare per poter ottenere il pieno risarcimento del danno¹⁹. Ma anche a voler interpretare le conseguenze connesse alla omessa impugnazione come applicazione dei classici principi civilistici in tema di responsabilità,

¹⁸ M. RAMAJOLI, *Il processo in materia di pubblici appalti da rito speciale a giudizio speciale*, in G. GRECO (a cura di), *Il sistema di giustizia amministrativa negli appalti pubblici in Europa*, Milano, 2010.

¹⁹ E.M. BARBIERI, *Sulla funzionalizzazione degli strumenti di tutela contro i provvedimenti delle pubbliche amministrazioni lesivi di interessi legittimi*, in *Dir. proc. amm.*, 2011, 1198.

quali i principi della causalità giuridica e di auto-responsabilità, la predetta funzionalizzazione è certamente alla base della previsione di un breve termine decadenziale per la proposizione dell'azione risarcitoria, tale da condurre in tempi rapidi alla definizione dei rapporti di diritto pubblico e da consentire all'Amministrazione di provvedere ad un esame delle prospettazioni del ricorrente, valutando, in tempi ristretti, la possibilità di agire in autotutela.

Il rilievo delle esigenze di certezza e di stabilità dell'assetto degli interessi pubblici spiega, *a contrario*, perché non trovi applicazione il termine decadenziale in caso di contestazione del silenzio-inadempimento della p.a., avendo essa a fondamento, all'inverso, l'incertezza del rapporto giuridico protratta oltre il limite di tolleranza fissato dalla legge. Il termine annuale previsto dall'art. 31, co. 2, c.p.a. viene quindi inteso come mera presunzione legale assoluta, riguardante la persistenza dell'interesse ad agire in giudizio per il rilascio del provvedimento e, dunque, sanzione che incide soltanto sul piano processuale, senza determinare la perdita dell'interesse legittimo pretensivo sotteso all'iniziativa procedimentale di parte²⁰ (e, in ragione della predetta natura, senza soggezione alla sospensione feriale dei termini processuali²¹).

I.5. Il problema della deriva verso un'eccessiva prevalenza degli interessi economici sul diritto di difesa

La deriva verso un'eccessiva prevalenza degli interessi economici rispetto a valori primari della persona, come quello alla piena ed effettiva garanzia di un adeguato diritto di difesa, è però indubbiamente pericolosa. E chiunque abbia concretamente a che fare con la nostra materia sa perfettamente che l'apprezzamento della legittimità di un atto amministrativo, spesso legata a quella di una lunga serie di atti presupposti e alla complessa disamina di una vasta mole di documenti non sempre (al di là delle grida legislative) resi accessibili, non è in molti casi concretamente fattibile in termini brevi. Solo i ricorrenti più esperti, che hanno la possibilità (organizzativa, culturale ed economica) di avvalersi di patrocini più specializzati e più attrezzati potranno così "sperare" di riuscire a predisporre una difesa adeguata. Allo stato della giurisprudenza prevalente sui presupposti per la "piena conoscenza" dell'atto ai fini della decorrenza dei termini per la relativa impugnazione²², essi dovranno però in ogni caso agire spesso "al buio", senza cioè avere, nei ridotti termini fissati dalla legge, effettiva cognizione e consapevolezza dei vizi denunciabili e dovranno quindi esporsi, senza alcuna responsabilità, ad inutili dispendi economici (aggravati dalla difficoltà della difesa e dall'onerosità del contributo unificato) e, magari, anche alla condanna alle maggiori spese

²⁰ Cons. Stato, Sez. V, 27 maggio 2014, n. 2742.

²¹ TAR Lazio, Latina, Sez. I, 16 gennaio 2014, n. 15.

²² La questione era stata rimessa all'Adunanza plenaria con ordinanza Cons. Stato, Sez. VI, 11 febbraio 2013, n. 790 ma il Supremo Collegio non si è purtroppo pronunciato sul punto (Ad. plen., 20 maggio 2013, n. 14).

per liti che potrebbero rivelarsi temerarie e alle quali, una volta onerosamente intraprese, diventa oggettivamente non ragionevole rinunciare .

Al riguardo, in una sentenza dello scorso agosto²³ la Sezione III del Consiglio di Stato ha interpretato il combinato disposto degli artt. 79 Codice appalti e 120 c.p.a., riguardanti, rispettivamente, la comunicazione dell'aggiudicazione di una gara ed il termine di impugnazione della stessa, in modo coerente con la giurisprudenza eurounitaria. Scostandosi da opposte e prevalenti interpretazioni, il Collegio ha ritenuto che il termine di 30 gg. per l'impugnazione non decorra sempre dal momento della comunicazione, ma possa essere incrementato di un numero di giorni pari a quello necessario affinché il soggetto (che si ritenga) leso dall'aggiudicazione possa avere piena conoscenza del contenuto dell'atto e dei relativi profili di illegittimità (laddove questi non fossero oggettivamente evincibili dalla richiamata comunicazione). L'interpretazione – che garantisce al ricorrente di disporre del termine decadenziale in modo pieno ed effettivo, al fine di operare una scelta processuale consapevole, pur nel limitato tempo a disposizione - trae argomenti dalla altrettanto recente decisione della Corte di giustizia dell'8 maggio 2014, in causa C-161/13, che, sfiorando la questione dei ricorsi al buio, ha evidenziato come una possibilità, come quella prevista nell'ordinamento italiano dall'art. 43 c.p.a. di sollevare motivi aggiunti *“non costituisce sempre un'alternativa valida di tutela giurisdizionale effettiva”*, costringendo, in taluni specifici casi, gli offerenti ad *“impugnare in abstracto la decisione di aggiudicazione dell'appalto, senza conoscere, in quel momento, i motivi che giustificano tale ricorso”* (punto 40).

L'interpretazione del Consiglio di Stato tempera, quindi, le esigenze acceleratorie, di cui è portatore il citato art. 120 c.p.a. ed il rispetto del principio secondo il quale solo dalla piena conoscenza dell'atto censurato (o comunque dalla sua piena conoscibilità) inizia a decorrere il termine per la sua impugnazione: temperamento peraltro nella specie agevolato dalla disciplina dell'accesso agli atti di gara prevista dal Codice dei contratti pubblici.

II. Il tempo del processo come bene della vita

II.1. Il problema della ragionevole durata del processo

Le precedenti considerazioni aprono la strada a quello che, chiaramente, rappresenta il tema centrale di questo intervento: quando si parla di “tempo del processo” si fa invero essenzialmente riferimento alla durata complessiva del giudizio, ovvero al tempo

²³ Cons. Stato, Sez. III, 28 agosto 2014, . 4432.

necessario per “definire” la controversia e pervenire ad una situazione di certezza in ordine all’assetto degli interessi portati in giudizio.

Tradizionalmente, la garanzia del diritto di difesa, come diritto ad una tutela effettiva e non meramente teorica, è infatti associata al diritto ad una decisione da parte di un giudice imparziale entro un tempo “ragionevole” (*i.e.* “utile” a consentire anche in concreto la soddisfazione della pretesa del ricorrente, in caso di fondatezza della sua azione, e a permettergli comunque di avere sollecitamente contezza della situazione, e delle eventuali decisioni da assumere in caso di soccombenza)²⁴.

Il tempo assume quindi rilievo autonomo come bene della vita anche nello svolgimento del processo. A tale ultimissimo proposito ricordo che la Corte costituzionale, nella recente ordinanza n. 124 del 2014²⁵, in linea con gli insegnamenti della Corte EDU²⁶, ha interpretato l’art. 2-*bis*, comma 3, l. n. 89/2001 (nella parte in cui, dopo il decreto sviluppo, limita la misura dell’indennizzo liquidabile “*al valore del diritto accertato dal giudice*”) nel senso della spettanza dell’equa riparazione per la lesione del diritto alla durata ragionevole del processo a tutte le parti di esso, ivi compresa la parte risultata interamente soccombente nel processo presupposto (con unica esclusione del soccombente condannato per responsabilità aggravata *ex art.* 96 c.p.c.).

E’ sicuramente in quest’ottica che mi è stato chiesto di affrontare il tema del tempo del processo e della sua configurazione come “bene della vita”.

Prima di entrare nel vivo dell’argomento, mi sembra peraltro opportuno rimarcare che il problema della durata del processo, che, come anticipato, tradizionalmente si intreccia con quello dell’incidenza dello *ius superveniens* nei rapporti non ancora definiti, assume nell’attuale congiuntura una valenza ancora più forte.

Il deprecabile fenomeno di vera e propria schizofrenia legislativa a cui abbiamo assistito negli ultimi anni impone invero, come ricordava proprio in questa sede Natalino Irti nel 2010, una costante opera di supplenza da parte degli organi giurisdizionali, che, accrescendo il ruolo dell’interpretazione²⁷, rafforza il legame tra la soluzione del caso concreto e il contesto, necessariamente anche storico-temporale, nel quale essa si

²⁴ Sull’importanza del tempo del processo cfr, da ultimo, R(OB). CHIEPPA, *Il giudice amministrativo e il mercato: verso una nuova dimensione economica del processo amministrativo?*, Relazione al Convegno *Giustizia amministrativa e crisi economica*, svoltosi al Consiglio di Stato il 26 settembre 2013, in *Atti*, Roma, 2014, che “*l’effettività della tutela e la certezza del diritto vengono vanificate se la decisione del giudice arriva oltre un ragionevole tempo di attesa*”.

²⁵ Corte cost., ord. 9 maggio 2014, n. 124.

²⁶ Corte EDU, 19 febbraio 1998, Paulsen-Medalen e Svensson c. Svezia, 149/1996/770/967. Del resto, relativamente alla durata del processo civile, le sezioni unite della Corte di Cassazione hanno riconosciuto detta tutela anche alla parte non costituita in giudizio, nei cui confronti la decisione è comunque destinata ad esplicare i suoi effetti (Cass., Sez. un., 14 gennaio 2014, n. 585).

²⁷ Ho affrontato questo tema nella Relazione al Convegno AIPDA di Trento del 2012, in *Atti*, Napoli, ES, 2013.

inserisce. L'interprete, per quanto rigorosamente intenda il suo ruolo in rapporto alla lettera e alla *ratio* della legge che è chiamato ad applicare, non riesce infatti evidentemente a prescindere dall'evoluzione economica, culturale e anche socio-politica del quadro nel quale viene a decidere.

Nel già richiamato saggio di Luigi Di Santo, a proposito del ruolo centrale del processo, si afferma che *“l'esperienza giuridica trova la propria incarnazione nello spazio e nei tempi del processo, dove passa, non indifferente, la vita”*. L'A. richiama in proposito l'insegnamento di Giuseppe Capograssi, in *“Giudizio, processo, scienza, verità”* del 1950, dove l'insigne filosofo e giurista ricorda che *“il processo tocca tutte le persone e tutti gli interessi”*, in un fenomeno *“magico”* che vede il ritorno del passato al presente, il tempo che si ripresenta e fa i conti con la coscienza del giudice, assente, terzo, al momento del fatto. Il tempo passa e la coscienza del giudice opera una sintesi originale e trasformatrice del fatto passato in regola presente con effetti nel futuro. Da qui l'affermazione della centralità della *“rilevanza filosofica ed umana del processo, quale luogo spazio-temporale in cui libertà e responsabilità si intrecciano per rinnovare la coscienza giuridica”* e il richiamo al pensiero di Gerard Husserl, per sottolineare che la *“via temporale del giudice”*, che l'A. definisce *“uomo del passato”*, delinea il processo di applicazione del diritto nel richiamo della dimensione temporale del passato al presente, ma l'attività ermeneutica che viene promossa attraverso l'azione giurisdizionale rinnova il giuridico per il futuro al quale appartiene l'uomo nell'istituzionalizzarsi²⁸. Analoga rappresentazione della attività del giudice si rinviene nel noto scritto di P. Calamandrei, *Il giudice e lo storico*²⁹ del 1939 e nel volume di G. Pace, *Il diritto transitorio con particolare riguardo al dritto privato*³⁰, dove si legge che *“il giudice non applica il diritto se non intellettualmente, nel senso che compie le operazioni mentali necessarie per accertare la sussumibilità di certi fatti in certe norme; ma giuridicamente quell'applicazione è già avvenuta da un pezzo... Ne concludo che il giudice non applica veramente, giuridicamente, il diritto, ma accerta l'antecedente sua spontanea, automatica applicazione”*.

In una realtà sempre più fluida e in un contesto normativo in continuo divenire e, mi si consenta l'espressione, sempre più drammaticamente incerto, il problema, classico, della durata del processo si carica dunque di nuovi profili, irrimediabilmente legati all'alto grado di possibilità che, nel corso del giudizio, la soluzione che la controversia avrebbe

²⁸ Per la costruzione del giudice come *“uomo del passato”* in quanto soggetto che opera retrospettivamente riproducendo un pezzo di realtà precedentemente data i cui punti di appoggio si trovano nel passato, G. HUSSERL, *Diritto e tempo*, in G. HUSSERL (a cura di) *Diritto e tempo. Saggi di filosofia del diritto*, trad. it. di R. Cristin, Milano, 1988, 142 ove pure viene notato come il giudice operi rispetto a circostanze e fatti che gli sono *“dati”* in quanto sono temporalmente *pre-dati* alla sua azione. Per un'applicazione originale delle riflessioni di Husserl al rapporto tra procedimento e processo, G.D. COMPORATI, *Tempus regit actionem. Contributo allo studio del diritto intertemporale dei procedimenti amministrativi*, cit., 77.

²⁹ in *Riv. dir. proc.*, 1939, 105 ss. Si vedano anche E. FAZZALARI, *Giudici, diritto, storia*, ora in *Conoscenza e valori. Saggi*, Torino, 1999, 122.

³⁰ Milano, 1944.

presumibilmente avuto al suo insorgere, per la sopravvenienza di nuove specifiche disposizioni di legge, ma anche a prescindere da essa, venga completamente ribaltata al momento della sua definizione. Senza fare particolari sforzi esemplificativi, è sufficiente a tale proposito richiamare le numerose decisioni dell'Adunanza Plenaria e/o delle Corti Supreme interne e sovranazionali per rendersi immediatamente conto della rilevanza del fenomeno. E se, rispetto alle sopravvenienze normative, pur in assenza di un principio di irretroattività, è possibile far leva su quello dell'affidamento, i *révirement* giurisprudenziali, con i limiti individuati dalla Corte di cassazione per quelli con effetti decadenziali per il diritto di difesa, lasciano tendenzialmente senza tutela.

Se la stabilità delle situazioni giuridiche è, in sé, un valore da tutelare e se la sua acquisizione entro un congruo arco temporale è astrattamente configurabile come un bene della vita, che la Corte EDU ha ritenuto valutabile anche in termini economici, il rischio che il lasso di tempo necessario a definire un processo possa modificarne l'esito rappresenta un attentato ben maggiore agli interessi delle parti, caricando la sua "ragionevole" durata di un significato ancora più pregnante.

Anche se, paradossalmente, proprio la schizofrenia del legislatore e il suo non infrequente tornare su soluzioni già modificate (si pensi, per tutti, al numero dei componenti della Consob o alle proposte di riforma costituzionale in tema di riparto di competenze Stato-Regioni), potrebbe in alcuni casi far sì che la maggiore durata del processo riporti, al momento della sua definizione, "le bocce" tal quali erano al momento della sua introduzione, è infatti indubbio che, laddove ciò non accada, al danno derivante dal ritardo nel riconoscimento o disconoscimento delle proprie ragioni, e dunque dalla lesione del mero bene "certezza", le rivisitazioni normative e giurisprudenziali del sistema potrebbero far aggiungere, per la parte che per il loro effetto risulti soccombente, quello della perdita di un vantaggio che un processo più breve le avrebbe prevedibilmente assicurato. Ciò che, oltretutto, la vedrebbe esposta al pagamento di oneri di giustizia (in termini di contributo e di spese processuali) difficilmente ipotizzabili al momento della proposizione del giudizio.

Il tema delle sopravvenienze normative nel corso del giudizio amministrativo o successivamente al giudicato rappresenta un interessante esempio di come esigenze equitative abbiano condotto in passato ad un compromesso tra il principio per cui la durata del processo non deve andare in danno della parte vittoriosa e quello della dinamicità e continuità dell'azione amministrativa retta dal principio di legalità, identificando nel momento della notificazione della sentenza il limite temporale di rilevanza dello *jus superveniens*. Un recente riesame della questione, alla luce delle novità recate dal c.p.a. in punto di effettività della tutela e di soddisfazione della pretesa sostanziale dedotta in giudizio, ha condotto ad escludere il rilievo della notificazione

(come in passato già evidenziato dalla dottrina, ricordo per tutti F.Satta³¹) della pronuncia, distinguendo, piuttosto, tra accertamento pieno e non pieno del rapporto controverso (idealmente collegandosi a considerazioni svolte da G. Greco nel suo *L'accertamento autonomo del rapporto* del 1980) e, quindi, tra sopravvivenza o meno di spazi liberi da colmare con nuove valutazioni della p.A.³² e, in caso di accertamento non pieno, sottoponendo la normativa sopravvenuta ad un giudizio di compatibilità processuale e procedimentale ai fini della sua applicazione³³. Seppure con tali limiti, viene dunque confermata la potenziale rilevanza delle sopravvenienze e, dunque, l'influenza che la durata del giudizio potrebbe avere sugli esiti dello stesso³⁴.

La gravissima situazione di incertezza economica che ha colpito il mondo occidentale impone, sotto altro profilo, una maggiore rapidità di scelta, che, evidentemente, si traduce, a sua volta in una plusvalenza della sollecita “definizione” dei rapporti controversi, che inevitabilmente incide sulle decisioni che le parti dovranno assumere per la cura dei propri interessi personali (si pensi all'impugnazione di un concorso o di una nomina) e patrimoniali (si pensi all'impugnazione di un'autorizzazione all'esercizio di un'attività commerciale o alla realizzazione di un immobile ovvero all'impugnazione degli atti di affidamento di un appalto pubblico).

E la consapevolezza di tale situazione è ben palese nel fatto che il valore del tempo nella definizione delle situazioni giuridiche che vengono in relazione con gli interessi pubblici è ormai riconosciuto dalle norme che, progressivamente, hanno ammesso (nel 2009) il risarcimento del danno da ritardo nella conclusione del procedimento amministrativo (che, condividendo la posizione più garantista, ritengo possibile riconoscere a prescindere dalla fondatezza della pretesa sostanziale e riferire anche all'interesse legittimo oppositivo alla conservazione di una specifica utilità nei procedimenti d'ufficio³⁵) e, da ultimo (nel 2013), sia pure in via programmatica e “sperimentale”, il diritto delle imprese a un indennizzo per ogni giorno di ritardo nella conclusione del procedimento, indipendentemente dalla prova del pregiudizio subito e dalla sussistenza dell'elemento psicologico³⁶.

In tema di danno da ritardo, l'evoluzione del quadro normativo di riferimento, in una con il principio di atipicità dell'illecito (che consente, previo giudizio di meritevolezza

³¹ F.SATTA, *Giustizia amministrativa*, Padova, 1997, 490.

³² Cons. Stato, Sez. VI, 19 giugno 2012, n. 3569.

³³ Cons. Stato, Sez. VI, 26 marzo 2014, n. 1472.

³⁴ Sulle tematiche degli effetti del giudicato amministrativo e sul rapporto tra ottemperanza al medesimo e principi di certezza del diritto e effettività della tutela, cfr. per tutti l'ampia e completa monografia di G. MARI, *Giudice amministrativo ed effettività della tutela*, Napoli, 2013.

³⁵ Cfr. da ultimo sul punto, R. CAPONIGRO, *Il tempo come bene della vita*, in www.giustizia-amministrativa.it.

³⁶ Sui limiti della disposizione, mi si consenta peraltro, il richiamo a M.A. SANDULLI, *Le novità in tema di silenzio*, cit.

degli interessi, di offrire tutela ad una pluralità di situazioni soggettive connesse con l'esercizio del potere), ha condotto a ritenere superato l'assunto secondo cui l'interesse al rispetto del termine procedimentale di cui all'art. 2 l. n. 241 non avrebbe ad oggetto la tutela di interessi sostanziali; l'assunto, basato sulla natura procedurale della regola violata, trascura gli interessi che quella stessa regola è diretta a tutelare, i quali ben possono avere carattere sostanziale, ove si consideri che la previsione di un termine è diretta a conferire certezza temporale e prevedibilità all'azione amministrativa, ingenerando nel richiedente un'aspettativa al rispetto di esso. Si tratta, quindi, di situazioni a carattere sostanziale diverse dall'interesse al conseguimento dell'utilità finale, ma non per questo prive di rilevanza giuridica³⁷.

In questo senso sembra orientarsi – seppure faticosamente e in discontinuità con le pronunce della Plenaria n. 7/2005 e n. 13/2007, antecedenti, però, alle novità del 2009 – anche la giurisprudenza del Consiglio di Stato (salvo poi rigettare la domanda risarcitoria per mancanza dell'elemento soggettivo o della prova del danno effettivamente subito): in una recente sentenza della Sezione III viene chiarito che l'art. 2 bis l. n. 241 “*tutela in sé il bene della vita inerente alla certezza, quanto al fattore tempo, dei rapporti giuridici che vedono come parte la pubblica amministrazione, stante la ricaduta che il ritardo a provvedere può avere sullo svolgimento di attività ed iniziative economiche condizionate alla valutazione positiva della p.A., ovvero alla rimozione di limiti di rilievo pubblico al loro espletamento*”³⁸.

Del resto spingono verso il riconoscimento del tempo come bene della vita in sé e di un diritto soggettivo alla risposta (su cui da tempo Clarich³⁹ e più recentemente, tra gli altri, Caponigro⁴⁰) da ottenere in tempi certi le norme del c.p.a. che, da un lato, all'art. 133 attribuiscono alla giurisdizione esclusiva le controversie sul danno per inosservanza del termine procedimentale e, dall'altro, all'art. 7 includono nella giurisdizione di legittimità le controversie relative anche ad “omissioni”, comprese quelle risarcitorie, delle p.a.⁴¹, in tale modo distinguendo tra interesse legittimo al bene della vita finale e interesse alla definizione, quale ne sia l'esito, del rapporto amministrativo nei tempi predefiniti⁴².

L'esigenza di non “sprecare tempo”, oltre che energie, pubbliche e private, nello svolgimento di procedimenti complessi, ha inoltre indotto la giurisprudenza ad anticipare

³⁷ M. CLARICH e G. FONDERICO, *La risarcibilità del danno da mero ritardo dell'azione amministrativa*, in *Urb. e app.*, 2006, 67; G. MORBIDELLI, *Il tempo del procedimento*, in *La disciplina generale dell'azione amministrativa*, in V. CERULLI IRELLI (a cura di), Napoli, 2006, 263; P. QUINTO, *Il Codice del processo amministrativo ed il danno da ritardo: la certezza del tempo e l'incertezza del legislatore*, *www.giustamm.it*, 2009.

³⁸ Cons. Stato, Sez. III, 31 gennaio 2014, n. 468.

³⁹ M. CLARICH, *Termine del procedimento e potere amministrativo*, Torino, 1995, 29.

⁴⁰ R. CAPONIGRO, *Il tempo come bene della vita*, cit.

⁴¹ In argomento G. MARI, *L'azione di condanna al risarcimento del danno derivante dal mancato o ritardato esercizio dell'attività amministrativa*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Il nuovo processo amministrativo. Studi e contributi*, Milano, I, 2013, 289.

⁴² R. CAPONIGRO, *Il tempo come bene della vita*, cit.

l'azione giurisdizionale diretta a contestare in radice il potere di procedere delle Autorità indipendenti, dal provvedimento conclusivo alla comunicazione di avvio del procedimento d'ufficio⁴³. Relativamente all'avvio di un procedimento diretto ad accertare l'abuso di posizione dominante, il g.a. ha rilevato, infatti, che l'interesse legittimo oppositivo *“ha una connotazione del lato interno differente da quella che assumerebbe nei confronti dell'eventuale provvedimento afflittivo adottato a conclusione del procedimento”*: in tale secondo caso il bene della vita è costituito dal venir meno dell'accertamento dell'illiceità della condotta e della sanzione, mentre nel primo caso il bene della vita *“è costituito in primo luogo dall'arresto procedimentale, vale a dire dal non essere investito da quegli oneri di collaborazione che nei procedimenti in materia antitrust sono particolarmente intensi e sanzionati”*. E' confermata, quindi, la considerazione del tempo - nella specie identificato nel tempo dell'azione amministrativa necessario nei procedimenti particolarmente complessi - come bene della vita meritevole di autonoma tutela in via giurisdizionale⁴⁴. Al contempo è stato evidenziato come l'eventuale accertamento della radicale insussistenza del potere di procedere in capo alla p.A. consentirebbe all'Autorità di evitare un antieconomico dispendio di mezzi amministrativi, preservando il buon andamento dell'Amministrazione⁴⁵.

II.2. L'attualità del tema e l'individuazione del “vero” tempo del processo configurabile come bene della vita.

Oggi più che mai, dunque, il tema del “tempo del processo” come “bene della vita” riveste assoluta attualità.

A ciò si aggiunga che, come è già stato correttamente rilevato da un attento studioso del processo amministrativo, l'apertura alla risarcibilità degli interessi legittimi e dello stesso danno da mero ritardo determinano un ulteriore effetto negativo della dilazione temporale della decisione, che, rendendo più difficile la tutela in forma specifica - tradizionalmente realizzata per il tramite dell'annullamento e dell'effetto conformativo sulla successiva attività amministrativa -, rischia di far aumentare le ipotesi di ristoro economico per equivalente e la stessa somma dovuta a tale titolo, concretandosi in un *vulnus* anche per l'interesse pubblico⁴⁶.

⁴³ TAR Lazio, Roma, Sez. I, 26 gennaio 2012, n. 865. In argomento R. CAPONIGRO, *L'actio finium regundorum tra l'Autorità antitrust e le altre Autorità indipendenti*, in www.giustizia-amministrativa.it.

⁴⁴ R. CAPONIGRO, *Il tempo come bene della vita*, cit.

⁴⁵ R. CAPONIGRO, *L'actio*, cit.

⁴⁶ R. CAPONIGRO, *Il tempo come bene della vita*, cit., rilevando come *“molto spesso è proprio il decorrere del tempo a rendere irreversibile l'esecuzione dell'atto impugnato ovvero, nei provvedimenti di durata, a rendere più ampio lo spazio temporale in relazione al quale l'atto lesivo produce i suoi effetti pregiudizievoli, con conseguente necessità di tutelare la situazione lesa attraverso il rimedio risarcitorio”*.

Si consideri, a titolo esemplificativo, il rilievo che l'art. 122 c.p.a. attribuisce allo stato di esecuzione del contratto ai fini della decisione del giudice sulla dichiarazione o meno dell'inefficacia del contratto, con ruolo suppletivo del risarcimento per equivalente *ex art.* 124 c.p.a..

La vera questione, però, è un'altra e immagino che Sandro Pajno, conoscendo le mie opinioni al riguardo, mi abbia consapevolmente e forse anche un po' provocatoriamente affidato l'argomento: qual è il "vero" tempo del processo configurabile come "bene della vita"?

O, più esattamente, il "bene della vita" che l'ordinamento deve tutelare in riferimento alle tempistiche processuali è davvero la massima rapidità, ad ogni costo, della definizione della controversia, o, meno semplicisticamente, la "congruità" e la "ragionevolezza" della scansione temporale del giudizio, in un equo quanto imprescindibile contemperamento tra esigenze di certezza dei rapporti e necessità di soluzioni "giuste"?

Nelle primissime riflessioni su questo intervento, appuntate lasciando correre liberamente il pensiero a fine luglio in viaggio verso la magica terra islandese (un luogo fuori dal tempo, fonte di ispirazione ideale per questo tema), prima di leggere il programma generale del Convegno, avevo quindi pensato di inserirvi un sottotitolo: "tra certezza ed effettività".

Inevitabilmente l'argomento affidatomi si intreccia infatti con tali tematiche più generali. Esse sono state però affidate alla relazione di Massimo Luciani, che sicuramente ne tratterà, da par suo, al migliore livello teorico.

L'attenzione che da anni (e posso dire anzi tristemente da decenni) dedico alla certezza delle regole come principio fondamentale di civiltà giuridica e imprescindibile corollario della garanzia di effettività della tutela e, dunque, del "giusto processo"⁴⁷, e l'ambito più circoscritto del mio intervento rispetto a quello (di carattere più generale) chiesto al carissimo amico e insigne collega mi consentono peraltro di non rinunciare completamente al taglio che mi ero prefigurata e che in ogni caso, evidentemente, la riflessione richiestami deve a mio avviso seguire.

Per rispondere alla domanda sopra prospettata occorre muovere dallo scopo del processo: il fine ultimo della funzione giurisdizionale è quello di assicurare la tutela delle situazioni giuridiche soggettive all'esito di una valutazione equa e imparziale delle diverse posizioni.

⁴⁷ Sul punto si veda anche M. RAMAJOLI, *Giusto processo e giudizio amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, fasc.1, 2013, 100.

II.3. Lo “speciale” valore del giusto processo amministrativo

Ad esso, come noto, si aggiunge nel processo amministrativo quello di garantire “*la giustizia nell’amministrazione*” (ruolo primario riconosciuto al Consiglio di Stato dall’art. 100 Cost.)⁴⁸, di talché i giudici amministrativi non devono e non possono esaurire il loro compito nel trovare la migliore (*i.e.* “più giusta”) soluzione della controversia particolare ad essi sottoposta, ma, devono “aprofittarne” per enucleare dal sistema le regole alle quali le pubbliche Amministrazioni devono, eventualmente anche al di là del caso concreto, “conformare” la propria attività. Perché come ha scritto molto bene Filippo Patroni Griffi non sarebbe ammissibile in un ordinato Stato di diritto, che comportamenti di una pubblica Amministrazione già rilevati illegittimi dal giudice, sia pure con riferimento ad altre vicende, devono essere ripetutamente portati in giudizio per venire nuovamente sanzionati⁴⁹. Ne costituisce significativo esempio la vasta giurisprudenza che riconosce la persistenza dell’interesse all’azione di annullamento dei provvedimenti che, pur avendo esaurito i loro effetti, sono destinati ad essere reiterati in futuro (limiti alla circolazione nella stagione estiva; disciplina della propaganda elettorale; calendario venatorio, ecc.)⁵⁰. All’inesauribilità del potere amministrativo consegue infatti che, anche al di là della surrichiamata ipotesi di reiterazione, come magistralmente posto in luce da Mario Nigro⁵¹, la sentenza amministrativa non si esaurisce nell’effetto “costitutivo” di eliminazione dell’atto impugnato, ma ha anche un contenuto di accertamento e ordinatorio. Tanto da indurre ad interrogarsi sulla necessità di ammettere, senza i termini di decadenza che si giustificano per l’azione impugnatoria, un’azione di mero accertamento dell’illegittimità di atti o comportamenti non più suscettibili di produrre effetti lesivi, oltre che ai fini risarcitori (come già espressamente consentito dal sistema), al solo fine di conformare la successiva azione amministrativa⁵². In ciò sta la forza e la stessa ragion d’essere della giustizia amministrativa e ridurla alla mera definizione della specifica controversia (trasformandola in un “sentenzificio”, quale luogo di produzione di decisioni sostanzialmente immotivate), come già ebbi a dire a

⁴⁸ Mi si consenta il rinvio a M.A. SANDULLI, *Considerazioni conclusive*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Il ruolo del giudice. Le magistrature supreme*, Quaderni del Foro amm.-TAR, Suppl. al n. 7/8 del 2007, 141.

⁴⁹ F. PATRONI GRIFFI, *La sentenza amministrativa*, in S. CASSESE (a cura di) *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 2003, 4459.

⁵⁰ Per ampi riferimenti, cfr. ancora A. MARRA, *cit.*, 115 ss.

⁵¹ M. NIGRO, *Il giudicato amministrativo ed il processo di ottemperanza*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1981, 1163. La funzione conformativa delle sentenze amministrative è sottolineata anche da A. ANDREANI, *Dispositivo e contenuto decisorio della sentenza amministrativa*, in *Atti del XXVII Convegno di Studi amministrativi dell’Amministrazione provinciale di Como*, Milano, 1983; F. BENVENUTI, voce *Giudicato (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, XVIII, 892 e ss.; A.M. SANDULLI, *Il giudizio innanzi al Consiglio di Stato*, Napoli, 1963, 423; G. BARBAGALLO, *Stile e motivazione delle decisioni del Consiglio di Stato*, in G. PALEOLOGO (a cura di) *I Consigli di Stato di Francia e d’Italia*, Milano, 1998, che richiama per una sua espressa affermazione Cons. Stato, Ad. gen., 6 ottobre 1994, n. 236. Nella posizione più tradizionale E. GUICCIARDI, *La giustizia amministrativa*, Padova, 1954, 181 e ss. e E. CAPACCIOLI, *Per la effettività della giustizia amministrativa (saggio sul giudicato amministrativo)*, in *Imp. Amb. P.a.*, 1977, I, 3 e ss.

⁵² A. MARRA, *cit.*, 117.

proposito del superamento della pregiudiziale di annullamento, equivale a fare un pericoloso passo avanti verso la sua eliminazione. A nessun vantaggio – è bene evidenziarlo – di un mondo imprenditoriale ed economico, che sarebbe allora esposto all'arbitrio della pubblica Amministrazione, con quali riflessi sull'efficienza è purtroppo facile immaginare.

Ed è paradossale e contraddittorio che proprio in un momento in cui, anche e soprattutto in considerazione di questo ruolo interpretativo/conformativo, è stato correttamente riconosciuto al massimo organo della giustizia amministrativa un potere di nomofilachia analogo a quello già riconosciuto alla Corte di cassazione (potere che l'Adunanza Plenaria ha esercitato in questi anni ad altissimo livello), si voglia sostanzialmente svilire il ruolo degli altri collegi, con misure che, imponendo una irragionevole compressione dei tempi del processo e della decisione, impediscano il doveroso approfondimento da parte degli organi giudicanti delle delicate e complesse questioni giuridiche che, colpevole anche il modesto livello dei testi normativi, essi sono necessariamente chiamati a risolvere per rendere una “giusta” decisione della controversia e per tracciare corrette e “sicure” linee guida alla futura azione amministrativa. Il ruolo della pronuncia del g.a. è ben rappresentato dalla famosa osservazione di uno dei maggiori studiosi degli effetti della sentenza (C. Calabrò) secondo cui *“L’annullamento è la breccia attraverso la quale la funzione ... orientatrice della sentenza amministrativa penetra nelle linee di azione dell’amministrazione”*⁵³.

Inoltre, se si considera che, per un verso, l'ampiezza e la completezza dell'accertamento contenuto in una sentenza delimitano rigorosamente i confini entro cui è possibile ricorrere al giudizio di ottemperanza per contestare l'attività amministrativa successiva alla pronuncia giurisdizionale e di riedizione del potere amministrativo e che, per altro verso, – come ribadito dall'Adunanza plenaria nella sentenza n. 2/2013 – la concentrazione nell'alveo del giudizio di ottemperanza del maggior numero di questioni insorte dopo la pronuncia e correlate alla sua esecuzione realizza i principi di effettività della tutela e di durata ragionevole nel processo (nel cui ambito va iscritto il diritto di ottenere l'esecuzione della sentenza favorevole), se ne ricava la rilevanza della portata oggettiva del giudicato – in termini di completezza e grado di approfondimento – sui tempi – comprensivi dell'esecuzione - per pervenire all'effettiva soddisfazione della pretesa sostanziale⁵⁴.

A tale proposito viene in rilievo il principio di economia processuale, ritenuto compreso nella garanzia costituzionale della durata ragionevole del processo, e che, nella sua

⁵³ C. CALABRÒ, *Il giudizio di ottemperanza*, in *Studi per il centocinquantesimo del Consiglio di Stato*, Roma, 1981, III, 2022.

⁵⁴ Per un'approfondita e completa disamina del tema dell'ottemperanza al giudicato amministrativo, cfr. per tutti la monografia di G. MARI; *Giudice amministrativo ed effettività della tutela. L'evoluzione del rapporto tra cognizione e ottemperanza*, Napoli, 2013

componente *esterna* è diretto a prevenire il promovimento di nuovi inutili giudizi o gradi di giudizio, per il tramite dello sfruttamento razionale delle risorse del giudizio già promosso⁵⁵.

In ogni caso, anche il primo obiettivo (la “giusta” decisione della controversia), comune alla giurisdizione ordinaria, condiziona fortemente la risposta alla nostra domanda.

Troppo spesso, soprattutto nell’ultimo periodo, a fronte della incapacità dei nostri governanti di trovare soluzioni adeguate alla gravissima crisi economica che stiamo attraversando, se ne attribuisce la causa, con una sorta di assioma, ripetuto come una specie di mantra, ai tempi, ritenuti eccessivamente lunghi ed espressione di una burocrazia non efficiente ed antiquata, di conclusione dei procedimenti e a quelli di svolgimento dei processi⁵⁶.

L’OCSE, nello “Studio economico” del 2013 sull’Italia ha ripetutamente sottolineato gli effetti economici del malfunzionamento della giustizia, mentre alcune ricerche della Banca d’Italia hanno addirittura rilevato una correlazione tra scarsa attrattività del nostro Paese per gli investimenti esteri e lentezza della giustizia civile e tra questa e rallentamento della crescita (o stasi, o diminuzione) del PIL. E, come evidenziato anche nell’ambito di un Convegno svoltosi circa un anno fa sullo stesso tema a Palazzo Spada, trattasi di una consapevolezza ampiamente diffusa nell’opinione pubblica⁵⁷.

Le pagine dei quotidiani sono del resto costantemente occupate da articoli che proclamano la riduzione dei tempi della giustizia come una sorte di panacea di tutti i mali del nostro Paese, dimenticando (o fingendo di dimenticare?) che il vero ostacolo all’economia (e alla giustizia) è rappresentato dalla deprecabile e crescente incertezza del quadro normativo e dal cattivo funzionamento di molti apparati amministrativi; e che, ferma l’urgenza di risolvere in via assolutamente prioritaria il primo problema, il secondo non può essere combattuto senza assicurare una “buona” e “ponderata” giustizia contro l’uso illegittimo del potere.

Per combattere il preteso abuso del processo si rischia invero di esporre la collettività ad un incontrollato abuso del potere. Ciò che, ben più di qualche ritardo in una giustizia che peraltro (come anticipato in premessa ed evidenziato nelle Relazioni introduttive) è già tendenzialmente rapida e comunque è assai più rapida di quella ordinaria, costituisce inevitabile disincentivo a qualsivoglia investimento economico.

⁵⁵ L.P. COMOGLIO, *Etica e tecnica del giusto processo*, Torino, 2004, 88.

⁵⁶ G. PALMIERI, *I tempi della pubblica amministrazione e quelli del processo*, Relazione al Convegno su “Giustizia amministrativa e crisi economica”, svoltosi al Consiglio di Stato il 26 settembre 2013, in Atti, 2014.

⁵⁷ Cfr. le Relazioni e gli interventi al Convegno, su *Giustizia amministrativa e crisi economica*, cit.: e, in particolare, quelli di G. GIOVANNINI, *La legislazione della crisi e il ruolo del giudice amministrativo*, A. PAJNO, *Giustizia amministrativa e crisi economica*, G. SEVERINI, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali*. e G. PALMIERI.

II.4. I requisiti minimi del “giusto processo”

Le precedenti considerazioni inducono allora a formulare una domanda: vogliamo (o, meglio, possiamo davvero) rinunciare ai tempi “giusti”, i.e. necessari a garantire la certezza del rispetto della legalità, che, come è facile intuire, non coincide affatto con quella della definizione dei singoli rapporti?

L'effettività della tutela giurisdizionale è garantita dagli artt. 24 e 111 della Costituzione, dall'art. 47 della Carta di Nizza e dall'art. 6 della CEDU. Ed effettività ovvero buona qualità, della tutela, idoneità a raggiungere l'obiettivo di giustizia che presiede a qualsiasi processo, non può risolversi e anzi tendenzialmente confligge con una eccessiva compressione dei suoi tempi. Non si può in altri termini identificare nel processo *breve* l'archetipo del processo *giusto*⁵⁸.

La dottrina che si è occupata del concetto di giusto processo ha correttamente evidenziato come ad una dimensione *strutturale* o *procedurale*, relativa alle regole di funzionamento del giudizio, si accompagni una dimensione *funzionale* o *sostanziale* incentrata sull'effettività della tutela giurisdizionale, per cui il processo è “giusto” (e, dunque, ha i requisiti minimi per essere davvero un “processo”) solo se garantisce forme *adeguate* di tutela della posizione giuridica soggettiva fatta valere. e, dunque, assicura quella certezza del diritto che è data dalla prevedibilità delle decisioni e non coincide con la definizione dei singoli rapporti.

Il legame tra accezione procedurale e sostanziale di giusto processo – e, quindi, l'essere le tutele procedurali strumenti della giustizia sostanziale – è ben presente nell'art. 111, co. 1, Cost., che identifica quale elemento definitorio essenziale del giusto processo, unitamente alle garanzie procedurali della parità delle parti, del contraddittorio della terzietà del giudice e della durata ragionevole, l'*attuazione* della giurisdizione: come è stato evidenziato, l'espressione usata (“si attua”) esprime che il processo è giusto solo se realizza il fine della giurisdizione, rende cioè questa operante⁵⁹.

E la giurisdizione – intesa dalla recente giurisprudenza costituzionale e di legittimità quale “*servizio per la collettività, che abbia come parametro di riferimento l'efficienza delle soluzioni e la tempestività del prodotto-sentenza, in un mutato contesto globale in cui anche la giustizia deve adeguarsi alle regole della concorrenza*”⁶⁰ – è diretta non a sfociare in una decisione purchessia, ma in una pronuncia che, grazie all'effettivo dispiegarsi del contraddittorio e dell'istruttoria, possa soddisfare concretamente il bisogno di tutela dedotto in giudizio e ricondurre la giustizia nell'amministrazione.

⁵⁸ E. MARENGHI, *Il processo senza modello tra tempo e tutela*, Torino, 2014, 31.

⁵⁹ L. P. COMOGLIO, *Il giusto processo civile nella dimensione comparatistica*, in *Riv. dir. proc.*, 2002, 739.

⁶⁰ Cass., Sez. un., 9 ottobre 2008, n. 24883.

Il principio del giusto processo ha dunque una valenza relazionale o sistemica, quale formula in cui “*si compendiano – e dunque si coordinano e si integrano in sistema – tutte le diverse garanzie che attengono all’esercizio della funzione giurisdizionale, evitando il pericolo di una loro interpretazione e ricostruzione come entità a sé stanti che non necessitano di concretizzazioni applicative omogenee e interdipendenti*”⁶¹. Non si può poi trascurare che il principio di “ragionevole durata”, a differenza degli altri, viene espresso in valenza mediata dalla previsione legislativa, e dunque non già come pretesa immediatamente azionabile dal soggetto interessato, ma come mero parametro di indirizzo per il legislatore. Per ogni tipo di processo, quest’ultimo, dovrà allora garantire il rispetto di tutti i canoni individuati dall’art. 111, fondando la propria struttura sui principi di cui al secondo comma, primo periodo, e assicurando, all’esito di un’attenta ponderazione delle diverse esigenze, i tempi “adeguati” per la definizione del giudizio in un sistema che comunque riesca a garantire un accesso effettivo alla giustizia e una qualità della decisione⁶².

Il tempo che si impiega per raggiungere un dato obiettivo è tradizionalmente un problema di qualunque azione.

Un’azione troppo lenta diventa di fatto una “non azione”, perché non le consente di raggiungere il risultato voluto.

Percorrere la distanza che ci separa da un cinema, una stazione, un aeroporto, in un tempo troppo lungo rende di fatto inutile arrivarci; impiegare troppo tempo per un intervento chirurgico rischia di creare problemi cardiaci; allungare il parto può creare difficoltà respiratorie al feto; persino attraversare le strisce pedonali in un tempo più lungo di quello in cui è programmato il semaforo ne annulla la garanzia di sicurezza. Sin da piccoli del resto ci è stato insegnato che arrivare in ritardo a scuola può implicare la non ammissione alla lezione ed essere quindi equiparato all’assenza. Come non ricordare poi, in questo contesto, che alcuni Presidenti considerano “assenza” la mancata partecipazione puntuale alle chiamate preliminari delle cause in udienza, trattenendo il ricorso in decisione senza possibilità di vederlo richiamato?.

Ma è altrettanto vero che elementari esigenze di sicurezza hanno indotto tutto il mondo civile ad imporre limiti di velocità sulle strade, che un’esecuzione affrettata di un intervento chirurgico può portare a sottovalutare circostanze che possono avere

⁶¹ M. CECCHETTI, *Giusto processo (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, Agg. V, 2001, 598. Sul problema dell’esigenza di contemperamento tra componente sollecitante della durata ragionevole del processo e componente attenuante del diritto fondamentale di difesa, cfr. anche A. FALZEA, *Giusto processo*, in *Il giusto processo, Atti dei convegni Lincei*, Roma, 2003, 12 ss. In particolare, sul giusto procedo amministrativo, cfr. E. PICOZZA, *Il “giusto” processo amministrativo*, in *Cons. Stato*, II, 1064 ss. e S. TARULLO, *Il giusto processo amministrativo. Studio sull’effettività della tutela giurisdizionale nella prospettiva europea*, Milano, 2004.

⁶² A. CLINI, *La forma semplificata della sentenza nel “giusto” processo amministrativo*, Padova, 2009, 18 ss.; G. SCARSELLI, *La ragionevole durata del processo civile*, in *Foro it.*, 2003, 127 e 133 (anche con riferimento ai richiami dottrinari sul processo civile).

conseguenze irreversibili sulla vita del paziente, che l'attendibilità dei risultati degli esami di laboratorio e delle stesse risonanze magnetiche è spesso legata al "giusto" tempo impiegato per la relativa esecuzione e, naturalmente, che la nascita prematura è spesso foriera di danni al bambino.

Tutti conosciamo, del resto, il proverbio che *"la gratta frettolosa partorì micini ciechi"*.

E allora, se è senza dubbio vero che i processi, come del resto i procedimenti, non dovrebbero durare oltre il tempo ragionevolmente necessario ad una loro giusta definizione, è anche vero che il tempo necessario ad una ponderata azione dei pubblici poteri (in qualunque tipo di procedimento, anche giurisdizionale) è un bene altrettanto se non ancora più prezioso al quale non si può rinunciare.

Costringere il processo entro tempi rigidamente predefiniti in funzione di interessi puramente economici e rinunciare al tempo "ragionevolmente necessario" per consentire a tutte le parti e ai giudici di acquisire piena conoscenza dei diversi elementi e per valutarli in modo adeguato significa rinunciare alla funzione stessa del procedimento decisorio e, dunque, alla piena tutela delle posizioni giuridiche; e, per l'effetto, alla garanzia del diritto di difesa.

Del resto, lo stesso parametro di "ragionevolezza" della durata del processo – ai fini del riconoscimento dell'equa riparazione di cui alla l. n. 89/2001 - *"ha in sé insiti"*, come evidenziato dalla Cassazione, *"indubbi margini di elasticità"*, tradotti nei criteri cui la Corte d'Appello deve attenersi, ai sensi del co. 2 dell'art. 2 della citata legge, nell'accertarne la violazione (quali la complessità del caso, l'oggetto del procedimento, il comportamento delle parti e del giudice durante il procedimento, nonché quello di ogni altro soggetto chiamato a concorrervi o a contribuire alla sua definizione): solo detti criteri consentono la corretta applicazione del concetto di ragionevolezza, *"permettendo, per tale via, di scongiurare che il valore della giustizia celere si trasformi nel disvalore della giustizia affrettata e sommaria"*⁶³.

Il processo che ambisca ad essere *equo*, qualità in assenza del quale non può neppure parlarsi di "processo" deve dunque necessariamente realizzare un ragionevole compromesso tra celerità e sommarietà⁶⁴, il cui raggiungimento opera a due distinti livelli: l'uno della disciplina processuale astratta, l'altro della concreta conduzione del singolo processo⁶⁵.

⁶³ Cass., Sez. I, 27 settembre 2006, n. 21020.

⁶⁴ M.A. SANDULLI, *La tutela cautelare nel processo amministrativo*, in *Federalismi.it*, 2009, 23.

⁶⁵ La rapidità del processo amministrativo è funzionale anche alla certezza delle situazioni giuridiche di diritto pubblico e dell'azione amministrativa in genere, sulla cui rilevanza Cons. St, Sez. IV, 31 marzo 2009, n. 1917, in *Foro amm.-CdS*, 2009, 710.

In questo senso anche la Consulta (C. cost., 23 luglio 2010, n. 281) ha significativamente chiarito che il *“principio di durata ragionevole del processo ... se è diretto a disporre che il processo stesso non si protragga oltre certi limiti temporali, assicura anche che esso duri per il tempo necessario a consentire un adeguato spiegamento del contraddittorio e l'esercizio del diritto di difesa”*⁶⁶.

In termini analoghi, nella sentenza n. 317 del 30 novembre 2009 la Corte ha osservato che *“il diritto di difesa ed il principio di ragionevole durata del processo non possono entrare in comparazione, ai fini del bilanciamento, indipendentemente dalla completezza del sistema delle garanzie. Ciò che rileva è esclusivamente la durata del «giusto» processo, quale delineato dalla stessa norma costituzionale invocata come giustificatrice della limitazione del diritto di difesa del contumace. Una diversa soluzione introdurrebbe una contraddizione logica e giuridica all'interno dello stesso art. 111 Cost., che da una parte imporrebbe una piena tutela del principio del contraddittorio e dall'altra autorizzerebbe tutte le deroghe ritenute utili allo scopo di abbreviare la durata dei procedimenti. Un processo non «giusto», perché carente sotto il profilo delle garanzie, non è conforme al modello costituzionale, quale che sia la sua durata”*.

In quest'ottica il c.p.a. ha rimodellato la tutela cautelare, per evitare che la giustizia amministrativa si risolva, di fatto, nell'ambito di una fase istituzionalmente e necessariamente “sommaria”. A ciò sono finalizzati i nuovi termini del processo cautelare, tesi a garantire una migliore difesa, anche nei casi in cui la semplicità della questione consenta una decisione immediata di merito e, soprattutto la stretta interrelazione tra fase cautelare e fase di merito, che impone che la decisione sommaria assunta all'esito della prima sia rimeditata in tempi brevi in sede di merito.

La giurisprudenza è del resto giustamente attenta al tempo che le commissioni giudicatrici impiegano per la valutazione, a seconda dei casi, dei titoli, delle prove e delle offerte, censurando le decisioni assunte in un arco temporalmente eccessivamente breve. La Costituzione impone un complesso procedimento di approvazione delle leggi per garantire (o almeno cercare di garantire) una ponderata definizione dei relativi testi. Il sistema scolastico e universitario impone una durata minima del corso degli studi. E le stesse norme sull'accesso alla magistratura amministrativa richiedono per la partecipazione al concorso un periodo minimo di permanenza in alcune carriere od attività professionali.

Questo non significa, si ripete, che non si possano o non si debbano imporre limiti temporali all'esercizio di diritti, facoltà o poteri o all'adempimento di obblighi, e che tale

⁶⁶ Prosegue la Corte, *“In realtà, non si tratterebbe di un vero bilanciamento, ma di un sacrificio puro e semplice, sia del diritto al contraddittorio sancito dal suddetto art. 111 Cost., sia del diritto di difesa, riconosciuto dall'art. 24, secondo comma, Cost.: diritti garantiti da norme costituzionali che entrambe risentono dell'effetto espansivo dell'art. 6 CEDU e della corrispondente giurisprudenza della Corte di Strasburgo”*.

esigenza valga anche e, per quanto si è detto, soprattutto, nel processo, favorendone l'accelerazione, ma soltanto che essa, pur assolutamente imprescindibile nella nuova logica di Stato "del mercato" sottolineata da Fabio Merusi proprio qui a Varenna nel 2002⁶⁷, deve essere necessariamente temperata con quella di un corretto esercizio del potere pubblico, consentito soltanto da un'adeguata attività istruttoria e da un'attenta e ponderata comparazione dei diversi interessi, ovvero, nel processo, da un'attenta e ponderata valutazione delle diverse posizioni contrapposte, alla stregua della prospettazione offertane dalle parti e dei documenti da esse spontaneamente esibiti o altrimenti appresi dall'organo giudicante con gli speciali poteri acquisitivi di cui esso dispone e significativamente continua a disporre nel giudizio amministrativo.

E per entrambe queste attività, come ben sa chiunque abbia fatto parte di un Collegio arbitrale o di una Commissione giudicatrice, o più semplicemente abbia valutato uno scritto scientifico o ricostruito il quadro normativo e giurisprudenziale per una lezione o una relazione, o ancora abbia esaminato con la dovuta attenzione gli atti e i documenti delle controparti in giudizio, occorre "tempo". E non vi è alcun dubbio che la sua compressione vada a detrimento del risultato.

Del resto, chi di noi è soddisfatto se si reca dal medico e questi, dopo una rapida occhiata ai risultati degli ultimi esami di laboratorio e/o degli ultimi referti radiografici, senza neppure confrontarli con le lastre e con i precedenti e senza neppure chiederci l'anamnesi o lasciarci descrivere le nostre sensazioni, lo sottopone ad una, sempre rapidissima e "semplificata", visita e gli "spara" una diagnosi "sintetica" senza illustrargli le ragioni che l'hanno indotta?

Ancora, chi di noi non è solidale con un giovane che, dopo aver studiato alacremente, è giudicato attraverso una mera prova per test a risposta multipla?

Non trova allora ragionevole giustificazione la scelta del legislatore, che, dopo aver significativamente e opportunamente eliminato la prova per test nell'accesso alla facoltà di medicina e al concorso in magistratura e che ha opportunamente ritenuto di garantire in una esplicita disposizione legislativa l'obbligo di contraddittorio e di istruttoria nel procedimento amministrativo e l'obbligo di motivazione di ogni provvedimento, pretende ora di farci rinunciare proprio ad un attento e ponderato processo, ovvero alla prima e fondamentale garanzia dello Stato di diritto?

III. La deriva verso una prevalenza del processo breve sul processo giusto.

III.1. La tendenza alla contrazione del diritto di difesa.

⁶⁷ *La certezza*, cit.

In sostanziale contrasto con un percorso indirizzato in un'ottica garantista, attraverso l'espressa affermazione dell'obbligo di motivazione delle decisioni cautelari, l'imposizione di specifici obblighi di produzione documentale a carico delle amministrazioni intime e l'elaborazione di un sistema diretto a consentire una più ampia legittimazione ad agire e una più "piena" e "ponderata" cognizione della controversia da parte dell'organo giudicante e una giurisdizione più attenta al fatto e al rapporto, il legislatore è venuto invero gradualmente introducendo moduli processuali che, sotto la demagogica bandiera della semplificazione, costituiscono un gravissimo attentato al diritto di difesa (dei privati, ma anche e soprattutto delle pubbliche amministrazioni, limitate nella capacità di reazione dalla necessità di mettere in moto una macchina sicuramente più lenta e complessa, se non altro per gli orari e l'organizzazione degli uffici), inaccettabilmente sacrificando un diritto fondamentale dello Stato costituzionale alle logiche dell'economia e all'insegna di una sicurezza evidentemente fallace, quale soltanto può essere il conseguimento di una definizione affrettata e per ciò stesso sostanzialmente meno "vera" e dunque meno "certa" del rapporto. Con effetti tanto più gravi in quanto essa incide sulla corretta gestione degli interessi pubblici e, dunque, in ultima analisi sulla collettività. Se la Costituzione ha sentito il bisogno di garantire una tutela giurisdizionale nei confronti di tutti gli atti amministrativi, lo ha fatto per garantire che la valutazione dei contrapposti interessi sia effettuata da un giudice, che, per la funzione che riveste e per l'impegno e le responsabilità che si è assunto, si presume equo e attento. Ma queste condizioni sono difficilmente compatibili con tempi che non consentono un completo esame della controversia e che rischiano di spingere a trovarne la soluzione più rapida, invece di quella più giusta.

Hanno spinto purtroppo gradualmente in questa direzione un'erronea interpretazione e applicazione delle norme sulla possibilità di decisione in forma semplificata⁶⁸, palese ostacolo al migliore perseguimento del fine conformativo delle pronunce del giudice amministrativo e alla stessa percezione della sua imparzialità, oltre che alla persuasività della fondatezza delle decisioni con esito negativo (con la conseguenza di indurre più facilmente alla loro impugnazione, producendo in tal modo un effetto sostanzialmente opposto a quello prefigurato e propagandato) e le disposizioni codicistiche sugli obblighi di sinteticità degli atti, che, introdotte nel d. lgs. n. 104 del 2010 come meri "principi", sono state poi accompagnate dalla previsione di sanzioni pecuniarie, fino a trovare uno sbocco ancora più pericoloso nella legge n. 114 del 2014, di conversione del d.l. 90 dello scorso 24 giugno, laddove (trascurando i vincoli derivanti dall'ordinamento costituzionale ed euro-unitario) si vorrebbe legittimare l'omessa pronuncia sulle

⁶⁸ Per un attento e approfondito studio sulla decisione in forma semplificata e sulle problematiche che essa crea in rapporto ai valori fondamentali di giusto processo, cfr., per tutti, il volume di A. CLINI cit.

“questioni” non trattate nelle pagine che un’apposita Commissione considererà “massime”.

È certamente vero che la chiarezza e – di norma – la sinteticità degli atti di parte contribuisce da subito a delineare il *thema decidendum* e a renderlo immediatamente percepibile⁶⁹, con effetti positivi sui tempi di lavoro del giudice e sulla chiarezza anche delle relative decisioni⁷⁰.

Ma ciò non giustifica alcune recenti pronunce della Corte di Cassazione, spintasi fino a dichiarare inammissibili i ricorsi contenenti una pedissequa riproduzione dell’intero, letterale contenuto degli atti processuali, siccome non solo “superflua”, ma anche “inidonea a soddisfare la necessità della sintetica esposizione dei fatti, in quanto equivale ad affidare alla Corte, dopo averla costretta a leggere tutto (anche quello di cui non occorre sia informata), la scelta di quanto effettivamente rileva in ordine ai motivi di ricorso” (Cass., Sez. III, 24 febbraio 2014, n. 4273) e, dunque, ad affidare alla Corte anche la specifica determinazione della materia del contendere (Cass., Sez. VI, 31 marzo 2014, n. 7474).

La tecnica redazionale degli atti può incidere negativamente sul piano funzionale del processo, dando luogo ad una condotta *afunzionale* per il giusto processo, ma anche *sleale* per la controparte. A tale ultimo proposito, il principio di sinteticità e chiarezza si collega all’obbligo di lealtà e probità enunciato nell’art. 88 c.p.c., quale espressione dei doveri di solidarietà sociale *ex art. 2 Cost.*, risultando non corretto e rispettoso del diritto di difesa altrui il comportamento di chi redige atti confusi e sovrabbondanti⁷¹. E ciò può al massimo indurre all’applicazione di misure economiche, ma non può certo tradursi in un vizio di ammissibilità del ricorso. Anche con riferimento alle nuove “sanzioni”⁷² economiche inserite nell’art. 26 c.p.a., che, come noto, hanno veicolato lo strumento della condanna alle spese verso la repressione di atti non rispettosi dei canoni di chiarezza e sinteticità sancito dall’art. 3 del Codice, in un’ottica afflittiva per un atto *afunzionale* al giusto processo⁷³, ho peraltro già espresso forti critiche⁷⁴.

⁶⁹ B.R. POLITO, *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*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2011; A.G. PIETROSANTI, *Sulla violazione dei principi di chiarezza e sinteticità previsti dall’art. 3, comma 2, c.p.a.*, in *Foro amm.-TAR*, 2013, 3611 ss.

⁷⁰ G. BARBAGALLO, *Stile e motivazione delle decisioni del Consiglio di Stato*, in www.giustizia-amministrativa.it; P. CALAMANDREI, *Elogio dei giudici scritto da un avvocato* (1936), rist. Milano, 2001, 174. Il problema è segnalato anche da G. PALMIERI, *I tempi.*, cit.

⁷¹ Sull’atto prolisso e confuso come atto *afunzionale* per il giusto processo e *sleale* per la controparte, v. A.G. PIETROSANTI, *Sulla violazione*, cit., pp. 3619 e 3626.

⁷² Cfr. A. CARBONE, M.A. SANDULLI, *Le misure di deflazione del contenzioso amministrativo*, in *Libro dell’anno del diritto 2014*, in corso di pubblicazione.

⁷³ In una recente sentenza (2943/2014) la IV Sezione del Consiglio di Stato ha applicato la predetta disposizione osservando che il dovere di sinteticità è strumentalmente connesso al principio della ragionevole durata del processo, a sua volta corollario del giusto processo, “che assume una valenza peculiare nel giudizio amministrativo

L'inciso aggiunto al co. 1 dell'art. 26 (che nel testo definitivo approvato dal Governo costituisce il frutto di un netto "ridimensionamento" rispetto alle ben più pesanti "sanzioni" inizialmente proposte, che ipotizzavano un numero massimo di pagine e un "costo" aggiuntivo di centinaia di euro per ogni pagina in più), ha invero una portata troppo ampia e generica che rischia di colpire, accanto a ripetizioni e prolissità effettivamente inutili, anche ragionevoli ed opportune ricostruzioni del quadro normativo e giurisprudenziale, particolarmente necessarie in un sistema estremamente complesso e spesso contraddittorio; come dimostrano, per un verso, le continue "correzioni" dei testi di legge e l'attribuzione di poteri nomofilattici all'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato e alle Sezioni Unite della Corte di Cassazione e i frequenti interventi della Corte costituzionale e della Corte di Giustizia UE e, per l'altro, il — giusto — riconoscimento ai Tribunali amministrativi della possibilità di pronunciarsi in contrasto con il giudice di appello, anche nella sua massima espressione di organo nomofilattico e le scelte di autonomia compiute dalla giurisprudenza di primo grado, costituenti spesso fondamentali spinte verso maggiori garanzie di effettività della tutela.

La condanna della parte (anche vittoriosa) alle spese del giudizio senza alcun criterio indicativo e in ragione dell'estensione degli atti difensivi (e/o della stessa scarsa chiarezza di questi) rischia, soprattutto quando — come purtroppo sempre più frequentemente accade — tale scarsa sinteticità o chiarezza siano a loro volta inevitabile conseguenza di quelle degli atti contestati o connessi o degli scritti delle altre parti, di costituire una inaccettabile lesione del diritto di difesa e del principio fondamentale del giusto processo, che, si ripete, non può essere confuso con quello del processo "rapido e semplice".

La difesa troppo sintetica "*rischia di essere insufficiente a convincere della fondatezza delle proprie tesi e di non riuscire a fornire ai giudici un quadro giuridico e fattuale adeguato*"⁷⁵, "così come rischia di determinare un *deficit* di chiarezza espositiva, impedendo alle controparti di

caratterizzato dal rilievo dell'interesse pubblico in occasione del controllo sull'esercizio della funzione pubblica. La sinteticità degli atti costituisce uno dei modi – e forse tra i più importanti – per arrivare ad una giustizia rapida ed efficace". La medesima sentenza evidenzia che "*istruzioni emanate dal Tribunale di primo grado e dalla Corte di giustizia dell'U.E. prevedono, in ossequio al principio di sinteticità, che gli scritti delle parti non superino di norma una lunghezza variabile da 5 a 15 pagine (in base alla tipologia della causa e dello scritto difensivo)*". Astraendo dal caso specifico, non si può tuttavia non notare, oltre al riferimento aprioristico ad un numero predefinito di pagine – che, se trova giustificazione nel processo UE per il costo delle traduzioni, non ha analoga logica nel diritto interno – il collegamento tra sinteticità, rapidità del giudizio e attenzione all'interesse pubblico coinvolto, che qualora non sia inteso in senso elastico e modulabile in base alla complessità variabile dei singoli casi, rischia di rendere il diritto ad una piena difesa e ad una effettiva garanzia della giustizia nell'amministrazione recessivo rispetto alla rapida definizione del singolo rapporto con la p.A. Nel medesimo senso, anche, Cons. Stato, Sez. V, 11 giugno 2013, n. 3210

⁷⁴ M.A. SANDULLI, *Le nuove misure di deflazione del contenzioso amministrativo: prevenzione dell'abuso di processo o diniego di giustizia?*, in *Foro amm. TAR*, 2012, fasc. 9. Per analoghe critiche, cfr. R. GIOVAGNOLI, *Effettività della tutela e atipicità delle azioni nel processo amministrativo*, Relazione al Convegno *Giustizia amministrativa e crisi economica*, cit.

⁷⁵ M.A. SANDULLI, *Crisi economica e processo amministrativo*, Comunicazione al Convegno annuale dell'Associazione italo-spagnola dei Professori di diritto amministrativo, Madrid ottobre 2012.

rispondere alle prospettazioni avversarie in maniera immediata e puntuale⁷⁶. Il rispetto del canone della sinteticità incontra dunque il "controlimite" della insopprimibile garanzia del diritto di difesa. Ne deriva la necessità di parametrare la valutazione della condotta imposta dall'art. 3, comma 2, c.p.a., alle peculiarità del caso concreto.

III.2. La sentenza in forma semplificata.

Ulteriore pericolo è quello che il sistema così delineato dia luogo ad una pronuncia poco chiara e precisa, con evidenti ricadute sull'ampliamento del contenzioso di appello e/o del ricorso alla c.d. ottemperanza di chiarimento, cui è significativamente legittimata la stessa Amministrazione che, pur volendo ottemperare alla sentenza, necessita di chiarimenti su punti del *decisum* che presentano elementi di dubbio o di non immediata chiarezza⁷⁷. Il che comporta, con assoluta evidenza, per un'eterogeneità dei fini, ulteriori ricadute sui costi del sistema giustizia⁷⁸ e, prima ancora, sulla fiducia nel suo corretto funzionamento.

L'effettiva parità delle parti e l'equa valutazione delle rispettive posizioni da parte di un giudice neutro e imparziale si riscontra nei presupposti di fatto e nelle ragioni di diritto esplicitati nella sentenza come applicazione della legge al caso concreto, senza l'intermediazione o l'influenza di alcun ragionamento estraneo al percorso logico della decisione. Come per il provvedimento (art. 3, l. n. 241 del 1990), così per la sentenza, la motivazione svolge un ruolo essenziale di indice di controllo da parte dell'opinione pubblica della coerenza esterna e interna della decisione e, come è stato giustamente sottolineato dalla più attenta dottrina, è imprescindibile strumento di "*verifica anche della collocazione super partes del giudicante, oltre che – evidentemente – della correttezza giuridica delle argomentazioni in essa contenute*"⁷⁹.

Come non si può configurare uno Stato costituzionale senza garanzia del diritto di difesa, non si può quindi neppure configurare un processo in senso proprio se la definizione di una controversia è affidata a una sentenza assunta "*in forma semplificata*" (e talvolta in forma meramente assertiva) all'esito di un giudizio nel quale le parti non hanno avuto il tempo necessario per elaborare le proprie difese a causa di una

⁷⁶ Così A.G. PIETROSANTI, *Sulla violazione...*, cit., p. 3622.

⁷⁷ Cons. Stato, Sez. IV, 17 dicembre 2012, n. 6468; Sez. V, 19 giugno 2013, nn. 3339 e 3342.

⁷⁸ Si consideri che, in ragione della natura dell'ottemperanza di chiarimento, quale azione di accertamento del contenuto della sentenza (Cons. Stato, Sez. VI, 26 marzo 2014, n. 1472), laddove la parte ricorrente ottenga i chiarimenti, non è possibile ottenere il riconoscimento delle spese sostenute per il giudizio attivato, non essendo configurabile la soccombenza delle altre (Cons. Stato, Sez. IV, 17 dicembre 2012, n. 6468).

⁷⁹ A. CLINI, *La forma semplificata*, cit., 38. L'A. sottolinea a tale proposito che "*Il richiamo allo status neutrale dell'organo giudiziario pare particolarmente delicato laddove ricorra l'incrocio processuale del rito speciale con l'adozione di una decisione semplificata*" La funzione di controllo democratico della motivazione quale strumento di sindacato esterno o extraprocessuale da parte del popolo nel cui nome è pronunciata, è sottolineata, *inter alia*, da E. AMODIO, *Motivazione della sentenza penale*, in *Enc. Dir.*, XXVII, Milano, 1977, 188ss, e S. TARUFFO, *La motivazione della sentenza civile*, cit., 406 ss.

predeterminata (e comunque non imparziale) costrizione della lite in tempi troppo stretti o, in termini non meno gravi, per una generica preoccupazione deflattiva del contenzioso⁸⁰. Come è stato giustamente osservato, “*esiste un punto di non ritorno che porta la rapidità a dissolvere la forma del processo, al di fuori della relazionalità con i restanti canoni costituzionali*”: questo punto non deve essere assolutamente superato, a pena di tornare indietro di 150 anni nella storia della tutela contro la p.A.

Anche il confronto con gli ordinamenti processuali a noi più vicini (Francia e Germania) dimostra come non esistono regole aprioristiche di contrazione delle pronunce decisorie sganciate dalla particolare semplicità della questione e dal rinvio a precedenti. Nello stesso senso si muove del resto l'art. 74 c.p.a., anticipato dalla l. 205 del 2000, che ammette la sentenza “in forma semplificata” soltanto quando il giudice “*ravvisi la manifesta fondatezza ovvero la manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza del ricorso*”, e chiarisce che “*essa può consistere in un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo ovvero, se del caso, ad un precedente conforme*”, ma, nella lettura impostane dalla Corte Costituzionale sin dalla sentenza n. 427 del 1999⁸¹, non potrebbe mai indulgere ad ammettere la chiusura di un processo con una “procedura sommaria”. Il canone per valutare la compatibilità costituzionale della sentenza semplificata deve essere dunque sempre quello dell'adeguatezza al livello di complessità delle questioni affrontate, che è parametro costante della decisione giurisdizionale. Lo Stato costituzionale non ammette “sottospecie” di sentenze, ma solo impalcature “alleggerite” della decisione a fronte di controversie di più semplice soluzione, ma non per questo legittima pronunce prive dei contenuti minimi essenziali di una motivazione che consenta di comprendere, eventualmente anche per *relationem*, il percorso logico seguito dal giudice e le ragioni che sono alla base delle sue decisioni: ragioni che, se non devono consistere in arabeschi logici⁸² non possono mai ridursi a mere asserzioni⁸³. E' significativo della chiara percezione dei limiti di utilizzabilità della forma semplificata l'art. 117 c.p.a., che prevede un rito accelerato e impone la sentenza in forma semplificata per la definizione del rito sul silenzio (limitato all'accertamento dell'obbligo di provvedere e, al più, della fondatezza della pretesa sostanziale legata a un atto vincolato), ma, se interviene un

⁸⁰ A. CLINI, op. cit., 39 e 275, dove si sottolinea l'esigenza del massimo rispetto del contraddittorio e del diritto di difesa proprio per controbilanciare mediante un'adeguata partecipazione processuale delle parti, la natura semplificata della sentenza.

⁸¹ Resa a proposito dell'art. 19 del d.l. 67 del 1997. Vi precisa in particolare il giudice delle leggi che la sentenza succintamente motivata deve comunque avere “*tutte le caratteristiche, per il tipo di cognizione piena e gli effetti, dell'ordinaria sentenza che chiude il processo, escluso ogni carattere di <procedura sommaria>*”.

⁸² P. CALAMANDREI, *Elogio dei giudici scritto da un avvocato*, cit. “*Talvolta una motivazione sciatta e sommaria indica che il giudice nel decidere era talmente convinto della bontà della sua conclusione, da considerar tempo perduto il mettersi a dimostrarne l'evidenza: come altra volta una motivazione diffusa ed accorata può rivelar nel giudice il desiderio di dissimulare a se stesso e agli altri, a forza di arabeschi logici, la propria perplessità*”

⁸³ Sull'esigenza che il potere del giudice sia sempre “*sottoponibile a verifiche logiche*” cfr. R. VILLATA, *Riflessioni introduttive allo studio del libero convincimento del giudice nel processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.* 1990, 217.

provvedimento espresso o si inserisce una richiesta risarcitoria, ne impone il passaggio al rito ordinario, nel quale la decisione segue le regole generali, ovvero l'obbligo di dar conto di tutti i profili controversi. Non è evidentemente questa la sede per approfondire la coerenza del ricorso alla sentenza in forma semplificata anche per l'accertamento della fondatezza della pretesa. Ciò che emerge dal quadro normativo è però il limite della pronuncia, che, a norma dell'art. 74, è strettamente e rigorosamente legata alla possibilità, nel caso concreto, di definire il giudizio mediante un sintetico riferimento ad un “*punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo*”⁸⁴ o a un precedente conforme⁸⁵. La semplificazione si riferisce dunque ai profili trattati e non già alla motivazione, che, se deve sempre essere “concisa” (così l'art. 65 r. di procedura del 1907⁸⁶ e 3 e 88 c.p.a.) deve però ineludibilmente rendere in modo chiaro e preciso il pensiero logico seguito dall'organo giudicante: sentenza semplificata è cosa affatto diversa da sentenza ipersuccintamente motivata e, dunque, priva dell'apparato motivazione minimo per essere qualificata “sentenza”.

Negli stessi termini, l'art. 49 c.p.a. prevede l'utilizzo della sentenza in forma semplificata per definire il giudizio senza procedere all'integrazione del contraddittorio.

L'art. 60 c.p.a., non ribadendo i presupposti di manifesta fondatezza, infondatezza, irricevibilità, inammissibilità e/o improcedibilità del ricorso, non può all'evidenza essere letto come idoneo a svincolare la sentenza in forma semplificata dalla semplicità delle questioni trattate e dall'obbligo di dare comunque conto delle ragioni su cui si è fondata la decisione, in assenza della cui esternazione non sarebbe dato verificare il grado di approfondimento non meramente sommario della controversia imposto dal quadro costituzionale.

III.3. Il d.l. n. 90 del 2014 convertito nella l. n. 114 del 2014: l'obbligo di decidere sugli appalti in forma semplificata e la contrazione degli scritti difensivi.

La tematica è estremamente attuale dal momento che l'art. 40 del d.l. n. 90 del 2014, recante “*Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari*”, convertito nella l.n. 114 dell'11 agosto, ha, com'è noto, illogicamente

⁸⁴ La necessità di indicare il punto “ritenuto” risolutivo è eloquente circa l'assoluta indispensabilità di una decisione che renda comprensibili i propri *itinerari* logici, anche ai fini della loro eventuale contestazione nel giudizio di appello.

⁸⁵ La particolare delicatezza di decidere *se* un precedente sia conforme (si ricordi la pluricentenaria prassi speculare del giudice di *common law*, che fa evolvere il diritto motivando sul perché un dato precedente *non* sia “conforme”- e necessiti quindi affermare regole progressivamente nuove), rende anche questo aspetto degno della massima attenzione nella pur stringata motivazione della sentenza *ex* art. 74 c.p.a. Nella prassi assai spesso la affermata “conformità” di precedenti richiamati in quella sede si rivela illusoria a un confronto critico fra le due vertenze.

⁸⁶ G. VACIRCA, *Riflessioni sulla forma delle sentenze e dei pareri*, in *Foro Amm.* 1982, 1616.

compreso i tempi (già molto rapidi)⁸⁷ di trattazione dei giudizi in materia di contratti pubblici, prescrivendone tra l'altro sempre e "comunque" la definizione in forma semplificata, a prescindere dalla complessità della causa e dalla valutazione che ne compia il giudice. Con l'ineliminabile effetto che, sganciata dalla semplicità della vicenda fattuale e delle questioni giuridiche affrontate, che costituisce inevitabilmente il *proprium* della sentenza in forma semplificata e considerato che l'obbligo di chiarezza e sinteticità è già sancito per tutte le sentenze dagli artt. 3 e 88, la nozione di "sentenza in forma semplificata" utilizzata dalla novella si traduce, inaccettabilmente, in quella di sentenza ipersuccintamente motivata, incompatibile, per quanto sopra detto, con l'ordinamento costituzionale, europeo ed euro-unitario⁸⁸.

Assolutamente irragionevole e sproporzionata (a fronte della complessità e rilevanza delle questioni affrontate e dell'esigenza di rispetto dei termini a difesa) è parimenti la nuova scansione temporale del rito, che dovrebbe vedere celebrata l'udienza di merito entro settantacinque dall'ultima notifica del ricorso (termine difficilmente conciliabile con il calendario delle udienze e con la necessità di contemperare le esigenze del processo sui contratti con quelle degli altri giudizi⁸⁹)⁹⁰.

Il legislatore è peraltro ben consapevole della oggettiva difficoltà che, alla data dell'udienza, sussistano tutte le condizioni di procedibilità del ricorso, tanto da precisare, nel successivo periodo, che *"In caso di esigenze istruttorie o quando è necessario integrare il contraddittorio o assicurare il rispetto di termini a difesa, la definizione del merito viene rinviata, con l'ordinanza che dispone gli adempimenti istruttori o l'integrazione del contraddittorio o dispone il rinvio per l'esigenza di rispetto dei termini a difesa, ad una udienza da tenersi non oltre trenta giorni?"*.

Al di là del semplicissimo rilievo che, considerato il suddetto limite dei carichi di lavoro, ogni rinvio (che per la rilevata insufficienza del primo termine sarà presumibilmente la regola) implicherà l'irragionevole spreco di una risorsa, rallentando per l'effetto la definizione di altri processi, il rimedio, come già immediatamente denunciato, è però all'evidenza inadeguato, atteso che l'arco temporale previsto è normalmente insufficiente ad attuare gli adempimenti istruttori e soprattutto a consentire l'integrazione del contraddittorio garantendo i conseguenti diritti di difesa (deposito di documenti,

⁸⁷ Attualmente, tra i 18 e i 24 mesi per entrambi i gradi di giudizio.

⁸⁸ Si consideri, inoltre, il paradosso per cui la riduzione a zero della motivazione in concreto perseguita dal legislatore è "autofaga" nel sistema, nel senso che essa impedisce ai giudici di successive vertenze di fare credibile (e ragionevole) a precedenti "conformi" per motivare decisioni future.

⁸⁹ A ciò si aggiunga che il limite dei carichi di lavoro che il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa fissa ai magistrati per ogni udienza di merito potrebbe costringere a lasciare spazi vuoti, che, in assenza di nuovi ricorsi, si risolverebbero in un irragionevole spreco di una risorsa già scarsa.

⁹⁰ Merita peraltro considerare che l'organo giudicante non è posto normalmente in grado di conoscere (neppure attivandosi con la massima diligenza a fare autonome ricerche presso il sito delle poste) la data di perfezionamento della notifica nei confronti delle parti diverse dal ricorrente alla quale il nuovo art. 120 co. 6 ancora il termine di fissazione dell'udienza.

memorie e repliche, eventuali motivi aggiunti e/o ricorsi incidentali sulle risultanze dell'istruttoria; costituzione in giudizio ed elaborazione delle difese da parte dei contraddittori originariamente pretermessi e relative repliche e ulteriori motivi di impugnazione emersi dalla produzione dei relativi scritti e documenti). In altri termini se, considerato anche il carattere ordinatorio del termine fissato dal primo periodo, la prima udienza sembra tendenzialmente destinata ad assolvere un ruolo "istruttorio" piuttosto che a definire effettivamente il giudizio, la previsione di un termine di soli trenta giorni per la celebrazione dell'udienza successiva, per la sua evidente inadeguatezza, incide negativamente sulla sostenibilità dell'intero apparato normativo.

A chiusura della nuova scansione temporale, lo stesso art. 40 ha aggiunto l'obbligo di pubblicazione della sentenza entro trenta giorni dalla celebrazione dell'udienza. Al di là del suo carattere meramente ordinatorio, la fissazione di un termine per il deposito della decisione costituisce un'importante novità, se si considera che l'art. 89 c.p.a. si limita a fissare un termine massimo per la redazione della sentenza (e non per il relativo deposito) e a prevederne una decorrenza dalla "decisione della causa", che, nel silenzio della legge, può essere assunta in una camera di consiglio non immediatamente successiva all'udienza di discussione.

L'abbreviazione del termine di pubblicazione della sentenza è peraltro temperata dalla subordinazione della pubblicazione del dispositivo (anticipata, peraltro, a due giorni dall'udienza, contro i sette previsti dall'art. 119 c.p.a.) ad apposita richiesta di parte anche nei giudizi dinanzi al TAR.

Pur considerando che, diversamente da quelli imposti alle parti, i termini per la fissazione delle udienze e per la pubblicazione dei provvedimenti dei giudici non hanno carattere perentorio, è da ritenere che il rischio che la relativa inosservanza possa essere presa in considerazione per la valutazione della diligenza dei magistrati spingerà a cercare di rispettarli, con evidenti riflessi negativi sulla qualità del sistema processuale e, per l'effetto, sulla legittimità dell'azione amministrativa.

Nella vana e tristemente utopistica illusione di far comprendere la concreta insostenibilità delle nuove tempistiche, inconciliabili con un giudizio che normalmente e connaturalmente richiede la disamina di un'ampia produzione documentale e si arricchisce strada facendo di nuove domande e nuovi motivi di impugnazione, mi ero immediatamente data carico di evidenziarne in diverse sedi (scientifiche e istituzionali) le numerose incoerenze, cercando di proporre alcuni possibili aggiustamenti⁹¹.

⁹¹ *Inter alia*, M.A. SANDULLI, *Osservazioni a primissima lettura sull'impatto del d.l. 24 giugno 2014 n. 90 sul sistema di giustizia amministrativa*, in www.federalismi.it e in *Foro amm.*, 2014; *Audizione* alla Commissione affari costituzionali della Camera dei Deputati in data 10 luglio 2014; *Incontro* di studio presso l'Università di Roma TRE del 14 luglio

L'unico effetto delle critiche mosse da più parti alla scelta di sacrificare l'adeguato approfondimento di vicende che, come purtroppo ci insegna la cronaca, hanno spesso implicazioni di carattere penale, è stato però il rimedio, ancora peggiore del male, della prevista individuazione di un numero limite di pagine degli scritti difensivi all'interno delle quali dovrebbero essere contenute tutte le "questioni" sulle quali i giudici avrebbero l'obbligo di pronunciarsi. Per tutte le altre questioni che l'illegittimo (e magari anche illecito) operato delle Stazioni committenti richiederebbe di sollevare, il diritto di difesa dovrebbe essere immolato sull'altare della accelerazione temporale (!).

In altri termini, la presa di coscienza di una compressione dei tempi processuali evidentemente incompatibile con un'adeguata cognizione e valutazione di tutte le questioni potenzialmente prospettabili, spesso oggettivamente complesse anche sul piano fattuale, invece di indurre, come sarebbe stato ragionevole ritenere, ad una sostanziale riscrittura del testo in termini più coerenti con le esigenze di uno Stato di diritto, ha indotto a sacrificare un diritto incomprimibile.

L'unica preoccupazione avvertita dal Parlamento e dal Governo sembra essere stata dunque, e lo dico con grandissimo rammarico, quella di non aggravare, o, meglio, di alleviare il carico di lavoro dei magistrati e, in una compromissoria strategia di "bilanciamento" con le riforme *in itinere*, di limitarne i rischi di responsabilità per omessa pronuncia. La soluzione trovata in sede di conversione dà tristemente prova che non vi è stata la convergenza di forze (mi riferisco a quelle della magistratura, ma anche a quelle delle avvocature degli enti pubblici, evidentemente distratte dall'esigenza di far fronte ai problemi particolari che il decreto sollevava per i rispettivi ordinamenti) che la rilevanza del tema avrebbe richiesto, nell'interesse superiore della Giustizia, essa sì bene irrinunciabile della vita.

I nuovi giudizi sugli appalti, che, in assenza di apposite disposizioni dell'organo di autogoverno della giustizia amministrativa, non si andranno ad aggiungere al carico di lavoro rigidamente predefinito per ogni magistrato, non soltanto determineranno inevitabilmente un ulteriore rallentamento nella definizione dei processi c.d. "ordinari", già relegati in binari a scartamento ridotto dalle disposizioni acceleratorie dei giudizi di maggiore rilevanza economica e politica (art. 119 c.p.a.) con buona pace del tanto conclamato principio di ragionevole durata del processo, ma costituiranno a questo punto una facile risorsa per aumentare l'apparenza di produttività a discapito della buona ed effettiva Giustizia.

2014. In senso critico sull'art. 40, cfr. anche M. LIPARI, *L'efficienza della p.a. e le nuove norme per il processo amministrativo*, in www.giustamm.it, e in *Foro amm.*, 2014

Non occorre però un grande apparato teorico per rendersi conto che il decreto al quale il legislatore ha demandato l'ingrato compito di circoscrivere il diritto di difesa – per il quale ci si affida alle conclamate doti di saggezza e di equilibrio del Presidente Giovannini, tenuto soltanto a “sentire”, senza alcuna valenza vincolante, il CNF, l'Avvocato Generale dello Stato e le “*associazioni di categoria riconosciute degli avvocati amministrativisti*” – si troverà a fare sin da subito i conti con il diritto euro-unitario, che impone la disapplicazione delle norme interne in contrasto con i propri principi. E non vi è dubbio che, in un giudizio che, diversamente da quello davanti ai giudici dell'Unione Europea, non si esaurisce in una risposta ad un quesito di diritto, ma impone un'attenta valutazione delle circostanze fattuali e delle prove documentali, una lettura della cennata disposizione nel senso di consentire la definizione di limiti spaziali che non tenga adeguatamente conto delle possibili complessità delle controversie, la vedrebbe in insanabile contrasto con l'ordinamento dell'Unione, con l'effetto di imporne l'integrale disapplicazione, a pena di ulteriori gravissime, responsabilità del nostro Stato.

Per non cadere in facili confusioni concettuali, merita infatti chiarire che nessuna norma dell'Unione costringe il diritto di difesa in un numero prestabilito di pagine, che gli organi euro-unitari si limitano soltanto a “raccomandare” espressamente consentendone la deroga “*in casi particolarmente complessi in diritto o in fatto*”, mai ipotizzando di correlare al mancato rispetto di tale raccomandazione una sanzione economica, né tanto meno di circoscrivere alle sole questioni affrontate nello spazio indicato l'obbligo di pronuncia⁹².

A ciò si aggiunga, e trattasi a ben vedere di considerazione dirimente, che nel processo euro-unitario il limite dimensionale degli scritti difensivi, ben lungi dall'essere finalizzato ad alleviare il lavoro dei giudici, trova una ben precisa ragion d'essere nell'esigenza di contenere i costi economici delle traduzioni in tutte le lingue dei componenti della Commissione: un problema che, evidentemente, non si pone nel nostro processo, nel quale dunque l'obbligo incondizionato di “abbreviazione”, tanto degli scritti difensivi, quanto delle pronunce, si traduce in mero detrimento della Giustizia.

Di più.

I criteri che il legislatore demanda al Presidente dello stesso Consiglio di Stato di applicare sono all'evidenza inapplicabili, quando si consideri che (i) è sostanzialmente impossibile predefinire con certezza i casi di deroga (quando, cioè “*per specifiche ragioni, può essere consentito superare i relativi limiti*”) e, nei tempi brevissimi delle difese, è all'evidenza impensabile un sistema di autorizzazione/regolarizzazione *ex ante*, (ii) il “*valore effettivo della controversia*” è di assai difficile predefinizione, tenendo conto che anche un appalto di

⁹² Cfr. Corte di Giustizia e Tribunale di primo grado, “*Istruzioni pratiche alle parti*”, in GUCE 4 aprile 2002, le istruzioni della Corte di Giustizia sul rinvio pregiudiziale in GUE 28 maggio 2011.

modesto valore può essere decisivo per la sopravvivenza di un'impresa, (iii) è addirittura impossibile predefinire i “*diversi interessi sostanzialmente perseguiti*” (espressione per sua natura fortemente incerta) e (iv) non minore difficoltà presenta, com'è ovvio, la differenziazione preventiva dei limiti delle pagine sulla base della “*natura tecnica*”. È poi di tutta evidenza che lasciare l'individuazione dei limiti all'esercizio di un diritto fondamentale come quello di difesa alla valutazione discrezionale dei singoli collegi (per quanto si possa confidare nel loro “buon senso”) contrasta con il principio di prevedibilità delle conseguenze dei propri comportamenti (principio di certezza del diritto), oltre che con il principio di uguaglianza, che, nuovamente, assumono ancora più alta valenza quando si riferiscano alla tutela giurisdizionale.

Sembra inoltre appena il caso di precisare che 1) “*le intestazioni e le altre indicazioni formali dell'atto*” sono soltanto il *minimum* da escludere, nulla evidentemente ostando a che il decreto, alla luce di una lettura coerente con il quadro costituzionale ed europeo, escludere dal computo tutte le parti diverse dalla prospettazione delle questioni e dunque, *in primis*, la descrizione del fatto; 2) la decisione del collegio di ammettere pagine ulteriori e comunque la pronuncia sulle questioni trattate in pagine “ulteriori” rispetto a quelle indicate, non può in ogni caso costituire motivo di impugnazione.

Come già rimarcato in altra sede⁹³ non vi è poi chi non veda l'intrinseca contraddittorietà di un sistema che, per un verso, si preoccupa di riconoscere alle Autorità indipendenti (Antitrust e ART) autonomi poteri di legittimazione per la tutela dell'interesse generale alla concorrenza e di istituire un'apposita Autorità di garanzia contro la corruzione e, per altro verso, indebolisce sensibilmente la tutela giurisdizionale contro gli atti assunti in violazione delle regole di affidamento degli appalti pubblici, il cui rispetto dovrebbe assicurare la massima apertura alla concorrenza ed arginare il fenomeno corruttivo.

III.4. Il valore della motivazione della sentenza.

L'ambito più generale di queste riflessioni impone qualche ulteriore riflessione sul tema della motivazione della sentenza: un problema che, se, per quanto appena detto, è aggravato per gli appalti, non è evidentemente limitato a questi ultimi.

In un recentissimo volume significativamente dedicato a “*Il processo senza modello tra tempo e tutela*”, E.M. MARENGHI, nel constatare, come, già prima del d.l. 90, i riti accelerati e le decisioni in forma semplificata fossero ormai divenute un modulo ordinario alternativo del processo amministrativo, con il deprecabile effetto di rallentare la definizione di tutte le altre controversie, per le quali il tempo del processo perde quindi necessariamente ogni valore, osserva invero correttamente che “*nel processo breve c'è, quantomeno, un'attenuazione del rigore dell'istruttoria piena*” e che non ci si può sentire garantiti dal giudizio di maturità

⁹³ M. A SANDULLI, *Osservazioni a primissima lettura*, cit.

rimesso alla difesa del privato, che deve essere semplicemente “*sentita*”, senza alcun diritto di chiedere comunque l’istruttoria (che non è contemplata tra le ipotesi di rinvio) e che in ogni caso, nella fase cautelare, a cognizione minore, non sarebbe in grado di “*decidere sull’inutilità di un’istruttoria virtuale, successiva, rispetto alla quale possa virtualmente ipotizzarsi che un’istruttoria rigorosa possa dare di più*”.

Da qui la (giusta) critica dell’A. all’identificazione del giusto processo nel processo semplificato, che porta comunque rapidamente a un risultato, a costo della rinuncia alla garanzia del diritto alla difesa, all’istruttoria e all’effettività della tutela.

E si è già detto che queste considerazioni, vere per qualunque processo, ma sono ancora più vere per il processo amministrativo, nel quale si compongono gli interessi pubblici e si assumono decisioni che hanno ricadute sull’intera collettività.

Accanto al sacrificio del diritto della difesa, l’irragionevole e sproporzionata “accelerazione” del processo amministrativo determina infatti la perdita di una irrinunciabile modalità di garanzia della “buona amministrazione”.

Non solo.

Il giudice speciale e altamente professionalizzato che la Costituzione ha deputato alla garanzia della “giustizia nell’amministrazione” perde la sua fondamentale ragion d’essere se non è posto più in grado di svolgere questa fondamentale missione, riducendo il suo ruolo a quello di un dispensatore di soluzioni “a primissima lettura”, all’evidenza incompatibili con la richiamata funzione extraprocessuale di conformazione del futuro comportamento dei pubblici poteri, esplicabile soltanto attraverso una chiara e giustificata esternazione della *regola juris* applicabile in presenza di date fattispecie e di date condizioni.

La speciale rilevanza che assume la motivazione della sentenza amministrativa è messa molto chiaramente in luce in un noto saggio di Antonio Andreani del 1986⁹⁴, il quale pone in luce come l’estrema interdipendenza nel giudizio amministrativo tra dispositivo (che si limita a disporre l’accoglimento, il rigetto o l’inammissibilità/improcedibilità del ricorso) e la motivazione (sulla quale si forma il giudicato⁹⁵) implica non soltanto che è quest’ultima a definire la possibile disciplina del nuovo esercizio del potere e a individuare i modi e l’ambito dell’efficacia prescrittiva del giudicato, ma anche che essa costituisce strumento necessario per decodificare e verificare l’attendibilità della decisione dispositiva, potendone determinare la modifica proprio sulla base della maggiore o minore forza persuasiva degli argomenti rappresentati dall’estensione. La

⁹⁴ A. ANDREANI, *La motivazione della sentenza amministrativa*, in *Dir. proc. amm.* 1986, 5 ss.

⁹⁵ F. SAIITA, *Giustizia amministrativa*, cit.

modificabilità della decisione prima della sua pubblicazione dimostra che il <giudizio> si forma in realtà sulla motivazione e che è solo con l'approvazione di questa che si esprime davvero la collegialità, confermando l'intuizione avuta col dispositivo⁹⁶. Chiarissima in proposito la definizione di Francesco Carnelutti⁹⁷ secondo cui la motivazione è la “*prova logica per controllare al lume della ragione la bontà di una decisione scaturita dal sentimento: è la razionalizzazione del senso di giustizia*”: amputarla significa dunque trasformare il processo nell'invocazione di un oracolo.

Ed invero, come chiarito da uno dei massimi studiosi della sentenza civile⁹⁸, “*la motivazione non è quasi mai riconducibile al modello semplicistico del sillogismo. Il modello largamente prevalente è fortemente strutturato e consiste in una concatenazione di punti decisi e giustificati singolarmente con argomenti dotati di forma logica, tali da far apparire la decisione finale come il prodotto del ragionamento ordinato e inteso a dimostrare la validità della decisione*”.

Il parametro per valutare l'adeguatezza è dunque costituito dalle esigenze di giustificazione della statuizione, che variano da caso a caso, ma mai possono risolversi in mere asserzioni. Anche in ragione della richiamata funzione extraprocessuale di controllo democratico dell'operato dei giudici, è stato quindi sottolineato che “*La motivazione deve fornire tutti gli elementi perché ex post e al di fuori del processo chiunque sia posto in grado di comprendere e valutare la ragione per cui la sentenza di presenta come un valido esercizio del potere giurisdizionale*”. Emerge, in altri termini, l'esigenza primaria di completezza della motivazione, indispensabile per assicurare quella che è stata definita come *maximale Diskutierbarkeit* della decisione giurisdizionale⁹⁹. Ed è significativo che, nel 1998 Giuseppe Barbagallo scriveva che “*un pubblico colto di non esperti, leggendo una buona parte delle decisioni del Consiglio di Stato, dovrebbe essere in grado di capire la questione, la soluzione e le ragioni di essa*”¹⁰⁰.

III.5. Suggerimenti per migliorare l'efficienza senza incidere sulla qualità del processo.

Ferma la necessità di rimodulare la tempistica processuale disegnata dall'art. 40 del d.l. 90 in modo più coerente con la scansione dei termini a difesa previsti dal Codice, palesemente incompatibili con i tempi indicati dal suddetto articolo per la definizione del giudizio, soprattutto nell'ipotesi, che diventerà prevedibilmente la regola, di rinvio dell'udienza (i trenta giorni previsti per l'integrazione del contraddittorio e dell'istruttoria

⁹⁶ A. ANDREANI, cit. V. anche S. EVANGELISTA, *Motivazione (della sentenza civile)*, in *Enc. Dir.*, XXVII, 1977, 174.

⁹⁷ F. CARNELUTTI, *Appunti sulla motivazione*, in *Riv. Dir. proc.*, 1951, II, 88.

⁹⁸ M. TARUFFO, *La fisionomia della sentenza in Italia*, in AA. VV., *La sentenza in Europa, metodo, stesura e stile*, Padova, 1988, 196..

⁹⁹ M. TARUFFO, op. cit., 190.

¹⁰⁰ G. BARBAGALLO, *Stile e motivazione delle decisioni del Consiglio di Stato*, in G. PALEOLOGO (a cura di) *I Consigli di Stato di Francia e d'Italia*, cit., 256.

non sono, come avevo già cercato di sottolineare, compatibili con i termini “a difesa” garantiti dal c.p.a., che, a tacer d’altro, impongono che le parti siano informate almeno trenta giorni liberi prima della fissazione dell’udienza), ci sono sicuramente modi più consoni per assicurare tempi processuali mediamente adeguati, bilanciando il diritto ad un giudizio rapido con quello ad una decisione “giusta” (i.e. ragionata e ponderata sulla base di un’adeguata istruttoria e dunque di adeguata difesa).

Nel 2007 Ferruccio Auletta ha pubblicato un interessante studio sull’argomento, sottolineando, già allora, come la giustizia amministrativa sia tendenzialmente rapida e come essa, pur avendo arretrato – essenzialmente in primo grado – , in realtà da tempo non ne produca. La similitudine proposta era infatti quella di una vasca piena sulla quale viene versato, nello stesso tempo in cui viene tolto il tappo dal fondo, una portata di acqua in quantità esattamente corrispondente, nell’unità di tempo considerata, a quella che defluisce. Il livello dell’acqua resta uguale, ma ciò non consente di garantire che il tempo di permanenza sia uguale al rapporto afflusso/deflusso e che sia uguale per ciascuna molecola presente nella vasca.

Ne dovrebbe conseguire che, una volta eliminato l’arretrato, l’unico vero ostacolo alla ragionevole durata del processo è costituito proprio dalla eccessiva accelerazione di alcuni giudizi, che, concentrando l’attenzione dei giudici su di essi, inevitabilmente costringe a “dimenticare” gli altri.

La percentuale dei processi amministrativi nell’ambito di quelli che la CEDU ha segnalato al Governo italiano come eccessivamente lunghi è comunque decisamente bassa.

In termini generali, per i giudizi c.d. *priority* la Corte di Strasburgo ha invero individuato come ragionevole una durata di ca 2 anni (tendenzialmente rispettati dal rito speciale sui contratti pubblici e da quelli “accelerati” di cui all’art. 119 c.p.a.) e per gli altri ha sanzionato giudizi protratti oltre 5 anni.

Nell’ordinamento interno, il d.l. n. 83/2012, convertito in l. n. 134/2012 , intervenendo sul testo della l. n. 89/2001, ha stabilito che “*si considera rispettato il termine ragionevole (omissis) se il processo non eccede la durata di tre anni in primo grado, di due anni in secondo grado, di un anno nel giudizio di legittimità*”, con la precisazione che si considera comunque rispettato il termine ragionevole se il giudizio viene definito in modo irrevocabile in un tempo non superiore a sei anni (normalmente più che rispettato nel giudizio amministrativo). Quanto al momento iniziale di decorrenza del calcolo, componendo un precedente contrasto giurisprudenziale, il d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito nella l. n. 133/2008), all’art. 54, co. 2, come poi modificato a seguito del c.p.a. e del relativo primo correttivo, ha disposto che la domanda di equa riparazione non è proponibile se nel

giudizio dinanzi al giudice amministrativo, in cui si assume essersi verificata la violazione, non è stata presentata l'istanza di prelievo, né con riguardo al periodo anteriore alla sua presentazione.

Nel ricordare che la prima strada per migliorare l'efficienza della giurisdizione amministrativa sarebbe (a parte quella – sicuramente necessaria – di un opportuno aumento delle risorse) il miglioramento della qualità della legislazione e dell'amministrazione¹⁰¹, si segnala peraltro che nell'ultima Relazione di apertura dell'anno giudiziario, il Presidente Giovannini ha rilevato che il problema dell'arretrato è stato notevolmente ridimensionato, non soltanto dalle norme sulla prescrizione dei ricorsi ultraquinquennali, ma anche e soprattutto dalla riduzione del contenzioso determinata dalla crisi economica e dallo spropositato aumento del contributo unificato (significativamente sottoposto nel gennaio scorso al vaglio della Corte di Giustizia¹⁰²), al quale il legislatore continua ad aggiungere ingiusti inasprimenti della condanna alle spese¹⁰³.

In più, a fronte della già ricordata introduzione di un complesso sistema di determinazione del carico di lavoro massimo (in termini di ricorsi definiti nel merito) per ciascun magistrato, è stato recentemente introdotto un meccanismo straordinario di riduzione dell'arretrato che, prevedendo compensi aggiuntivi per i magistrati che decidano volontariamente di darsene carico, dovrebbe garantirne il rapido smaltimento, con conseguente garanzia del rispetto di un ritmo "ragionevole" di durata di tutti i nuovi processi, allo stato, come già detto, ingiustamente ostacolato dalla creazione di corsie superaccelerate per alcune materie.

Un'ulteriore facilitazione del lavoro dei collegi giudicanti dovrebbe poi derivare dall'attività del Servizio studi istituito presso il Consiglio di Stato, con il precipuo compito, tra l'altro, di curare lo studio normativo, dottrinario e giurisprudenziale delle questioni giuridiche e socio economiche, di rilevante importanza per la Giustizia Amministrativa, anche su richiesta dei Presidenti degli organi giudicanti, di esaminare e segnalare la giurisprudenza sulle questioni di rilevanza costituzionale e euro unitaria, e comunque sulle questioni di maggiore rilievo per la giustizia amministrativa. Attualmente il Servizio non svolge un'attività di ricerca dei precedenti per gli organi giudicanti (analoga a quella svolta dall'Ufficio Massimario presso la Corte di cassazione), ma esso potrebbe essere chiamato a farlo, agevolandone la preparazione delle decisioni.

Ancora.

¹⁰¹ Cfr. P. DE LISE, *Un giudice per l'economia*, in AA.VV., *Giustizia amministrativa e crisi economica*, cit., 75 sg.

¹⁰² TAR Trentino Alto Adige, Trento, ord. 29 gennaio 2014, n. 23.

¹⁰³ Mi si consenta di rinviare sul punto a M.A.SANDULLI, *Le misure di deflazione*, cit. e le già ricordate critiche all'art. 40 del d.l. n. 90 del 2014.

Non è certamente questa la sede per affrontare tematiche organizzative e ordinamentali della magistratura amministrativa, ma, prima di arrivare ad assumere misure drasticamente ed ingiustamente riduttive del diritto di difesa, e ferma la giusta sanzione pecuniaria di scritti pedissequamente riproduttivi di atti e documenti già prodotti (sempre che non virgolettati o altrimenti distinti dalle nuove difese), occorrerebbe forse verificare se, effettivamente, tutti gli organi giurisdizionali amministrativi abbiano un carico di lavoro incompatibile con la lettura in tempi “ragionevoli” (si è già detto che quelli del d.l. 90, per la loro eccessiva compressione, non sono comunque tali) di atti difensivi giustificatamente (i. e “ragionevolmente”) ampi e complessi, ovvero se, attraverso una rivisitazione delle Sezioni e Sottosezioni oggi esistenti nei diversi Tribunali alla luce del carico complessivo “reale” di ciascun collegio e di ciascun giudice, sia possibile una redistribuzione dei magistrati o una loro provvisoria assegnazione a sedi più “sguarnite”. Tanto più che spesso i magistrati amministrativi non risiedono nella sede dove prestano servizio e non avrebbero quindi difficoltà logistiche a supportare il lavoro di altre sedi. Si consentirebbe in tal modo di “sgravare” le Sezioni più onerate, evitando, per un verso, ai magistrati che vi sono addetti di dover assumere, sia pure con apposita retribuzione, carichi straordinari e, per l’altro, di costringerne le pronunce e le valutazioni in margini incongrui e incoerenti con il ruolo di primaria garanzia della cosa pubblica che essi sono chiamati a svolgere.

Ma, più agevolmente, i collegi potrebbero sin da ora fare un migliore utilizzo di alcuni strumenti previsti dal Codice: mi riferisco in particolare all’integrazione del contraddittorio e all’espletamento dell’istruttoria (anche e soprattutto attraverso l’ordine di immediato deposito di atti e documenti) in occasione della trattazione dell’istanza cautelare e alla verifica della sussistenza di eventuali cause di manifesta inammissibilità, improcedibilità o infondatezza prima di disporre l’integrazione del contraddittorio.

Purtroppo avviene invece ancora frequentemente che, nonostante la trattazione dell’istanza cautelare, soltanto in occasione dell’udienza di merito, il Collegio rilevi esigenze di integrazione del contraddittorio o di acquisizione di documenti già facilmente riscontrabili al primo esame del fascicolo. Per non dire dei casi, per fortuna più rari, ma comunque verificatisi (talvolta anche nei riti abbreviati), in cui soltanto all’udienza di merito in grado di appello venga constatata la mancata trasmissione del fascicolo d’ufficio da parte del TAR, con inutile sottrazione di uno “spazio” dedicabile ad un’altra controversia.

Nella stessa linea, una possibile misura di accelerazione processuale potrebbe essere quella di ridurre i termini per il deposito degli atti impugnati e di quelli ad essi presupposti da parte delle Amministrazioni resistenti (oggi fissati in 60 e nei giudizi abbreviati in 30 giorni dalla notifica, con ulteriore incongruenza delle tempistiche

imposte dal d.l. 90!) e di affidare (a turno) ad un magistrato (aiutato magari da uno stagista) la verifica del relativo rispetto, con espressa previsione di una sanzione in caso di inosservanza.

Questi (ed altri) semplici accorgimenti potrebbero ridurre frequenti ragioni di rinvio delle udienze.

A questo proposito, si ricorda che una causa rilevante di rallentamento dei tempi processuali è dovuta alle istanze di rinvio presentate dalle stesse parti, che, se hanno il potere di attivare e far perimere il giudizio, non hanno la disponibilità della sua gestione, che resta affidata al prudente apprezzamento del giudice in considerazione dei molteplici interessi pubblici e privati coinvolti nel rapporto controverso¹⁰⁴. Anche su tale profilo è possibile intervenire, ad esempio, limitando a casi eccezionali l'accoglimento delle richieste di rinvio delle udienze di merito presentate in tempo tale da non consentire l'inserimento di un altro ricorso in luogo di quello rinviato. In quest'ottica, il Presidente dovrebbe però pronunciarsi sulla richiesta quando essa gli viene presentata, abbandonando la prassi di assumere la relativa decisione in udienza, prassi che, stante il ricordato limite dei carichi di lavoro, potrebbe avere ancora una volta l'inevitabile effetto di "sprecare" una risorsa.

In altri termini, pur a voler ammettere che il tempo del processo possa avere un valore tale da giustificare il sacrificio di altri interessi, non vi è dubbio che, anche alla stregua del principio di proporzionalità, la compressione del diritto di difesa (e, indirettamente, nel processo amministrativo, del diritto a una buona amministrazione) deve essere davvero l'*ultima ratio*, proponibile soltanto quando non sia possibile raggiungere il risultato attraverso alcun altro strumento.

Indicazioni sicuramente utili possono trarsi a questo riguardo dalla *check list* della Commissione europea per l'efficienza della giustizia (CEPEJ) costituita in seno al Consiglio d'Europa nel 2002, che, come è facile intuire, rappresenta la fonte più autorevole per la stima delle condizioni di efficienza della funzione giudiziaria nazionale. Essa ha formulato alcune prescrizioni idonee a garantire certezza e prevedibilità della durata complessiva del processo nella prospettiva dell'utente che potrebbe essere utilizzata anche nel nostro processo¹⁰⁵.

Con specifico riferimento ai già criticati limiti quantitativi degli scritti difensivi, sembra piuttosto preferibile valorizzare una proposta emersa qualche tempo fa in seno al Consiglio di Stato sull'opportunità di richiedere un *abstract* delle difese più complesse e

¹⁰⁴ R. CAPONIGRO, *Il tempo*, cit., 45.

¹⁰⁵ La stessa CEPEJ ha elaborato nel 2006 alcune "*best practices*" per definire gli standards ottimali dei diversi tipi di processo e assicurarne il rispetto, che potrebbe essere preso in considerazione anche nel nostro sistema.

articolate. Personalmente è un metodo che io stessa ho da tempo iniziato ad utilizzare per meglio focalizzare l'attenzione dell'intero Collegio sulle questioni affrontate.

III.6. La necessaria riappropriazione del “ruolo” della giustizia amministrativa.

Mi si consenta, in chiusura, una considerazione di carattere più generale.

Il primato del mercato e dell'economia non deve costringerci ad abdicare ai nostri valori. La magistratura amministrativa deve essere un punto di forza e di orgoglio del nostro Paese e non possiamo accettare di vederla svilita. Con la conseguenza che i suoi migliori esponenti sono spinti a cercare soddisfazione in altri sbocchi e i giovani sono indotti a concepire l'accesso alla categoria come un trampolino di lancio per altre carriere o professioni.

In un momento delicato come quello che stiamo attraversando, le categorie di più alta professionalità devono fare ogni sforzo per offrire al Paese tutte le loro potenzialità, poiché come ben segnalava Indro Montanelli criticando il nostro individualismo, l'interesse e il benessere del singolo non hanno alcun valore senza il benessere e l'interesse della collettività. I professori universitari hanno visto raddoppiare il loro impegno didattico e accademico senza miglioramenti stipendiali e anzi con una riduzione dei loro emolumenti. Molti giovani valorosi si impegnano nell'Università e nella ricerca con l'unica gratificazione di seguire i loro docenti e gli studenti e di partecipare al dibattito scientifico. Per i magistrati questo sforzo deve consistere nel concentrare le proprie energie nel loro lavoro e nell'offrire il miglior “servizio giustizia” con un più razionale sfruttamento delle forze a propria disposizione, dando e traendo incentivo e soddisfazione dal migliore svolgimento della propria alta funzione, in termini di qualità della tutela offerta. E la comunità scientifica e il mondo professionale hanno il dovere di supportarli attraverso un'opera di apprezzamento e di diffusione delle migliori pronunce (i.e. più chiaramente giustificate).

Perché ciò avvenga e perché i giudici possano tornare a sentirsi gratificati dall'esercizio dei propri compiti istituzionali, essi non possono essere costretti a trasformare la giustizia in una macchina per decisioni rapide e semplificate.

Le modalità per garantire un tempo ragionevole del processo devono essere cercate in altri strumenti.

IV. La necessaria riappropriazione del “ruolo” della giustizia amministrativa.

La riflessione sul tempo del processo non può sotto altro profilo trascurare le implicazioni che sullo stesso hanno le nuove tecnologie.

Mi riferisco in particolare, ma evidentemente non soltanto, all'utilizzo di strumenti come la pec, il fax e la firma digitale.

Su un piano strettamente pratico, se è vero infatti che l'uso dei computer e delle stampanti ha favorito e favorisce la redazione di atti difensivi più ampi, è altrettanto vero che, per un verso, la stessa agevolazione tecnologica vale per i magistrati nella redazione delle sentenze e nel reperimento delle fonti e dei precedenti e, dall'altro, che, attraverso la trasmissione degli scritti e dei documenti anche in forma telematica i giudici sono sicuramente facilitati nella descrizione del fatto e nella riproduzione di alcune tesi in diritto.

Lo scambio via mail dei testi degli atti giudiziari tra i membri del collegio e la possibilità di intervenire sugli stessi con lo strumento delle "revisioni" e di apporvi la firma in modalità digitale dovrebbe inoltre notevolmente ridurre tempi di redazione e di deposito delle pronunce.

Come ho già vanamente cercato di segnalare, nel processo amministrativo, che vede sempre, come parte, almeno una pubblica amministrazione, occorrerebbe rimodulare gli orari delle comunicazioni a mezzo pec o fax. Gli uffici pubblici, anche per ragioni economiche, hanno orari di apertura e chiusura estremamente rigidi. La possibilità di perfezionare la notifica (mediante lo strumentale utilizzo di tali strumenti negli orari di chiusura) anche al di fuori degli orari di lavoro degli uffici si risolve dunque in un ingiusto vantaggio per le altre parti, con evidente lesione del principio di parità delle armi che costituisce ulteriore imprescindibile corollario del giusto processo. Sarebbe pertanto necessario adattare gli orari indicati dall'art. 147 c.p.c., stabilendo che nel processo amministrativo e, comunque, nei giudizi che vedono come parti le pubbliche amministrazioni, le comunicazioni e le notifiche effettuate a mezzo pec o fax nei giorni festivi e oltre le ore 18 dei giorni feriali devono intendersi perfezionate per il ricevente alle ore 8 del primo giorno feriale successivo.

Spero di avere correttamente interpretato il tema affidatomi e di avere offerto un minimo contributo a un tema che, come ho anticipato in apertura, è estremamente delicato e complesso.