

**IL NUOVO CODICE DEL PROCESSO AMMINISTRATIVO PER GLI ADDETTI
AI LAVORI: CONSIGLI PRATICI PER LA DEFINIZIONE DELL'ARRETRATO E
PER IL NUOVO RITO**

1. L'arretrato

Tra i principi e criteri direttivi vincolanti per il Governo contenuti nella legge delega era indicato quello di assicurare la snellezza, la concentrazione, l'effettività della tutela, la razionalizzazione dei termini processuali, l'estensione delle funzioni istruttorie esercitate in forma monocratica e l'individuazione di misure, anche transitorie, di eliminazione dell'arretrato. Nei criteri enunciati in tale primo punto, pertanto, sono enucleabili tre direttive, che riguardano: durata, struttura e contenuto del giudizio; poteri istruttori monocratici; smaltimento dell'arretrato.

La persistenza, e il tendenziale incremento, di un pesante arretrato condiziona negativamente la vita economica, i rapporti istituzionali, l'efficienza della macchina burocratica, il ruolo e le scelte della politica. L'ultima relazione del Presidente del Consiglio di Stato, presentata in occasione dell'apertura dell'anno giudiziario 2010, non ha mancato di sottolineare come i pur lusinghieri dati sulla complessiva attività svolta dal plesso della Giustizia amministrativa siano offuscati da quelli sull'arretrato. Presso le Sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato al 31 dicembre 2009 pendono all'incirca meno di 28.000 affari, in significativa diminuzione rispetto ai 30.000 circa dell'anno precedente; presso i Tribunali amministrativi regionali i ricorsi pendenti sono circa 630.000, anche questi in significativa diminuzione rispetto a quelli dell'anno scorso. L'arretrato è sparso con una proporzione che mediamente si attesta sul 10-12 a 1 rispetto al numero dei ricorsi depositati annualmente (Tar Lazio: 160.000 pendenze; 13.000 ricorsi depositati nel 2008; proporzione: 12,3/1). Circa il 60% dei ricorsi pendenti nei TAR è concentrata in tre Tribunali: TAR Lazio (è difficile se non impossibile che la situazione di questo Tribunale possa migliorare se il legislatore continuerà a prevedere ingiustificate deroghe alle norme sulla competenza contenute nella legge 1034 del 1971), TAR Campania (che ne ha in misura superiore al primo, registrando la Regione campana uno dei tre più alti tassi di litigiosità) e TAR Sicilia. Invero, negli ultimi anni, anche alle nuove regole processuali, contenute nella legge n. 205 del 21 luglio 2000, sia il Consiglio di Stato, sia numerosi Tribunali Amministrativi Regionali riescono ad emettere un numero di pronunce pari o superiore a quello dei nuovi ricorsi introitati, con soluzione delle questioni di maggiore impatto sociale ed economico anche in meno di dodici mesi fra primo grado e appello (per la nota "corsia preferenziale" introdotto con l'art. 23 bis della legge n. 1034/1971, nel testo introdotto dall'art. 4 della citata legge n. 205/2000; ora art. 119 ss. c.p.a.). Tuttavia, una analisi più attenta delle tabelle evidenzia che presso i TTAARR, a fronte dei

56.716 ricorsi pervenuti, quelli definiti con sentenza, ordinaria o breve, sono soltanto 47.467, e che alla cifra di 96.638 si perviene aggiungendo al primo dato la somma dei decreti decisori, riferibili a perenzioni, rinunce, cessazione della materia del contendere e altre causa estintive. Analogamente, presso il Consiglio di Stato, si perviene alla cifra di 7.042 decisioni (contro 6.905 appelli introitati) aggiungendo alle 6.423 sentenze, ordinarie e semplificate, i 619 decreti decisori. Secondo alcuni per arretrato ci si dovrebbe però riferire non a tutte le cause pendenti, ma solo ai casi in cui il giudizio pende oltre il termine di ragionevole durata, individuato dalla giurisprudenza della CEDU e della Cassazione (e dalla nuova normativa che eventualmente interverrà). Valutando, poi, anche il meccanismo delle perenzioni, si è stimato da alcuni operatori, sebbene con molta approssimazione, un arretrato effettivo di circa 500.000 ricorsi.

Quanto detto si traduce, evidentemente, in tempi di attesa del tutto incompatibili con una ragionevole durata del processo, secondo i principi dell'art. 6 della Carta di Strasburgo ora trasfusi nell'art. 111 della nostra Carta fondamentale. E gli effetti si vedono i termini di azioni promosse per violazione della legge 24.3.2001 n. 89, la c.d. legge Pinto. Sono attualmente pendenti più di 6600 azioni promosse ai sensi della predetta legge per eccessiva durata del processo e il costo dei risarcimenti pagati è tale che potrebbe con gli stessi trovare copertura nel bilancio della Giustizia Amministrativa il fabbisogno occorrente per l'assunzione di altri magistrati.

Da ultimo, il rapporto annuale della Banca mondiale, Doing Business, evidenzia come la giustizia italiana, su 181 paesi considerati ai fini dei tempi della giustizia, viene al 156° posto, dietro al Gabon e ad altri Stati africani come l'Angola, la Guinea Bissau, Sao Tomé e Principe. Tutti gli altri paesi dell'Europa, esclusa la Spagna, sono compresi nei primi 50 posti. Nel marzo 2009, il ministro della Giustizia Alfano ha indicato in 5 milioni 425 mila i fascicoli l'arretrato civile, mentre, nello stesso mese, in Olanda e in Gran Bretagna era pari a zero, in Austria a 1.765 cause, in Germania a 544 mila fascicoli, cioè il 10 per cento dell'arretrato italiano.

Per tutti i motivi appena esposti, è oggi molto acceso il dibattito che investe la necessità e l'urgenza di misure risolutive, in considerazione delle crescenti aspettative del Paese per una Giustizia più rapida ed efficiente. Non può sottrarsi a tali esigenze il settore della Giustizia Amministrativa, che si occupa di materie fortemente incidenti sulle risorse e sullo sviluppo del Paese stesso. Il codice del processo, probabilmente, non era lo strumento idoneo per porre mano in modo strutturale e non contingente ed emergenziale al fenomeno dei processi pendenti e dell'eccessiva durata dei giudizi innanzi al G. A. All'uopo, infatti, si richiede un intervento del legislatore con misure ordinamentali e non solo processuali (come invece sono gli interventi del legislatore del 2000 e del 2005, per lo più incentrati su norme di accelerazione dei giudizi relativi a materie determinate, che ne impongono la trattazione prioritaria, misure che hanno condotto alla istituzionalizzazione della

giurisdizione “a due velocità”: alcuni processi tra primo e secondo grado si esauriscono in circa due anni; altri attendono circa 15 anni tra primo grado e appello).

2. Misure di organizzazione del lavoro.

Gli stessi operatori del settore si sono sovente interrogati sulle possibili modalità di un progetto di intervento straordinario per l’azzeramento dell’arretrato. Occorre prendere in separata considerazione le misure organizzative (considerando sia quelle *de jure condito*, sia quelle *de jure condendo*), da una parte, e gli istituti processuali utili allo smaltimento dell’arretrato, dall’altro.

2.1. Ruoli aggiunti.

Molti Presidenti, nel corso degli ultimi anni, hanno cercato di individuare e definire quei giudizi, per i quali le parti non hanno più interesse alla decisione. Il cd. ruolo stralcio introduce un’udienza di comparizione, alla quale gli avvocati possono: 1) intervenire e 1.1) dichiarare interesse (nel qual caso la fissazione avviene generalmente a breve) oppure 1.2.) dichiarare la sopravvenuta carenza di interesse (nel qual caso il ricorso viene preso a decisione ed evaso in tempi brevissimi con una sentenza standard di rito, senza alcun serio aggravamento del lavoro del magistrato); 2) non intervenire (nel qual caso la causa viene generalmente cancellata dal ruolo e soggiace al regime ordinario di perenzione). Gli avvocati, generalmente, vengono avvisati di tutto ciò, e questo potrebbe giustificare il fatto che la causa non passi in decisione, in assenza delle parti, come invece imporrebbero le regole processuali previste dalla legge. Per ciascuna udienza si appronta un ruolo a parte (appunto "aggiunto") e sui ricorsi elencati i difensori delle parti sono chiamati a manifestare o meno l’attualità dell’interesse. Si riesce a smaltire con la "sopravvenuta carenza d’interesse" una buona percentuale dei gravami in elenco (almeno il 30%).

La legge Pinto ha, tuttavia, “modificato” il concetto di arretrato, nel senso che il sopraggiunto disinteresse al bene della vita domandato al giudice si è trasformato nell’interesse all’ottenimento dell’indennizzo per l’eccessiva durata del processo. L’arretrato, si è detto, è divenuto “omogeneo” in considerazione del fatto che per tutti i ricorsi pendenti permane l’interesse alla decisione, indipendentemente dalle originarie ragioni che avevano indotto la parte ad azionare la tutela giurisdizionale. Dagli strali della legge Pinto si è cercato di porre parziale rimedio con la disposizione di cui all’art. 54, comma 2, del decreto legge 112/2008 “*La domanda di equa riparazione non e' proponibile se nel giudizio dinanzi al giudice amministrativo in cui si assume essersi verificata la violazione di cui all'articolo 2, comma 1, della legge 24 marzo 2001, n. 89, non e' stata presentata l'istanza di prelievo di cui all' articolo 81, comma 1 , del codice del processo*

amministrativo, ne' con riguardo al periodo anteriore alla sua presentazione. [, nei sei mesi antecedenti alla scadenza dei termini di durata di cui all'articolo 4, comma 1-ter, lettera b).]"

che intende collegare la proponibilità della domanda di equa riparazione alla previa presentazione di una istanza rappresentativa dell'urgenza (la c.d. domanda di prelievo ai sensi dell'art. 51, 2° comma, r.d. 642 del 1907).

2.2. La gestione dei ricorsi in arrivo.

Normalmente solo i nuovi ricorsi depositati presso l'ufficio ricevimento atti che contengano la domanda cautelare o che riguardino comunque riti camerati, sono inviati subito alla Sezione competente e posti all'attenzione del presidente responsabile. Gli altri vengono inviati in archivio, in attesa di fissazione dell'udienza, e vengono in evidenza solo in occasione di un'istanza di prelievo o di istruttoria. Si dovrebbe, invece, monitorarli subito per accertarne l'oggetto e la relativa urgenza di definizione, la connessione con altri ricorsi ai fini di una loro riunione, previa istruttoria presidenziale se necessario. Magari, per qualcuno dei ricorsi connessi è stata già presentata istanza di prelievo o è stata già fissata l'udienza e c'è tempo ancora per una trattazione congiunta evitando in tal modo il rinvio dell'udienza per il ricorso già fissato. Raramente gli avvocati segnalano subito o utilmente i casi di riunione. Non raramente, infatti, capita, nonostante che l'avviso d'udienza sia stato spedito oltre 60 giorni prima proprio per venire incontro a tali esigenze, che la segnalazione arrivi in prossimità dell'udienza quando non c'è più nulla da fare se non rinviare il ricorso già fissato. La cosa si complica senza dubbio in caso di ricorsi connessi proposti da avvocati diversi che sconoscano il precedente contenzioso o l'evoluzione che esso abbia nel frattempo avuto. A tale inconveniente dovrebbe essere in grado di sopperire il nuovo sistema informatico NSIGA mediante l'utilizzo o (se non presenti) l'inserimento nelle procedure informatiche di funzioni adeguate in aggiunta ai campi obbligatori di ricerca (cognome e nome, ditta o ragione sociale del ricorrente, amministrazione resistente, avvocati, estremi del provvedimento impugnato). Sarebbe forse di aiuto l'uso di parole chiave il più possibile indefettibili da impiegare all'interno della funzione "trova" come codice identificativo idoneo a restringere il campo di ricerca delle cause a "rischio" connessione o che potrebbero anche costituire precedenti utili. Tale emersione consentirebbe anche al presidente della Sezione di verificare eventuali sopravvenute carenze di interesse o cessazione della materia del contendere relativamente agli stessi ricorsi pendenti.

2.3. La calibrata programmazione delle udienze e delle camere di consiglio.

La compilazione del ruolo di udienza, seppure non scevro di discrezionalità, dovrebbe rispondere a una certa coerenza rispetto a criteri predeterminati che ogni presidente dovrebbe darsi a inizio di ogni anno. E' un compito che richiede un lavoro preparatorio nel quale devono essere usati tutta l'attenzione, il prudente apprezzamento e il tempo necessari. Quanto all'aspetto organizzativo vero e proprio, la prima cautela è quella di evitare che siano fissate cause per le quali o è molto probabile che non ci sia più alcun interesse o non sussistono le condizioni per la definizione del merito perché carenti nell'istruttoria. Bisogna, in breve, evitare il più possibile che le udienze vadano anche in parte a vuoto. Occorre, inoltre, procedere tenendo conto che uno spazio va trovato non solo per i ricorsi con prelievo o per i quali c'è una ragione di urgenza, ma anche per i ricorsi con sospensiva accolta, per gli ultradecennali (ora quinquennali) con rinnovo dell'istanza di fissazione firmata dalla parte ricorrente, per i ricorsi in c.d. attesa di fissazione (ossia quelli con sospensiva respinta o senza sospensiva), iniziando a prelevarli da quello più vecchio in assoluto, con un occhio sempre alla legge Pinto. In tutta questa attività la collaborazione degli avvocati è preziosa in quanto una tempestiva segnalazione dei ricorsi connessi e da riunire, delle esigenze istruttorie, della sopravvenienza di nuove situazioni comportanti una nuova impugnativa in preparazione o una carenza di interesse alla decisione, consentirebbe al responsabile della Sezione di predisporre il ruolo di udienza in maniera efficace, evitando l'inserimento delle cause da non trattare. A questo proposito è opportuno che tutte le istanze, anche le rinunce, le carenze sopravvenute di interesse o le cessate materie del contendere siano comunicate tempestivamente rispetto all'avviso di udienza, in modo da consentire l'aggiunta di ricorsi connessi e/o eliminare dal ruolo per la decretazione i ricorsi per i quali occorre fare istruttoria o non occorre decidere più il merito, sostituendoli con altri ricorsi. Pensare ad un termine entro cui formalizzare la dichiarazione di abbandono della causa non pare, tuttavia, percorribile perché a differenza che nel giudizio civile, l'abbandono della causa è (di norma) un atto nell'esclusiva disponibilità della parte ricorrente e sarebbe irrilevante l'eventuale opposizione delle controparti che potrebbero al più insistere sulla condanna alle spese. Per la cessata materia del contendere e la rinuncia, com'è noto, è la stessa legge a regolare la conclusione del processo anche in ordine alle spese. Altra questione è il tardivo deposito di un'istanza di rinvio del tutto immotivata o genericamente motivata con trattative in corso o con la necessità di dovere prendere contatto con il cliente per verificare l'attualità dell'interesse. Si tratta di istanze - dilatorie negli effetti anche se non nelle intenzioni del difensore di turno - che non giustificano alcun rinvio e la cosa più saggia è confermare l'udienza.

2.4. Udienze monotematiche

Lo smaltimento dei c.d. ricorsi seriali può essere agevolata procedendo con un'udienza monotematica, dando fondo in un contesto unico a tutti i ricorsi. Con riguardo ad certo tipo di serialità, ossia quella fatta da ricorsi che riguardano uno o più provvedimenti, ma che non sono uguali fra loro, provenendo da avvocati diversi e/o recando motivi diversamente articolati, si procede spesso prima ad affrontare un ricorso campione scelto in base al criterio della completezza delle questioni oggetto di sindacato, ossia quello che contenga tutti i motivi che in altri ricorsi si presentano frammentati. In tal caso, tuttavia, c'è un'altra esigenza da valutare, ovvero quella di consentire a tutti gli avvocati che hanno una causa pendente sullo stesso oggetto di potersi confrontare nella discussione nel contesto della stessa udienza nella quale il collegio esamina e decide per la prima volta le questioni poste con i ricorsi seriali e questo può essere garantito solo con un'udienza dedicata a tali cause.

3. Misura ordinamentali *de iure condendo*: il funzionario istruttore del fascicolo.

Una vecchia proposta della maggiore associazione di categoria è quella dell'istituzione del funzionario istruttore, addetto alla predisposizione del fascicolo d'ufficio. Tale figura professionale venne discussa con le associazioni sindacali del personale amministrativo (in linea di massima favorevoli) e portata all'esame del Ministro della Funzione Pubblica, che era all'epoca il Ministro Frattini, anche quest'ultimo schieratosi a favore dell'iniziativa (nell'ambito però di un progetto di riforma più vasto, poi mai completato). Si tratterebbe, in sostanza, di istituire una figura professionale "ad hoc", per un primo controllo e per il riordino del ponderoso – nonché disordinato – materiale cartaceo, che ancora oggi costituisce il "fascicolo di causa", in modo da mettere a disposizione di tutti i componenti del collegio giudicante (o quanto meno del Presidente e del relatore) una cartella ordinata, fornita di distinta allegati, con le indicazioni necessarie per il controllo preliminare di ricevibilità del gravame, nonché con segnalazione di eventuali documenti mancanti (in quanto atti impugnati, o direttamente richiamati nell'impugnativa); una elaborazione ottimale si avrebbe con l'aggiunta di copie degli atti normativi e dei precedenti giurisprudenziali, citati dalle parti costituite. Una simile elaborazione consentirebbe non solo un più agevole esame delle cause da parte dei Magistrati relatori – con possibile aumento di produttività – ma anche una più consapevole assegnazione delle cause ai relatori stessi in base a criteri oggettivi, un più agevole accorpamento di casi simili, una diminuzione delle istruttorie collegiali o comunque la predeterminazione dei fascicoli ancora da istruire, da inserire in ruolo appositamente a tale scopo; decisamente agevolato, inoltre, risulterebbe il cammino del previsto fascicolo elettronico, necessariamente da istituire sulla base di fascicoli d'ufficio, di cui siano già state determinate le caratteristiche. Nel disegno di legge S4961 si era effettivamente prevista l'assunzione di assistenti

giudiziari da utilizzare per collaborare con il Presidente nella formazione dei ruoli d'udienza e con i magistrati per la verifica della corretta e completa formazione del fascicolo d'ufficio nonché per l'informatizzazione dei processi e delle strutture giudiziarie e, ancora, per l'assistenza ai magistrati nella utilizzazione delle attrezzature informatiche.

3.1. Le sezioni stralcio

Alle misure ordinamentali appartiene il tentativo compiuto nel 2001 dal governo di introdurre temporaneamente, con il decreto-legge n. 179, sezioni stralcio composte da magistrati onorari, allo scopo di decidere le controversie pendenti da maggior tempo. Costitutosi un nuovo governo, tale decreto-legge, com'è noto, non fu convertito in legge al dichiarato scopo di fare una riforma "organica", di cui si è ancora in attesa.

Anche la bozza originaria del codice, come uscita dai lavori della Commissione nominata dal Presidente del Consiglio di Stato e conclusasi il 28 febbraio 2010, prevedeva anche un'altra misura di tipo organizzativo, espressamente e specificatamente dedicata allo "smaltimento dell'arretrato". Si tratta delle famose "sezioni stralcio", cioè di quelle strutture giudiziarie istituite soltanto presso taluni TAR, individuati con apposita delibera del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa e preposte "in via esclusiva" alla definizione del contenzioso pendente, per la durata massima di cinque anni, prorogabile per una sola volta, mentre presso le sedi dei tribunali amministrativi ove non fossero state istituite dette sezioni, lo stesso Consiglio di presidenza, su proposta del presidente del tribunale amministrativo avrebbe potuto provvedere alla costituzione di collegi straordinari per la stessa durata massima delle sezioni. Per il Consiglio di Stato e per il Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione siciliana la stessa norma rimetteva, invece, all'iniziativa dei rispettivi Presidenti, sulla base dei criteri stabiliti dal Consiglio di presidenza, la possibilità di istituire collegi straordinari per la definizione dei ricorsi pendenti da più di cinque anni presso i rispettivi organi.

La norma approntata dalla Commissione non è passata al vaglio del Consiglio dei Ministri, che l'avrebbe depennata, a quanto sembra, per motivi finanziari, in quanto ai collegi straordinari e alle sezioni stralcio presso i TTAARR sarebbero stati assegnati, a domanda, magistrati tendenzialmente dello stesso organo giudiziario in regola con il deposito delle sentenze e mantenuti anche nelle funzioni istituzionali ordinarie, ai quali sarebbe andato uno speciale compenso aggiuntivo, unitamente al personale amministrativo.

Secondo alcuni, le sezioni stralcio non garantiscono l'obiettivo di ridurre l'arretrato neppure alla luce dell'esperienza pregressa, tenuto conto della negativa prova di sé che ha dato la legge istitutiva delle sezioni stralcio nel processo civile (L. 22 luglio 1997, n. 276 "Disposizioni per la definizione del contenzioso civile pendente: nomina di giudici onorari aggregati e istituzione delle sezioni stralcio nei

tribunali ordinari “), pur con le cospicue risorse finanziarie, strumentali e personali messe a disposizione dal Legislatore (la legge n. 276 ha, ad esempio, incrementato il personale amministrativo di poco meno di 800 unità: v. art. 11): quell’esperienza, infatti, non ha sortito gli effetti sperati.

Il fondamentale problema da risolvere è, in ogni caso, quello della struttura di questi organi straordinari, discutendosi se sia preferibile ripercorrere la strada del vecchio d.l. decaduto (e delle sezioni stralcio civili) , che prevedeva il reclutamento di giudici aggregati, o se non sia meglio utilizzare le risorse interne, ossia soltanto personale di magistratura di ruolo.

Sono poi note le difficoltà economiche del momento e la netta chiusura delle sedi politiche ad ogni discorso di spesa. Va tenuto presente che l’ultimo comma dell’art. 45 del d.d.l. recante la delega per il codice del processo amministrativo (A.S. n. 1082), già approvato dal Senato, modifica l’art. 1, comma 309, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, prevedendo che il maggior gettito derivante dall’innalzamento del contributo unificato (d.P.R. 30 maggio 2002 n. 115) sia destinato, fra l’altro, a coprire le spese "occorrenti per incentivare progetti speciali per lo smaltimento dell'arretrato e per il miglior funzionamento del processo amministrativo"..

3.2. Il rito monocratico per l’arretrato.

Nel 2001, il Cpga ha espresso un parere su uno schema di disegno di legge del Ministero della funzione pubblica, che introduceva il rito monocratico. Il d.d.l. non è mai stato sottoposto all’esame del Consiglio dei Ministri.

Esso prevedeva: - all’art. 1, comma 4, lettera v) nell’ambito della delega per il codice del processo amministrativo, il seguente criterio direttivo: "individuazione di ipotesi in cui il tribunale amministrativo regionale giudica in composizione monocratica, con specifico riferimento ai ricorsi per l'esecuzione del giudicato e agli altri giudizi in camera di consiglio, con esclusione dei giudizi cautelari"; - all’art. 2 disponeva che il Tar giudica in composizione monocratica per la definizione dei ricorsi concernenti: a) le controversie in materia di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, di cui all’art. 69, comma 7, secondo periodo, del d. lgs. n. 165 del 2001 (si tratta dei ricorsi sul pubblico impiego privatizzato), relativamente alle questioni attinenti al periodo del rapporto di lavoro anteriore al 1° luglio 1998; e b) le liti introdotte con ricorsi depositati prima del 1° gennaio 1995, e le liti a queste connesse, comprese quelle proposte con i motivi aggiunti, con esclusione delle liti di cui all’art. 23 bis della l. n. 1034 del 1971 (che riguardano procedure di aggiudicazione di opere pubbliche, servizi pubblici e forniture, procedure di occupazione ed espropriazione di aree destinate a opere pubbliche o di pubblica utilità, provvedimenti adottati dalle autorità indipendenti, decreti di scioglimento di enti locali e altre ipotesi specificate nel medesimo art. 23 bis) e delle controversie in materia urbanistica di cui all’art. 34 del d. lgs. n. 80 del 1998..

Nel parere il Cpga non ha raggiunto una posizione unitaria. Le opinioni contrarie emerse sono così sintetizzabili: - le attuali strutture non sono in grado di fronteggiare i problemi strutturali collegati al moltiplicarsi degli organi giudicanti; - il giudice collegiale fornisce maggiori garanzie di qualità, bontà ed uniformità dei giudizi, particolarmente necessarie nel campo del diritto amministrativo, attesa la sua origine prevalentemente pretoria. Infatti, il maggior approfondimento, lo scambio di opinioni, la funzione di indirizzo delle attività dell'amministrazione peculiarmente svolte dal giudice amministrativo rafforzano in modo decisivo per esso le ragioni tradizionalmente sostenute in dottrina in favore della collegialità del giudizio. - sul piano organizzativo, poi, vi è da osservare che l'introduzione di un giudice monocratico imporrebbe in molti Tribunali la moltiplicazione delle aule da destinare all'udienza pubblica e del personale amministrativo da adibire a compiti di segreteria. Problemi questi che già nell'attuale organizzazione collegiale del giudizio si presentano di estrema gravità, attesi i noti rapporti numerici intercorrenti tra il personale amministrativo e quello di magistratura (1,2 a 1 nella giustizia amministrativa a fronte di 3 a 1 del giudice ordinario e di 5 a 1 di quello contabile), con evidenti riflessi quanto ai possibili risultati positivi.

Le opinioni a favore, invece, si sono basate sulle seguenti considerazioni: - l'istituzione della figura del giudice monocratico servirebbe non solo a smaltire fortemente l'arretrato ma anche a far fronte con maggiore sollecitudine alla domanda ordinaria di giustizia su controversie di modesto valore. I provvedimenti redatti dal giudice monocratico, infatti, non sarebbero soggetti ai numerosi passaggi attualmente necessari nel giudizio collegiale, anche con riguardo al visto ed alla firma del presidente del collegio. - la minore difficoltà tecnica delle cause affrontate da tale giudice e l'affrancamento dalla supervisione presidenziale, oltretutto con conseguente assunzione di responsabilità esclusiva da parte del singolo magistrato, consentirebbe di aumentare la produttività individuale (e, aggiungo, forse anche l'impegno nell'aggiornamento professionale, anche attraverso la ricerca della cd. collegialità volontaria). - il mantenimento di un giudice esclusivamente collegiale per la sola magistratura amministrativa urta contro l'opposto principio di riserva ad organi collegiali delle sole controversie di maggiore rilevanza, principio ormai diffuso per tutte le altre magistrature "ordinarie". Maggior coraggio ha avuto il legislatore nell'introduzione del giudice monocratico nella giustizia civile, nei giudizi innanzi alla Corte dei conti, nel processo tributario e in quello davanti al Tribunale superiore delle acque pubbliche. Anche il Tribunale di primo grado della CE può giudicare nella persona di un giudice unico e così pure il giudice amministrativo di primo grado in Germania, in Francia e in Spagna, ma su tutto questo non è possibile diffondersi in questa sede.

Nell'art. 45, recante la delega al Governo per riordinare il processo amministrativo, infatti, il ddl 1082 si limita a prevedere "l'estensione delle funzioni ISTRUTTORIE esercitate in forma

monocratica". Sarebbe parso coerente con scopi di semplificazione e di riduzione dei tempi del processo indicare direttamente giudizi da affidare al Tar in composizione monocratica (per esempio, le controversie ultraquinquennali per le quali sia stata proposta una nuova domanda di fissazione dell'udienza, o i ricorsi in materia di immigrazione (permessi di soggiorno ecc.), consentendo a ciascun giudice di gestire un proprio ruolo, da bilanciare con le funzioni "a latere" nel collegio. E però non va taciuto che la stessa disposizione del d.d.l. di delega affida al legislatore delegato "l'individuazione di misure, anche transitorie, di eliminazione dell'arretrato".

3.3. Altre.

Da ultimo, si indicano i seguenti ulteriori rimedi "ordinamentali" proposti dagli operatori: - l'effettivo avvio del funzionamento dell'ufficio studi e massimario, che oltre a garantire una più valida funzione di nomofilachia al Consiglio di Stato (ed in particolare all'Adunanza Plenaria) darebbe linfa certa alle motivazioni per relationem; - la capillare e funzionale informatizzazione del lavoro che, tra l'altro, potrebbe consentire di rinvenire con maggiore facilità le cause seriali; - la creazione di un "ufficio spoglio" all'interno di ogni sezione giurisdizionale, precisando che, comunque, tali rimedi "tutti presuppongono quale condicio 'sine qua non' l'inventario dell'arretrato esistente, cioè l'accertamento della sua effettiva consistenza quantitativa e qualitativa" e concludendo con la "consapevolezza che i problemi della Giustizia amministrativa possono risolversi con misure organizzatorie e funzionali solo sino ad un certo punto, oltre il quale sarà indispensabile l'intervento del legislatore"; l'incremento del personale amministrativo

4. Gli strumenti processuali: la sentenza semplificata

Non appare dubitabile il fatto che, nonostante siano necessarie riforme strutturali per abbattere l'arretrato, il nuovo codice si muova nelle logiche della semplificazione, concentrazione ed accelerazione, che dovrebbero abbreviare i processi e contribuire a smaltire un maggior numero di ricorsi del passato.

Ai sensi dell'art. 74, c.p.a., la sentenza semplificata può essere pronunciata nel caso in cui il giudice ravvisi la manifesta fondatezza ovvero la manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza del ricorso, il giudice decide con sentenza in forma semplificata. Pure con sentenza in forma semplificata sono decisi i ricorsi ai sensi dell'art. 49, c. 2, c.p.a., nei casi, cioè, in cui il giudice non ordini l'integrazione perché il ricorso è manifestamente irricevibile, inammissibile, improcedibile o infondato (evidentemente, in questo caso, non si fa cenno al caso della manifesta fondatezza, che pregiudicherebbe il terzo pretermesso). In questi procedimenti a cognizione sommaria, la soluzione della questione deve dunque apparire "manifesta". La motivazione della

sentenza può consistere in un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo ovvero, se del caso, a un precedente conforme (motivazione per relationem, che finisce per rafforzare il valore dei precedenti giudiziari). Ulteriori casi in cui la decisione è assunta con sentenza in forma semplificata, tutti relative a procedimenti camerale: giudizi di ottemperanza, giudizi in materia di accesso, ricorsi avverso il silenzio, giudizi in materia di operazioni elettorali, decisione immediata nel merito in caso di incidente cautelare.

Nell'ambito del principio di sinteticità e semplificazione si pone, evidentemente, anche per assonanza, la sentenza in forma semplificata resa in esito all'udienza cautelare, già introdotta nel nostro processo con gli articoli 21 e 26 della legge n. 1034/1971 come novellati dagli articoli 3 e 9 della legge n. 205/2000 anche con il termine di " sentenza succintamente motivata ". La finalità acceleratoria aveva, in particolare, indotto il legislatore dell'anno 2000 a infrangere un principio del diritto processuale - la separatezza tra fase cautelare, ancorché incidentale, e fase di merito del procedimento - attribuendo al collegio, in sede di decisione della domanda cautelare, il potere di definire il giudizio nel merito. Il testo vigente dell'articolo 21 legge TAR, novellato, viene confermato e trasfuso nell'articolo 60 del codice, intitolato, appunto "Definizione del giudizio nel merito in esito all'udienza cautelare ", per il quale " In sede di decisione della domanda cautelare, purché siano trascorsi almeno venti giorni dall'ultima notificazione del ricorso, il collegio, accertata la completezza del contraddittorio e dell'istruttoria, sentite sul punto le parti costituite, può definire, in camera di consiglio, il giudizio nel merito con sentenza in forma semplificata, salvo che una delle parti dichiari che intende proporre motivi aggiunti, ricorso incidentale o regolamento di competenza, per la cui proposizione sia ancora in termini, ovvero regolamento di giurisdizione". Il codice, all'articolo 74, come abbiamo visto, riprende, la disposizione, confermandone la portata generale, trascendente la sola fase cautelare, stabilendo che " *Nel caso in cui ravvisi la manifesta fondatezza ovvero la manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza del ricorso, il giudice decide con sentenza in forma semplificata* ".

Nell'intenzione originaria del legislatore la sentenza semplificata, dovrebbe accelerare la chiusura del circuito contenzioso, anticipandolo e definendolo sin dalla fase cautelare, quindi ad appena tre mesi circa dall'adozione del provvedimento impugnato. Si dovrebbe trattare di una chiusura sostanzialmente anticipata al primo grado di giudizio, tenuto conto che la assoluta evidenza della sussistenza delle ragioni, in rito o nel merito, di una delle parti in causa, non potrebbe, di fatto, lasciare spazi ad ulteriori critiche in sede d'appello. La prassi forense, inoltre, di censurare in appello le sentenze semplificate per la mancanza di evidenza della questione non ha fondamento giuridico: l'appello non è di regola un'impugnazione rescindente ma di tipo sostitutivo e il giudice

d'appello può integrare o sostituire la motivazione della sentenza appellata, se carente [cfr. Cons. Stato, sez. V, 19 novembre 2009, n. 7259].

E' stato sostenuto che la sentenza semplificata, se pure può alleggerire il carico delle pendenze in primo grado, in concreto provoca, in appello, un aggravamento non solo quantitativo ma anche qualitativo, costringendo non di rado i Giudici di seconda istanza ad una complessa opera di ricostruzione di fatti rilevanti ed analisi di diritto, omessi o semplicisticamente trattati in primo grado, al fine di definire dignitosamente innanzi a loro la controversia.

4.1. La perenzione quale strumento di monitoraggio e sfoltimento dell'arretrato.

Nel processo amministrativo vige il principio dell'impulso processuale di parte: il giudizio, infatti, prosegue solo in forza dell'impulso delle parti. In particolare, dopo il deposito del ricorso occorre la presentazione di una domanda di fissazione di udienza, pena la perenzione del ricorso stesso, fatti salvi i casi in cui la fissazione dell'udienza di merito viene effettuata d'ufficio (art. 120, c.6). Il fondamento della perenzione è stato individuato nell'esigenza di interesse pubblico di non lasciare esposto a tempo indeterminato un atto amministrativo alla possibilità di annullamento (Bodda), anche se non va taciuta la finalità di ridurre il contenzioso arretrato (Casetta): per questo, è utile parlarne in questa sede.

La disciplina della perenzione è contenuta negli artt. 81 - 83, c.p.a. La regola generale è quella secondo cui il ricorso si considera perento se nel corso di un anno non sia compiuto alcun atto di procedura, da parte del giudice o degli altri soggetti presenti nel processo. Si ricorderà, tuttavia, che deve essere presentata domanda di fissazione d'udienza entro il termine massimo di un anno dal deposito del ricorso o dalla cancellazione della causa dal ruolo. Questo adempimento "sposta" sul giudice l'onere di porre in essere atti di procedura: dispone, infatti, l'art. 81 che il termine (anche questo annuale) di perenzione non decorre dalla presentazione dell'istanza di fissazione dell'udienza e finché non si sia provveduto su di essa. In altri termini, adempiuto l'onere di presentare l'istanza di fissazione, la perenzione è impedita per tutto il tempo in cui l'iniziativa spetta al giudice; esauriti gli effetti della domanda di fissazione (celebrata, cioè, l'udienza), l'onere di impulso torna alle parti (si ricordi, però, che l'ordinanza collegiale istruttoria fissa d'ufficio l'udienza successiva).

La norma fa salvo quanto previsto dal successivo art. 82, che, ispirato alla finalità di verificare la permanenza dell'interesse delle parti a giungere alla decisione finale, si occupa della c.d. perenzione dei ricorsi ultraquinquennali. Dopo il decorso di cinque anni dalla data di deposito del ricorso, la segreteria comunica alle parti costituite apposito avviso in virtù del quale è fatto onere al ricorrente di presentare nuova istanza di fissazione di udienza, sottoscritta dalla parte che ha rilasciato la

procura e dal suo difensore, entro centottanta giorni dalla data di ricezione dell'avviso. In difetto di tale nuova istanza, il ricorso è dichiarato perento: si noti che le parti diverse dal ricorrente non possono impedire l'estinzione [Si ricorderà che l'articolo 9 comma 2 della legge n.205 del 2000, che ha introdotto la cd. perenzione decennale, era stato modificato prima dall'articolo 54, comma 1 del D.L. 25 giugno 2008, n.112, e successivamente dall'articolo 57, comma 1, della legge 18 giugno 2009, n. 69].

La prescrizione ora riportata – comunque implicante un notevole carico di lavoro per le segreterie - presuppone che l'udienza non sia stata ancora fissata; se, invece, in assenza dell'avviso di segreteria, trascorsi cinque anni, è comunicato alle parti l'avviso di fissazione dell'udienza di discussione nel merito, il ricorso è deciso qualora il ricorrente (anche in questa ipotesi la legittimazione non spetta alle altre parti) dichiararsi, anche in udienza a mezzo del proprio difensore (non occorre, dunque, la sottoscrizione di parte), di avere interesse alla decisione; altrimenti è dichiarato perento dal presidente del collegio con decreto (Casetta).

La perenzione opera di diritto e può essere rilevata anche d'ufficio. Ciascuna delle parti sopporta le proprie spese nel giudizio.

Ai sensi dell'art. 54, i termini sono sospesi nel periodo feriale (1o agosto-15 settembre): la sospensione, secondo la giurisprudenza, opera anche nei confronti del termine di perenzione.

Occorre dire che, nonostante la delega al Governo per il riassetto della disciplina del processo amministrativo recata nell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69 indicasse quale primo criterio direttivo (comma 2, lettera a), proprio quello di “ *assicurare la snellezza, concentrazione ed effettività della tutela, anche al fine di garantire la ragionevole durata del processo, anche mediantel'individuazione di misure, anche transitorie, di eliminazione dell'arretrato* “, di tali misure specifiche ne è rimasta soltanto una, quella, singola e singolare, di cui all' Allegato 3, recante norme transitorie, TITOLO I, dedicato alla “Definizione dei ricorsi pendenti da più di cinque anni alla data di entrata in vigore del codice del processo amministrativo “, articolo 1, il quale, sostanzialmente, invece di approntare misure in favore del cittadino, scarica su di lui il peso dell'arretrato, disponendo che (comma 1) entro novanta giorni dall'entrata in vigore del codice, le parti debbono presentare una nuova istanza di fissazione di udienza, sottoscritta dal ricorrente e dal suo difensore, per tutti i ricorsi pendenti da oltre cinque anni e per i quali non sia stata ancora fissata l'udienza di discussione. Tale onere è previsto a pena di perenzione disposta con decreto del presidente. A questo gravoso ed ingiusto peso procedimentale il codice pone, tuttavia, un modesto correttivo ove, nel termine di novanta giorni dalla comunicazione del decreto presidenziale, “ il ricorrente “ (forse anche il suo difensore ?) depositi un atto, sottoscritto “ dalla parte personalmente “ (cioè da lui stesso, forse si voleva dire) e dal difensore e notificato alle altre parti, in cui dichiara di avere

ancora interesse alla trattazione della causa. In tal caso, il presidente revoca il decreto disponendo la reinscrizione della causa sul ruolo di merito.

4.2. Istanza di fissazione udienza.

Se il rapporto processuale s'instaura con il deposito del ricorso notificato, affinché il ricorso sia discusso in udienza il codice (art. 71) prevede però un ulteriore adempimento a carico della parte che vi abbia interesse. La domanda non è dunque richiesta nei casi di procedimenti camerali (Casetta). La domanda di fissazione di udienza non è revocabile e va presentata entro il termine massimo di un anno dal deposito del ricorso o dalla cancellazione della causa dal ruolo, pena perenzione del ricorso. La domanda cautelare (art. 56) è improcedibile finché non è presentata l'istanza di fissazione d'udienza per il merito: la parte deve dunque manifestare l'interesse alla decisione nel merito onde ottenere una decisione sull'istanza cautelare.

L'ordinanza con cui è disposta una misura cautelare fissa la data di discussione del ricorso nel merito, senza necessità di ulteriore istanza (in caso di mancata fissazione dell'udienza, il Consiglio di Stato, se conferma in appello la misura cautelare, dispone che il tribunale amministrativo regionale provveda alla fissazione della stessa con priorità e a tal fine l'ordinanza è trasmessa a cura della segreteria al primo giudice).

La parte, peraltro, può segnalare l'urgenza del ricorso depositando istanza di prelievo, comunque non soggetta a termini, volta a sollecitare la fissazione dell'udienza di discussione. Ai sensi dell'art. 8, norme di attuazione, la fissazione del giorno dell'udienza per la trattazione dei ricorsi è effettuata secondo l'ordine di iscrizione delle istanze di fissazione d'udienza nell'apposito registro, salvi i casi di fissazione prioritaria previsti dal codice. Il presidente può derogare al criterio cronologico per ragioni d'urgenza, anche tenendo conto delle istanze di prelievo, o per esigenze di funzionalità dell'ufficio, ovvero per connessione di materia, nonché in ogni caso in cui il Consiglio di Stato abbia annullato la sentenza o l'ordinanza e rinviato la causa al giudice di primo grado.

Vi sono tuttavia alcune "corsie preferenziali": ai sensi dell'art. 72, c.p.a., se, al fine della decisione della controversia, occorre risolvere una singola questione di diritto, anche a seguito di rinuncia a tutti i motivi o eccezioni (quasi un premio a un certo tipo di comportamento della parte, dunque), e se le parti concordano sui fatti di causa, il presidente fissa con priorità l'udienza di discussione (ma, se rileva l'insussistenza degli indicati presupposti, il collegio dispone con ordinanza che la trattazione della causa prosegua con le modalità ordinarie);

Nei giudizi sulle controversie relative a provvedimenti concernenti le procedure di affidamento di pubblici lavori, servizi e forniture, l'udienza di merito è immediatamente fissata d'ufficio con

assoluta priorità (art. 120, c.p.a.: si noti che la circostanza che venga fissata immediatamente non garantisce che l'udienza si terrà in tempi brevi).

In ogni caso, il giudice deve rispettare un preciso termine dilatorio. Il decreto di fissazione, infatti, è comunicato a cura dell'ufficio di segreteria, almeno sessanta giorni prima dell'udienza fissata.

Da ciò si ricava che, a far data dalla notificazione del ricorso, l'udienza di discussione non potrebbe comunque tenersi prima che siano decorsi almeno centoventi giorni, termine risultante dalla somma di sessanta giorni (fissato per la costituzione) e ulteriori sessanta giorni (termine che deve trascorrere tra la comunicazione alle parti del decreto di fissazione dell'udienza e l'udienza stessa).

Il termine è però ridotto a quarantacinque giorni, su accordo delle parti, se l'udienza di merito è fissata a seguito di rinuncia alla definizione autonoma della domanda cautelare. Il giudice può dunque anticipare la fissazione dell'udienza: viene così a configurarsi un'ulteriore "corsia preferenziata", premiando questa volta chi rinuncia al cautelare.

La domanda di fissazione di udienza, che viene semplicemente depositata in cancelleria senza necessità di notificazioni alle controparti, va riproposta ogni qual volta l'udienza medesima si sia tenuta senza che la causa sia passata in decisione, salvo il caso in cui vi sia stata un'udienza istruttoria collegiale: ai sensi dell'art. 65, c.p.a., infatti, quando l'istruttoria è disposta dal collegio, questo provvede con ordinanza con la quale è contestualmente fissata la data della successiva udienza di trattazione del ricorso.

Ai sensi dell'art. 53, c.p.a., nei casi d'urgenza, il presidente del tribunale può, su istanza di parte, abbreviare fino alla metà i termini previsti dal presente codice per la fissazione di udienze o di camere di consiglio; conseguentemente sono ridotti proporzionalmente i termini per le difese della relativa fase. Il decreto di abbreviazione del termine, redatto in calce alla domanda, è notificato, a cura della parte che lo ha richiesto, all'amministrazione intimata e ai controinteressati; il termine abbreviato comincia a decorrere dall'avvenuta notificazione del decreto.

4.3. Istruttoria

Si è molto discusso in passato dell'opportunità di introdurre un giudice istruttore nel processo amministrativo. Il codice non ha scelto questa via, prevedendo soltanto che il presidente designa il relatore almeno trenta giorni prima della data di udienza, senza peraltro imporre che vengano svolte attività preparatorie (ordine di integrazione del contraddittorio, riunione di ricorsi, attività istruttorie, acquisizione del provvedimento) in vista dell'udienza di discussione e senza organizzare un momento processuale in cui ciò possa accadere.

De iure condendo, un modulo di uso possibile di tali poteri presidenziali potrebbe essere quello sperimentato alcuni anni fa presso il Tar del Veneto. Esso muove da un provvedimento generale con

cui il presidente delega ai relatori i poteri istruttori monocratici relativi ai procedimenti fissati nel merito. L'assegnazione anticipata dei procedimenti ai relatori alcuni mesi prima della data dell'udienza consente di anticipare l'esame degli atti processuali e, se necessario, di disporre istruttoria con provvedimento monocratico, in modo che alla data dell'udienza pubblica il processo sia completamente istruito e in grado di essere immediatamente deciso. Il metodo, oltre alla finalità acceleratoria, ha anche il pregio di attribuire ai relatori maggiore autonomia e responsabilità.

4.4. Le spese.

Secondo quanto dispone l'art. 26, c.p.a. quando emette una decisione il giudice provvede anche sulle spese del giudizio, secondo gli articoli 91 (dove viene espresso il principio secondo cui le spese seguono la soccombenza), 92, 93 (sulla distrazione delle spese a favore del legale), 94 (condanna di rappresentanti o curatori), 96 e 97 (responsabilità di più soccombenti) del codice di procedura civile. Merita una riflessione la disciplina di cui agli art. 91, 92 e all'art. 96.

Art. 91 Condanna alle spese.

[I]. Il giudice, con la sentenza che chiude il processo davanti a lui [277, 2792 n. 1,2,3,5], condanna la parte soccombente al rimborso delle spese a favore dell'altra parte [385, 75 att.] e ne liquida l'ammontare insieme con gli onorari di difesa. Se accoglie la domanda in misura non superiore all'eventuale proposta conciliativa, condanna la parte che ha rifiutato senza giustificato motivo la proposta al pagamento delle spese del processo maturate dopo la formulazione della proposta, salvo quanto disposto dal secondo comma dell'articolo 92 (1).

[II]. Le spese della sentenza sono liquidate dal cancelliere con nota in margine alla stessa; quelle della notificazione della sentenza [3261], del titolo esecutivo [474] e del precetto [480] sono liquidate dall'ufficiale giudiziario con nota in margine all'originale e alla copia notificata.

[III]. I reclami contro le liquidazioni di cui al comma precedente sono decisi con le forme previste negli articoli 287 e 288 dal capo dell'ufficio a cui appartiene il cancelliere o l'ufficiale giudiziario.

(1) Comma così modificato dall'art. 45, comma 10, della l. 18 giugno 2009, n. 69. Il testo precedente recitava: «Il giudice, con la sentenza che chiude il processo davanti a lui, condanna la parte soccombente al rimborso delle spese a favore dell'altra parte e ne liquida l'ammontare insieme con gli onorari di difesa. Eguale provvedimento emette nella sua sentenza il giudice che regola la competenza».

Art. 92 Condanna alle spese per singoli atti. Compensazione delle spese.

[I]. Il giudice, nel pronunciare la condanna di cui all'articolo precedente, può escludere la ripetizione delle spese sostenute dalla parte vincitrice [2162], se le ritiene eccessive o superflue; e può, indipendentemente dalla soccombenza, condannare una parte al rimborso delle spese, anche non ripetibili, che, per trasgressione al dovere di cui all'articolo 88, essa ha causato all'altra parte.

[II]. Se vi è soccombenza reciproca o concorrono altre gravi ed eccezionali ragioni, esplicitamente indicate nella motivazione, il giudice può compensare, parzialmente o per intero, le spese tra le parti [28772 c.c.] (1).

[III]. Se le parti si sono conciliate, le spese si intendono compensate, salvo che le parti stesse abbiano diversamente convenuto nel processo verbale di conciliazione [1853, 1992, 4203].

(1) Comma così sostituito dall'art. 21 lett. a)l. 28 dicembre 2005, n. 263, con effetto dal 1° marzo 2006, ai sensi dell'art. 24 l. n. 263, cit., come modificato dall'art. 39-quater2d.l. 30 dicembre 2005, n. 273, conv., con modif., inl. 23 febbraio 2006, n. 51, inserito in sede di conversione. Ai sensi del medesimo art. 24 l. n. 263, cit., le modifiche apportate agli artt. 92, 136, 145, 147, 149, 155, 163-bis, 170, 186-bis, 186-ter, 186-quater, 255, 256, 269, 283, 293, 642, 787 e 788 si applicano ai procedimenti instaurati successivamente al 1° marzo 2006. Successivamente il presente comma è stato ulteriormente modificato dall'art. 45, comma 11, della l. 18 giugno 2009, n. 69. Il testo precedente recitava: «Se vi è soccombenza reciproca o concorrono altri giusti motivi, esplicitamente indicati nella motivazione, il giudice può compensare, parzialmente o per intero, le spese tra le parti».

Art. 96 Responsabilità aggravata.

[I]. Se risulta che la parte soccombente ha agito o resistito in giudizio con mala fede o colpa grave, il giudice, su istanza dell'altra parte, la condanna, oltre che alle spese, al risarcimento dei danni, che liquida, anche di ufficio, nella sentenza.

[II]. Il giudice che accerta l'inesistenza del diritto per cui è stato eseguito un provvedimento cautelare [669-duodecies], o trascritta domanda giudiziaria [2652 ss., 2690 ss. c.c.], o iscritta ipoteca giudiziale [2818 c.c.], oppure iniziata o compiuta l'esecuzione forzata, su istanza della parte danneggiata condanna al risarcimento dei danni l'attore o il creditore procedente, che ha agito senza la normale prudenza. La liquidazione dei danni è fatta a norma del comma precedente.

[III]. In ogni caso, quando pronuncia sulle spese ai sensi dell'articolo 91, il giudice, anche d'ufficio, può altresì condannare la parte soccombente al pagamento, a favore della controparte, di una somma equitativamente determinata (1).

(1) Comma inserito dall'art. 45, comma 12, della l. 18 giugno 2009, n. 69.

L'art. 96, c.p.c., dispone che, se risulta che la parte soccombente ha agito o resistito in giudizio con mala fede o colpa grave (lite temeraria), il giudice, su istanza dell'altra parte, la condanna, oltre che alle spese, al risarcimento dei danni, che liquida, anche d'ufficio, nella sentenza. Il giudice che accerta l'inesistenza del diritto per cui è stato eseguito un provvedimento cautelare, o trascritta domanda giudiziale o iscritta ipoteca giudiziale, oppure iniziata o compiuta l'esecuzione forzata, su istanza della parte danneggiata condanna al risarcimento dei danni l'attore o il creditore procedente, che ha agito senza la normale prudenza. Infine, ai sensi dell'u.c., "in ogni caso", quando pronuncia sulle spese, il giudice, anche d'ufficio, può altresì condannare la parte soccombente al pagamento, a favore della controparte, di una somma equitativamente determinata. Quello appena descritto è un istituto diverso dalla condanna alle spese per lite temeraria, anche perché non è richiesta la domanda di parte né la prova di un danno. Il richiamo all'art. 96, c.p.c. (nella sua integrità e, dunque, comprensivo dell'u.c.) non appare raccordato con quanto dispone il c. 2 dello stesso art. 26, c.p.a.: il giudice, nel pronunciare sulle spese, può altresì condannare, anche d'ufficio, la parte soccombente al pagamento in favore dell'altra parte di una somma di denaro equitativamente determinata, quando la decisione è fondata su ragioni manifeste o orientamenti giurisprudenziali consolidati. In sostanza, quell'ampio potere di cui abbiamo testé trattato è qui collegato al ricorrere di specifici

presupposti, il secondo dei quali potrebbero addirittura apparire come un “freno” rispetto all’intenzione dei difensori di “sfidare” orientamenti consolidati, in un ordinamento, come il nostro, ove non vige il principio del precedente vincolante (Casetta).

4.5. Contributo unificato

Il ricorrente deve versare il “contributo unificato”.

L'art. 13, d.p.r. 115/2002 dispone:

6-bis. Per i ricorsi proposti davanti ai Tribunali amministrativi regionali e al Consiglio di Stato il contributo dovuto è di euro 500; per i ricorsi previsti dall' articolo 21-bis della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 , per quelli previsti dall' articolo 25, comma 5, della legge 7 agosto 1990, n. 241 , per i ricorsi aventi ad oggetto il diritto di cittadinanza, di residenza, di soggiorno e di ingresso nel territorio dello Stato e per i ricorsi di esecuzione della sentenza o di ottemperanza del giudicato il contributo dovuto è di euro 250; per i ricorsi cui si applica il rito abbreviato comune a determinate materie previsto dal Libro IV, Titolo V, Capo I del codice del processo amministrativo, nonché da altre disposizioni che richiamino il citato rito, il contributo dovuto è di euro 1.000; per i ricorsi in materia di procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture, ivi compresi quelli per motivi aggiunti e quelli incidentali contenenti domande nuove, nonché di provvedimenti delle Autorità, il contributo dovuto è di euro 2.000. L'onere relativo al pagamento dei suddetti contributi è dovuto in ogni caso dalla parte soccombente, anche nel caso di compensazione giudiziale delle spese e anche se essa non si è costituita in giudizio. Ai fini predetti, la soccombenza si determina con il passaggio in giudicato della sentenza. Non è dovuto alcun contributo per i ricorsi previsti dall'articolo 25 della citata legge n. 241 del 1990 avverso il diniego di accesso alle informazioni di cui al decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 195, di attuazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale. Per ricorsi si intendono quello principale, quello incidentale e i motivi aggiunti che introducono domande nuove.(5) (6).

6-ter. Il maggior gettito derivante dall'applicazione delle disposizioni di cui al comma 6-bis è versato al bilancio dello Stato, per essere riassegnato allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, per le spese riguardanti il funzionamento del Consiglio di Stato e dei Tribunali amministrativi regionali (8).

Sulla compatibilità costituzionale di scelte legislative analoghe, v. Corte cost., ord. n. 164/2010.

4.6. Sinteticità degli atti

La prassi forense, da parte sua, assai spesso innesta sulla struttura impugnatoria del giudizio un fuoco di sbarramento di eccezioni pregiudiziali logore. Tutto ciò concorre alla lentezza del

processo. La semplificazione viene perseguita anzitutto attraverso il principio di chiarezza e sinteticità, riferito a tutti gli atti processuali dall'articolo 3, comma 2, del nuovo codice, secondo il quale " Il giudice e le parti redigono gli atti in maniera chiara e sintetica. ". La norma – che amplia il disposto dell'articolo 132, comma 2, n. 4, c.p.c., il quale riferisce il criterio della sinteticità alla sola sentenza - ha subito l'amputazione dell'articolo 32 (ora art. 26: spese di giustizia) , comma 1, secondo periodo, ad essa intimamente correlato, il cui testo originario disponeva che il giudice, nel liquidare le spese di giudizio a carico della parte soccombente, " tiene conto del rispetto del principio di sinteticità ". La scomparsa del richiamo espresso ad una specifica " sanzione " indiretta, nella nuova formulazione della norma sulle spese di giudizio, secondo cui " Quando emette una decisione, il giudice provvede anche sulle spese di giudizio, secondo gli articoli 91, 92, 93, 94, 96, 97 e 98 del codice di procedura civile." (art. 26, comma 1), sembrerebbe, pertanto, impedire al G. A. di porre a base della misura della condanna alle spese l'eccessiva prolissità dei ricorsi e delle memorie, se non nel caso in cui esse si pongano in contrasto con ragioni manifeste o indirizzi giurisprudenziali consolidati. Nel corpo della nuova formulazione dell'ex art. 32 è rimasta, tuttavia, la previsione del secondo comma, secondo la quale, nel pronunciare sulle spese, la sentenza può altresì contenere la condanna, anche d'ufficio, della parte soccombente al pagamento in favore dell'altra parte di una somma di denaro determina in via equitativa, quando la decisione sia fondata su ragioni manifeste o orientamenti giurisprudenziali consolidati. La correlazione di questa disposizione con il principio di sinteticità potrebbe cogliersi nel fatto che più l'avvocato si attarderà a sostenere tesi indifendibili, maggiore sarà la condanna del suo cliente, pur inconsapevole ed incolpevole della prolissità e verbosità del proprio difensore.

4.7. Altre norme acceleratorie del processo amministrativo.

Le altre misure di snellimento, concentrazione ed accelerazione contenute nel codice possono ricordarsi:

- la disciplina (artt. 9 e seg.) sull'eccezione di difetto di giurisdizione, la quale, recependo l'orientamento giurisprudenziale sul c.d. giudicato implicito, dopo avere ribadito che in primo grado il difetto di giurisdizione può essere rilevato anche di ufficio, ha disposto che in grado d'appello è rilevato solo se dedotto con specifico motivo avverso il capo di sentenza che abbia statuito sulla giurisdizione in modo implicito o esplicito ;
- l'innovazione apportata dall'articolo 15 all'articolo 31 della legge n. 1034/1971 al procedimento per far valere l'incompetenza del TAR, con la quale, per consentire la più celere definizione delle questioni sulla competenza, si è eliminata la fase della valutazione del giudice di primo grado sull'eventuale manifesta infondatezza della questione stessa ;

- la creazione, con l'articolo 72, di un meccanismo di più sollecita definizione dei ricorsi che, anche a seguito di rinuncia ad altri motivi o eccezioni e sempre che sui fatti di causa non vi sia contestazione, vertano in definitiva su un'unica questione di diritto. In questi casi, " il presidente fissa con priorità l'udienza di discussione " ;

- la concentrazione di tutte le questioni relative alla fase dell'ottemperanza, per evidenti ragioni di economia processuale, ben evidenziate nella relazione illustrativa; in particolare, la confluenza necessaria nel giudizio di ottemperanza di tutte le questioni – sino ad oggi dibattute in giurisprudenza - di mancata esecuzione, di elusione, di violazione del giudicato, oltre che tutte le questioni che insorgono nel corso del giudizio a seguito degli atti del commissario ad acta : art. 114, secondo cui (comma 6) "Il giudice conosce di tutte le questioni relative all'esatta ottemperanza, ivi comprese quelle inerenti agli atti del commissario " e lo stesso giudice " dichiara nulli gli eventuali atti in violazione o elusione del giudicato " (comma 3). Una volta che vi è una sentenza che ha dettato la regola del caso concreto, ogni provvedimento successivo va rapportato al giudicato e sindacato nel giudizio di ottemperanza. In secondo luogo, è stata prevista la facoltà di proporre nel giudizio in esame anche le domande risarcitorie per i danni derivanti dalla mancata esecuzione, violazione o elusione del giudicato, ovvero quando l'esecuzione di quest'ultimo sia impossibile o eccessivamente onerosa. Ancora, è possibile proporre nel giudizio di ottemperanza per la prima volta le connesse domanda di risarcimento del danno derivante dall'illegittimità del provvedimento. Infine, è stata prevista la possibilità di promuovere il giudizio di ottemperanza anche al fine di ottenere chiarimenti in ordine alle modalità di ottemperanza; in tal caso la legittimazione attiva spetta, evidentemente, anche alla pubblica amministrazione tenuta all'ottemperanza;

- la riduzione di numerosi termini processuali, come ad esempio quello per proporre azione di risarcimento, fissato in 120 giorni (art. 30) , quello per l'applicazione degli istituti - chiaramente prefigurati per alleggerire l'arretrato (Consiglio di stato, sez. V, 29 dicembre 2009 , n. 8864) - 13 della perenzione ordinaria, ridotto dall'articolo 81 ad un solo anno, ovvero per quella straordinaria attualmente prevista dall'art. 9 della legge n. 205/2000, come novellata dall'art. 54, D.L. 25 giugno 2008, n. 112 e poi dal comma 1 dell'art. 57, L. 1 giugno 2009, n. 69, per la quale l'articolo 82 ha introdotto un regime più gravoso per la sottoscrizione della dichiarazione di permanente interesse alla decisione, la quale, ora, va sottoscritta sia dalla parte che dal suo difensore.

5. Legge Pinto

Come noto, è stato recentemente presentato un disegno di legge di iniziativa parlamentare, di modifica della legge cd. Pinto (n. 89 del 2001). Tale disegno prevede, all'articolo 2, comma 3 ter della legge n. 89 del 2001, che "Non sono considerati irragionevoli, nel computo di cui al comma 3,

i periodi che non eccedono la durata di due anni per il primo grado, di due anni per il grado di appello e di ulteriori due anni per il giudizio di legittimità, nonché di un altro anno in ogni caso di giudizio di rinvio. Il giudice, in applicazione dei parametri di cui al comma 2, può aumentare fino alla metà i termini di cui al presente comma". Stando alla lettera, l'arretrato della Ga dovrebbe riguardare tutti i ricorsi di primo grado pendenti da oltre 2 anni, e tutti i ricorsi in secondo grado, pendenti da oltre 4 anni (2 + 2). Molto probabilmente, allora, le stime per il 2009 devono essere già ulteriormente riviste, e naturalmente in aumento. Il medesimo disegno di legge ha previsto poi che la domanda di equa riparazione si considera priva di interesse, ai sensi dell'articolo 100 del codice di procedura civile, se la parte, nel giudizio in cui si assume essersi verificata la violazione del termine di ragionevole durata, non ha presentato, nell'ultimo semestre anteriore alla scadenza dei termini appena ricordati, una espressa istanza di fissazione dell'udienza, con espressa dichiarazione che essa è formulata ai sensi della legge Pinto. E' previsto, poi, che, se la richiesta è formulata dopo la scadenza dei termini indicati, l'interesse ad agire si considera sussistente limitatamente al periodo successivo alla sua presentazione. Ciò vale a dire che il diritto al risarcimento può essere riconosciuto solo da tale momento: in tal senso sembra essere stata rivista in maniera più favorevole al ricorrente (o comunque si deve cercare un coordinamento con) la disposizione di cui alla all'articolo 54 del d.l. n. 112 del 2008, comma 2 (sul quale la Corte europea si è già pronunciata con la decisione del 2 giugno 2009), che già aveva previsto (tipizzando un preciso orientamento della giustizia ordinaria) la decorrenza del risarcimento del danno, in ogni caso, dalla data della presentazione dell'istanza di prelievo, e non dalla semplice istanza di fissazione di udienza.

Il nuovo articolo 3-sexies della legge n. 89 del 2001, poi, secondo il d.d.l. in commento, prevederà che il giudice procedente e il capo dell'ufficio giudiziario sono avvisati senza ritardo del deposito dell'istanza di fissazione dell'udienza e, a decorrere dalla data del deposito, nei processi amministrativo e contabile, l'udienza di discussione è fissata entro novanta giorni.

Per tutte le cause per le quali è stata presentata istanza di fissazione (che è prassi essere contemporanea alla presentazione del ricorso, anche se, a rigore, non servirebbe per la trattazione in camera di consiglio), cioè la quasi totalità di quelle pendenti, allora, l'udienza pubblica di discussione del ricorso dovrebbe essere fissata entro 90 giorni dall'entrata in vigore delle modifiche alla legge n. 89 del 2001. Se questa norma dovesse rimanere così com'è nel testo finale, c'è da augurarsi (è una vera urgenza) che intervenga prima il testo elaborato dalla commissione di riforma per disciplinare il regime delle cause pendenti che formano il cd. arretrato; in caso contrario, credo che la tendenza potrà essere simile a quanto oggi si fa con il cd. ruolo aggiunto (una sorta di udienza di prima comparizione, che è prassi in alcuni Tribunali amministrativi).

Infine, salvo che nei processi penali, questo nuovo disegno di legge prevede che la motivazione della sentenza che definisce il giudizio è limitata ad una concisa esposizione dei motivi di fatto e di diritto su cui la decisione si fonda.