

ALESSANDRO DI MARTINO

Ricercatore di diritto amministrativo presso il Dipartimento di Giurisprudenza
dell'Università degli Studi di Napoli Federico II
alessandro.dimartino@unina.it

LA RAGIONEVOLE DURATA DEL PROCESSO AMMINISTRATIVO: POSSIBILI DECLINAZIONI

REASONABLE DURATION OF THE ADMINISTRATIVE TRIAL: VARIOUS PERSPECTIVES

SINTESI

Il presente contributo esamina criticamente il principio della ragionevole durata del processo amministrativo, a partire dalla sua affermazione nell'art. 6 CEDU fino alla sua costituzionalizzazione nell'art. 111, comma 2 della Costituzione. Dopo aver svolto una sintetica ricostruzione in ordine alla natura soggettiva (ragionevole durata come diritto soggettivo dell'individuo) e oggettiva (ragionevole durata del processo come canone di efficienza e buona amministrazione della giustizia), viene dedicato un focus specifico ai riti speciali (in particolare in materia di appalti e opere PNRR). In tali circostanze, la ragionevole durata del processo viene realizzata attraverso la compressione dei tempi processuali, giustificata da esigenze di stabilità economica e amministrativa, che, tuttavia, non sempre consente ai cittadini di esercitare adeguatamente il diritto di difesa. La parte principale del lavoro, però, si sviluppa lungo due direttive principali. Da un lato, si analizzano gli strumenti a disposizione del giudice amministrativo (tra gli altri, sono stati approfonditi la sentenza in forma semplificata e principio della "ragione più liquida"), evidenziando il rischio, che rientra all'interno delle dinamiche dell'abuso della discrezionalità giudiziaria, che strumenti nati per favorire la celerità finiscano per compromettere la qualità della decisione e l'effettività della tutela. Dall'altro lato, si esplora il ruolo delle parti, con particolare attenzione alla dimensione deontologica dell'agire processuale. In un contesto di crescente ambizione alla deflazione del contenzioso, il contributo analizza il ricorso a condotte formalmente legittime ma sostanzialmente abusive – come l'eccezione di difetto di giurisdizione sollevata in appello dalla stessa parte che ha adito il primo grado – evidenziando come simili strategie si pongano in contrasto con il principio di autoresponsabilità e con la leale collaborazione al buon funzionamento dell'amministrazione della giustizia. Viene, inoltre, analizzato il principio di sinteticità e chiarezza degli atti, quale parametro volto a rafforzare la funzionalità del processo e a prevenire condotte esclusivamente dilatorie. La conclusione evidenzia come la ragionevole durata del processo non possa essere elevata a metrica assoluta dell'efficienza giudiziaria, né piegata a finalità meramente acceleratorie. Essa deve piuttosto essere interpretata come

una clausola di equilibrio sistematico: uno standard procedurale che, lungi dal prevalere in modo meccanico sul diritto di difesa, assume senso solo se integrato in una logica di proporzionalità, effettività e pienezza del giusto processo. In tale prospettiva, ogni compressione temporale deve trovare giustificazione nella qualità del giudizio, e non nella sua sola velocità.

ABSTRACT

This paper offers a critical analysis of the principle of the reasonable duration of administrative trials, tracing its normative trajectory from Article 6 of the European Convention on Human Rights to its constitutional entrenchment in Article 111(2) of the Italian Constitution. After briefly addressing its dual conceptual dimensions—subjective (as an individual right) and objective (as a benchmark of efficiency and sound judicial administration)—the paper focuses on special procedural regimes, particularly in public procurement and infrastructure projects funded under the National Recovery and Resilience Plan (PNRR). In such contexts, the principle is often operationalised through the compression of procedural timeframes, justified by imperatives of economic and administrative stability, yet not always compatible with the effective exercise of the right of defence. The core of the analysis develops along two principal axes. The first concerns the tools available to administrative courts—most notably, simplified judgments and the so-called “most evident reason” principle—highlighting the risk that mechanisms designed to promote expedition may, when deployed indiscriminately, compromise the quality of judicial reasoning and the substantive effectiveness of legal protection. This concern is framed within a broader reflection on the potential misuse of judicial discretion in the name of procedural economy. The second axis addresses the conduct of the parties, with particular attention to the ethical and collaborative dimensions of procedural behaviour. In a legal system increasingly oriented toward the deflation of caseloads, the paper analyzes the use of formally legitimate yet substantively abusive procedural strategies—such as raising an objection on jurisdiction at the appellate stage by the very party who instituted the first instance proceedings—as practices that conflict with the principle of procedural self-responsibility and the duty of loyal cooperation in the administration of justice. The analysis also engages with the principle of clarity and conciseness in procedural submissions, construed as a functional tool to enhance procedural integrity and to counteract dilatory tactics.

The conclusion contends that the reasonable duration of proceedings cannot be elevated to an absolute metric of judicial efficiency, nor subordinated to exclusively managerial or accelerative rationales. Rather, it must be interpreted as a systemic balancing clause: a procedural standard whose normative value is contingent upon its integration within a framework of proportionality, effectiveness, and due process. Accordingly, any legislative or judicial intervention aimed at compressing procedural time must be justified by the qualitative de-

mands of adjudication, not by speed alone.

PAROLE CHIAVE: ragionevole durata del processo – diritto di difesa – economia processuale – discrezionalità giudiziaria – abuso del processo

KEYWORDS: reasonable duration of administrative trial – right to defence – procedural efficiency – judicial discretion – abuse of process

INDICE: 1. La ragionevole durata del processo tra ordinamento convenzionale e costituzionale. – 2. La ragionevole durata del processo per la certezza dei mercati: un cenno ad alcuni riti speciali nel bilanciamento tra esigenze di celerità e giustizia. – 3. Alcuni indici della ragionevole durata nel processo amministrativo: la prospettiva del giudice. La sentenza in forma semplificata. – 3.1. (segue): il principio della c.d. “ragione più liquida”. – 4. Alcuni indici della ragionevole durata nel processo amministrativo: la prospettiva delle parti. L’eccezione di difetto di giurisdizione in appello. – 4.1. (segue): il principio di sinteticità e chiarezza degli atti processuali. – 4.2. (segue): l’appello cumulativo. – 5. Questioni ancora aperte sulla ragionevole durata del processo amministrativo: considerazioni conclusive.

1. La ragionevole durata del processo tra ordinamento convenzionale e costituzionale

Se il processo, come tradizionalmente inteso, costituisce la sede di tutela della posizione giuridica soggettiva delle parti, in cui “il diritto entra a formare il concreto, e cioè dando attuazione ad un valore obiettivo, del diritto come valore positivo”¹, la sua ragionevole durata esprime un valore strumentale, ma non sussidiario², alla soddisfazione di tale pretesa³. Ecco perchè uno studio che intenda analizzare il valore del tempo nella prospettiva della ragionevole durata del processo amministrativo deve necessariamente muovere dal tentativo di ricordare a una definizione univoca proprio l’espressione della ‘ragionevole durata’⁴, dato l’articolato spettro semantico compendiato da tale termine anche in considerazione dei significati legati alle diverse stagioni in cui la prima ha fatto ingresso nell’ordinamento interno.

La centralità che ha progressivamente assunto il valore del tempo nel processo è venuta emergendo lungo un percorso che si snoda attraverso tre tappe: la prima è rappresentata dalla Convenzione europea dei diritti dell’uomo (d’ora

1 Ci si riferisce alle autorevoli riflessioni di G. CAPOGRASSI, *Intorno al processo (ricordando Giuseppe Chiovenda)*, in *Opere*, Vol. IV, Milano, 1959.

2 A differenza di quanto sostenuto da P. FERRUA, *La ragionevole durata del processo tra Costituzione e Convenzione europea*, in *Quest. Giust.*, 1, 2017, 112, secondo il quale la ragionevole durata “svolge un ruolo sussidiario, come condizione di efficienza”.

3 In termini simili, C. SALTELLI, *La ragionevole durata del processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 4, 2007, 979 ss. Sul punto, cfr. P. BIAVATI, *Osservazioni sulla ragionevole durata del processo di cognizione*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2, 2002, 480, che, nell’ambito di una operazione di bilanciamento tra tempo e pretesa dedotta in giudizio, parla esplicitamente di “ragionevole durata del diritto di difesa”. Molto evocative sono anche le parole di F. CINTIOLI, *L'esecuzione cautelare tra effettività della tutela e giudicato amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 1, 2002, 58 ss., il quale afferma che il processo amministrativo è “attento alle garanzie, ma finalizzato al rapido esaurimento della controversia”, nella prospettiva di far convergere le diverse anime del giusto processo, tra cui il contraddittorio tra le parti e la ragionevole durata del giudizio.

4 Per M.A. SANDULLI, *Il tempo del processo come bene della vita*, in *Federalismi.it*, 1° ottobre 2014, 16, l’analisi della questione relativa al tempo del processo si incentra sul “tempo necessario a definire la controversia e pervenire ad una situazione di certezza in ordine all’assetto degli interessi portati in giudizio”.

in avanti, CEDU), che ha tipizzato all'articolo 6 il diritto del cittadino ad essere giudicato in tempi ragionevoli; la seconda va rinvenuta nella rilevanza che la ragionevole durata del processo ha assunto in ragione del lavoro interpretativo della Corte costituzionale, che ha collegato il valore del tempo ad altre norme che già trovavano una copertura costituzionale, come, ad esempio, il diritto di azione; infine, il passaggio rappresentato dalla reazione esibita dall'ordinamento interno sull'onda lunga delle prime due traiettorie appena menzionate, esplicato con la modifica dell'articolo 111 della Costituzione, a seguito della legge n. 2 del 1999, con cui è stato costituzionalizzato del principio della ragionevole durata del processo.

L'articolo 6 della CEDU, nell'affermare il diritto per ogni cittadino “a che la sua causa sia esaminata [...] entro un termine ragionevole”, mira non solo a ridurre il grado di incertezza che affligge il soggetto interessato dal giudizio, che potrebbe subire un pregiudizio dal mero decorso dei termini, ma, come è stato sostenuto, costituisce una risposta dell'ordinamento internazionale affinché il mancato rispetto degli stessi non comprometta “l'efficienza e la credibilità” dell'amministrazione della giustizia⁵. Tale ultima prospettiva a maglie larghe, per quanto autorevolmente sostenuta dalla Corte EDU prima, e dalla dottrina poi, non può essere integralmente accolta: si ritiene, infatti, di dover sostenere l'interpretazione di chi, al contrario, ha rilevato come l'art. 6 CEDU esalti essenzialmente la ‘dimensione soggettiva’ della ragionevole durata del processo, da intendersi come il diritto di ciascuno affinché la controversia giudiziaria sia risolta in tempiceleri⁶. Tale lettura trova una conferma nella circostanza che, ad avviso della Corte EDU, il diritto delle parti alla ragionevole durata del processo costituisce oggetto di un autonomo interesse giuridicamente tutelato⁷: non rileva, infatti, che si tratti di un “vero e proprio diritto soggettivo”⁸ ad una conclusione tempestiva del giudizio⁹, ovvero di una qualsiasi ulteriore situazione giuridica soggettiva tutelata dall'ordinamento, e cioè dunque non rileva la classificazione tradizionale dell'ordinamento amministrativo che distingue diritti-

5 Così, M. ALLENA, *Art. 6 CEDU. Procedimento e processo amministrativo*, Napoli, 2012, 20, che tuttavia recupera quanto statuito, tempo addietro, dalla Corte europea dei diritti dell'uomo: Corte EDU, Sez. Grande Chambre, 28 luglio 1989, par. 22. Negli stessi termini, più recentemente, C. MILONE, I. GAMBADAURO, *Covid-19 e diritto alla ragionevole durata del processo civile in Italia*, in *Il Processo*, 2, 2022, 338.

6 In questo senso, A. SACCUCCHI, *Le due «prospettive» della ragionevole durata del processo tra diritto internazionale e diritto interno*, in *Giur. cost.*, 4, 2002, 3105 ss.

7 V. ANTONELLI, *Poteri delle parti e accelerazione del processo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 4, 2010, 1588, nell'attribuire alla disposizione il valore di “garanzia soggettiva della persona” da far valere nei confronti degli Stati, afferma che l'inquadramento della stessa nell'ambito delle tutele soggettive, e non in quello delle garanzie oggettive dell'ordinamento, investe i poteri delle parti con riguardo all'accelerazione del processo.

8 G. GUZZARDO, *Tempi del processo amministrativo ed effettività del diritto alla giustizia “celere”*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1, 2008, 155 ss.

9 Così, P. SILVESTRI, *Ragionevole durata del processo e forma di comunicazione in funzione partecipativa dell'imputato e delle altre parti*, in *Cass. pen.*, 3, 2004, 1092 ss.; G. GUZZARDO, *Tempi del processo amministrativo ed effettività del diritto alla giustizia “celere”*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1, 2008, 155 ss.

ti soggettivi ed interessi legittimi¹⁰.

Tralasciando l'analisi dei criteri di valutazione della ragionevole durata del processo elaborati nel tempo dalla Corte EDU, l'aspetto che in questa sede si intende analizzare riguarda la concreta attitudine dell'articolo 6 della CEDU – nella parte in cui fa riferimento al diritto della parte ad un giudizio che si concluda in tempi ragionevoli – a fungere da parametro interposto per il sindacato di legittimità costituzionale della Corte costituzionale. Su questo aspetto, il percorso argomentativo seguito dal giudice delle leggi sembra seguire, come affermato da autorevole dottrina¹¹, due direzioni. Per un verso, secondo la Corte costituzionale, le norme della CEDU possono assolvere al ruolo di parametro per la valutazione di costituzionalità di quelle disposizioni che sono strettamente connesse a principi, garanzie e libertà costituzionali già riconosciuti dall'ordinamento¹². Per altro verso, ove si sia imbattuta nella tutela di alcuni principi o diritti affermati dalla CEDU, che tuttavia non trovano espresso riconoscimento nella Costituzione, la giurisprudenza costituzionale ha ritenuto che le norme pattizie non potessero fungere da parametro per l'esercizio del sindacato di legittimità costituzionale¹³: è il caso proprio della ragionevole durata del processo, che fino alla modifica dell'articolo 111, non trovava una specifica collocazione all'interno della Carta costituzionale, ragione per cui, come sostenuto dalla Consulta, “la problematica dei ‘tempi processuali’, recepita all'interno della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo quale aspetto del “giusto processo”, non trova[va] eco nella Carta costituzionale”¹⁴.

L'inadeguatezza dell'articolo 6 della CEDU a fungere da parametro di riferimento costituzionale rispetto alla definizione del giudizio in tempiceleri, da un lato, e l'assenza di una norma in Costituzione che tipizzasse il principio della ragionevole durata del processo, dall'altro, hanno imposto al giudice delle leggi una interpretazione estensiva di alcune disposizioni di rango costituzionale, dalle quali potesse emergere la cogenza di una regola di comportamento dell'amministrazione della giustizia a prescindere da una sua cristallizzazione legislativa.

10 Come rileva S. MIRATE, *L'applicabilità dell'art. 6, par. 1, CEDU al processo amministrativo secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1, 2004, 119 ss., la quale, nel richiamare la sentenza *Mennitto*, sostiene come la Corte EDU abbia fatto ricorso alla nozione di diritto come posizione ‘avente contenuto patrimoniale’.

11 C. PINELLI, *La ragionevole durata del processo fra Costituzione e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Giur. cost.*, 5, 1999, 2997 ss.

12 È il caso, ad esempio, di Corte cost., 19 gennaio 1993, n. 10, in cui si afferma esplicitamente che le disposizioni della CEDU, che attengono ai diritti dell'imputato ad essere informato dei motivi dell'imputazione, e che trovano nella Costituzione una valorizzazione nell'articolo 24, fungono da norma interposta per il giudice costituzionale poiché “si tratta di un diritto di cui la garanzia [...] esprime un contenuto di valore implicito nel riconoscimento costituzionale [...] del diritto di difesa”, ragione per cui il giudice è sottoposto “al vincolo interpretativo di conferire alle norme [...] un significato espansivo”

13 In questo senso, cfr. Corte cost., 1° febbraio 1982, n. 15, secondo la quale l'articolo 5, par. 3, della CEDU, “non si colloca di per sé stessa a livello costituzionale”.

14 Corte cost., 15 luglio 1985, n. 202.

Sotto un profilo generale, già a partire dagli anni settanta, la Corte costituzionale ha costantemente affermato la necessità di portare a compimento i processi “entro congrui tempi” affinché la giurisdizione assolvesse alla sua fondamentale funzione¹⁵: è stato sostenuto, infatti, che un’ordinata amministrazione della giustizia e il compimento dei processi entro termini ragionevoli si muovono sempre nella prospettiva di valorizzare l’interesse primario alla realizzazione della giustizia, nella misura in cui “una giustizia disordinatamente o tardivamente amministrata può essere non meno pregiudizievole dell’ingiustizia”¹⁶. Più nel dettaglio, il principio della ragionevole durata del processo è entrato nelle riflessioni del giudice delle leggi in un rapporto di genere a specie con il diritto di azione e di difesa nel processo, di cui all’articolo 24 della Costituzione: in tale prospettiva, una celebre pronuncia della Corte costituzionale ha affermato che “l’effettività della tutela dei propri diritti cui è preordinata l’azione, ed in definitiva la stessa efficacia della giurisdizione, si combina con la dura-ta ragionevole del processo”¹⁷. Le argomentazioni della Consulta consentivano, dunque, non solo l’emersione della natura servente della ragionevole durata del processo, nonostante non fosse entrata nel novero dei principi costituzionali, affinché si realizzasse il diritto di agire in giudizio a tutela dei propri diritti ed interessi, ma anche l’affiancamento dei “diritti *nel processo*” (diritto ad un processo che si conclude in termini ragionevoli, per l’appunto) al solo “diritto *al processo*” già costituzionalmente tipizzato dall’articolo 24 della Carta costituzionale¹⁸.

Bisogna attendere la legge costituzionale n. 2 del 1999 per l’entrata in vigore del principio della ragionevole durata del processo, che rientra tra i principi strumentali per assicurare il giusto processo¹⁹. Con riguardo al principio del-

15 Sul punto, *ex multis*, cfr. Corte cost., 19 marzo 1976, n. 48.

16 Corte cost., 29 ottobre 1987, n. 345.

17 Corte cost., 22 ottobre 1999, n. 388, con nota di C. PINELLI, *op. cit.* In precedenza, in altri due casi, la Corte costituzionale aveva ritenuto che “una stasi del processo per un tempo indefinito e indeterminabile vulnerasse il diritto di azione e di difesa” (sentenza n. 354 del 1996) e che la possibilità di reiterate sospensioni ledesse il bene costituzionale dell’efficienza del processo” (sentenza n. 353 del 1996)”. In termini, si veda anche I. PAGNI, *La giurisdizione tra effettività ed efficienza*, in *Dir. proc. amm.*, 2, 2016, 402.

18 Sono termini di M. MENGONI, *La riforma dell’art. 111 Cost. e il processo amministrativo*, in *Giur. cost.*, 4, 2003, 2487 ss.

19 In dottrina è stato sostenuto che il principio del giusto processo inglobi non solo le regole di comportamento enunciate dall’articolo 111 della Costituzione, ma abbia una portata più estesa. In questo senso, S. TARULLO, *Giusto processo (diritto processuale amministrativo)*, in *Enc. Dir.*, Annali, II, 2008, 380, secondo il quale il modello costituzionale di processo ‘giusto’ deve essere interpretato a maglie più larghe, nella misura in cui “ricomprende un sistema di variegate garanzie tese a contornare l’esercizio della funzione giurisdizionale sotto il duplice profilo della posizione del giudice e di quella delle parti”. In termini simili, M. BOVE, *Art. 111 Cost. e “giusto processo civile”*, in *Riv. dir. proc.*, 2, 2002, 493-494, ritiene che non sia tecnicamente corretto concludere che il processo sia giusto ove rispetti i ‘solì’ corollari dell’articolo 111 Cost. (tra cui rientra quello della ragionevole durata), poiché vi potrebbero essere anche garanzie ulteriori rispetto a quelle menzionate dalla disposizione. Ancora, cfr. G. VERDE, *Il processo sotto l’incubo della ragionevole durata*, in *Riv. dir. proc.*, 3, 2011, 511, sostiene, attraverso un ragionamento a

la durata ragionevole, merita di essere segnalata la formulazione attraverso la quale il principio in esame fa ingresso nell'ordinamento costituzionale, e che riflette un approccio alla distinzione differente rispetto a quello incline, nel quadro dell'ordinamento convenzionale e, in particolar modo, nell'articolo 6 della CEDU, alla valorizzazione del tempo.

Se, come si è detto, quest'ultimo evidenzia la *dimensione soggettiva* della ragionevole durata del processo, l'articolo 111, comma 2, della Costituzione, valorizza, invece, una *dimensione oggettiva* del principio in esame²⁰, in quanto non assicura alle parti alcun diritto ad un giudizio celere, ma impone una riserva di legge²¹ che vincola il legislatore alla previsione di norme volte a indirizzare il concetto della ragionevole durata nella prospettiva di “*canone di buona amministrazione della giustizia*”²².

Rispetto alla modifica dell'articolo 111, la dottrina prevalente, ragionando sulla effettiva portata innovativa della disposizione e, in particolare, della durata ragionevole del processo, ha ritenuto che il principio introdotto non

contrario, che non sempre un processo celere sia un processo giusto. In termini parzialmente disformi, L.P. COMOGLIO, *La riforma del processo amministrativo e le garanzie del «giusto processo»*, in *Riv. dir. proc.*, 3, 2001, 649, ove si legge che la ragionevole durata del processo debba essere intesa come condizione necessaria e sufficiente affinché un processo sia definito giusto, nonché G. ROMEO, *L'effettività della giustizia amministrativa: principio o mito?*, in *Dir. proc. amm.*, 3, 2004, 58 ss., il quale ritiene che la formula per cui “la rapidità del processo sia la forma giusta del processo” costituisca ormai notazione comune e prevalente. Una lettura a maglie più larghe sul rapporto tra giusto processo e ragionevole durata dello stesso si rinviene in M. RAMAJOLI, *Giusto processo e giudizio amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 1, 2013, 138, ove si sottolinea che la garanzia del giusto processo fornita dalla durata ragionevole non trova una autonoma soddisfazione nelle regole del processo, ma investe soprattutto l'organizzazione della giustizia.

20 A. SACCUCCHI, *op. cit.* In termini simili, cfr. condivisibilmente anche E. GIARDINO, *L'irragionevole durata del processo, il giudizio di ottemperanza e l'effettività della tutela giurisdizionale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2015, secondo cui il tempo “diviene, da un lato, elemento costitutivo del giusto processo, non potendo il processo rivelarsi “giusto” se segnato da ingiustificate lungaggini, quindi, da un’irragionevole durata, dall’altro, postulato del diritto di azione processuale di cui all’art. 24 Cost., se la decisione giurisdizionale alla quale è preordinata l’azione è volta ad assicurare l’efficace protezione della sfera giuridica soggettiva, quindi, in definitiva, la realizzazione della giustizia”.

21 M. MENGOZZI, *op. cit.* Secondo M. CECCHETTI, *Giusto processo (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, V, 2001, 610, «da formula utilizzata si limita ad affidare al legislatore un compito: quello di “assicurare” che il processo abbia una ragionevole durata». Negli stessi termini si veda anche F. GAMBINI, *L'intrinseca debolezza del principio di ragionevole durata del processo*, in *Giur. cost.*, 1, 2006, 459 ss.

22 A. SACCUCCHI, *op. cit.*, nonché P. SILVESTRI, *op. cit.*, e M. SINISI, *Il giusto processo amministrativo tra esigenze di celerità e garanzie effettive di tutela*, Torino, 2017, 47. Negli stessi termini, P. FERRUA, *op. cit.*, 110, per il quale l'impegno alla ragionevole durata rappresenta “una garanzia oggettiva di buon funzionamento della giustizia”, e non solo un diritto della parte coinvolta nel processo. Una ricostruzione ibrida della natura della ragionevole durata del processo è stata, invece, proposta da una recente pronuncia della Corte costituzionale, secondo la quale la ragionevole durata del processo è declinata sia come “come canone oggettivo di efficienza dell'amministrazione della giustizia” sia “come diritto delle parti, comunque correlati ad un processo che si svolge in contraddittorio davanti ad un giudice imparziale”. Cfr. Corte cost., 13 giugno 2023, n. 116.

contenesse tratti di estrema originalità²³, in ragione del fatto che le regole del processo al quale fa riferimento l'articolo 111 fossero già desumibili non solo dal principio di ragionevolezza, di cui all'articolo 3, ma anche, come detto, dall'articolo 24²⁴. Il dibattito è stato ulteriormente alimentato da posizioni più temperate – secondo le quali nonostante il principio della durata ragionevole fosse già ricavabile dall'articolo 24 della Costituzione, il principio potesse esplicare “una qualche utilità”²⁵ – ma anche da opinioni che hanno ritenuto benefica l'introduzione in Costituzione del principio in esame, poiché rivolta non solo al raggiungimento di “traguardi di perfezionamento della tutela”²⁶, ma anche alla cristallizzazione di regole di comportamento le quali, in assenza di una tipizzazione specifica, potevano essere ricavabili da norme suscettibili di interpretazioni che potevano finanche giungere a restringere, negare o snaturare la portata dei principi²⁷.

Indipendentemente dal carattere più o meno innovativo delle modifiche introdotte dall'articolo 111 della Costituzione, ciò che acquisisce un particolare rilievo è il mutamento del rapporto tra diritto di difesa e ragionevole durata del processo proprio alla luce della costituzionalizzazione di quest'ultimo. Mentre prima della novella il principio della durata ragionevole era pacificamente inglobato dal diritto di difesa, assumendo così una natura strumentale al perseguimento di un principio gerarchicamente prevalente, la tipizzazione della ragionevole durata del processo ha paradossalmente condotto a complicare la relazione tra i due principi in esame²⁸.

La giurisprudenza ha infatti cominciato ad affermare la necessità di temperare il principio della ragionevole durata del processo “con la tutela di al-

23 Tra gli altri, cfr. R. VILLATA, *La giurisdizione amministrativa e il suo processo sopravviveranno ai «cavalieri dell'apocalisse»?*, in *Riv. dir. proc.*, 1, 2017, 109, secondo il quale la costituzionalizzazione del principio della ragionevole durata del processo è priva di quel carattere rivoluzionario di cui si è discusso.

24 In questo senso, cfr. M. LUCIANI, *Il “giusto” processo amministrativo e la sentenza amministrativa “giusta”*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2017, 9; L.P. COMOGLIO, *La riforma del processo amministrativo e le garanzie del «giusto processo»*, in *Riv. dir. proc.*, 3, 2001, 633 ss.; A. TRAVI, *Giusto processo e procedimenti amministrativi speciali*, in *Il giusto processo (Atti del Convegno dell'Accademia Nazionale dei Lincei)* Roma, 28-29 marzo 2002, Roma, 2003, 67.

25 In questi termini, S. CHIARLONI, *Il nuovo art. 111 Cost. e il processo civile*, in *Riv. dir. proc.*, 4, 2000, 1032. Secondo P. BIAVATI, *Appunti sulla struttura della decisione e l'ordine delle questioni*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 4, 2009, 1301 ss., l'efficacia innovativa dell'art. 111, comma 2, merita ancora di essere coltivata e riscoperta.

26 S. TARULLO, *op. cit.*, 378.

27 M. Mengozzi, *op. cit.*

28 In tal senso, si vedano anche le considerazioni di P. BIAVATI, *Osservazioni*, cit. 478, che ravvisa la complessità del rapporto tra durata ragionevole e diritto di difesa proprio nella costituzionalizzazione degli stessi. Per F. GAMBINI, *op. cit.*, invece, si tratterebbe di una contrapposizione solo apparente. Secondo R. VACARELLA, *Il processo civile sotto l'incubo della sua ragionevole durata*, in *Il processo*, 1, 2018, 28, nessuno avrebbe potuto immaginare che la costituzionalizzazione del principio della ragionevole durata del processo “sarebbe entrat[o] in conflitto con il giusto processo, e lo avrebbe sopraffatto”.

tri costituzionalmente garantiti, a cominciare dal diritto di difesa”²⁹ nei limiti in cui fosse assicurato un processo giusto, come richiesto l’articolo 111, comma 1, della Costituzione³⁰. Ciò non significa che la costituzionalizzazione del principio della ragionevole durata del processo, imponendo un bilanciamento con il diritto di difesa abbia implicitamente introdotto delle limitazioni a quest’ultimo³¹, – definito addirittura ‘inviolabile’ dalla Costituzione – ma che le esigenze di celerità processuale debbano costituire un freno “all’incontrollata proliferazione delle garanzie” in cui potenzialmente si realizza il diritto di difesa³². Tale prospettiva si estende anche all’ipotesi in cui le parti decidano di ricorrere a strumenti di risoluzione alternativa delle controversie, ritenute sia dalla dottrina³³, sia dalla giurisprudenza costituzionale³⁴, strumenti utili per bilanciare la ragionevole durata del processo e il diritto di difesa, ancorché il giudizio non venga mai instaurato. La posizione espressa è estremamente consolidata, ma non mancano letture, della stessa Corte costituzionale, che escludono la comparazione, ai fini del bilanciamento, tra il diritto di difesa e la ragionevole durata del processo. È il caso, ad esempio, della tutela del diritto di difesa del contumace inconsapevole, ove il giudice delle leggi ha ritenuto inammissibile il bilanciamento tra i due principi poiché lo stesso introdurrebbe una “contraddizione logica e giuridica all’interno dello stesso articolo della 111 Costituzione, 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”³⁵, trasformando tale comparazione in un inaccettabile sacrificio del diritto al contraddittorio e del diritto di difesa.

29 Corte cost., 21 ottobre 2013, n. 243, ma in precedenza già Corte cost., 9 luglio 2004, n. 219. Ancor prima, Corte cost., ord. 22 giugno 2001, n. 204, ove si afferma che il principio della ragionevole durata del processo deve essere letto “alla luce dello stesso richiamo al connotato di “ragionevolezza”, che compare nella formula normativa - in correlazione con le altre garanzie previste dalla Carta costituzionale, a cominciare da quella relativa al diritto di difesa”. Sul diritto dell’imputato ad ottenere il rinvio dell’udienza in caso di nomina tardive, e quindi nella prospettiva del bilanciamento tra i due principi, *ex multis*, cfr. Cass. pen., Sez. IV, 27 ottobre 2022, n. 4928.

30 Corte cost., n. 111 del 2022, ma anche n. 317 del 2009.

31 Tuttavia, come sostiene condivisibilmente F. GAMBINI, *op. cit.*, si tratta di un bilanciamento tra due principi posti su due posizioni non paritarie, nella misura in cui se la ragionevole durata del processo può risultare cedevole rispetto alla primazia delle garanzie difensive, le ragioni di celerità e di economia processuale, al contrario, non possono condurre ad uno svilimento del diritto di agire e difendersi in giudizio.

32 Così, P. FERRUA, *op. cit.*, 113. In giurisprudenza, si è infatti sostenuto che il principio della ragionevole durata del processo impedisce di adottare decisioni che, senza utilità per il diritto di difesa, comportino l’allungamento dei tempi del giudizio. Ad esempio, Cass. civ., Sez. trib., 21 luglio 2022, n. 22890.

33 A. DIDONE, *Le priorità nella giustizia civile*, in *Riv. dir. proc.*, 4, 2001, 1162.

34 Si veda, in particolare, Corte cost., 7 luglio 2016, n. 162, ove si afferma che “il meccanismo della negoziazione assistita [...] riflette un ragionevole bilanciamento tra l’esigenza di tutela del danneggiato e quella (di interesse generale) [...] di contenimento del contenzioso, anche in funzione degli obiettivi del giusto processo, per il profilo della ragionevole durata delle liti, oggettivamente pregiudicata dal volume eccessivo delle stesse” (corsivi nostri).

35 Corte cost., 4 dicembre 2009, n. 317.

Alla luce di quanto sinteticamente ricostruito sino a questo punto, l'obiettivo di chi scrive è individuare alcuni indici all'interno del sistema di giustizia amministrativa dai quali si possa non solo confermare la polisemia della ragionevole durata del processo, ma anche verificare in che modo tutti gli attori del giudizio possono incidere sullo stesso nella prospettiva di garantire un giudizio che si concluda in termini celeri e che, al tempo stesso, non sacrifichi le garanzie costituzionali del giusto processo³⁶.

2. La ragionevole durata del processo per la certezza dei mercati: un cenno ad alcuni riti speciali nel bilanciamento tra esigenze di celerità e giustizia

Le riflessioni in ordine alla rilevanza che il fattore tempo ha progressivamente assunto nel processo amministrativo devono necessariamente tenere conto delle evoluzioni normative più recenti che hanno inciso significativamente su alcuni rimedi processuali e, a cascata, sulla effettiva tenuta del principio del giusto processo amministrativo, che sembra uscirne ridimensionato rispetto alle esigenze di celerità e tempestività della realizzazione delle opere pubbliche. Pur non volendo intraprendere una indagine analitica sulla contrazione del fattore tempo che ha caratterizzato storicamente l'introduzione dei riti speciali nella giustizia amministrativa, la latitudine del tema suggerisce quantomeno il sommario richiamo al rito in materia di contratti pubblici, disciplinato dagli articoli 119 e 120 del Codice del processo amministrativo, e al rito attivabile per le controversie relative alle infrastrutture strategiche, disciplinato dall'articolo 125 del Codice.

Muovendo dal primo, il ‘rito appalti’³⁷ e, più in generale, la disciplina dei contratti pubblici, costituiscono un esempio lampante di come le esigenze di stabilità del provvedimento di aggiudicazione e la tutela dello sviluppo economico abbiano dei riflessi anche sulla disciplina processuale, che si esplica con un generale dimezzamento dei termini in una prospettiva acceleratoria³⁸. Le nume-

36 Anche perchè, come sostenuto da P. BIAVATI, *Appunti*, cit., 1301 ss., non può ritenersi giusta “una pronuncia che non rispetti il criterio della ragionevole durata del processo, nel senso che l’efficacia decisoria si misura, nel suo impatto con la realtà, non solo sul terreno dell’esatta soluzione giuridica del caso, ma anche su quello di una sufficiente prossimità fra il momento dei fatti e quello della soluzione giurisdizionale”.

37 Sull’inadeguatezza della terminologia, in ragione dell’applicazione anche alle concessioni delle disposizioni di cui agli articoli 120-124 c.p.a. – poi colmata dalla riscrittura dell’articolo 120 c.p.a. ai sensi dell’articolo 209, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 36 del 2023 – cfr. Cons. Stato, Ad. plen., 27 luglio 2016, n. 22, in www.giustizia-amministrativa.it; in dottrina, cfr. G. TAGLIANETTI, *Il rito speciale in materia di contratti pubblici: ratio e profili applicativi*, in *Dir. proc. amm.*, 1, 2019, 125.

38 In questa prospettiva, cfr., *ex multis*, M. RAMAJOLI, *Il processo in materia di appalti pubblici da rito speciale a giudizio speciale*, in G. Greco (a cura di), *Il sistema della giustizia amministrativa negli appalti pubblici in Europa*, Milano, 2010, 121 ss., spec. 126, ove si legge che la dimidiazione dei termini per la proposizione del ricorso si muove nella prospettiva di garantire la certezza giuridica e, conseguentemente, la “stabilità contrattuale, la quale nel caso di appalti pubblici assume una particolare coloritura di interesse generale”.

rose evoluzioni normative che hanno riguardato la disciplina del processo in materia di contratti pubblici hanno condotto da ultimo alla riscrittura dell'articolo 120 c.p.a.³⁹, eliminando alcuni profili critici con riguardo all'accesso alla giustizia – è il caso del pagamento del contributo unificato per la proposizione del ricorso con motivi aggiunti (comma 7) – e chiarendo l'aspetto della decorrenza del termine per la proposizione del ricorso principale agganciandolo alla piena disponibilità di tutti gli atti di gara, così come previsto dalla lettura combinata dell'articolo 120 c.p.a., comma 2, e articolo 36, commi 1 e 2, del Codice dei contratti pubblici.

Nell'economia di questo scritto, sembra però utile soffermarsi su alcuni profili temporali della disciplina e cercare di comprendere se la dimidiazione dei termini processuali, esito della tendenza ad individuare nella giustizia amministrativa una delle cause principali del rallentamento della crescita economica del Paese⁴⁰, sia compatibile con le logiche della tutela piena ed effettiva da garantire ogni qualvolta un ricorrente vanti una pretesa sostanziale in giudizio. L'obiettivo di massima accelerazione dei processi in materia di contratti pubblici emerge in primo luogo dal termine breve per l'instaurazione del giudizio, fissato in trenta giorni dal provvedimento di aggiudicazione a pena di decadenza: si potrebbe perciò sostenere, muovendo da alcune tra le diverse ricostruzioni sul punto, che si tratti di termini “a favore dell'amministrazione”⁴¹, e perciò a presidio della stabilità delle decisioni⁴² e a garanzia della certezza delle situazioni giuridiche soggettive (degli operatori economici aggiudicatari, nel caso dei contratti pubblici)⁴³, e che traducono in una disposizione processuale le esigenze di certezza del diritto e di prevalenza dell'interesse pubblico⁴⁴.

39 Sul quale si possono vedere le riflessioni di L. BERTONAZZI, *Rassegna ragionata delle modifiche apportate dal codice dei contratti pubblici del 2023 al codice del processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2, 2024, 983 ss.

40 M.A. SANDULLI, *Procedure di affidamento e tutele giurisdizionali: il contenzioso sui contratti pubblici nel nuovo Codice*, in *Federalismi.it*, 8, 2023, 17.

41 F. APERIO BELLA, *Il tempo nel processo sull'atto ai tempi del processo sul rapporto*, Napoli, 2023, 41.

42 Secondo una delle ricostruzioni più tradizionali sulla decadenza, in tali circostanze il legislatore ha fissato il punto, oltre il quale “l'interesse del titolare del potere a procedere all'esercizio di questo nel tempo preferito, cede all'interesse pubblico di non lasciare illimitata nel tempo la possibilità di attuare la modifica giuridica corrispondente”: ci si riferisce al fondamentale studio di A. ROMANO, *Note in tema di decadenza*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1964, 227. In termini simili, anche M. CLARICH, *Termine del procedimento e potere amministrativo*, Torino, 1995, 45-46. Su questi temi, inoltre, cfr. anche F. LIGUORI, *Annullamento dell'atto negativo di controllo: decadenza del potere o del processo?*, in *Dir. proc. amm.*, 4, 1996, 719 ss.

43 A. MARRA, *Il termine di decadenza nel processo amministrativo*, Milano, 2012, 83. In termini, cfr. anche R. VILLATA, M. RAMAJOLI, *Il provvedimento amministrativo*, Torino, 2017, 34, i quali ritengono che la previsione di termini decadenziali brevi nel processo amministrativo serva a soddisfare “esigenze di certezza e stabilità dell'assetto di interessi prodotto dal provvedimento amministrativo”, nonché A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Torino, 2021, 261-262.

44 F. MERUSI, *Relazione*, in *La certezza dell'azione amministrativa tra tempo e spazio. Atti del Convegno di Varenna*, Milano, 2003, 30. In termini, diffusamente, cfr. anche G. TAGLIANETTI, *Il processo amministrativo tra giustizia e certezza*, Milano, 2023, spec. 53-55.

Le riflessioni di autorevole dottrina sulla impossibilità di far prevalere le esigenze economiche sulle esigenze della giustizia⁴⁵, nonché sull'inammissibilità di prospettare una gerarchia predeterminata tra il diritto di agire in giudizio costituzionalmente tutelato e l'interesse pubblico alla stabilità della decisione⁴⁶, non hanno tuttavia trovato eco nelle disposizioni di legge, ragione per cui va preso atto di come la previsione di un termine così breve per il ricorso avverso l'aggiudicazione rischia di mettere in crisi la tutela piena di coloro i quali intendano accedere al giudizio, a partire evidentemente dai soggetti titolari di aspettative sul piano sostanziale. Infatti, nonostante siano intervenute (sebbene su altre materie) pronunce del giudice delle leggi che hanno ritenuto compatibile il termine di trenta giorni con l'esercizio del diritto di difesa, nella misura in cui “non riduce i tempi della preparazione delle necessarie difese al punto da pregiudicarne l'efficacia e la completezza”⁴⁷, tale lettura non sembra condivisibile per un duplice ordine di ragioni, di ordine teorico e pratico.

Con riguardo al primo aspetto, sembra paradossale dover ammettere che una *esigenza politica* – quella, appunto, di prevedere termini processuali decadenziali dimezzati in prospettiva della ripresa economica – prevalga su un *diritto costituzionalmente tutelato*, come quello di azione e di difesa⁴⁸, che in quanto tale non è suscettibile di essere, per così dire, gerarchizzato. Con riguardo al secondo aspetto, è necessario partire dal presupposto per cui giustizia e certezza debbano camminare di pari passo, consentendo, talvolta, tra i due termini della relazione un bilanciamento, purché sia ragionevole⁴⁹, e dalla ovvia considerazione secondo la quale sussiste un margine di apprezzamento discrezionale del legislatore ad introdurre termini di decadenza di qualsiasi durata, purché essi siano ragionevoli⁵⁰. In materia di contratti pubblici, l'introduzione di un termine particolarmente breve per l'impugnazione del provvedimento di aggiudicazione può ritenersi compatibile con il principio di ragionevolezza nelle procedure caratterizzate da un numero limitato di partecipanti e da una struttura non complessa, che non richieda un'approfondita valutazione di fatti e questioni giuridiche.

Diversamente, nelle gare di maggiore complessità, contraddistinte da un elevato numero di offerte tecniche ed economiche da analizzare, un termine così ristretto rischia di compromettere l'effettività della tutela giurisdizionale, in particolare nella sua dimensione sostanziale, volta a garantire una concreta possibilità di accoglimento del ricorso. In altre parole, imprimere al processo una scansione temporale rigidamente predefinita, subordinata a esigenze di natura esclusivamente economica, e sacrificare il tempo “ragionevolmente necessario”

45 G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Torino, 1993, 137.

46 M. RAMAJOLI, *Riflessioni critiche sulla ragionevolezza dei termini per ricorrere nel processo amministrativo*, in *Federalismi.it*, 17, 2018, 32.

47 Corte cost., 10 novembre 1999, n. 427.

48 Questa distinzione è segnalata da F. APERIO BELLA, *op. cit.*, 39.

49 G. PINO, *Diritti e interpretazione*, Bologna, 2010, 180.

50 A. MARRA, *op. cit.*, *passim*.

affinché tutte le parti e il giudice possano acquisire compiuta conoscenza degli elementi rilevanti e procedere a un loro adeguato scrutinio, equivale a negare la stessa essenza del procedimento decisionale e, di conseguenza, a compromettere in modo irreparabile la piena tutela delle situazioni giuridiche soggettive e la effettività del diritto di difesa⁵¹.

Un ulteriore esempio in grado di dimostrare come lo sviluppo economico del Paese possa indurre il legislatore ad introdurre norme processuali acceleratorie, potenzialmente pericolose per la tenuta delle garanzie difensive costituzionalmente tutelate, si rinviene nell'articolo 125 c.p.a., il quale prevede ulteriori disposizioni processuali per le controversie relative a infrastrutture strategiche. La norma accende due pericolose ‘spie’ della difficoltà di comporre effettività della tutela giurisdizionale ed interesse dello Stato a scongiurare ostacoli processuali alla realizzazione dell’opera: in primo luogo, si sostiene che per la pronuncia del provvedimento cautelare, oltre al giudizio prognostico sulle conseguenze del provvedimento stesso per tutti gli interessi che potrebbero essere lesi, il giudice è tenuto a valutare “il preminente interesse alla sollecita realizzazione dell’opera”; in secondo luogo, l’irreparabilità del pregiudizio per il ricorrente risulta essere un interesse che necessita di essere bilanciato “con quello del soggetto aggiudicatore alla celere prosecuzione delle opere”.

Le considerazioni che emergono non sono del tutto rassicuranti, poiché oltre ad emergere una estensione del sindacato del giudice in sede cautelare al quale, tuttavia, corrisponde una ridotta possibilità di pronunciare la decisione cautelare⁵², il *favor* del legislatore verso la celerità della realizzazione delle opere pubbliche rispetto ad una tutela piena ed effettiva del ricorrente si rinviene nel comma 3 dell'articolo 125 c.p.a., in forza del quale si predilige la tutela risarcitoria a quella caducatoria in caso di annullamento dell'affidamento⁵³, con lo scopo di garantire una intangibilità dell'assetto degli interessi consolidatosi

51 In questo senso, condivisibilmente, M.A. SANDULLI, *Il tempo*, cit., 29. Condivide tale interpretazione anche M. RAMAJOLI, *ult. op. cit.*, ove si legge che si dubita che “un termine brevissimo di decadenza sia lo strumento decisivo (e ragionevole) per accelerare i tempi del processo amministrativo, specie di processi complessi come quelli in materia d'appalti”.

52 Così come sostenuto da F. FIGORILLI, *op. cit.*, 364; in termini, anche G. TAGLIANETTI, *Normativa emergenziale e processo amministrativo: l'attuazione del PNRR a ogni costo?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2, 2023, 161; M. LIPARI, *La nuova tutela cautelare degli interessi legittimi: il “rito appalti” e le esigenze imperative di interesse generale*, in *Federalismi.it*, 5, 2017, la formula dell'articolo 125 esprime in modo chiaro un netto sfavore per la misura cautelare sospensiva, “susceptibile di rallentare lo svolgimento delle procedure, valorizzando, invece, gli interessi pubblici alla sollecita realizzazione dell’opera”.

53 Di recente, in giurisprudenza, T.A.R. Trentino-Alto Adige, Bolzano, Sez. I, 6 marzo 2024, n. 62, in www.giustizia-amministrativa.it. Con specifico riferimento all'articolo 125 c.p.a., e all'eccessiva dilatazione dell'ambito applicativo di tale norma che coincide con l'estensione di casi in cui la risarcitoria venga preferita, indebitamente, a quella in forma specifica, M.A. SANDULLI, *ult. op. cit.* Una lettura differente dell'articolo 125 c.p.a. viene fornita da G. GRECO, *Coronavirus e appalti (a proposito dell'art. 125 c.p.a.)*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 3, 2020, 517 ss., secondo il quale l'estensione del comma 3 può esplicare degli effetti positivi solo ove la tutela ripristinatoria si ponga in un momento antecedente alla stipulazione del contratto.

all'esito della stipulazione del contratto⁵⁴.

Il quadro così brevemente delineato consente l'emersione di un duplice ordine di riflessioni: in primo luogo, si può scorgere una preferenza per la stabilità dei mercati in luogo della legalità sostanziale, privilegiando una impostazione che finisce con il riconoscere alla pubblica amministrazione, per il tramite del pagamento del prezzo (che ricade invero sulla collettività)⁵⁵, il diritto di abdicare alla propria funzione di aggiudicare l'affidamento dei lavori al miglior operatore economico⁵⁶; in secondo luogo, una tale impostazione del contenioso oggetto dell'indagine, che valorizza la funzione del giudice amministrativo come giudice dei rapporti economici, allontana il giudice amministrativo dalla sua principale missione, che è quella di "difendere il cittadino a fronte dell'esercizio dei poteri autoritativi spettanti all'Amministrazione"⁵⁷.

54 T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. III, 13 settembre 2012, n. 2310, in *Foro Amm. (T.A.R.)*, 9, 2012, 2664. In dottrina, cfr. A. AVERARDI, *Art. 125*, in G. Falcon, F. Cortese, B. Marchetti (a cura di), *Commentario breve al Codice del processo amministrativo*, Padova, 2021, 125. In tema, F. FRANCARIO, *Interesse legittimo e giurisdizione amministrativa: la trappola della tutela risarcitoria*, in *Quest. Giur.*, 1, 2021, sostiene come l'articolo 125 c.p.a. costituisca un ulteriore esempio della tendenza "a ridurre il giudice amministrativo a giudice del risarcimento del danno", con la conseguenza di sterilizzare quanto più possibile la possibilità d'intervento dello stesso in nome dell'esigenza di recuperare l'efficienza dell'azione amministrativa. Dello stesso avviso, in termini generali, M.A. SANDULLI, *Procedure di affidamento e tutelle giurisdizionali*, cit., 13, si tratterebbe di una riduzione della effettività della tutela sostanziale, basata sulla errata prospettazione "che i ritardi nell'avvio e nella realizzazione di iniziative utili alla crescita e allo sviluppo del Paese sarebbero imputabili alla giustizia amministrativa".

55 Secondo la giurisprudenza, in caso di domanda per il risarcimento del danno in via equitativa ai sensi dell'articolo 125 c.p.a., qualora appaia chiaro e dimostrato che, in mancanza dell'adozione del provvedimento illegittimo, l'impresa reclamante avrebbe vinto la gara, spetta all'impresa danneggiata un risarcimento nella misura del 10% del valore dell'appalto, come entità del guadagno presuntivamente ritratto dall'esecuzione dell'appalto, ferma restando la possibilità di conseguire una somma superiore a fronte della dimostrazione che il margine di utile sarebbe stato maggiore di quello presunto. C.G.A. Sicilia, Sez. Giurisd., 21 novembre 2011, n. 868, in www.giustizia-amministrativa.it.

56 Da ultimo, anche con riguardo alle novità introdotte dall'articolo 125 c.p.a., cfr. F. LIGUORI, *L'azione*, cit., 218-220. Negli stessi termini, con una proposta al legislatore di "ripristinare l'azione costitutiva/demolitoria che conduca in tempi brevi ad una decisione (di merito) definitiva sulla regolarità della gara e consenta, con tutta tranquillità, all'Amministrazione di stipulare il contratto", G. LEONE, *Gare di appalto superveloce e l'eterogenesi dei fini (ovvero, ma quanto ci potrebbe costare?)*. *Riflessioni a margine di una recente pronuncia*, in *Riv. giur. edil.*, 4, 2023, 227. Critica rispetto tale presunzione *ex lege*, secondo cui l'interesse generale all'esecuzione del contratto sia sempre preminente sugli altri interessi, non considerando che "l'interesse generale non è quella all'esecuzione di qualunque contratto, ma di un buon contratto", M.A. SANDULLI, *Il rito speciale sui contratti pubblici nel primo decennio del c.p.a.: tra progresso e involuzione*, in *Dir. proc. amm.*, 1, 2021, 197. In termini, cfr. anche G. TAGLIANETTI, *op. cit.*, 162.

57 In questi termini, dopo aver svolto alcune considerazioni sulla genericità terminologica del 'bene della vita', cfr. R. VILLATA, *Processo amministrativo, pluralità delle azioni, effettività della tutela*, in *Dir. proc. amm.*, 2, 2021, 377. Tale aspetto consente di ricordare come le ragioni di uguaglianza processuale, nella prospettiva della parità delle parti, e la contestuale tutela effettiva del cittadino nei confronti dell'amministrazione-autorità, costituisca una delle ragioni dell'esistenza di un sistema di giustizia amministrativa, aspetto sul quale cfr., *ex multis*, A. TRAVI, *ult. op. cit.*, 6. I limiti della tutela risarcitoria come misura rimediale rispetto a quella in

Senza voler indugiare troppo sulle molteplici criticità sottese a tale disposizione in ordine alla scarsa effettività della tutela⁵⁸, sul versante processuale l'articolo 125 va analizzato attraverso una lettura combinata con due norme di taglio ‘emergenziale’. Anzitutto, l'articolo 48, comma 4, del d.l. n. 77 del 2021, dispone l'applicazione integrale, in caso di impugnazione di atti relativi alle procedure di affidamento di interventi finanziati con le risorse del PNRR, dell'articolo 125 c.p.a.; più di recente, l'articolo 3 del d.l. n. 85 del 2022⁵⁹ – oltre a prevedere la riduzione dei termini previsti dagli articoli 119, comma 2, e 120, comma 9, c.p.a., ai procedimenti riguardanti opere finanziate con i fondi del Pnrr – sembra attribuire un ruolo centrale all'articolo 125 c.p.a., il cui ambito di applicazione, inizialmente limitato ai soli investimenti finanziati dal PNRR, si estende a tutti i giudizi che riguardano non solo le procedure di progettazione, autorizzazione, approvazione e realizzazione delle opere PNRR, ma anche tutte le relative procedure espropriative collegabili in modo diretto ai medesimi finanziamenti⁶⁰.

L'articolo 3, d.l. n. 85 del 2022 rappresenta un esempio significativo della tendenza legislativa volta alla riduzione termini processuali, con l'obiettivo di garantire maggiore stabilità all'attività amministrativa, che viene tuttavia perseguito senza garantire operare un adeguato bilanciamento con le garanzie difensive delle parti. In particolare, la norma stabilisce che, in caso di accoglimento dell'istanza cautelare, il T.A.R. debba fissare la data di discussione dell'udienza alla scadenza del termine di trenta giorni dalla data di deposito dell'ordinanza cautelare: tale meccanismo rischia evidentemente di comprimere eccessivamente i termini previsti dall'articolo 73 c.p.a., impedendo, in concreto, alle parti di esercitare effettivamente il proprio diritto di difesa, attraverso il deposito tempestivo di memorie e documenti.

La prospettiva che si propone vuole evidenziare i limiti all'esercizio del diritto di difesa che potenzialmente possono emergere da una riduzione dei termini, non organicamente collegata all'intero sistema processuale. Anche accedendo a quell'orientamento della dottrina secondo cui tale compressione dei termini sarebbe solo apparente – poiché, ricadendo in controversie in cui si applica la dimidiazione dei termini, anche i termini dell'articolo 73 c.p.a. devono essere adeguati alla specialità delle controversie – rimane comunque il dato di una riduzione progressiva dei termini processuali che spingono verso la decisio-

forma specifica sono sottolineati, inoltre, da F. LIGUORI, *La reintegrazione in forma specifica nel processo amministrativo*, Napoli, 2003, nonché sempre dallo stesso Autore, *Sul rapporto tra tutela in forma specifica e tutela risarcitoria nella materia dei contratti pubblici*, in E. Follieri, L. Iannotta (a cura di), *Scritti in ricordo di Francesco Pugliese*, Napoli, 2010, 603 ss.

58 A. BARONE, *Il sindacato sugli atti di pianificazione o programmazione, con particolare riferimento al PNRR*, in *Il Processo*, 2, 2023, 383 ss., nonché G. TAGLIANETTI, *op. cit.*, 166.

59 Su cui si vedano le riflessioni di F. VOLPE, *Il processo amministrativo sulle controversie PNRR e le sue criticità*, in *Giustizia Insieme*, 27 luglio 2022.

60 In questo senso, cfr. M.A. SANDULLI, *Procedure di affidamento e tutele giurisdizionali*, cit., 22.

ne giurisdizionale più veloce e non verso quella più giusta⁶¹, non solo per l'intero sistema, ma anche per il ricorrente⁶².

A questo punto, diventa opportuno interrogarsi sulla compatibilità di tali previsioni normative con le traiettorie interpretative della giurisprudenza costituzionale in materia di ragionevole durata del processo. Come è stato osservato, tale principio non può essere inteso come un “interesse tiranno”⁶³, da anteporre in modo assoluto agli altri valori costituzionali, ma deve piuttosto essere oggetto di un equilibrato bilanciamento con il diritto di difesa e con gli ulteriori principi sanciti dall'articolo 111 della Costituzione, al fine di assicurare un processo effettivamente giusto. In questa prospettiva, misure legislative che impongano una sensibile riduzione dei termini processuali, senza tuttavia garantire alle parti e al giudice un tempo sufficiente per l'adeguato approfondimento delle questioni rilevanti, rischiano di privilegiare esclusivamente la celerità del processo, ma non anche la sua ragionevole durata, compromettendo così l'equilibrio necessario alla realizzazione di una giustizia sostanziale⁶⁴.

In altre parole, il richiamo a questi due riti speciali ha messo in luce come l'effettività della tutela possa essere minata non solo da processi nei quali “la decisione arriva oltre un ragionevole tempo di attesa”⁶⁵, ma, al contrario, anche da contenziosi che impongono termini di decadenza troppo stringenti, che non consentono la valorizzazione sostanziale del contradditorio tra le parti ed indeboliscono il reticolo di garanzie difensive costituzionalmente previste dal nostro ordinamento⁶⁶.

61 In contrasto, dunque, con quanto sostiene condivisibilmente F. LIGUORI, *Variazioni sul fattore tempo nel codice del processo amministrativo*, in *Giustamm.it*, 2011, 3, secondo il quale “quando si tratta di rendere giustizia fare presto è importante, ma fare bene, fare giusto, è assolutamente prioritario”.

62 M. SINISI, *op. cit.*, 223.

63 Sono termini, anche se con riguardo a profili diversi, e cioè la relazione tra libertà di iniziativa economica privata e tutela dell'ambiente, utilizzati da una celebre sentenza della Corte cost., 9 maggio 2013, n. 85. Con specifico riferimento al processo amministrativo, M. RAMAJOLI, *op. cit.*, 32, secondo la quale “la ragionevolezza richiede che nessuna istanza -neppure quella di stabilità dei provvedimenti amministrativi- si espanda illimitatamente e in maniera assoluta, perché altrimenti essa diviene tiranno” (corsivi nostri). Sulla necessità di un bilanciamento tra durata ragionevole del processo e diritto di difesa, cfr. anche E. ZAMPETTI, *Lesione del diritto di difesa e principio del doppio grado nel processo amministrativo*, Napoli, 2020, 234.

64 In questi termini, nonostante l'indagine non riguardi l'estensione dell'utilizzo di tale norma alle opere finanziate dal Pnrr, N. PAOLANTONIO, *La dicotomia tra giurisdizione soggettiva e oggettiva nella sistematica del processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2, 2020, 237 ss., ove si sostiene che l'articolo 125 c.p.a. si ponga in insanabile contrasto con il principio del giusto processo sancito dall'articolo 111 Cost.

65 R. CHIEPPA, *Il giudice amministrativo e il mercato: verso una nuova dimensione economica del processo amministrativo?*, in G. Pellegrino, A. Sterpa (a cura di), *Giustizia amministrativa e crisi economica. Serve ancora un giudice sul potere?*, Roma, 2014, 192.

66 Con riguardo al rapporto tra accelerazione processuale, nel senso di prevedere termini decadenziali stringenti, e ragionevole durata del processo, M. RAMAJOLI, *ult. op. cit.*, 20, secondo la quale si deve stigmatizzare quell'opinione per cui “un brevissimo termine di decadenza sia lo strumento decisivo (e ragionevole) per accelerare i tempi del processo amministrativo”. Con riguardo, invece, alla natura del termine decadenziale del processo amministrativo quale

3. Alcuni indici della ragionevole durata nel processo amministrativo: la prospettiva del giudice. La sentenza in forma semplificata

Gli aspetti di tecnica legislativa, volti a garantire certezza e stabilità dell’azione amministrativa, non sono gli unici ad incidere sulla relazione controversa tra effettività della tutela giurisdizionale e ragionevole durata del processo, poiché è la complessiva intelaiatura del processo amministrativo a muoversi lungo tale traiettoria. In questa prospettiva, sembra utile indirizzare l’indagine verso alcuni istituti dai quali emerge come anche la sola “direzione del giudice” – nel senso dell’esercizio del proprio potere discrezionale – possa condurre ad una valorizzazione estrema del principio dell’economia processuale e della (ir)ragionevole durata del processo, a scapito di principi parimenti rilevanti sul versante costituzionale, come quello della pienezza del contraddittorio e dell’effettività del diritto di difesa in giudizio.

Primo tra questi è la sentenza in forma semplificata, strumento di accelerazione e snellimento del processo amministrativo⁶⁷, attraverso il quale il legislatore, per far fronte ad una crescita esponenziale delle pretese di giustizia che avevano reso il giudice di primo grado il baricentro di tale sistema⁶⁸, ha fornito al giudice la possibilità di concludere alcuni giudizi attraverso una sentenza ‘breve’⁶⁹. La disciplina (per così dire) generale delle sentenze in forma semplificata si rinviene nell’articolo 74 c.p.a., in virtù del quale il giudice amministrativo, laddove ravvisi situazioni di manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità e infondatezza del ricorso, può decidere con una pronuncia semplificata, caratterizzata da una motivazione che richiami sinteticamente il punto di fatto o di diritto risolutivo, ovvero un precedente conforme⁷⁰.

strumento giuridico per bilanciare l’esigenza di certezza dei rapporti giuridici e l’esigenza della giustizia di cui i privati sono portatori, su tutti, A. MARRA, *op. cit.* 246. Si condividono, inoltre, le affermazioni di A. TRAVI, *Celerità ed effettività della tutela giurisdizionale*, in *Giur. it.*, 2017, 988, secondo il quale in tal modo si rischierebbe di avvalorare “l’immagine deprimente e impropria di un processo amministrativo che ammette interessi privilegiati e interessi minori e, in questa prospettiva, naturalmente al cittadino comune finirebbero con l’essere riconosciuti solo interessi minori”.

67 Si rimanda a M.A. SANDULLI, *Le nuove misure di “snellimento” del processo amministrativo nella l. n. 205 del 2000*, in *Giust. civ.*, 10, 2000, 441 ss.; in termini differenti, A. CLINI, *La forma semplificata della sentenza nel “giusto” processo amministrativo*, Milano, 2009, 232, per il quale l’equivoco da evitare “è di annoverare la sentenza succintamente motivata tra gli strumenti di accelerazione del processo”.

68 C. CRISCENTI, A. STORTO, *La sentenza in forma semplificata*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 5, 2015, 1088.

69 Secondo quanto sostenuto da E. STICCHI DAMIANI, *La sentenza in forma semplificata*, in *Foro amm. (C.d.S.)*, 10, 2008, 2857, l’istituzione della sentenza in forma semplificata fornisce un nuovo impulso “all’opera giurisprudenziale di attuazione del principio di ragionevole durata del processo”.

70 Si tratta, come sostiene la giurisprudenza, di uno strumento rivolto sia all’accelerazione del giudizio, sia alla semplificazione della motivazione: Cons. Stato, Sez. VI, 1° settembre 2023, n. 8121; Cons. Stato, Sez. V, 25 aprile 2023, n. 5137; Cons. Stato, Sez. VII, 29 ottobre 2022, n. 9364; C.G.A. Sicilia, Sez. Giurisd., 19 agosto 2022, n. 928, tutte in www.giustizia-amministrativa.it.

Il legislatore, tuttavia, consente al giudice di ricorrere a tale strumento anche in assenza di presupposti contenutistici per la definizione immediata del giudizio: è il caso dell'articolo 60 c.p.a., in forza del quale il giudice amministrativo “economizza il suo tempo”⁷¹ poiché, in sede di udienza cautelare, viene consentita la possibilità di definire il giudizio con sentenza in forma semplificata, sempre che sia accertata la completezza del contraddittorio e dell'istruttoria.

Al di fuori di questi casi, la sentenza in forma semplificata costituisce uno strumento attraverso il quale si intenderebbe superare, attraverso la semplificazione redazionale della decisione, il problema della lunghezza dei procedimenti ed il conseguente impatto sull'economia. In questo senso, la sentenza in forma semplificata, che in termini generali trova applicazione per risolvere questioni, per così dire, semplici, viene paradossalmente utilizzata anche, tra gli altri, come forma di definizione nel rito abbreviato sui contratti pubblici, ai sensi dell'articolo 120, comma 5, c.p.a. Si tratta, in buona sostanza, di un modello decisorio, come sostenuto teoricamente⁷², ma anche dimostrato empiricamente⁷³, tutt'altro che unitario e che presta il fianco a numerosi profili di ambiguità⁷⁴, nella misura in cui fornisce al giudice un medesimo strumento per risolvere controversie il cui contesto fattuale e giuridico sia completamente differente: non si può mettere in discussione, infatti, che la redazione di una sentenza in forma semplificata per manifesta inammissibilità o irricevibilità sia radicalmente diversa da una sentenza breve in materia di appalti pubblici⁷⁵.

Nell'economia di questo lavoro, la sentenza in forma semplificata sarà analizzata in una duplice prospettiva: per un verso, si tenterà rintracciare la consequenzialità sostanziale tra gli obiettivi di semplificazione nella redazione delle sentenze e le ambizioni di ridurre i tempi del processo⁷⁶; per altro verso, si cercherà, in una logica evidentemente decostruttiva, di abbattere quella barriera interpretativa in virtù della quale la sinteticità ed il depotenziamento della mo-

71 E. FOLLIERI, *La fase cautelare*, in F.G. Scoca (a cura di), *Giustizia amministrativa*, Torino, 2017, 375 ss. In termini differenti, cfr. R. DE NICTOLIS, *Le sentenze del giudice amministrativo in forma semplificata. Tra mito e realtà*, in www.giustizia-amministrativa.it, che al contrario ritiene che costituirebbe un esercizio vano l'idea di economizzare i tempi del processo imponendo, attraverso previsioni normative, l'utilizzo da parte del giudice amministrativo di sentenze brevi.

72 F.F. TUCCARI, *La semplificazione delle decisioni contenziose: tra accelerazione ed effettività del contraddittorio*, in F. Caringella, M. Protto (a cura di), *Il nuovo processo amministrativo dopo due anni di giurisprudenza*, Milano, 2002, 975 ss.

73 F. CAPORALE, *op. cit.*, spec. par. 2.

74 C. CRISCENTI, A. STORTO, *op. cit.*, 1091, lo hanno definito, enfatizzandone gli aspetti positivi, come strumento “vitale e flessibile”.

75 Si condividono le riflessioni di M. RAMAJOLI, *Il declino della decisione motivata*, in *Dir. proc. amm.*, 2017, 922, secondo la quale dalla redazione dell'art. 60 c.p.a. emergerebbe una estrema flessibilità nell'utilizzo, da parte del giudice amministrativo, dello strumento della sentenza in forma semplificata, che può costituire lo strumento decisorio anche di un processo tutt'altro che semplice.

76 Per F. PATRONI GRIFFI, *Forma e contenuto della sentenza amministrativa*, in *Dir. proc. amm.*, 1, 2015, 32, queste sarebbero le due anime – che spesso inverno si pongono in alternativa – della sentenza in forma semplificata.

tivazione del provvedimento giurisdizionale siano alleati del principio della ragionevole durata del processo.

Sembra anzitutto utile sottolineare che – soprattutto alla luce della prassi e dell'utilizzo che è stato fatto della sentenza in forma semplificata – l'istituto, il quale nasce con l'idea di snellire il provvedimento giurisdizionale, in ossequio ai principi di chiarezza e sinteticità (articolo 3, c.p.a.), si sia in realtà trasformato in uno strumento devoluto alla ampia discrezionalità del giudice⁷⁷, non sindacabile in sede di appello⁷⁸, per ridurre i tempi del processo⁷⁹.

Non pare un caso, infatti, che il giudice amministrativo utilizzi il modello della sentenza in forma semplificata per lo più nell'ambito del giudizio cautelare – come strumento anticipatorio del giudizio di merito – anche per risolvere situazioni complesse non predeterminate dalla legge⁸⁰: in questo modo, si rafforzerebbe l'idea per cui tale istituto costituiscia l'esito di una “scelta terminologica avventata”⁸¹, poiché, più che configurarsi come uno strumento di semplificazione della sentenza, esso sembrerebbe rientrare tra quelli principalmente volti a garantire la brevità del giudizio.

È necessario, a tal proposito, distinguere i casi in cui la semplificazione si esaurisce nella sola formulazione della sentenza, e dunque incide esclusivamente sul versante formale/redazionale, ed i casi nei quali la redazione semplificata del provvedimento giurisdizionale implica una modifica, in senso acceleratorio, della sequenza processuale⁸². Si tratta di una distinzione che assume notevole rilievo, in quanto le prospettive appena evidenziate sembrerebbero apprezzare al tema della ragionevole durata del processo, nella sua dimensione evidentemente *oggettiva*, con modalità e finalità differenti tra loro.

Nella prima ipotesi, l'introduzione nell'ordinamento processuale della sentenza in forma semplificata reagisce agli stimoli provenienti dalla giurisprudenza amministrativa che, in sede consultiva, individuava nella stesura della sentenza una delle cause principali dell'eccessiva durata del processo ammini-

77 Sulla discrezionalità del giudice amministrativo di ricorrere all'utilizzo della sentenza semplificata, salvi i casi in cui sussistano le condizioni ostante previste dall'art. 60 c.p.a., cfr., *ex multis*, Cons. Stato, 24 ottobre 2023, n. 9203, in *Foro Amm. (T.A.R.)*, 2023, 10, 1296, nonché Cons. Stato, Sez. III, 12 dicembre 2022, n. 10840, in www.giustizia-amministrativa.it.

78 Sull'insindacabilità della scelta del giudice amministrativo di ricorrere alla sentenza in forma semplificata, cfr., *ex multis*, Cons. Stato, Sez. III, 20 ottobre 2021, n. 7045, in *Foro it.*, 2022, 1, III, 1; Cons. Stato, Sez. IV, 23 febbraio 2021, n. 1594; Cons. Stato, Sez. IV, 19 marzo 2018, n. 1723; Cons. Stato, 7 febbraio 2018, n. 782, tutte in www.giustizia-amministrativa.it.

79 R. MONTEFUSCO, *Le decisioni in forma semplificata*, in B. Sassani, R. Villata (a cura di), *Il processo davanti al giudice amministrativo. Commento sistematico alla legge n. 205/2000*, Torino, 2004, 348, ove si legge che la sentenza semplificata “parrebbe connotarsi come uno strumento di alleggerimento del procedimento giurisdizionale, piuttosto che come una sentenza caratterizzata da una motivazione non rituale in quanto abbreviata”.

80 F. PATRONI GRIFFI, *op. cit.*, 32.

81 F. CAPORALE, *op. cit.*, 633.

82 In questi termini, cfr. anche E. STICCHI DAMIANI, *op. cit.*

strativo⁸³; così facendo, l'individuazione del rimedio della sentenza breve si riteniva coerente con la ‘patologia’ da cui era affetto il processo amministrativo, e cioè la lungaggine delle sentenze, e non solo del processo⁸⁴. Il legislatore, tuttavia, ha ritenuto che la formazione dell’arretrato che nel frattempo si era venuto a creare potesse essere risolto solo attraverso ‘un colpo di norma’, senza considerare, invece che, come suggerisce parte della dottrina, il raggiungimento degli obiettivi di economia processuale e ragionevole durata del processo avrebbero dovuto trovare una risposta anzitutto attraverso misure organizzative con cui superare il problema dell’eccessiva durata dei giudizi⁸⁵.

Nella seconda ipotesi, l’introduzione della sentenza in forma semplificata nell’ordinamento interno sembrerebbe costituire, a tutti gli effetti, una vera e propria truffa delle etichette: istituito con l’obiettivo di giungere ad una soluzione del caso più rapida, ma non necessariamente più giusta, attraverso uno snellimento dell’onere redazionale, l’istituto potrebbe costituire un ostacolo “al migliore perseguitamento del fine conformativo delle pronunce del giudice amministrativo”⁸⁶.

La ragionevole durata del processo, che costituisce il principale obiettivo che il legislatore vuole conseguire con tale istituto⁸⁷, e che comunque deve essere assicurare alla parte il rispetto delle garanzie processuali – come sostiene, ad esempio, l’articolo 60 c.p.a.⁸⁸, che richiede l’integrità del contraddittorio e la completezza dell’istruttoria⁸⁹ – rischia di essere tradita proprio dalle caratteristiche stesse che attengono alla redazione semplificata del provvedimento giurisdizionale.

La finalità perseguita dal legislatore costituzionale con l’entrata in vigore del principio della durata ragionevole non era, infatti, solo quello di fare in mo-

83 Ci si riferisce ai pareri resi dall’Adunanza Generale del Consiglio di Stato l’8 febbraio 1990, n. 16 e il 6 ottobre 1994, n. 236,

84 Tale aspetto, se analizzato dal punto di vista formale, risulta essere del tutto irrilevante da un punto di vista della qualificazione testuale secondo la più recente giurisprudenza: in questo senso, cfr. C.G.A. Sicilia, Sez. giurisd., 19 agosto 2022, n. 928.

85 Con riguardo alla sentenza in forma semplificata, cfr. R. DE NICTOLIS, *op. cit.*, 22, nonché M. RAMAJOLI, *ult. op. cit.*, 923, secondo la quale la ragionevole durata del processo si giocherebbe principalmente sul piano organizzatorio. In termini generali, cfr. anche A. CLINI, *op. cit.*, 69, nonché I. PAGNI, *La giurisdizione*, cit., 405, secondo la quale l’efficienza della giustizia amministrativa dipenderebbe dal funzionamento amministrativo degli uffici giudiziari e non anche dalle scelte sull’esercizio della funzione giurisdizionale complessivamente intesa.

86 In questi termini, cfr. M.A. SANDULLI, *Il tempo*, cit., 32.

87 Secondo M. BOVE, *La tutela cautelare nel processo amministrativo*, in *Judicium*, 1, 2010, 20, l’istituto sembrerebbe troppo squilibrato “al servizio di un interesse pubblico alla salvaguardia della ragionevole durata del processo”.

88 Unica disposizione dalla quale, come affermato dalla dottrina, emerge la concreta utilità della sentenza in forma semplificata: in tal senso, C. CRISCENTI, A. STORTO, *op. cit.*, 1101.

89 Laddove, invece, non prevalga il *favor*, nella conduzione del processo da parte del giudice, per un più ampio e completo contraddittorio, l’utilizzo della sentenza in forma semplificata, che diviene in questi casi strumento acceleratorio del processo, costituisce una forma di abuso del processo. In questi termini, cfr. E. MAURO, *A proposito del rito immediato, della sentenza semplificata e dei loro rapporti*, in *Foro amm. (T.A.R.)*, 11, 2007, 3642 ss.

do che i tempi del processo fossero brevi e contingentati al fine di consentire una tutela maggiormente effettiva al ricorrente, nel senso di vedere cristallizzata la propria situazione giuridica soggettiva in tempiceleri. Il processo, infatti, ha una durata ragionevole se gli istituti previsti dal Codice del processo amministrativo consentono di esaurire le scansioni procedurali in termini brevi e garantire, al tempo stesso, un adeguato esercizio del proprio diritto di difesa, al fine di evitare che le parti non si ritengano soddisfatte dell'operato del giudice amministrativo in ragione della *brevitas* processuale con cui ha esercitato il proprio potere.

Nonostante la giurisprudenza ritenga che la sentenza semplificata, laddove consente la definizione del giudizio in esito all'udienza cautelare, risulta funzionale all'attuazione del principio della ragionevole durata del processo⁹⁰, tale istituto, chiudendo il giudizio con un provvedimento caratterizzato da una motivazione semplificata, evidenzia al contrario il rischio di incrementare il contenzioso proprio a causa della semplificazione della decisione. La parte soccombeante, insoddisfatta anche per la motivazione sintetica con cui sono state respinte le sue ragioni, potrebbe infatti essere indotta a proporre ulteriori gradi di giudizio allungando, quindi, i tempi del processo⁹¹.

Per tale ragione, la valutazione (più o meno positiva) sull'impatto delle sentenze in forma semplificata nell'ordinamento processuale amministrativo non può che passare dal ruolo che assume la motivazione in queste decisioni, nella misura in cui, per quanto succinta, deve assicurare alle parti del processo una tutela piena ed effettiva⁹². In particolare, ciò che rileva è comprendere se la sinteticità della motivazione, strumentale a perseguire l'obiettivo della ragionevole durata del processo, sia compatibile con le stesse funzioni che assolve la motivazione della sentenza in una prospettiva costituzionalmente orientata⁹³. Il dibattito, in dottrina, si è sviluppato principalmente seguendo due traiettorie, che seguono direzioni opposte e che valorizzano obiettivi radicalmente diversi.

Il primo orientamento tende ad ammettere la legittimità della possibilità del giudice amministrativo di pronunciare sentenze succintamente motivate, per due ragioni: anzitutto, è stato dimostrato che, da un punto di vista della redazione della motivazione, non vi sia alcuna differenza tra la sentenza 'ordi-

90 Cons. Stato, 27 luglio 2021, n. 5564, nonché Cons. Stato, Sez. III, 20 ottobre 2021, n. 7045, entrambe in www.giustizia-amministrativa.it.

91 M. RAMAJOLI, *ult. op. cit.*, 922; M.A. SANDULLI, *ult. op. cit.*, 32; M. LUCIANI, *Garanzie ed efficienza nella tutela giurisdizionale*, in *Rivista AIC*, 4, 2014, 44, che – riferendosi alla possibilità di decidere con sentenza in forma semplificata nella disciplina dei contratti pubblici – sostiene che il legislatore, valorizzando le esigenze di speditezza, “non ha tenuto conto di quanto potesse essere in agguato l’eterogenesi ‘dei fini’, creando una moltiplicazione del contenzioso. In termini differenti sembra esprimersi A. CLINI, *op. cit.*, 149-150, secondo il quale la semplificazione della motivazione, a patto che riesca ad esprimere il contenuto essenziale della decisione, costituisce uno “strumento di garanzia della ragionevole durata del processo, ai sensi dell’art. 111, comma 2 Cost.”.

92 Cons. Stato, Sez. V, 10 giugno 2005, n. 3058, in *Foro amm. (C.d.S.)*, 6, 2005, 1776.

93 Per tutti, cfr. M. TARUFFO, *Motivazione della sentenza civile*, in *Enc. Dir. Agg.*, Milano, 1999, 772 ss.

naria' e la sentenza semplificata⁹⁴, di talché non vi sarebbe alcun motivo per considerare quest'ultima contraria ai principi costituzionali sull'obbligo di motivazione dei provvedimenti del giudice; inoltre, ma in parziale difformità rispetto a quanto appena detto, è stato sostenuto che la motivazione succinta non rappresenterebbe una forma stilistica di estensione narrativa, ma consisterebbe in "un appianamento del profilo argomentativo" perseguibile solo allorquando venga assolta la prospettiva funzionale⁹⁵, e che quindi soddisfi i corollari endo-processuali ed extraprocessuali che caratterizzano la motivazione della sentenza⁹⁶. Come in ogni forma di sindacato giurisdizionale sull'esercizio dei poteri pubblici, è il singolo caso concreto a rappresentare il banco di prova per valutare la tenuta delle garanzie processuali. In particolare, una motivazione eccessivamente succinta della sentenza può dar luogo, da un lato, a una compresione del diritto di difesa, compromettendo la funzione endoprocessoale della motivazione; dall'altro, a una limitazione della possibilità di esercitare un controllo democratico sull'operato del giudice, violando così il principio extraprocessoale di trasparenza e intelligibilità del provvedimento giurisdizionale.

Il secondo orientamento dottrinale, maggiormente condivisibile, vede nel depotenziamento della motivazione del provvedimento giurisdizionale l'esito di un "pericoloso passaggio dalla sentenza al verdetto"⁹⁷, in cui la motivazione rischia di assumere un valore formale e contrario alla propria natura extraprocessoale, soprattutto nei casi in cui è lo stesso legislatore ad imporre l'utilizzo della sentenza in forma semplificata⁹⁸, come avviene nel rito appalti. In questo caso, emerge con tutta evidenza il disegno efficientista del legislatore, che ha unificato la specialità del rito con la specialità della decisione giurisdizionale: tuttavia, se il tempo, come è stato acutamente sostenuto, non si misura nella lunghezza della sentenza, ma si "pesa" in ordine alla qualità sostanziale della decisione⁹⁹, a parere di chi scrive non sarà mai sufficiente ridurre gli oneri motivazionali in capo al giudice amministrativo affinché si consegua l'obiettivo della ragionevole durata del processo, poiché quest'ultimo implica, inevitabilmente, anche un ragionevole e ponderato utilizzo della motivazione, che inevitabilmente rischia di essere sacrificata in favore di una rincorsa alla decisione più veloce¹⁰⁰.

3.1. (segue): il principio della c.d. "ragione più liquida"

94 C. CRISCENTI, A. STORTO, *op. cit.*, 1101.

95 A. CLINI, *op. cit.*, 265-266.

96 A. CLINI, *op. cit.*, 270 e 274.

97 In questi termini, condivisibilmente, cfr. M. RAMAJOLI, *ult. op. cit.*, 923.

98 Così, F. CAPORALE, *op. cit.*, 634.

99 R. DE NICTOLIS, *op. cit.*, 23.

100 M. ACIERNO, *La motivazione della sentenza tra esigenze di celerità e giusto processo*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2, 2012, 437 ss., sostiene che l'idea per cui la motivazione semplificata costituisca una proiezione costituzionalmente orientata del principio della durata ragionevole del processo è tutt'altro che dimostrato, poiché si confonde "il piano dell'obbligo costituzionale della motivazione chiara, trasparente e dunque doverosamente sintetica" con "quello organizzativo della motivazione ridotta o c.d. assertiva per cause non complesse".

Ulteriore potere attualmente nella disponibilità del giudice amministrativo, ispirato alla valorizzazione dell'economia processuale e della ragionevole durata del processo, è quello della decisione presa sulla scorta della c.d. "ragione più liquida", in forza del quale il giudice può pronunciarsi tenendo conto della questione che appare dirimente per la risoluzione del caso, senza tuttavia pronunciarsi sulle altre. In particolare, si tratta di un potere che, ispirato a una visione eminentemente pubblicistica della giurisdizione¹⁰¹, consente al giudice amministrativo di alterare l'ordine di esame delle questioni per giungere ad una decisione che, implicando un "risparmio di risorse giudiziarie"¹⁰² (da un punto di vista istruttorio e motivazionale), quello che la giurisprudenza qualifica come il "superiore principio di economia dei mezzi processuali in connessione con quello del rispetto della scarsità della risorsa giustizia"¹⁰³.

Prima di avviare il tentativo di destrutturazione di questo orientamento giurisprudenziale che soverte il sistema dei rapporti tra i principi del giusto processo, in forza del quale l'economia dei mezzi processuali costituisce il principale metodo per risolvere le problematiche che attanagliano la giustizia amministrativa, bisogna preliminarmente ricordare come il criterio della ragione più liquida sia stato sviluppato in un primo momento dalla giurisprudenza civile, attraverso una lettura funzionalmente orientata dell'articolo 276, comma 2, c.p.c., secondo il quale il giudice decide *gradatamente* le questioni pregiudiziali e quindi il merito della causa¹⁰⁴. In particolare, la Cassazione ammetteva la possibilità di sostituire il profilo dell'evidenza probatoria (di creazione giudiziaria) con quello dell'ordine delle questioni da trattare (di natura normativa e finanziaria costituzionale) sulla considerazione per cui il principio della ragione più liquida fosse compatibile con gli articoli 24 e 111 della Costituzione; solo in questo modo, e cioè legittimando tale principio sulla scorta della rispondenza dello stesso con la ragionevole durata del processo, sarebbe stato possibile decidere sulla base della questione ritenuta di più agevole soluzione – ancorché subordinata – senza che fosse necessario analizzare prima le altre. In particolare, è proprio l'orientamento giurisprudenziale – non condiviso da una parte della dottrina processualistica¹⁰⁵ – che consente, in nome del principio della ra-

101 F. BARBIERI, *La direzione del giudice e l'economia processuale*, Napoli, 2024, 197, ma anche G. TROPEA, *L'ordine di esame delle questioni di merito nel processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 3, 2024, 578.

102 F. FERRARI, *Sul principio della cosiddetta «ragione più liquida»*, in *Judicium*, 2020, 1.

103 T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 7 marzo 2017, n. 3204; T.A.R. Calabria, Catanzaro, Sez. II, 7 marzo 2016, n. 455, entrambe in www.giustizia-amministrativa.it; T.A.R. Puglia, Bari, Sez. II, 6 ottobre 2015, n. 1282, in *Foro amm. (II)*, 10, 2015, 2661.

104 Cass. civ., Sez. un., 12 dicembre 2014, nn. 26242 e 26243.

105 F. FERRARI, *op. cit.*, 3, nonché F. BARBIERI, *op. cit.*, ove si sostiene l'immutabilità della c.d. pregiudizialità processuale tra le questioni di rito e quelle di merito, in virtù della quale le prime devono essere trattate e risolte in un momento antecedente rispetto al merito della causa. In termini, cfr. anche S. RECCHIONI, *Pregiudizialità processuale e dipendenza sostanziale nella cognizione ordinaria*, Roma, 1999, 114, nonché R. VACCARELLA, *Economia di giudizio e ordine delle questioni*, in *Giusto proc. civ.*, 2009, 643.

gione più liquida, la sostituzione del profilo dell'evidenza a quello dell'ordine delle questioni da trattare, anche nei rapporti tra rito e merito¹⁰⁶, a coniugare “il diritto ad un processo giusto con quello ad un processo celere”, consentendo così “all'organo giudicante di risolvere la controversia sulla base della fragione più liquida, cioè di immediata percezione e sicura prova, anche senza rispettare l'ordine logico delle questioni da affrontare in sede di decisione”¹⁰⁷.

L'orientamento delle Sezioni Unite della Cassazione è stato fatto immediatamente proprio dalla giurisprudenza amministrativa (ed anche dalla giurisprudenza contabile¹⁰⁸) con la nota sentenza dell'Adunanza plenaria n. 5 del 2015¹⁰⁹: in tale occasione, nel delineare una tassonomia di ipotesi in cui sia possibile l'assorbimento dei motivi da parte del giudice amministrativo, il supremo consesso amministrativo ha ritenuto che l'ordine dei motivi di ricorso fosse derogabile “per ragioni di economia processuale, se comunque non risulti lesa l'effettività della tutela dell'interesse legittimo e della funzione pubblica”¹¹⁰. Tale pronuncia, diffusamente criticata dalla dottrina¹¹¹, ha reso necessario affrontare una serie di questioni che non incidono esclusivamente sul versante più strettamente processuale, ma che attengono più in generale al sistema di giustizia amministrativa, e che muovono tutte dalla centralità che i principi di economia processuale e ragionevole durata assumono nel processo.

In via preliminare, appare opportuno richiamare quanto affermato dalla sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 5 del 2015, nella parte in cui riconosce al principio della “ragione più liquida” la capacità di valorizzare sia l'interesse della parte, sia l'interesse pubblico insito nel processo. Tali profili, evidenziati dal Supremo consesso amministrativo, a parere di chi scrive, possono essere trattati unitariamente e sono suscettibili di considerazioni critiche.

106 Sull'operatività della ragione più liquida nei rapporti tra rito e merito, cfr., *ex multis*, Cass. civ., 20 gennaio 2023, n. 2769, nonché Cass. civ., 21 gennaio 2020, n. 1209.

107 Trib. Roma, Sez. VI, 1° ottobre 2021, n. 15865; Trib. Roma, Sez. VI, 3 luglio 2020, n. 10115; Trib. Roma, Sez. VI, 15 novembre 2018, n. 22164.

108 Corte conti, Sez. I, 9 agosto 2024, n. 192, in *Riv. Corte conti*, 4, 2024, 154, nonché Corte conti, Sez. riun., 14 maggio 2024, n. 4, in *Riv. Corte conti*, 3, 2024, 173.

109 Cons. Stato, Ad. plen., 27 aprile 2015, n. 5, in *Dir. proc. amm.*, 1, 2016, 205, con nota di L.R. PERFETTI, G. TROPEA, “Heart of darkness”; *l'Adunanza Plenaria tra ordine di esame ed assorbimento dei motivi*, 219 ss. Su tale pronuncia, cfr. anche E. FOLLIERI, *Due passi avanti e uno indietro nell'affermazione della giurisdizione soggettiva*, in *Giur. it.*, 10, 2015, 2192 ss.; M. TRIMARCHI, *Principio della domanda e natura del processo secondo l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato*, in *Dir. proc. amm.*, 4, 2016, 1101 e ss.; D. VAIANO, *Ordine di esame dei motivi, principio della domanda e funzione del giudice amministrativo*, in *Urb. app.*, 11, 2015, 1177 e ss.; M.R. SPASIANO, *L'assorbimento dei motivi nell'evoluzione del processo amministrativo*, in *Dir e proc. amm.*, 1, 2020, 19 e ss.

110 Cons. Stato, Ad. plen., 27 aprile 2015, n. 5, cit., punto n. 9.3.4.

111 L.R. PERFETTI, G. TROPEA, *op. cit.*, *passim*; G. GALLONE, *Criterio della “ragione più liquida” e processo amministrativo tra applicazioni giurisprudenziali ed auspici di sistema*, in *Dir. proc. amm.*, 3, 2024, 619 ss.; in termini differenti, cfr. R. VILLATA, *L'ordine di esame dei motivi di ricorso nel pensiero di Antonio Romano Tassone*, in *Dir. proc. amm.*, 4, 2024, 786-787.

Pur nella consapevolezza che il principio della ragione più liquida fonda il suo presupposto giuridico nella *equivalenza* delle questioni¹¹², e che, pertanto, possa trovare applicazione esclusivamente nei casi in cui si intenda invertire l'ordine delle questioni di merito, va osservato che il suo impiego da parte giudice amministrativo, finalizzato ad assicurare la tutela più ampia possibile¹¹³, potrebbe condurre, in concreto, a decisioni basate su questioni “più pronte” ma dotate “di minore efficacia preclusiva e di minore utilità per la parte, in vista del riesercizio del potere”¹¹⁴.

In altre parole, l'assorbimento dei motivi attraverso il principio della ragione più liquida, nonostante i più incoraggianti proclami della giurisprudenza di legittimità, rischia di porsi in contrasto con il concetto di rapporto sostanziale tra amministrazione e cittadino e, più in generale, con l'idea di giudizio sul rapporto¹¹⁵, in virtù di una pronuncia giurisdizionale tutt'altro che rivolta alla stabilità e alla certezza del potere pubblico. Il ricorso a tale tecnica comporterebbe una preclusione rispetto alla riedizione del potere¹¹⁶ – all'esito della pronuncia di annullamento – che, fondandosi solo su una delle diverse questioni sottoposte all'attenzione del giudice amministrativo, potrebbe essere “avvinta da vincoli conformativi blandi”¹¹⁷ tali da richiedere nuovamente l'intervento del giudice, allontanando così il ricorrente dal bene della vita cui aspira e frustrando così l'obiettivo del processo amministrativo e della sentenza costitutiva di annullamento¹¹⁸. Se così non fosse, non si spiegherebbero neppure i costanti interventi del giudice amministrativo, i quali ribadiscono come le esigenze sot-

112 Così, R. VILLATA, *ult. op. cit.*, 785; A. MOTTO, *Poteri del giudice e ordine di decisione delle questioni di merito nel processo civile di cognizione*, in *Dir. proc. amm.*, 3, 2024, 47, nonché 491; S. MENCHINI, *L'ordine di decisione delle questioni di merito nel processo di primo grado*, in *Riv. dir. proc.*, 4-5, 2016, 981.

113 G. TROPEA, *ult. op. cit.*, 598-599.

114 S. MENCHINI, *Potere sostanziale e sistema delle tutele*, in *Dir. proc. amm.*, 4, 2020, 836; in precedenza, ID., *L'ordine*, cit., 999-1000.

115 Sull'inadeguatezza dell'assorbimento dei motivi all'interno della dinamica del giudizio sul rapporto, cfr. F. LIGUORI, *Variazioni*, cit., 4, nonché R. VILLATA, *Processo amministrativo*, cit., 389, nonché G. TROPEA, *ult. op. cit.*, 599.

116 In termini, G. VERDE, *Considerazioni inattuali su giudicato e poteri del giudice*, in *Riv. dir. proc.*, 1, 2017, 13 ss.

117 G. GALLONE, *op. cit.*, 629. In termini simili, cfr. anche M.R. SPASIANO, *op. cit.*, 45.

118 Si recuperano, a tal proposito, le efficaci considerazioni di R. VILLATA, *L'esecuzione delle decisioni del Consiglio di Stato*, Milano, 1971, 588, secondo il quale – dopo aver tracciato il perimetro del giudicato di annullamento (568) – “la pronuncia cassatoria dell'atto vincola il successivo comportamento della pubblica amministrazione, nei limiti dei vizi accertati dalla cosa giudicata”. Le preoccupazioni relative alla flessibilità dell'esercizio del potere amministrativo, successivo alla sentenza di annullamento, emergono anche in alcuni casi dalla giurisprudenza amministrativa, che suggerisce un utilizzo quantomeno accorto del principio della ragione più liquida, in quanto rischia di ledere la completezza e l'effettività della tutela, riverberando i propri effetti in sede di ottemperanza, e cioè nel luogo di definizione dell'ulteriore conformazione del potere amministrativo. In tal senso, condivisibilmente, cfr. Cons. Stato, Sez. II, 19 gennaio 2024, n. 628, in *Foro amm. (II)*, 3, 2024, 320, ma anche Cons. Stato, Sez. IV, 7 marzo 2013, n. 1403, e Cons. Stato, Sez. IV, 3 agosto 2011, n. 4644, entrambe in www.giustizia-amministrativa.it.

tese al principio della ragione più liquida – e, quindi, quelle relative all'economia processuale nella fase decisoria – non possano “deprivare la parte di una decisione che risulti integralmente satisfattiva del bisogno di tutela giurisdizionale fatto valere in giudizio”¹¹⁹.

In secondo luogo, e con riguardo alla massimizzazione della funzione pubblica attraverso il ricorso al principio della ragione più liquida, è possibile sostenere, anche alla luce delle considerazioni teoriche svolte in apertura del presente lavoro, che si è in presenza di una circostanza in cui la celerità della fase decisoria si pone in evidente frizione con il principio della ragionevole durata del processo: l'assorbimento dei motivi per ragioni di economia processuale non forma giudicato implicito sulle questioni non decise dal giudice amministrativo, apprendo così una strada in discesa per il soccombente che potrà impugnare la sentenza per non aver tenuto conto delle questioni ritenute superabili in sede decisoria. In questo caso, come affermato da autorevole dottrina, “l'economia processuale che ispira la teoria paga un prezzo”¹²⁰, vale a dire che il risparmio temporale della singola decisione – da ascriversi alla c.d. economia *endoprocedimentale* – ha degli effetti negativi sul rapporto sostanziale che può essere ridiscusso in un successivo grado di giudizio¹²¹. Per tale ragione, laddove il giudice amministrativo dovesse decidere di fare a meno del ricorso al principio della ragione più liquida, il giudizio sarà sicuramente meno celere, ma i benefici potranno disvelarsi dal punto di vista dell'economia *extraprocessuale*, in quanto la decisione giurisdizionale assumerà caratteri di maggiore stabilità e di una più intensa efficacia preclusiva rispetto alla proposizione di nuove azioni volte a modificare l'assetto degli interessi tra le parti del processo¹²².

Strettamente connesso al profilo della stabilità del rapporto sostanziale tra pubblica amministrazione e cittadino è il tema relativo alle tipologie di pronunce che il giudice amministrativo potrebbe emanare sulla scorta del principio della ragione più liquida. Costituisce opinione consolidata, in dottrina, l'idea che le ragioni di economia processuale e di celerità decisoria possano giustificare il ricorso all'assorbimento dei motivi solo ed esclusivamente nelle sentenze

119 In termini, Cons. Stato, Sez. VI, 19 giugno 2023, n. 6006, in www.giustiziamministrativa.it.

120 G. VERDE, *ult. op. cit.*, ripreso anche da G. TROPEA, *ult. op. cit.*, 586.

121 G. GALLONE, *op. cit.*, 629;

122 Condivisibilmente, cfr. S. MENCHINI, *L'ordine*, cit., 991. Per una valorizzazione dell'economia *extraprocessuale*, soprattutto alla luce della pluralità delle azioni nel processo amministrativo e del principio dell'effettività della tutela giurisdizionale, cfr. ancora G. TROPEA, *ult. op. cit.*, 616. In termini, precedentemente, cfr. anche L.R. PERFETTI, G. TROPEA, *op. cit.*, 274, i quali – dopo aver sostenuto che l'economia processuale è misurabile “solo in relazione alla funzione che la procedura deve assolvere” (273) – ritengono che se la funzione del processo è da rivenirsi nella tutela della posizione soggettiva sostanziale dedotta in giudizio, dovrà essere garantita l'estensione dell'effetto conformativo del provvedimento giurisdizionale. Diversamente, il criterio della ragione più liquida non sarà coerente con il principio di economia processuale poiché l'efficienza delle risorse non sarà commisurata rispetto al risultato che si è prodotto con la sentenza.

di rigetto del ricorso¹²³, in quanto non solo queste ultime non altererebbero il rapporto sostanziale dedotto in giudizio, ma anche poiché non consentirebbero di far emergere aspetti problematici con riguardo all'effetto conformativo della sentenza del giudice amministrativo di cui la pubblica amministrazione deve tener conto. Tale lettura giustificherebbe anche il richiamo, effettuato dall'Adunanza plenaria con la sentenza n. 5 del 2015, agli articoli 49, comma 2, e 74, c.p.a., dai quali si evince come il criterio della ragione più liquida, oltre ad imporre al giudice amministrativo una decisione in forma semplificata, troverebbe spazio nei casi in cui il ricorso sia manifestamente inammissibile, improcedibile, infondato o irricevibile¹²⁴.

Tuttavia, la prassi dimostra come il principio della ragione più liquida venga utilizzato anche per le sentenze di accoglimento, sul mero presupposto – alquanto preoccupante – per il quale non si comprenderebbe il motivo per cui le parti non potrebbero beneficiare di una decisione che, per un verso, sia in grado di massimizzare la tutela del ricorrente e che, per altro verso, si concluda in tempiceleri in ossequio al principio della ragionevole durata del processo. Il fenomeno dell'assorbimento delle questioni anche per le pronunce di accoglimento costituisce una ulteriore conferma del fatto che il principio della ragione più liquida è entrato a far parte delle dinamiche del processo amministrativo nonostante le evidenti distinzioni di quest'ultimo con il giudizio dinanzi al giudice ordinario. Il principio della ragione più liquida ricorre, nel processo civile, nel caso di sentenze dichiarative dell'esistenza del diritto, laddove le domande siano fondate sulla deduzione di più fatti constitutivi concorrenti¹²⁵. Le difficoltà di trasporre tale principio nel processo amministrativo con riguardo all'adozione delle sentenze di accoglimento emergono con grande evidenza non solo in ragione del rapporto sussistente tra giudice amministrativo ed interesse pubblico nel processo – che consente di rintracciare ancora degli spiragli di oggettività del processo amministrativo¹²⁶, a differenza del processo civile in cui il giudice è titolare del compito di dirimere esclusivamente la lite tra le parti – ma anche in virtù del fatto che nel processo amministrativo, nonostante l'apertura al regime dell'atipicità delle azioni, resti comunque preponderante l'azione constitutiva di annullamento¹²⁷, mentre nel processo civile un ruolo importante viene ricoper-

123 G. GALLONE, *op. cit.*, 634, G. TROPEA, *ult. op. cit.*, 606-607, nonché S. MENCHINI, *Potere sostanziale*, cit., 827. In termini, cfr. anche P. BIAVATI, *Osservazioni*, cit., 484.

124 A tal proposito, si rinvengono alcune voci nella dottrina amministrativistica dalle quali si evince che il richiamo agli artt. 49, co. 2, e 74 c.p.a. non possa costituire il paradigma di diritto positivo volto a giustificare, in via generale, il principio della ragione più liquida: ancora G. GALLONE, *op. cit.*, 628, e G. TROPEA, *ult. op. cit.*, 593.

125 A. MOTTO, *op. cit.*, 473.

126 Sul fondamento oggettivo del processo amministrativo che giustifica l'utilizzo della tecnica dell'assorbimento dei motivi per ragioni di economia processuale, cfr. M. TRIMARCHI, *ult. op. cit.*, 1131, nonché G. TROPEA, *ult. op. cit.*, 580.

127 M.R. SPASIANO, *op. cit.*, 39, secondo il quale uno dei limiti dell'ingresso nel processo amministrativo della tecnica dell'assorbimento dei motivi si rinveniva nel fatto che il ricorrente avrebbe trovato solo una apparente soddisfazione dall'accoglimento della sentenza, senza che ciò comportasse una utilità concreta dalla pronuncia del giudice amministrativo.

to dalla tutela dichiarativa¹²⁸.

A parere di chi scrive, nel tentativo di rintracciare una soluzione mediana che consenta una applicazione più accorta del principio della ragione più liquida da parte del giudice amministrativo, sembra che tali considerazioni non possano essere condivise se accolte in una prospettiva generale, anche in ragione del fatto che la massimizzazione della tutela del ricorrente nel giudizio amministrativo costituisce un profilo strettamente connesso alla situazione giuridica soggettiva di cui lo stesso è titolare. Nel caso in cui il ricorrente sia titolare di un interesse legittimo oppositivo, il principio della ragione più liquida (e, dunque, le esigenze di celerità della decisione) potrebbe essere compatibile con la massimizzazione della tutela del ricorrente, in quanto la natura caducatoria del processo amministrativo è in grado di soddisfare l'interesse del soggetto che agisce in giudizio che, attraverso gli effetti (soprattutto quello eliminatorio e ripristinatore) della sentenza di annullamento, vedrà riesplendere la propria sfera giuridica soggettiva.

Più problematico, invece, è il caso in cui il giudice utilizzi il principio della ragione più liquida laddove il ricorrente sia titolare di un interesse legittimo pretensivo ed abbia richiesto una tutela di annullamento. In tali circostanze, l'interesse del ricorrente non è soddisfatto dal semplice annullamento del provvedimento di diniego dell'istanza – tenuto conto che, come affermato autorevolmente in passato, la tutela caducatoria costituisce uno strumento di impugnazione “rozzo” nella prospettiva dell'effettività della tutela giurisdizionale¹²⁹ – poiché, invece, lo stesso sarebbe valorizzato solo da una pronuncia di condanna all'adozione di un provvedimento specifico che deve essere richiesto espressamente dalla domanda, non essendo consentito al giudice dal Codice di rito convertire, d'ufficio, l'azione caducatoria in una tutela in forma specifica¹³⁰. In altre parole, sembra possibile sostenere che nelle ipotesi di accoglimento del ricorso presentato da un soggetto titolare di un interesse legittimo pretensivo, il vincolo al rispetto dell'ordine dei motivi, nonché la necessità per il giudice am-

128 Molto convincenti sono le considerazioni di G. TROPEA, *ult. op. cit.*, 616. In termini, cfr. anche G. GALLONE, *op. cit.*, 628.

129 Tale valutazione derivava dall'osservazione secondo cui gli effetti eliminatori, ripristinatori e conformativi non risultano unificati in questa azione, ma discendono piuttosto dall'accertamento da cui prende origine la decisione sul ricorso. In altri termini, si riteneva che l'annullamento fosse superfluo nei casi in cui fosse possibile ottenere gli stessi effetti, eliminatori o conformativi, senza necessariamente passare per l'eliminazione formale dell'atto. In questa prospettiva si collocano, tra gli altri, F. PUGLIESE, *Note minime in tema di "accertamento" e di effetti della decisione amministrativa di accoglimento del ricorso*, in Riv. trim. dir. proc. civ., 1993, 652 ss.; e F. LIGUORI, *La funzione amministrativa*, Napoli, 2013, 236, il quale giudica sproporzionato lo strumento dell'annullamento, in quanto “incide sull'atto eliminandolo anche oltre la misura della pretesa violata e non risolve da sé solo il problema del suo ripristino”.

130 Se così non dovesse essere, la decisione giurisdizionale violerebbe, ai sensi dell'art. 112 c.p.c., il principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato, il cui rispetto costituisce una delle condizioni affinché il giudice amministrativo possa derogare all'ordine logico di esame delle questioni. In giurisprudenza, più recentemente, cfr. Cons. Stato, Sez. VII, 25 agosto 2023, n. 7962, nonché Cons. Stato, Sez. VI, 27 gennaio 2023, n. 951, in www.giustizia-amministrativa.it. In dottrina, sul punto, cfr. M. TRIMARCHI, *Principio*, cit., 1109-1110.

ministrativo di decidere tenendo conto dell'intera domanda del ricorrente, nascono dall'esigenza che dalla pronuncia di annullamento scaturisca una regola di condotta idonea a vincolare la pubblica amministrazione nella riedizione del proprio potere, a nulla rilevando l'obiettivo 'superiore' della ragionevole durata del processo¹³¹.

Ultimo profilo che si intende analizzare nella prospettiva di dimostrare che il principio della ragione più liquida possa – in nome di una finalità acceleratoria compatibile, almeno formalmente, con il principio della ragionevole durata del processo – sacrificare alcuni principi costituzionalmente rilevanti in tema di giustizia è quello che riguarda la possibilità, per il giudice, di derogare non solo all'ordine logico delle questioni di merito, ma addirittura di sovertire i rapporti tra rito e merito nell'analisi delle questioni. Tale possibilità discenderebbe, secondo alcuni, dalla formulazione dell'articolo 276 c.p.c., il quale indicherebbe un ordine logico-giuridico, ma tuttavia non imporrebbe alcun vincolo al giudice di risolvere, in via preliminare, le questioni pregiudiziali, prima di analizzare le questioni di merito¹³². A prescindere dalla posizione che si intende accogliere in ordine alla natura più o meno cogente della disposizione¹³³, sembra utile rilevare come il superamento della "pregiudizialità processuale"¹³⁴ muova da un duplice ordine di idee: anzitutto, si ritiene che l'imposizione di un vincolo rigido all'esercizio dei poteri del giudice, su quale debba essere l'ordine dei motivi da trattare, possa comportare un ridimensionamento dell'economia processuale e della ragionevole durata del processo, i quali verrebbero preferiti ad altri principi costituzionalmente rilevanti¹³⁵; inoltre, in dottrina è stata avanzata una lettura particolarmente innovativa del ruolo della decisione nei rapporti tra rito e merito, dalla quale è emerso che la conclusione del processo con una sentenza in rito, nonostante sia conforme alla legge e alle disposizioni del Codice, rappresenti un prodotto incompleto in una prospettiva di massimizzazione della tutela e, per tale motivo, in contrasto con l'articolo 111 della Costituzione¹³⁶.

131 Sul rapporto tra principio della ragione più liquida e accoglimento del ricorso, cfr. S. MENCHINI, *Potere sostanziale*, cit., 829.

132 In questi termini, S. MENCHINI, *Potere sostanziale*, cit., 834; in termini diversi, A. MOTTO, *op. cit.*, 484, secondo il quale esisterebbe una preclusione processuale prevista dall'art. 276, co. 2, c.p.c., poiché "il difetto della *potestas indicandi* renderebbe infatti viziata qualsiasi pronuncia di merito, perché adottata in carenza dei presupposti necessari".

133 Basti pensare come, di recente, la giurisprudenza abbia fornito una lettura dell'art. 276, co. 2., c.p.c. radicalmente opposta a quella per cui sarebbe consentita l'applicazione del principio della ragione più liquida, in quanto la disposizione imporrebbe "di risolvere le questioni processuali e di merito secondo l'ordine logico loro proprio, assumendo come prioritaria la definizione di quelle di rito rispetto a quelle di merito, e fra le prime la priorità dell'accertamento della ricorrenza dei presupposti processuali". In termini, cfr. Cons. Stato, Sez. V, 18 febbraio 2025, n. 1350, nonché Cons. Stato, 18 novembre 2024, n. 9225, entrambe in www.giustizia-amministrativa.it.

134 F. FERRARI, *op. cit.*, 3.

135 Così, cfr. F. BARBIERI, *op. cit.*, 194.

136 È l'opinione espressa da P. BIAVATI, *Appunti*, cit.; con riguardo alla tutela meramente dichiarativa nel processo civile, G. VERDE, *ult. op. cit.*, 33, sostiene espressamente che se non si

Tale orientamento sembra, tuttavia, assolutamente prevalente nella giurisprudenza civile¹³⁷ ed amministrativa¹³⁸, soprattutto laddove riguardi pronunce di reiezione della domanda o del ricorso, e nondimeno si espone ad almeno tre considerazioni critiche che attengono tutte in qualche misura al principio della ragionevole durata del processo.

In primo luogo, non si condivide l'idea per cui la regola della pregiudizialità processuale rappresenti un limite all'economia processuale poiché, al contrario, la dottrina osserva che è proprio l'esistenza di un ordine logico-giuridico nell'analisi delle questioni di rito e di merito a condurre ad una giustizia, complessivamente intesa, più celere¹³⁹. Un processo all'interno del quale un giudice verifica dapprima le condizioni processuali, relative alla parte ed al giudice, e successivamente quelle di merito, consentirebbe, ad esempio, di evitare che lo stesso giudice possa, in un secondo momento, dichiarare insussistente la propria giurisdizione e conseguentemente allungare notevolmente i tempi del processo che dovrà essere instaurato dinanzi ad un giudice diverso.

In secondo luogo, il principio della ragionevole durata del processo costituisce l'esito di un bilanciamento tra la celerità del giudizio, l'economia processuale ed il rispetto delle ulteriori garanzie costituzionalmente attribuite alle parti nel processo. Per tale ragione, la ricostruzione prevalente che nega la vigenza di un ordine di decisione vincolante tra rito e merito è sicuramente funzionale a realizzare gli obiettivi di economia processuale, ma si pone in evidente contrasto con il principio, di natura altrettanto costituzionale, del giudice naturale precostituito per legge, disciplinato dall'articolo 25 della Costituzione, e più in generale con gli altri principi del giusto processo, di cui all'articolo 111 della Costituzione. All'interno della cornice del processo costituzionalmente orientata, il diritto di ciascun cittadino ad essere giudicato dal giudice precostituito per legge, che gode della giurisdizione per quella determinata controversia, nonché il rispetto di parità delle parti nel processo, devono dunque essere prevalenti rispetto alle esigenze *sic et simpliciter* di velocizzazione del processo¹⁴⁰.

Per argomentare la terza ed ultima considerazione critica, è utile recuperare considerazioni svolte in precedenza, più specificamente in relazione al fatto che l'assorbimento dei motivi non pare apportare un vantaggio concreto al privato sia nel caso in cui la pronuncia sia di accoglimento – per le questioni già accennate sulla scarsa effettività della tutela caducatoria – sia laddove la decisione sia di rigetto, in quanto non altera in alcun modo il rapporto sostanziale tra

"potesse riempire di contenuto l'accertamento, il giudicato si ridurrebbe ad una larva insignificante e l'apparato giuridiziale sarebbe affatto privo di utilità".

137 Cass. civ., Sez. II, 10 febbraio 2020, n. 3049, nonché Cass. civ., Sez. II, 18 aprile 2019, n. 10839.

138 Cons. Stato, Sez. V, 27 maggio 2022, n. 4279, in www.giustizia-amministrativa.it; T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 28 settembre 2021, n. 10021, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, Sez. VI, 4 ottobre 2017, n. 4626, in *Foro amm. (I)*, 10, 2017, 2025.

139 Condivisibilmente, cfr. F. BARBIERI, *op. cit.*, 195.

140 Si tratta dell'opinione, condivisibile, di F. FERRARI, *op. cit.*, 3.

cittadino e amministrazione. Emerge così con evidenza come il principio della ragione più liquida costituisca, nel quadro dei poteri officiosi del giudice, una tecnica decisoria che viene utilizzata esclusivamente in una prospettiva di *favor iudicis*: il giudice, infatti, è l'unico soggetto che beneficia di questo strumento di accelerazione della fase decisoria del processo, poiché sia le parti, sia il sistema giustizia, ne escono invece indeboliti¹⁴¹. Sembra perciò utile ricordare come in un momento storico in cui sembrino dominare le ragioni di economia processuale, bisogna tenere a mente che il faro di ogni processo è rappresentato dal principio della tutela piena ed effettiva, e che la ragionevole durata del processo, come detto in apertura del lavoro, costituisce semplicemente una modalità, e non anche il fine, attraverso la quale deve essere esercitata la funzione giurisdizionale¹⁴².

4. Alcuni indici della ragionevole durata nel processo amministrativo: la prospettiva delle parti. L'eccezione di difetto di giurisdizione in appello

Senonché, in un sistema processuale come quello amministrativo, caratterizzato dalla “emergenza dell’inflazione del contenzioso”¹⁴³, l’obiettivo di questa parte del lavoro è quello di rintracciare alcune dinamiche in cui non è il semplice esercizio del diritto di azione e di difesa a mettere in pericolo la tenuta del principio della ragionevole durata del processo, quanto piuttosto l’utilizzo distorto dello strumento processuale¹⁴⁴, di per sé lecito, per finalità contrarie a quelle previste dall’ordinamento¹⁴⁵. In altre parole, il processo è giusto non solo ove vengano rispettate le garanzie oggettive di cui all’articolo 24 della Costituzione, ma anche, come segnala autorevole dottrina, se la discrezionalità delle parti¹⁴⁶ sia esercitata in una proiezione deontologicamente orientata¹⁴⁷ in modo da non ledere la ragionevole durata dei giudizi.

La tematica che emerge sullo sfondo è quella dell’abuso del processo, che in questa sede verrà esaminata da una prospettiva diversa rispetto a quella adotta-

141 L.R. PERFETTI, G. TROPEA, *op. cit.*, 239-240, ravvisano come l’assorbimento dei motivi per ragioni di economia processuale sia passato dall’essere un “principio a sostegno della funzione giurisdizionale, diretto a garantirla in termini obiettivi e istituzionali” a “corollario ‘della scarsità della risorsa-giustizia’, e perciò come un sotto-prodotto di esigenze fondamentalmente organizzative”.

142 In termini, A. MOTTO, *op. cit.*, 493, nonché S. MENCHINI, *L’ordine*, cit., 983.

143 S. BACCARINI, *Giudizio amministrativo e abuso del processo*, in *Dir. proc. amm.*, 4, 2015, 1203.

144 G. CORSO, *Abuso del processo amministrativo?*, in *Dir. proc. amm.*, 1, 2016, 17. Negli stessi termini anche E. ZAMPETTI, *op. cit.*, 234.

145 M. TARUFFO, *L’abuso del processo: profili generali*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1, 2012, 138, il quale afferma che “l’impiego di uno strumento processuale per uno scopo diverso da quello al quale lo strumento è funzionalmente orientato è abusivo, soltanto nell’ipotesi in cui lo scopo che si vuole perseguire sia illecito o comunque vietato dall’ordinamento” (corsivi nostri).

146 *Ibidem*, che non a caso parla di ‘abuso della discrezionalità’ con riguardo alle attività processuali svolte dal soggetto al quale la legge ha attribuito tale potere.

147 L.P. COMOGLIO, *Abuso del processo e garanzie costituzionali*, in *Riv. dir. proc.*, 2008, 330.

ta da chi ha affrontato il tema in relazione ai “costi del processo”¹⁴⁸ o alla “progressiva penetrazione nel discorso giurisprudenziale della nozione”¹⁴⁹.

L’attenzione sarà invece rivolta alla natura incerta ed opaca dei confini dell’abuso del processo, che giungono in alcuni casi fino a sovrapporsi con il principio della ragionevole durata del processo, rivelando così una zona di interferenza tra esigenze di efficienza e garanzie del giusto processo¹⁵⁰.

Muovendo dalla considerazione, condivisa dalla dottrina e dalla giurisprudenza, per cui l’abuso del processo costituisce una proiezione dell’abuso del diritto e degli obblighi di collaborazione che gravano non solo sulle amministrazioni, ma anche sui privati¹⁵¹, sembra possibile sostenere come la regola di comportamento del privato che si traduce nel principio di autoresponsabilità debba trovare applicazione anche in sede processuale, al fine di evitare la possibilità per il ricorrente di utilizzare in una prospettiva dilatoria alcuni istituti fisiologicamente deputati alla garanzia del diritto di difesa. Un primo esempio lampante della descritta tendenza si registra proprio con riguardo all’eccezione di difetto di giurisdizione sollevata, in grado di appello, dalla stessa parte che aveva incardinato la medesima giurisdizione con l’atto introduttivo di primo grado.

A ben vedere, non si tratta di voler analizzare il tema del giudicato implicito che si forma sulla giurisdizione, disciplinato dall’articolo 9 c.p.a. e che trova ampia conferma nella giurisprudenza amministrativa¹⁵² e delle Sezioni unite della Corte di Cassazione¹⁵³, secondo cui è sufficiente, ai fini della corretta introduzione della questione di giurisdizione in appello, che sia stato proposto specifico motivo di censura avverso la sentenza di primo grado – e non anche una semplice memoria, come previsto dalla normativa processuale antecedente all’entrata in vigore del Codice del processo amministrativo¹⁵⁴ – che flabbia statuito sulla giurisdizione, a prescindere dalla circostanza che l’appellante in primo grado non avesse sollevato la relativa eccezione. Al fine di valutare il ‘peso’ della ragionevole durata del processo rispetto all’esercizio del diritto di difesa, il

148 F.G. SCOCA, *Il “costo” del processo tra misura di efficienza e ostacolo all’accesso*, in *Dir. proc. amm.*, 4, 2014, 1414.

149 G. TROPEA, *Spigolature in tema di abuso del processo*, in *Dir. proc. amm.*, 4, 2015, 1264.

150 Sul punto, *ex multis*, si veda un interessante lavoro di M.F. GHIRGA, *Recenti sviluppi giurisprudenziali e normativi in tema di abuso del processo*, in *Riv. dir. proc.*, 2, 2015, 445 ss.

151 G. TROPEA, *Buona fede e processo amministrativo*, in *Pers. Amm.*, 2, 2022, 168, nonché G. CORSO, *ult. op. cit.*, 17; in termini differenti, S. BACCARINI, *op. cit.*

152 Sul punto, la giurisprudenza di legittimità è estremamente consolidata: Cons. Stato, Sez. V, 23 aprile 2024, n. 3717, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, Sez. IV, 17 gennaio 2023, n. 538, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, Sez. II, 27 luglio 2020, n. 4775, in *Foro Amm. (II)*, 7-8, 2020, 1393; Cons. Stato, Sez. VI, 17 febbraio 2017, n. 730, in www.giustizia-amministrativa.it.

153 Tra le altre, cfr. Cass. civ., Sez. un., 17 febbraio 2017, n. 4219.

154 Tale profilo viene segnalato anche dallo scritto di G. TROPEA, *Spigolature*, cit., 1309 e 1311. In giurisprudenza, *ex multis*, Cons. Stato, Sez. III, 10 luglio 2023, n. 6716, Cons. Stato, Sez. III, 7 ottobre 2010, n. 5946, Cons. Stato, Sez. V, 24 ottobre 2019, n. 7260, Cons. Stato, 1° agosto 2018, n. 4764, tutte in www.giustizia-amministrativa.it.

tema dell'inammissibilità dell'eccezione del difetto di giurisdizione sollevata in appello dalla parte che aveva incardinato la medesima giurisdizione con il ricorso introduttivo trova fondamento nel divieto, sancito dalla giurisprudenza, di *venire contra factum proprium* per ragioni meramente opportunistiche¹⁵⁵, che arrecherebbe un irragionevole sacrificio alla controparte costretta a difendersi innanzi al 'nuovo' giudice secondo le regole della *traslatio iudicii*¹⁵⁶. In altre parole, la giurisprudenza sostiene che l'utilizzo abusivo di tale strumento processuale si pone in contrasto con i doveri di cooperazione e, soprattutto, con il principio della ragionevole durata del processo, poiché allungherebbe i termini della decisione in ragione di un comportamento meramente dilatorio della parte soccombente nel merito. Il richiamo alla categoria dell'abuso del processo quale strumento per dichiarare l'inammissibilità delle eccezioni in esame, sebbene a prima vista possa apparire la scelta maggiormente idonea a garantire il buon funzionamento della giustizia nella prospettiva della celerità della decisione giurisdizionale, presta il fianco ad almeno quattro ordini di critiche.

In primo luogo, come osservato da autorevole dottrina, tale impostazione finisce per introdurre una sorta di presunzione automatica di condotta abusiva – mentre potrebbe non essere così¹⁵⁷ – ogniqualvolta venga sollevata per la prima volta in appello, da parte del soccombente nel merito, un'eccezione di difetto di giurisdizione.

In secondo luogo, ricondurre le eccezioni di cui si discute nell'ambito di applicazione dell'abuso del processo rischia di compromettere il principio costituzionalmente tutelato del giudice naturale precostituito per legge, di cui all'articolo 25 della Costituzione, tanto da portare a ritenere “che l'esistenza di giurisdizioni speciali sia un'inutile sovrastruttura”¹⁵⁸.

In terzo luogo, nonostante dalla prospettiva dei giudici la tecnica dell'abuso del processo – che così come ormai valorizzato introduce un filtro di ammissibilità, *sub specie* di meritevolezza, della domanda, riscrivendo la categoria dell'interesse a ricorrere – possa essere senz'altro utile in una prospettiva deflattiva del contenzioso¹⁵⁹, non sembra assolutamente peregrino rilevare che tale

155 M. RAMAJOLI, *Giusto processo*, cit., 139. Cons. Stato, Ad. plen., 29 novembre 2021, n. 19, in *Riv. giur. edil.*, 1, 2022, 153; Cons. Stato, Sez. II, 2 dicembre 2020, n. 7628, Cons. Stato, Sez. IV, 21 dicembre 2016, n. 5403, Cons. Stato, Sez. IV, 26 agosto 2015, n. 3990, Cons. Stato, Sez. V, 27 aprile 2015, n. 2064, tutte in www.giustizia-amministrativa.it.

156 Cons. Stato, Sez. V., 27 aprile 2015, n. 2064, nonché Cons. Stato, Sez. IV, 7 novembre 2013, n. 5484, entrambe in www.giustizia-amministrativa.it. Diverso, invece, è il caso in cui i profili relativi alla giurisdizione siano stati posti dalla controparte e che il ricorso iniziale abbia un contenuto complesso, con pluralità di domande, per alcune delle quali è sicuramente competente il giudice amministrativo: in tale circostanza, le Sezioni unite ritengono che non si integri la fattispecie dell'abuso del processo. Cfr. Cass. civ., Sez. un., 19 giugno 2014, n. 13940.

157 In termini, cfr. C. CONSOLO, *Note necessariamente divaganti quanto all'«abuso sanzionabile del processo» e all'«abuso del diritto come argomento»*, in *Riv. dir. proc.*, 5, 2012, 1293.

158 G. VERDE, *Abuso del processo e giurisdizione*, in *Dir. proc. amm.*, 3, 2015, 1148.

159 S. BACCARINI, *op. cit.*, 1211.

tecnica rischi di diventare “uno strumento autoritario e per questo temibile”¹⁶⁰.

Il rischio, infatti, è che tale tecnica attribuisca un notevole margine di discrezionalità al giudice amministrativo di strumentalizzare l’accesso alla giustizia per finalità di economia processuale.

Infine, l’utilizzo dell’abuso del processo non più come una tecnica argomentativa¹⁶¹, ma come strumento sanzionatorio – che decide in rito una serie di questioni, ritenute abusive – finisce per sacrificare l’interesse concreto a ricorrere della parte sull’altare della ragionevole durata del processo e dell’economia processuale, con un inevitabile squilibrio tra efficienza giurisdizionale e tutela dei diritti¹⁶².

In questo senso, con l’obiettivo di recuperare gli approdi teorici svolti in apertura del lavoro, il caso appena segnalato sembra far emergere la dimensione esclusivamente *oggettiva* della ragionevole durata del processo.

Attraverso tale tecnica, l’approfondimento di questioni di merito relative alla domanda, che si ritiene inammissibile in ragione di un approccio dilatorio allo strumento processuale, viene evitato ricorrendo allo strumento dell’abuso del processo, funzionale a garantire il buon funzionamento della giustizia.

La valorizzazione del principio dell’economia processuale, portata all’estremo, potrebbe condurre ad un pericolo non così eventuale: la trasformazione dell’abuso del processo e dello strumento processuale in un abuso dei poteri direttivi del giudice amministrativo, il quale, per velocizzare la macchina giudiziaria, utilizza tale tecnica quale grimaldello funzionale alla ragionevole durata del processo, in modo da rendere un processo sicuramente velocizzato, ma non giusto con riguardo alla parità delle parti e al contradditorio processuale¹⁶³.

4.1. (segue): il principio di sinteticità e chiarezza degli atti processuali

Ulteriore istituto sul quale possono essere svolte alcune considerazioni con riguardo alla rilevanza che ha assunto il principio della ragionevole durata del processo riguarda la sinteticità degli atti processuali, che trova espressione nell’articolo 3, comma 2, c.p.a., poiché si tratta di un istituto che mette in luce la prospettiva dicotomica, e dunque non condivisibile, della relazione tra esigenza di celerità dell’attività giurisdizionale e diritto di difesa nel processo.

160 C. CONSOLO, *op. cit.*, 1289.

161 Come suggerisce una parte della dottrina civilistica: cfr. A. GENTILI, *L’abuso del diritto come argomento*, in *Riv. dir. civ.*, 2012, 297 ss.

162 In termini simili, cfr. già R. VILLATA, *La giurisdizione*, cit., 110, secondo il quale “con l’abuso del processo si introduce una limitazione al diritto costituzionale di agire in giudizio affidata all’ineliminabile soggettivismo del singolo organo giudicante”.

163 Tale profilo è stato condivisibilmente approfondito da A.G. OROFINO, *Il processo amministrativo, tra accelerazione ed effettività*, in V. Fanti (a cura di), *Diritto e processo amministrativo. Giornate di studio in onore di Enrico Follieri*, vol. I, Napoli, 2019, 550, secondo il quale “l’ansia di chiudere il processo in tempi brevi” non deve dissuadere il giudice amministrativo dallo svolgimento adeguato dell’istruttoria processuale e dalla garanzia del contraddittorio tra le parti.

L'inquadramento della sinteticità degli atti processuali all'interno del catalogo di principi generali del giudizio risulta essere una peculiarità del processo amministrativo: nel Codice di procedura civile, infatti, manca una disposizione analoga, nonostante dottrina¹⁶⁴ e giurisprudenza¹⁶⁵ abbiano ritenuto che l'articolo 3, comma 2, c.p.a., sulla base di una interpretazione inversa del rinvio esterno operato dall'articolo 39, co. 1, c.p.a., trovi spazio anche nelle logiche del processo civile. Tale applicazione mira non solo a promuovere delle “buone pratiche”¹⁶⁶ nel sistema generale di giustizia, ma soprattutto a riconoscere a tale norma un valore cogente anche nel processo civile¹⁶⁷.

Il tema della sinteticità degli atti processuali in questa sede verrà analizzato in una duplice dimensione: in primo luogo, si cercherà di verificarne la coerenza interpretativa e sistematica con il principio della durata ragionevole del processo, ed in secondo luogo si tenterà di comprendere se la violazione del principio di sinteticità degli atti rientri legittimamente all'interno della categoria dell'abuso del processo, ovvero se sia proprio il giudice amministrativo, in ragione tale potere valutativo, ad esercitare un abuso della sua discrezionalità.

Con riguardo al primo aspetto, non sorprende che la giurisprudenza amministrativa, a più riprese, abbia affermato che gli oneri di sinteticità e chiarezza, che incombono sulla parte ricorrente, trovano il loro fondamento nella strumentale attuazione del principio della ragionevole durata del processo¹⁶⁸, basando la propria argomentazione sull'idea per cui un giudizio impostato in modo chiaro e sintetico, quanto alla *causa petendi* che al *petitum*, rende più immediata

164 G. FINOCCHIARO, *Il principio di sinteticità nel processo civile*, in *Riv. dir. proc.*, 2013, 853 ss. In termini simili, cfr. C. COMMANDATORE, *Forma degli atti processuali – sinteticità e chiarezza degli atti processuali nel giusto processo*, in *Giur. it.*, 2015, 851, secondo il quale è possibile estendere il dovere di sinteticità e chiarezza degli atti processuali anche al processo civile, poiché risulta essere “espressione di un principio che già appartiene alle categorie del diritto processuale generale in quanto funzionale a garantire la ragionevole durata del processo”. In termini differenti, G. CANALE, *La violazione del dovere di sinteticità e chiarezza: abuso del processo?*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 3, 2018, 1026 ss.; contrario anche all'applicazione del principio di cui all'articolo 3, co. 2, c.p.a., al processo civile, in ragione della presenza di alcune norme del codice di rito che sembrano per l'appunto contraddirlo, A. PANZAROLA, *La visione utilitaristica del processo civile e le ragioni del garantismo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2020, 105.

165 Cons. Stato, Sez. IV, 24 aprile 2019, n. 2651, in *Foro Amm. (II)*, 4, 2019, 634; Cass. civ., Sez. I, 13 aprile 2017, n. 9570, in *Guida al diritto*, 27, 2017, 65; Cass. civ., Sez. II, 20 ottobre 2016, n. 21297, in *Giust. civ. mass.*, 2016.

166 B. CAPPONI, *Sulla «ragionevole brevità» degli atti processuali civili*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 3, 2014, 1076.

167 È l'indicazione emersa da Cass. civ., Sez. II, 24 ottobre 2010, n. 27358, in *Guida al diritto*, 8, 2020, 108.

168 Aspetto confermato da M. RAMAJOLI, *ult. op. cit.*, 138, nonché da M. NUNZIATA, *La sinteticità degli atti processuali di parte nel processo amministrativo: fra valore retorico e regola processuale*, in *Dir. proc. amm.*, 4, 2015, 1333. Tuttavia, è stata sostenuta l'inutilità di discorrere della sola lunghezza degli atti processuali al fine di contenere i tempi del giudizio, poiché, come si dirà dopo, la ragionevole durata del processo passa anche per ulteriori fattori, che attengono ai profili organizzativi della giustizia amministrativa. In termini, cfr. F. SAITTA, *La violazione del principio di sinteticità degli atti processuali*, in *Il processo*, 3, 2019, 541.

ed agevole la decisione del giudice¹⁶⁹.

In altre parole, dalle pronunce del giudice amministrativo emerge che il dovere di sinteticità di cui all'articolo 3, comma 2, c.p.a., funzionale all'attuazione del principio di economia processuale, costituisce a sua volta un corollario del principio del giusto processo, nella misura in cui assume una rilevanza peculiare nel giudizio amministrativo che si caratterizza per il rilievo dell'interesse pubblico in occasione del controllo sull'esercizio della funzione pubblica¹⁷⁰. Non si vuole dunque discutere della rilevanza generale del principio di sinteticità che, secondo un orientamento consolidato della giurisprudenza, costituisce un frammento del più complesso mosaico del giusto processo di ragionevole durata ed appare figlio di una consolidata considerazione della giurisdizione come risorsa scarsa “a disposizione della collettività, che proprio per tale ragione deve essere impiegata in maniera razionale, sì da preservare la possibilità di consentirne l'utilizzo anche alle parti nelle altre cause pendenti e agli utenti che in futuro indirizzeranno le loro controversie alla cognizione del giudice statale”¹⁷¹.

La considerazione secondo cui la “*brevitas*”¹⁷² rappresenti di per sé un obiettivo virtuoso, e che il richiamo alla sinteticità degli atti di parte si riflette in una “esortazione all'efficienza”¹⁷³, deve tuttavia essere attentamente bilanciata con la necessità di tutelare il diritto di difesa nel processo. Occorre infatti interrogarsi sul se il perseguimento dell'economia processuale non rischi di comportare un sacrificio eccessivo rispetto alla garanzia di cui all'articolo 24 della Costituzione¹⁷⁴.

Per quello che ci interessa, sono due i profili che preoccupano maggiormente nella prospettiva di dover rintracciare quel bilanciamento ragionevole e costituzionalmente orientato tra il diritto di difesa e l'economia processuale. Anzitutto, una disposizione che presta il fianco a numerose critiche si rinvie nell'articolo 13-ter delle disposizioni attuative al c.p.a., in virtù del quale la sinteticità, ed i limiti dimensionali degli atti, interesserebbero esclusivamente il ricorrente e non anche il giudice amministrativo, in spregio al principio di cooperazione tra le parti ed il giudice ai sensi dell'articolo 2, comma 2, c.p.a.¹⁷⁵. In buona sostanza, l'onere di realizzare il principio della durata ragionevole grave-

169 Di recente, Cons. Stato, Sez. IV, 4 agosto 2022, n. 6911, in *Foro Amm. (I)*, 7-8, 2022, 941; Cons. Stato, Sez. IV, 7 novembre 2016, n. 4636, in www.giustizia-amministrativa.it.

170 T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 12 giugno 2019, n. 1279, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, Sez. IV, 7 novembre 2016, n. 4636, in *Foro Amm. (I)*, 11, 2016, 2644; Cons. Stato, Sez. IV, 1° luglio 2014, n. 3296, in www.giustizia-amministrativa.it.

171 Cons. Stato, Sez. VI, 23 dicembre 2024, n. 10313; Cons. Stato, Sez. II, 31 maggio 2019, n. 3654; Cons. Stato, Sez. IV, 25 gennaio 2017, n. 295, tutte in www.giustizia-amministrativa.it.

172 A. PANZAROLA, *op. cit.*, 109.

173 G. CANALE, *op. cit.*, 1025.

174 Come sottolineato, tra gli altri, in termini generali, da F. LIGUORI, *Variazioni*, cit., 4, secondo il quale il valore della celerità non può certamente sacrificare il diritto di difesa.

175 Sono in questo anche le condivisibili opinioni di A.G. OROFINO, *op. cit.*, 516.

rebbe esclusivamente sulla parte e sul difensore, sui quali incombono inoltre termini decadenziali che, come già evidenziato, possono risultare talvolta estremamente brevi. Nulla, invece, si dice in merito agli oneri redazionali incombenti sul giudice amministrativo, il quale – a rigor di logica – dovrebbe sempre e comunque provvedere con sentenza in forma semplificata, mentre così non è¹⁷⁶, e ferma restando inoltre l'assenza di un termine entro il quale doversi pronunciare.

Le preoccupazioni che attengono alla supremazia indiscriminata della ragionevole durata del processo sul diritto di difesa vengono manifestate dal comma 5 dell'articolo 13-ter delle disposizioni di attuazione, ove si legge che l'omesso esame delle questioni contenute nelle pagine dell'atto successive al limite massimo non costituisce motivo di impugnazione. Tale disposizione è stata interpretata in un senso estremamente formale dall'orientamento prevalente della giurisprudenza amministrativa, e cioè imponendo un vero e proprio dovere al giudice di non esaminare le parti degli atti processuali eccedenti i limiti, in ragione del fatto che l'articolo 13-ter costituisce attuazione del principio di sinteticità di cui all'articolo 3, comma 2, c.p.a.¹⁷⁷. Un caso paradossale si rinviene in quelle ipotesi in cui – dinanzi ad alcuni casi caratterizzati da una particolare complessità sottesa all'atto introduttivo del giudizio, che dunque implica una notevole ricostruzione fattuale – il limite massimo di ‘caratteri’ consentiti per la redazione dell'atto venga esaurito prima ancora dell'articolazione dei motivi di ricorso: in tali casi, secondo la lettura formalistica dell'articolo 13-ter, il Collegio non è tenuto ad esaminare i motivi della domanda e, per tale ragione, dovrà dichiarare il ricorso inammissibile perché una parte essenziale della domanda – richiesta ai sensi degli articoli 40 e 44 c.p.a. a pena di nullità – viene meno e travolge, dunque, la possibilità di esaminare la stessa¹⁷⁸.

Nondimeno, a conferma della ambiguità sottesa a tale disposizione normativa, in giurisprudenza si ravvisano alcuni casi nei quali un atto di appello estremamente lungo (centoventotto pagine), e non proporzionato al livello di complessità della causa, non ha indotto il giudice amministrativo a pronunciarsi con un provvedimento di inammissibilità in ragione della violazione dei principi di chiarezza e sinteticità, ma, in ragione del principio di collaborazione tra giudice e ricorrente, ha imposto a quest'ultimo un onere di depositare una memoria riepilogativa¹⁷⁹.

176 Tali critiche sono condivisibilmente evidenziate anche da F. CAPORALE, *Le ambiguità della sentenza semplificata tra modello redazionale e strumento di accelerazione del processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2, 2018, 629.

177 Cons. Stato, Sez. V, 26 giugno 2024, n. 5628, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, Sez. I, parere 22 gennaio 2024, n. 50, in *Foro Amm. (I)*, 1, 2024, 45; Cons. Stato, Sez. IV, 13 ottobre 2023, n. 8928, in *Foro Amm. (I)*, 10, 2023, 1302; Cons. Stato, Sez. V, 22 settembre 2023, n. 8487, in *Foro it.*, 12, 2023, 549.

178 Cons. Stato, Sez. IV, 13 ottobre 2023, n. 8928, in www.giustizia-amministrativa.it.

179 C.G.A. Sicilia, Sez. giurisd., 15 settembre 2014, n. 536, in *Foro it.*, 11, 2014, 631.

A prescindere dalla soluzione alla quale si intende accedere¹⁸⁰, sembra possibile sostenere che la giurisprudenza amministrativa, laddove valorizza la tesi dell'inammissibilità della domanda nel caso in cui essa ecceda i limiti redazionali, abbia qualificato l'attività della parte e del difensore come condotta rientrante nella più ampia dinamica dell'abuso del processo, ritenendo così che ogni atto difensivo che ecceda i limiti dimensionali costituisca il sintomo di una condotta dilatoria, da stigmatizzare al fine di garantire l'economia processuale e l'efficienza del sistema di giustizia amministrativa¹⁸¹.

A chi scrive, invece, pare non solo che tutt'alpiù la violazione del principio di sinteticità degli atti di parte vada ascritto alle dinamiche di abuso *nel processo*¹⁸² (e non *del processo*), ma soprattutto che così facendo sia proprio il giudice a realizzare un comportamento abusivo, di "burocrazia giudiziaria", attraverso il quale utilizza in modo distorto il potere discrezionale ad esso attribuito sulla scorta della 'suprema' esigenza di risolvere il giudizio in termini brevi¹⁸³. Il rischio sotteso a tale tecnica di decisione in rito è quello di generalizzare *in malam partem* una regola che invece, nella più ampia prospettiva dell'effettività della tutela giurisdizionale, richiederebbe un giudizio di meritevolezza secondo la logica del caso per caso¹⁸⁴, al fine di evitare che il diritto di difesa nel processo venga ingiustificatamente sacrificato in nome della durata ragionevole del processo, inteso nella sua dimensione oggettiva.

4.2. (segue): l'appello cumulativo

L'ultimo istituto che può essere analizzato per verificare le modalità attraverso cui le parti possono incidere sulla ragionevole durata del processo si riviene nell'appello cumulativo, che consente di proporre un unico atto di appello contro più sentenze emesse in procedimenti distinti ma connessi¹⁸⁵. Per molti anni, la giurisprudenza ha escluso l'ammissibilità dell'appello cumulativo per

180 Sul punto, si sarebbe dovuta pronunciare Cons. Stato, Ad. plen., 13 marzo 2025, n. 3, in www.giustizia-amministrativa.it, che invero ha statuito soltanto sull'applicabilità dell'istituto con il riguardo al principio del *tempus regit actum*.

181 In alcune pronunce della giurisprudenza si può leggere che il superamento dei limiti dimensionali degli atti difensivi è "questione di rito afferente all'ordine pubblico processuale, stabilito in funzione dell'interesse pubblico all'ordinato, efficiente e celere svolgimento dei giudizi": Cons. Stato, Sez. VII, 4 aprile 2024, n. 3079, in *Foro Amm. (Il)*, 4, 2024, 567; Cons. Stato, Sez. V, 14 febbraio 2024, n. 1502, in www.giustizia-amministrativa.it.

182 G. CANALE, *op. cit.*, 1033.

183 M. GRADI, *Burocrazia giudiziaria*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 3, 2024, 755. In termini critici rispetto alla discrezionalità del giudice amministrativo di dichiarare inammissibile un atto di parte in quanto eccedente i limiti dimensionali, cfr. A.G. OROFINO, *op. cit.*, 518.

184 B. CAPPONI, *op. cit.*, 1088. Del medesimo avviso, F. SAITTA, *op. cit.*, 583, secondo il quale la rigidità imposta dal rispetto dei limiti dimensionali "trascura la specificità dei singoli processi".

185 Uno studio approfondito sull'appello cumulativo nel processo amministrativo, che tiene conto delle evoluzioni giurisprudenziali non solo nella giustizia amministrativa, ma anche in quella civile e tributaria, è svolto da R. MUSONE, *L'appello cumulativo nel processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2, 2020, 421 ss.

molteplici ragioni: l'assenza di una norma espressa che ne consentisse l'ammis-sibilità, il potere esclusivo del giudice di riunire i procedimenti distinti per motivi di connessione¹⁸⁶, nonché l'esigenza di maggiore chiarezza nella definizione delle singole questioni e nel rispetto del contraddittorio garantita dalla separazione degli appelli. Tuttavia, il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 5385 del 2018¹⁸⁷, ha operato un *revirement* su tale profilo riconoscendo la possibilità di proporre appello cumulativo in presenza di due condizioni: l'identità soggettiva e la connessione oggettiva¹⁸⁸, in assenza delle quali la possibilità di presentare un appello cumulativo deve ritenersi esclusa per assicurare un ordinato e razionale svolgimento del processo, necessità imposta, secondo la giurisprudenza, dal principio della ragionevole durata del processo¹⁸⁹.

Non è questa la sede per analizzare le molteplici argomentazioni fornite dalla giurisprudenza amministrativa per superare la barriera dell'ammissibilità dell'appello cumulativo, essendo qui sufficiente evidenziare i due differenti orientamenti della dottrina che, nell'evidenziare vantaggi e limiti dell'istituto, utilizzano in modo diametralmente opposto la nozione della ragionevole durata del processo.

Il primo, che saluta con favore l'inversione di tendenza della giurisprudenza amministrativa nel senso dell'ammissibilità dell'appello cumulativo, prende le mosse da una pronuncia del 2009 delle Sezioni unite della Cassazione, in materia tributaria¹⁹⁰, e si poggia sulla considerazione per cui quest'ultimo costituirebbe una applicazione diretta del principio, ormai costituzionalizzato, di economia processuale, inteso nella duplice dimensione *endoprocessuale* e *ultraprocessuale*¹⁹¹. In altre parole, secondo il Consiglio di Stato, l'appello cumulativo semplificherebbe l'attività processuale, e si inserirebbe in quella prospettiva teorica per cui la ragionevole durata del processo assume una rilevanza *oggettiva*, e cioè non soltanto funzionale, ma anche organizzatoria, poiché concorrerebbe, insieme agli altri principi del giusto processo, al corretto funzionamento della giustizia amministrativa attraverso un rapporto proporzionato tra mezzi e fini

186 La giurisprudenza, in tema, è estremamente consolidata, e muove dalla considerazione per cui si ritiene inammissibile l'iniziativa posta in essere *a priori* dall'appellante, intesa a riunire cause diverse mediante unico appello contro più sentenze, in violazione dell'art. 101 c.p.a., atteso che essa sottrarrebbe al giudice il 'governo' dei giudizi e porrebbe le premesse per la creazione di situazioni processuali confuse o inestricabili. In termini, Cons. Stato, Sez. II, 8 novembre 2021, n. 7396; Cons. Stato, Sez. IV, 22 novembre 2019, n. 7949, entrambe in www.giustizia-amministrativa.it.

187 Cons. Stato, Sez. V, 14 settembre 2018, n. 5385, in *Dir. proc. amm.*, 2, 2019, 686 ss., con nota di M. TRIMARCHI, *Sull'ammissibilità dell'appello cumulativo nel processo amministrativo: considerazioni perplesse*, *ivi*, 691 ss.

188 Poco dopo l'inversione di tendenza operata dalla giurisprudenza, negli stessi termini, Cons. Stato, Sez. III, 22 novembre 2018, n. 6596. Di recente, cfr. Cons. Stato, Sez. II, 11 marzo 2024, n. 2289, entrambe in www.giustizia-amministrativa.it.

189 T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. IV, 1° giugno 2017, n. 1226, in www.giustizia-amministrativa.it.

190 Cass. civ., Sez. un., 16 febbraio 2009, n. 3692.

191 L.P. COMOGLIO, *Il principio di economia processuale*, I, Padova, 1980, 7.

processuali, che consente di raggiungere gli scopi istituzionali del giudizio con la massima efficacia imponendo il minor dispendio di risorse possibili¹⁹². L'accoglimento di tale orientamento, infatti, oltre a razionalizzare i giudizi amministrativi attraverso una valorizzazione del *simultaneus processus*¹⁹³, potrebbe anche garantire il rispetto dell'effettività della tutela giurisdizionale della parte nel processo muovendo dalla annosa questione dei 'costi' dell'accesso alla giustizia, che sarebbero ovviamente minori ove si consentisse all'appellante di istruire un solo giudizio avverso più sentenze che intenderebbe impugnare.

Il tema assume particolare interesse poiché se, per un verso, le ragioni di economia processuale e la prospettiva della ragionevole durata del processo hanno costituito due tra gli argomenti principali per massimizzare le logiche della concentrazione processuale ed ammettere l'appello cumulativo nel processo amministrativo¹⁹⁴, per altro verso, è quantomai paradossale notare come proprio le riflessioni sulla ragionevole durata del processo abbiano indotto una parte della dottrina a ritenere inammissibile il medesimo istituto nel giudizio amministrativo¹⁹⁵. Il punto di partenza di tale ragionamento muove da una prospettiva radicalmente opposta rispetto a quella esaminata: mentre nella prima ricostruzione, il principio della durata ragionevole si riconduce all'interno delle logiche del corretto funzionamento della macchina della giustizia amministrativa, e quindi in una dimensione *oggettiva*, nella seconda ricostruzione il principio della ragionevole durata viene considerato alla stregua del "tempo intercorrente tra l'avvio e la conclusione della singola lite"¹⁹⁶, e per tale ragione andrebbe inquadrato nella prospettiva *soggettiva* dello stesso.

Le riflessioni che conducono a ritenere inammissibile l'appello cumulativo si fondano su diverse argomentazioni: in primo luogo, esso avrebbe una attitudine a complicare paradossalmente la cognizione del giudice, il quale avrebbe l'obbligo di valutare l'effettività dei presupposti della connessione tra le cause, incidendo negativamente sulla ragionevole durata del processo¹⁹⁷; in secondo luogo, sarebbero state le ragioni di economia processuale a consentire una for-

192 Sembra aderire a questa ipotesi R. MUSONE, *op. cit.*, che nelle conclusioni del lavoro invita il legislatore a tipizzare la possibilità per la parte di proporre un appello cumulativo, ponendo un freno così all'attività creativa della giurisprudenza sull'ammissibilità ed inammissibilità di tale strumento.

193 In questo senso, S. FOÀ, C. GASTALDI, *L'appello cumulativo nel processo amministrativo*, in *Amministrazione in cammino*, 8, 2012, 8, secondo i quali non vi sarebbero ragioni ostative all'ammissibilità dell'appello cumulativo nel processo amministrativo in quanto il Codice del processo amministrativo si ispira al principio della concentrazione dei giudizi dinanzi allo stesso giudice.

194 Ci si riferisce alla logica Chiovendiana secondo la quale "più domande unite in un procedimento richiedono per essere esaminate e decise una somma di attività processuali e di denaro notevolmente minore di quanto occorrerebbe in giudizi separati". G. CHIOVENDA, *Principi di diritto processuale civile*, Napoli, 1965, 1075.

195 Si tratta della prospettiva adottata da M. TRIMARCHI, *op. cit.*

196 *Ivi*, 704.

197 Cons. Stato, Sez. V, 18 ottobre 2011, n. 5554, in *Foro Amm. (C.d.S.)*, 10, 2011, 3137; Cons. Stato, Sez. IV, 21 maggio 2010, n. 3232, in *Foro Amm. (C.d.S.)*, 5, 2010, 1028.

zatura delle disposizioni del Codice del processo amministrativo – una su tutte, l’articolo 32 c.p.a. – da parte del giudice che ha colmato, attraverso l’esercizio del proprio potere discrezionale¹⁹⁸, la lacuna normativa sull’ammissibilità dell’appello cumulativo¹⁹⁹. A queste perplessità se ne potrebbe aggiungere un’altra, rinvenibile nella violazione della riserva di legge che l’articolo 111, comma 2, della Costituzione, affida al legislatore, e che nel caso dell’appello cumulativo sembra essere fatta propria dal giudice amministrativo, attraverso una attività creativa non condivisibile dal punto di vista della separazione dei poteri²⁰⁰.

Questo istituto, a prescindere dalla soluzione alla quale si intende aderire, conferma quanto sostenuto in apertura del presente lavoro, e cioè che è proprio l’ambiguità sottesa alla concezione della ragionevole durata del processo ad essere uno dei principali fattori di strumentalizzazione, sia dalle parti, che dal giudice, dello stesso, che in questo modo si presta alle più svariate interpretazioni contribuendo così alla complicazione del sistema di giustizia amministrativa.

5. Questioni ancora aperte sulla ragionevole durata del processo: considerazioni conclusive

La disamina delle attuali declinazioni del principio della ragionevole durata del processo consente di tracciare un quadro piuttosto preciso, benché complesso, dello stato di salute della giustizia amministrativa. Si tratta di un terreno, infatti, sul quale si confrontano – spesso scontrandosi – istanze eterogenee: le esigenze di efficienza e rapidità per la conclusione del processo, da un lato, e quelle di effettività, garanzia e qualità della tutela giurisdizionale, dall’altro. Nel corso degli anni, si è cercato di raggiungere questo equilibrio, che però ha finito per privilegiare, anche grazie a soluzioni normative non sempre condivisibili, le ragioni di un’efficienza strumentale alla rapidità procedimentale. Tuttavia, è emerso come alla riduzione dei tempi non sempre corrisponda un rafforzamento dell’effettività della tutela, che anzi, in certi casi, rischia di essere compromessa. In altre parole, l’enfasi sulla durata ragionevole rischia di tradursi nell’attenzione ad un parametro meramente quantitativo, disancorato dalla qualità della decisione e dalla sua capacità di incidere positivamente sul rapporto sostanziale tra amministrazione e cittadino.

198 Aspetto sul quale si rimanda a F. SAITTA, *Interprete senza spartito?*, Napoli, 2023, *passim*, e, inoltre, M. GRADI, *op. cit.*, 752-753, il quale valuta positivamente l’esercizio della discrezionalità del giudice nei casi di ambiguità o lacunosità della norma, ma ritiene, in linea di massima, che “il potere discrezionale del giudice” possa tradursi in un esercizio incontrollato del potere giurisdizionale e risultare così una causa di inefficienza del processo.

199 Sembra muoversi in un senso favorevole, nonostante non lo sostenga espressamente, M. RAMAJOLI, *Il cumulo soggettivo nel processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 4, 2014, 1243, la quale afferma che “ogni cumulo d’azioni, soddisfa un principio d’economia, efficienza e concentrazione processuale”.

200 Si condividono le considerazioni di F. LIGUORI, *La funzione*, cit., 591, secondo il quale “il governo della legge appare ancora da preferire al governo degli uomini”.

In uno scenario caratterizzato dalla centralità del fattore tempo nel processo amministrativo, vale la pena brevemente dedicarsi a due questioni tuttora aperte che condizionano in modo profondo il futuro della giustizia amministrativa: la prima riguarda la collocazione della giustizia amministrativa all'interno delle logiche della funzione pubblica ovvero del servizio pubblico; la seconda, invece, riguarda l'incidenza delle disfunzioni, normative e sostanziali, sul processo amministrativo.

Con riguardo alla prima questione, i sostenitori della tesi per cui la giustizia amministrativa debba essere considerata come funzione fondano le proprie considerazioni sull'idea che l'obiettivo principale del processo sia quello di definire, attraverso il giudicato, il rapporto sostanziale tra amministrazione e cittadino. In altre parole, il giudice amministrativo eserciterebbe una funzione pubblica, e con essa un potere autoritativo, allorquando concluda il giudizio con una sentenza in forza della quale attribuisce il bene della vita ad un determinato soggetto²⁰¹. Basterebbero tali considerazioni, per così dire in positivo, non solo per far rientrare la giustizia all'interno del concetto di funzione – in quanto esercitata da un soggetto che si pone in una posizione sovraordinata rispetto ai destinatari del provvedimento giurisdizionale – ma anche per sostenere che la ragionevole durata del processo debba costituire esclusivamente un valore strumentale a massimizzare la pretesa dedotta in giudizio dal ricorrente e, dunque, a realizzare gli obiettivi di ‘giustizia’. Vi è, inoltre, chi pure arriva ad inquadrare la giustizia come funzione muovendo, però, da un approccio decostruttivo della concezione del c.d. “servizio giustizia”: quest'ultimo, infatti, oltre ad essere privo “di qualsivoglia significato dal punto di vista delle categorie giuridiche”²⁰², si discosterebbe dall'idea secondo cui la sentenza rappresenta l'esito di una funzione fondamentale dello Stato – quella giurisdizionale – e non una semplice attività materiale da erogare secondo logiche economiche.

La tendenza attuale, tuttavia, è quella di aderire alla concezione della giustizia come servizio, sulla scorta dell'idea per cui la giustizia ed il processo costituiscono dei servizi da rendere al cittadino, al quale viene attribuito il ruolo di utente²⁰³. Si tratta di visioni, “tanto suadenti quanto pericolose per la stessa esigenza della giurisdizione amministrativa”²⁰⁴, che certificano di come le trasformazioni della giustizia amministrativa siano state orientate dal perseguimento dell'effettività della tutela giurisdizionale e dell'efficienza/economia processuale²⁰⁵, nella prospettiva di una “specialità al servizio dei cittadini”²⁰⁶. Pur volendo

201 C.E. GALLO, *Servizio e funzione nella giustizia amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2020, 73 ss., spec. 81, nonché E. FOLLIERI, *Giudice amministrativo*, cit., 82.

202 Così, cfr. R. VILLATA, *La giurisdizione*, cit., 109.

203 S. LICCIARDELLO, *La giustizia amministrativa come servizio pubblico*, in *Dir. proc. amm.*, 2, 2015, 808.

204 G. TROPEA, *La specialità del giudice amministrativo, tra antiche criticità e persistenti insidie*, in *Dir. proc. amm.*, 3, 2018, 964.

205 S. LICCIARDELLO, *op. cit.*, 812-813.

soprassedere sui profili critici di questa versione²⁰⁷, l'aspetto forse più preoccupante si rinvie nel passaggio ad una sorta di “amministrativizzazione” della giustizia amministrativa²⁰⁸, le cui funzioni vengono oggi svolte nel duplice senso della razionalizzazione della spesa e dell'economicità delle ‘prestazioni’ che è tenuto a fornire il giudice²⁰⁹. È proprio in tale contesto che si colloca la riflessione sull’evoluzione dell’interpretazione che il giudice amministrativo ha progressivamente attribuito al principio della ragionevole durata del processo. Quest’ultimo, nato quale strumento volto ad assicurare un più efficace esercizio del diritto di difesa del ricorrente, ha progressivamente assunto i tratti di un mero espediente funzionale a legittimare l’impiego di poteri atipici da parte del giudice amministrativo, con l’obiettivo di definire il giudizio nel più breve tempo possibile, anche in deroga ad altri principi del giusto processo sanciti dall’articolo 111 della Costituzione. In questa prospettiva, si condivide l’idea di chi ascrive la progressiva affermazione della concezione della giustizia in termini di servizio pubblico – con la conseguente riduzione del giudice al ruolo di *case manager* e del ricorrente a quello di semplice *utente* – al proliferare di prassi applicative distorte e fenomeni di abuso del processo, attraverso un’interpretazione strumentale del principio della ragionevole durata del processo²¹⁰, orientata cioè alla mera riduzione dei tempi.

Ad avviso di chi scrive, tuttavia, la giurisdizione si avvicina maggiormente alle logiche della funzione, e non del servizio, per almeno due ragioni. Anzitutto, non può essere condivisa l’idea di chi ha sostenuto che la giustizia va ascritta alle logiche del servizio in ragione del carattere doveroso di quest’ultimo, poiché tale orientamento non terrebbe conto della circostanza che la doverosità, come è stato ampiamente sostenuto dalla dottrina, costituisce un aspetto che ormai caratterizza anche l’esercizio della funzione²¹¹. Inoltre, l’ancoraggio della giustizia all’idea del servizio, che secondo alcuni autori andrebbe ascritta alla

206 G. D. COMPORTI, *Dalla giustizia come potere alla giurisdizione amministrativa come servizio*, in G. D. Comporti (a cura di), *La giustizia amministrativa come servizio (tra effettività ed efficienza)*, Firenze, 2016, 38.

207 Il quale, come noto, non integra il solo obbligo del giudice amministrativo di dare, per quanto possibile, maggiore concretezza alla pretesa dedotta in giudizio dal ricorrente, ma anche, in termini generali, di garantire l’accesso alla giustizia. Tale aspetto viene reso particolarmente complesso – ed in contrasto con uno dei principi in materia di servizi pubblici, vale a dire l’economicità – laddove il costo del contributo unificato per l’accesso al giudice amministrativo sia talmente oneroso da implicare una rinuncia della parte all’azione. In termini, cfr. F.G. SCOCÀ, *Il “costo”, cit., passim*.

208 Sono termini di G. TROPEA, *L’effettività “equitativa” della decisione del giudice amministrativo: il caso della modulazione nel tempo degli effetti della sentenza*, in *Dir. proc. amm.*, 4, 2023, 711.

209 Non si condividono, dunque, le opinioni di G. FLORIDIA, *La giustizia come servizio pubblico essenziale*, in *Riv. dir. priv.*, 1, 2010, 8, secondo il quale le principali cause delle inefficienze della giustizia sono da ascrivere al mancato inquadramento della stessa all’interno dei servizi pubblici essenziali.

210 In questi termini, cfr. ancora R. VILLATA, *La giurisdizione*, cit., 109.

211 Per tutti, sulle diverse accezioni di funzione amministrativa, cfr. S. TUCCILLO, *Contributo allo studio della funzione amministrativa come dovere*, Napoli, 2016.

stabilità strumentale a garantire la certezza dell'utente del servizio giustizia²¹², sembra collidere con l'idea tradizionale secondo la quale è proprio l'esercizio della funzione autoritativa (sia essa esercitata dalla pubblica amministrazione, sia essa esercitata dal giudice) che garantisce la stabilità del rapporto sostanziale tra amministrazione e cittadino.

L'inquadramento della giurisdizione all'interno della funzione richiede, tuttavia, alcune precisazioni terminologiche, soprattutto se si intende superare la visione secondo cui la rilevanza della ragionevole durata del processo spingerebbe la giustizia all'interno della logica del servizio. In tale prospettiva, la funzione giurisdizionale potrebbe essere qualificata come una “funzione di risultato”, dalla quale non emerge l'indirizzo per cui la celerità debba costituire il fine ultimo del processo, ma, al contrario, che consenta di individuare nella ragionevole durata del processo il pilastro attraverso il quale il giudice amministrativo esercita le proprie funzioni, il cui risultato resta sempre e comunque la stabilizzazione del rapporto sostanziale tra amministrazione e cittadino, entro un orizzonte temporale che sia, appunto, ragionevole. Appare, dunque, decisiva una inversione di tendenza anzitutto culturale, prima ancora che processuale in senso stretto, per affrontare le numerose criticità connesse all'esercizio della discrezionalità del giudice amministrativo.

Nel corso di questo lavoro è emerso come il fattore tempo sia stato progressivamente distolto dalla sua originaria finalità, vale a dire la definizione del rapporto sostanziale tra amministrazione e cittadino in un termine ragionevole, per essere invece impiegato in funzione di un processo in cui l'economia processuale finisce per prevalere sull'obiettivo primario della giustizia sostanziale. Tutto ciò avrebbe avvicinato il processo alle logiche del servizio, rendendo la sentenza del giudice una ‘mera prestazione’ da rendere in termini rapidi, incidendo negativamente sull'effettività della tutela giurisdizionale. Ad ogni modo, l'adesione all'orientamento che valorizza la giustizia come funzione (e non come servizio), nonostante sia risultata utile al fine di dimostrare che la gestione del processo in termini esclusivamente efficientistici abbia messo in crisi la portata costituzionale del principio della ragionevole durata del processo, rischia tuttavia di assumere un valore più ‘politico’ che giuridico in senso stretto. Ciò che si auspica, in concreto, è un cambiamento di paradigma del giudice amministrativo che restituiscala tempo del processo la sua funzione di garanzia e non di potere, al fine di arginare distorsioni applicative e contribuire alla formazione di una giustizia che sia effettivamente più giusta.

Con riguardo alla seconda questione, il principio della ragionevole durata del processo amministrativo può essere indagato anche da una prospettiva differente, e cioè non analizzando la lunghezza dei processi e la natura (più o meno breve) dei termini di decadenza, ma muovendo dall'attivazione del processo causata, in primo luogo, da disfunzioni nell'esercizio del potere pubblico e, successivamente, dalla complicazione normativa in alcuni settori specifici.

212 S. LICCIARDELLO, *op. cit.*, 809, nonché 822.

Rientra certamente all'interno di tale dinamica disfunzionale l'azione avverso il silenzio, di cui agli articoli 31 e 117 c.p.a., che collochi il giudizio amministrativo sempre e comunque in una dimensione, per così dire, antieconomica ed irragionevolmente lungo²¹³. Essa viene instaurata, infatti, non già con riguardo ad un comportamento attivo dell'amministrazione che decide attraverso un provvedimento motivato, ma rispetto ad un atteggiamento di inerzia dell'amministrazione – causato soprattutto dalla c.d. “burocrazia difensiva”²¹⁴ – con cui si intende recuperare “il tempo perduto” a causa del mancato esercizio del potere amministrativa²¹⁵. L'impatto del rito avverso il silenzio sulla ragionevole durata del processo è, per così dire, di secondo livello, perché l'inefficienza non si rinviene strettamente nel modello processuale, né tantomeno nell'attività delle parti e del giudice, ma nelle ragioni sottese all'attivazione del giudizio. In altre parole, se l'amministrazione avesse provveduto, anche in quei procedimenti caratterizzati da particolare complessità giuridica e fattuale, l'organizzazione della giustizia amministrativa non sarebbe stata oberata dalla risoluzione di controversie che nulla hanno a che fare con l'esercizio del potere, ed il ricorrente non avrebbe dovuto attivare un giudizio che, per quanto si concluda in termini brevi, resta pur sempre irragionevolmente lungo dalla sua prospettiva. Ciò non vale tanto nei casi di attività vincolata, ove il giudice amministrativo, ai sensi dell'articolo 31, comma 4, può pronunciarsi anche sulla fondatezza della pretesa sostanziale dedotta in giudizio, per cui la irragionevole attivazione del rimedio processuale conduce all'ottenimento del bene della vita, ma la irragionevole antieconomicità, nei confronti del ricorrente, del rito avverso il silenzio emerge, in particolare, nelle circostanze in cui la pubblica amministrazione avrebbe dovuto esercitare un potere discrezionale. Qui, come è noto, il giudice amministrativo potrà soltanto limitarsi all'accertamento sull'esistenza, o meno, dell'obbligo di provvedere, in spregio alla logica dell'effettività della tutela giurisdizionale che, secondo la regola Chiovendiana, dovrebbe garantire al ricorrente “per quanto è possibile [...] tutto quello e proprio quello ch'egli ha diritto ad ottenere”²¹⁶: cosicché il giudizio avverso il silenzio potrà anche risolversi in termini celeri, ma il ricorrente non solo avrà attivato un giudizio che non

213 Sul pregiudizio economico all'interesse legittimo derivante dall'inattività della pubblica amministrazione, intesa come inadempimento del dovere di provvedere, si veda F.G. SCOCÀ, *Il silenzio della pubblica amministrazione alla luce del suo nuovo trattamento processuale*, in *Dir. proc. amm.*, 2, 2002, 239 ss.

214 Che, secondo una recente pronuncia della Consulta, “non si annida necessariamente nelle sole attività procedurali o provvidenziali o nei grandi centri decisionali, ma è in grado di interessare trasversalmente l'intero operato della pubblica amministrazione”. Cfr. Corte cost., 16 luglio 2024, n. 132, su cui cfr. F. CINTIOLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 132 del 2024*, in *Federalismi.it*, 19, 2024, 122 ss. Sulla burocrazia difensiva, *ex multis*, cfr. S. BATTINI, F. DECAROLIS, *L'amministrazione si difende*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2019, 293 ss., nonché S. TUCCILLO, *Potere di riesame, amministrazione semplificata e “paura di amministrare”*, in *Nuove aut.*, 3, 2020, 725 ss.

215 Il termine è di M. CALABRÒ, *Il tempo “certo” ed il tempo “giusto” nell'azione amministrativa: spunti per un dialogo*, in F. Aperio Bella, A. Carbone, E. Zampetti (a cura di), *Dialoghi di diritto amministrativo. Lavori del laboratorio di diritto amministrativo 2022-2023*, Roma, 2024, 158.

avrebbe dovuto attivare ove l'amministrazione avesse esercitato il proprio potere, ma tale azione si concluderà con una pronuncia che non gli garantirà il conseguimento del bene della vita²¹⁷.

Con riguardo al secondo aspetto, un ulteriore terreno utile a riflettere sulla eccessiva quantità di contenzioso ‘evitabile’ dinanzi al giudice amministrativo, che lo rende irragionevole sotto un profilo temporale per il ricorrente, è da ascriversi ai numerosi fattori di complicazione normativa²¹⁸, esiti di stagioni di politiche pubbliche finalizzate alla semplificazione che avrebbero dovuto incidere positivamente sulla ripresa dell'economia e sullo sviluppo delle attività produttive²¹⁹. Muovendo da quell'opinione diffusa nel dibattito politico secondo la quale se “si abolissero i Tar e il Consiglio di Stato, il nostro Pil assumerebbe subito un cospicuo segno positivo”²²⁰, si intende dimostrare non solo che

216 G. CHIOVENDA, *Istituzioni di diritto processuale civile*, I, Napoli, 1933, 42, nonché, tra gli altri, I. PAGNI, *Effettività della tutela giurisdizionale*, in *Enc. Dir.*, Annali, Milano, 2017, 357.

217 È quello che sembra emergere dallo studio di M. RAMAJOLI, *Forme e limiti della tutela giurisdizionale contro il silenzio inadempimento*, in *Dir. proc. amm.*, 3, 2014, 718, secondo cui la specialità del rito avverso il silenzio diminuisce l'effettività della tutela giurisdizionale poiché “impedisce un adeguamento dello strumento processuale allo specifico bisogno della tutela”.

218 Per M.A. SANDULLI, *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole: una panoramica generale*, in *Nuove aut.*, 1-2, 2005, 9, è particolarmente avvertita “l'esigenza di una normazione di qualità, attenta anche all'impatto economico delle regole”. Anche G. NAPOLITANO, *Diritto amministrativo e processo economico*, in *Dir. amm.*, 4, 2014, 703, ha ritenuto che alla richiesta di riforme amministrativi proiettate allo sviluppo economico, la reazione sia sempre stata quella di una “offerta politico-legislativa sempre più massiccia”. Secondo B.G. MATTARELLA, *La trappola delle leggi: molte, oscure, complicate*, Bologna, 2011, 40, il rimaneggiare continuamente le disposizioni normative producono più problemi rispetto a quelli che si vorrebbero risolvere. In termini, si veda anche M. DE BENEDETTO, *Diritto amministrativo e crescita economica*, in *Dir. econ.*, 1, 2014, 195. In una prospettiva diversa, ritiene A. CLINI, *op. cit.*, 69, che sembra del tutto riduttivo “impostare il problema della durata del processo nel solco di una disciplina normativa da riformare”.

219 M. CLARICH, *Perchè è difficile fare riforme della pubblica amministrazione utili all'economia*, in *An. Giur. econ.*, 1, 2020, 180, per il quale il rilancio della crescita economica passa dalla stabilità delle norme utili a generare “obiettivi di lungo termine e politiche coerenti nel tempo”. Molto evocativi, in tal senso, sono i lavori di M.AINIS, *La semplificazione complicante*, in *Federalismi.it*, 18, 2014, e di R. FERRARA, *Le «complicazioni» della semplificazione amministrativa: verso un'amministrazione senza qualità?*, in *Dir. proc. amm.*, 2, 1999, 323. Una interessante disamina in ordine al rapporto tra semplificazione ed economia è stata svolta da A. MOLITERNI, *Semplificazione della burocrazia e crescita economica*, in F. Amatori, M. D'Alberti (a cura di), *L'impresa italiana. Il contesto*, Torino, 2020, 305 ss.

220 R. PRODI, *Abolire Tar e Consiglio di Stato per non legare le gambe all'Italia*, in *Il Messaggero*, 11 agosto 2013, ma tale aspetto è stato recentemente richiamato, in termini critici, da F. FIGORILLI, *La giustizia amministrativa*, in A. Bartolini, T. Bonetti, B. Marchetti, B.G. Mattarella, M. Ramajoli (a cura di), *op. cit.*, 368. In termini generali, M.A. SANDULLI, *Ancora sui rischi dell'incertezza delle regole (sostanziali e processuali) e dei ruoli dei poteri pubblici*, in *Federalismi.it*, 2018, 2-3, secondo cui l'opinione politica, inaccettabilmente, dimentica “che il ruolo costituzionale del giudice amministrativo è quello di assicurare la «giustizia nell'amministrazione» e di tutelare i cittadini (e, più in generale, gli operatori) «nei confronti» della pubblica amministrazione”. Si è invece prodotta una ingiusta demonizzazione delle decisioni con le quali “i giudici amministrativi, per garantire l'effettività di tale tutela (e, con essa, il rispetto dei principi e delle regole di buona amministrazione), hanno sospeso o annullato provvedimenti che, per quanto autorizzassero la realizzazione di opere o attività economicamente rilevanti, erano stati assunti

attribuire alla giustizia amministrativa le cause dell'inefficienza del sistema italiano costituisce un “bell'esempio di inversione del rapporto tra causa ed effetto”²²¹, ma anche che le vere inefficienze ricadono, al contrario, sul ricorrente – il quale sarà chiamato ad attivare un giudizio in ragione delle ambiguità che emergono dal contesto normativo – nonché sulla stessa giustizia amministrativa, la quale, con l'intento di ricondurre ad unitarietà una disciplina frammentata, rischia di contribuire alla progressione del fenomeno della complicazione amministrativa. Un esempio di queste disfunzioni può ricavarsi, tra i vari settori, nel campo dell'edilizia, ed in particolare nell'enorme contenzioso che si è sviluppato dinanzi al giudice amministrativo sulla distinzione tra s.c.i.a. e c.i.l.a.²²². Le questioni che possono essere messe in evidenza per confermare le problematiche poste, che muovono dalla differente natura giuridica tra gli istituti, sono essenzialmente due: i) con riguardo al potere di controllo nel caso di c.i.l.a., la giurisprudenza ha spesso negato la possibilità di esercitare i medesimi poteri utilizzabili nell'ambito della s.c.i.a.²²³, ma in alcune occasioni ha affermato che la natura privatistica della c.i.l.a. non preclude all'amministrazione la possibilità di esercitare il suo potere di controllo ricorrendo agli articoli 19, commi 3 e 4, della legge n. 241 del 1990²²⁴; ii) con riguardo alla tutela del terzo, la giurisprudenza ha ammesso, in alcune circostanze, la possibilità di applicare analogicamente l'articolo 19, comma 6 *ter*, della legge n. 241 del 1990²²⁵, e ciò perché si ritengono entrambi strumenti privatistici, mentre in altre circostanze ha ritenuto inapplicabile lo schema di tutela del controinteressato previsto per la s.c.i.a., muovendo dalla distinzione tra il controllo doveroso previsto per la s.c.i.a. e la vigilanza prevista per la c.i.l.a.²²⁶.

senza rispettare forme o limiti posti all'esercizio del potere in contrasto con il quadro ordinamentale”.

221 L. TORCHIA, *Giustizia ed economia*, in *Giorn. dir. amm.*, 4, 2014, 337.

222 In ordine alle distinzioni tra i due istituti, cfr. M.A. SANDULLI, *Edilizia*, in *Riv. giur. edil.*, 3, 2022, 172 ss., M. TIMO, *Contributo allo studio della comunicazione di inizio lavori asseverata nel quadro della "Liberalizzazione" dell'attività edilizia*, Padova, 2018, nonché, se si vuole, A. DI MARTINO, *Liberalizzazioni edilizie e potere pubblico: la c.i.l.a. il potere di controllo (che non c'è) e l'orientamento ondivago della giurisprudenza in materia di tutela del terzo*, in *Riv. giur. edil.*, 3, 2019, 263 ss.

223 T.A.R. Veneto, Venezia, Sez. II, 17 settembre 2021, n. 1101, in www.giustizia-amministrativa.it; T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. II, 3 agosto 2021, n. 721, in *Foro amm. (Il)*, 7-8, 2021, 1171; T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 1° febbraio 2021, n. 1318, in www.giustizia-amministrativa.it; T.A.R. Campania, Salerno, Sez. II, 14 febbraio 2020, n. 1935, in *Riv. giur. edil.*, 1, 2021, 266;

224 T.A.R. Campania, Napoli, Sez. IV, 11 luglio 2022, n. 4625; T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 24 febbraio 2022, n. 462, in www.giustizia-amministrativa.it.

225 T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. I, 16 maggio 2023, n. 649, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, Sez. IV, 23 aprile 2021, n. 3275, in *Riv. giur. edil.*, 3, 2021, 824; T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. I, 16 luglio 2018, n. 1497, in www.giustizia-amministrativa.it.

226 T.A.R. Veneto, Venezia, Sez. II, 13 marzo 2023, n. 128, in www.giustizia-amministrativa.it, nonché Cons. Stato, Sez. II, 7 marzo 2023, n. 2371, in www.giustizia-amministrativa.it.

Alla luce delle considerazioni svolte, è possibile affermare che il principio della ragionevole durata del processo risulta significativamente compromesso ogniqualvolta il giudice amministrativo debba ovviare a carenze e disfunzioni che non gli sono proprie, ma che traggono origine da un'incapacità della normativa sostanziale o dell'azione amministrativa di fornire risposte chiare e tempestive. In particolare, la gamma delle situazioni giuridiche soggettive che, in un ordinamento ben strutturato, troverebbero tutela in via principale nell'ambito procedimentale – quale sede naturale di interlocuzione tra amministrazione e cittadino – viene progressivamente deviata verso il piano processuale, trasformando il giudizio in una sede impropria di ricomposizione di conflitti che, per loro natura, avrebbero dovuto trovare risoluzione a monte, attraverso una corretta azione amministrativa o una legislazione più lineare e coerente. Tale deviazione determina un aggravio patologico dei ruoli della giustizia amministrativa, caricata di contenziosi che avrebbero potuto e dovuto essere evitati. Il risultato è una dilatazione della durata dei processi, che, pur mantenendosi formalmente entro termini “ragionevoli”, si rivelano in concreto irragionevoli per il ricorrente, in quanto chiamato a sostenere un’azione giudiziaria solo per ottenere ciò che avrebbe dovuto essergli riconosciuto direttamente in via amministrativa.

Quando la giustizia amministrativa è costretta a intervenire in supplenza del potere pubblico, essa finisce per svolgere una funzione impropria, implicando la trasformazione del ruolo del giudice da soggetto istituzionalmente deputato a risolvere i conflitti tra le parti a correttore delle inefficienze amministrative e legislative. In questo senso, la durata del processo, anche quando contenuta – come emerge dall’azione avverso il silenzio inadempimento – risulta irragionevole non per lacune attinenti all’organizzazione giudiziaria, ma per l’eccessivo carico di una funzione giurisdizionale cui vengono impropriamente delegate istanze che dovrebbero trovare soluzione in sede diversa.