

SPUNTI IN TEMA DI TERMINI DEL PROCESSO AMMINISTRATIVO

di Licia Grassucci

1. I termini e la delega per il riassetto del processo amministrativo.

L'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, nel delegare al Governo il riassetto del processo amministrativo prevede come principi e criteri direttivi quelli di assicurare la snellezza, la concentrazione e l'effettività della tutela, anche al fine di garantire la ragionevole durata del processo attraverso, tra l'altro, la razionalizzazione dei termini processuali.

La stessa norma, poi, dispone il riordino della disciplina dei termini (con riferimento alle azioni esperibili; al contenzioso elettorale; alla riassunzione del processo a seguito di sentenze anche di altri ordini giudiziari) atteso che, specialmente attraverso detta disciplina, si può realizzare il giusto contemperamento tra le istanze di celerità e quelle di effettività della tutela giurisdizionale.

Pur consapevoli della riforma del processo amministrativo *in fieri*, riteniamo utile esaminare l'attuale disciplina di taluni termini processuali.

In particolare, s'intende prendere in considerazione la disciplina della sospensione feriale dei termini sia con riferimento alla disposizione di cui all'art. 9, comma 2, della legge n. 205 del 2000, sia con riferimento ai giudizi i cui termini sono ridotti alla metà.

Inoltre, riguardo a questi ultimi giudizi è opportuno considerare il regime del dimezzamento dei termini rispetto al citato art. 9, comma 2, della predetta legge n. 205/2000, nonché all'istituto della perenzione.

2. Sospensione feriale e termine per la presentazione della domanda di fissazione di udienza ex art. 9, comma 2, della legge n. 205/2000.

L'art. 9 della legge 21 luglio 2000, n. 205, prevede, al comma 2, che, a cura della segreteria, è notificato alle parti costituite, dopo il decorso di cinque anni dalla data di deposito dei ricorsi, apposito avviso in virtù del quale è fatto onere alle parti ricorrenti di presentare nuova istanza di fissazione dell'udienza, con la firma delle parti, entro sei mesi dalla data di notifica dell'avviso stesso. I ricorsi per i quali non sia stata presentata nuova domanda di fissazione vengono, dopo il decorso infruttuoso del termine assegnato, dichiarati perenti con le modalità di cui all'ultimo comma dell'art. 26 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, introdotto dal comma 1 del citato art. 9. Se, in assenza dell'avviso di cui s'è detto, è comunicato alle parti l'avviso di fissazione dell'udienza di discussione nel merito, i ricorsi sono decisi qualora almeno una parte costituita dichiari, anche in udienza a mezzo del proprio difensore, di avere interesse alla decisione; altrimenti, sono dichiarati perenti dal presidente del collegio con decreto, ai sensi dell'articolo 26, ultimo comma, della ricordata legge n. 1034/1971.

Il testo del richiamato secondo comma dell'art. 9 legge n. 205 è stato così modificato dall'art. 54, comma 1, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 e, successivamente, dall'art. 57, comma 1, della legge 18 giugno 2009, n. 69.

Tali modifiche hanno introdotto due novità: la prima, riguardante il periodo di tempo, decorrente dal deposito del ricorso, dopo il quale può essere chiesta dalla segreteria una nuova domanda di fissazione di udienza: cinque anni e non più dieci come inizialmente previsto dalla legge n. 205 del 2000^[1]; la seconda, riguardante la necessità, in caso di fissazione dell'udienza in assenza di detto avviso, di dichiarare l'interesse alla decisione^[2].

Entrambe le soluzioni tendono all'accertamento della permanenza dell'interesse alla decisione per i ricorsi depositati da oltre cinque anni.

Lo scopo di ridurre con tali modifiche l'arretrato del contenzioso pendente presso i Tribunali amministrativi regionali e il Consiglio di Stato è evidente^[3].

L'attuale norma impone un ulteriore impegno non solo alle segreterie, chiamate ad effettuare la ricerca dei ricorsi ultraquinquennali e, quindi, ad inviare i relativi avvisi ai difensori, ma anche a quest'ultimi, tenuti a farsi parte diligente nel contattare i propri assistiti onde presentare una nuova domanda di fissazione dell'udienza^[4], con la firma delle parti, entro sei mesi dalla data di comunicazione dell'avviso stesso^[5].

Il problema che si pone in questa sede è se al termine di sei mesi – dal ricevimento dell'avviso - si applichi o, meno, la sospensione di cui all'art. 1 della legge 7 ottobre 1969, n. 742, qualora venga a cadere nel periodo 1° agosto - 15 settembre. In caso di risposta affermativa, nel computo del semestre non andrebbe considerato tale periodo, con conseguente slittamento del termine di presentazione della domanda di fissazione.

Il ricordato art. 1 della legge 7 ottobre 1969, n. 742, prevede, infatti, che il decorso dei termini processuali relativi alle giurisdizioni ordinarie e a quelle amministrative è sospeso di diritto dal 1° agosto al 15 settembre di ciascun anno e riprende a decorrere dalla fine del periodo di sospensione. Ove il decorso abbia inizio durante il periodo di sospensione, l'inizio stesso è differito alla fine di detto periodo.

La norma si riferisce specificamente ai termini processuali.

Occorre, allora, stabilire se quello di sei mesi entro cui presentare la domanda di fissazione dell'udienza sia termine di natura processuale^[6].

E' noto che il termine è un periodo di tempo al cui decorso il diritto attribuisce un determinato rilievo^[7].

Nel processo, che è sequenza di atti, il termine riguarda l'intervallo temporale tra un atto e quello successivo: intervallo che assume rilevanza in quanto, con riferimento ad esso, la legge stabilisce ciò che può essere validamente compiuto. In particolare, i termini processuali sono, quindi, quei periodi di tempo entro i quali o dopo i quali possono essere compiuti determinati atti^[8].

Nella fattispecie in esame si è in presenza di termine riferito al tempo entro cui presentare la domanda di fissazione di udienza che è atto da porre in essere in costanza del processo e destinato ad incidere sulla sua prosecuzione. Il che induce a ritenere che si tratti di vero e proprio termine processuale o, ancora più esattamente, endoprocedimentale^[9].

Tenuto anche conto di tale conclusione e della portata dell'istituto della sospensione

feriale che, per dottrina e giurisprudenza costanti^[10], è considerato onnicomprensivo di tutti i termini processuali, si deve ritenere che anche quello di cui trattasi non sfugge alla previsione dell'art. 1 della legge n. 742 del 1969.

Pertanto, nel computo dei sei mesi non dovrà tenersi conto dei giorni eventualmente cadenti nel periodo di sospensione feriale^[11].

3. Sospensione feriale e termini dimidiati ex art. 23 bis della legge n. 1034/1971.

Come già detto, il citato art. 1 della legge n. 742 del 1969 riguarda tutti i termini processuali, ivi incluso quello di sei mesi per la presentazione della domanda di fissazione dell'udienza, decorrente dalla comunicazione dell'avviso della segreteria.

Ciò posto, si pone l'ulteriore problema dell'applicazione di tale disposizione ai giudizi previsti dall'art. 23 *bis* della legge n. 1034 del 1971 e, quindi, se anche il periodo feriale è soggetto alla dimidiazione.

Il comma 2 dall'art. 23 *bis* della legge n. 1034 del 1971 dispone che, nelle particolari materie cui si riferisce, i termini processuali previsti sono ridotti alla metà, salvo quelli per la proposizione del ricorso.

Sia quest'ultima disposizione, sia quella del citato art. 1 legge n. 742, entrambe norme speciali, riguardano termini processuali, pur perseguendo finalità diverse.

In particolare, la *ratio* ispiratrice dell'art. 23 *bis* legge n. 1034 è quella di risolvere con celerità i giudizi riguardanti determinate materie.

La *ratio* della sospensione feriale è quella di assicurare comunque una pausa annuale a fronte del succedersi incessante dei termini processuali.

Orbene, poiché le due disposizioni in esame hanno ambiti operativi diversi^[12], si può ritenere che nei giudizi *ex art. 23 bis* il dimezzamento dei termini non riguardi il periodo di sospensione feriale.

D'altronde, se così non fosse, si assisterebbe al dimezzamento non soltanto dei termini riguardanti il processo, che in tal modo ha tempi ristretti affinché il giudizio possa concludersi più celermente, ma anche al dimezzamento del periodo della sospensione feriale che, invece, nella sua applicazione generale esclude il solo giudizio cautelare, come espressamente previsto dall'art. 5 della legge n. 742 del 1969^[13].

4. Termini dimidiati ex art. 23 bis della legge n. 1034/1971 e termine per la presentazione della domanda di fissazione di udienza ex art. 9, comma 2, della legge n. 205/2000.

Pertanto, il periodo di sospensione feriale non è dimidiato nel processo "abbreviato".

Ma, a questo punto, è da chiedersi se il dimezzamento dei termini previsto dall'art. 23 *bis* legge n. 1034 riguardi anche il semestre di cui all'art. 9, comma 2, della legge n. 205 del 2000.

Alla luce delle considerazioni che precedono, appare agevole concludere che la dimidiazione del termine di sei mesi interessa anche la presentazione della domanda di fissazione di udienza a seguito della comunicazione dell'avviso da parte della segreteria.

Infatti, come già rilevato, l'art. 23 *bis*, comma 2, della legge n. 1034 del 1971 dispone che i termini processuali previsti sono ridotti alla metà, salvo quelli per la proposizione del

ricorso.

L'onnicomprensività della previsione^[14] impone, quindi, che anche il termine in esame, di sicura natura processuale, allorchè riguardi i giudizi di cui all'art. 23 *bis*, è da intendersi dimezzato.

Sul punto, la giurisprudenza è giunta a tale conclusione riconoscendo, peraltro, che nel caso di riduzione dei termini da sei a tre mesi non va tenuto conto dei giorni cadenti nel periodo di sospensione feriale^[15], che vanno, perciò, sottratti dal computo senza alcuna riduzione alla metà.

Un'ulteriore considerazione a proposito dei termini ridotti per la presentazione della domanda di fissazione dell'udienza riguarda l'ipotesi in cui la parte sia stata indotta in errore dall'avviso della segreteria che genericamente richiama il termine semestrale di cui all'art. 9, comma 2, della legge n. 205 del 2000. In tale ipotesi è ravvisabile l'errore scusabile?

L'interrogativo non sembra possa trovare risposta affermativa in considerazione degli specifici presupposti soggettivi e oggettivi cui la giurisprudenza amministrativa ancora l'applicabilità dell'istituto della rimessione in termini per errore scusabile.

Invero, detti presupposti non sono ravvisabili sotto l'aspetto soggettivo in quanto la situazione normativa non può ritenersi obiettivamente confusa o inconoscibile; né è di difficile interpretazione e non ha dato luogo a contrasti giurisprudenziali, specie recenti. Neppure sotto il profilo oggettivo può ritenersi che l'erronea indicazione della segreteria sia configurabile come equivoco comportamento dell'amministrazione.

Infatti, gli avvisi di segreteria sono destinati ai difensori, soggetti professionalmente qualificati che non possono, quindi, ignorare le norme di riferimento^[16].

4. Termini dimezzati ai sensi dell'art. 23 bis della legge n. 1034/1971 e perenzione.

Come costantemente ritenuto dalla giurisprudenza, anche il termine biennale di perenzione risulta ridotto alla metà nei giudizi^[17] ex art. 23 *bis* della legge n. 1034/1971.

Ma dalla disposizione sul termine di sei mesi per la presentazione della domanda di fissazione dell'udienza dal ricevimento dell'avviso di segreteria e del suo dimezzamento nei giudizi di cui al ripetuto art. 23 *bis* discende un'ulteriore conseguenza.

Come già visto, il dimezzamento riguarda anche il termine per la presentazione della domanda di fissazione di udienza a seguito dell'avviso di cui al più volte citato art. 9, comma 2, legge n. 205.

Ma quest'ultima norma coinvolge anche un altro termine e cioè il quinquennio dal deposito del ricorso, trascorso il quale la segreteria può inviare l'avviso di rinnovo della domanda di fissazione dell'udienza.

Conseguentemente, è da ritenere che anche tale termine sia riducibile alla metà (non cinque, bensì due anni e mezzo).

Sennonché, (riflessione, questa, più empirica che giuridica), per tali giudizi non sembra ipotizzabile che si formi un arretrato atteso che la celerità con la quale si dovrebbero celebrare tali processi riduce di molto la possibilità che la decisione degli stessi intervenga in tempi eccessivamente dilatati.

Conseguentemente, il problema della verifica della permanenza dell'interesse alla decisione dopo due anni e mezzo, di regola, non dovrebbe trovare riscontro nella realtà.

[1] Non è fuori luogo osservare che nella rubrica dell'art. 9 della legge n. 205 del 2000 non è stata sostituita la parola "ultradecennali" con "ultraquinquennali" come, invece, è avvenuto nel comma 2 della stessa norma.

Parimenti, nel susseguente comma 3 la dizione "ultradecennali" non è stata sostituita con "ultraquinquennali".

[2] Soluzione anticipata dalla giurisprudenza: sul punto, Cons. Stato, Sez. VI, 26 novembre 2008, n. 5822; TAR Lombardia (Milano), Sez. IV, 5 giugno 2009, n. 3919.

[3] Sull'ammissibilità che la perenzione nel giudizio d'appello sia dichiarata con decreto monocratico ai sensi dell'art. 26, comma 7, della legge n. 1034 del 1971, Cons. Stato, Ad. plen., 23 marzo 2004, n. 4.

[4] Sulla domanda di fissazione di udienza come atto tipico, non sostituibile o identificabile in atti aventi natura o finalità diverse, Cons. Stato, Sez. VI, 27 novembre 2007, ord. n. 6266.

A proposito della necessità che la domanda di fissazione di udienza prevista dall'art. 9, comma 2, della legge n. 205/2000, sia sottoscritta, unitamente al difensore, dal soggetto che, pur essendo parte sostanziale del processo, solitamente non firma i relativi atti, Cons. Stato, Sez. VI, 14 gennaio 2009, n. 133.

Circa la possibilità che, ai sensi dell'art. 9, comma 2, legge n. 205, l'effetto della perenzione sia scongiurato solo attraverso la presentazione di nuova istanza di fissazione di udienza e che si tratti d'iniziativa riservata esclusivamente "alle parti ricorrenti", Cons. Stato, Sez. V, 8 marzo 2006, n. 1200; TAR Marche, Sez. I, 14 novembre 2007, n. 1878.

[5] Un particolare problema si pone, poi, quando è l'Avvocatura dello Stato a presentare la domanda di fissazione d'udienza ex art. 9, comma 2, legge n. 205. Il che può accadere verosimilmente nel secondo grado del giudizio quando l'Amministrazione è appellante atteso che, come già rilevato (*sub* nota 4), tale domanda può essere presentata dalla sola parte ricorrente. Orbene, al riguardo, occorre distinguere l'ipotesi in cui l'Avvocatura ha il patrocinio *ex lege*, da quella in cui il suo patrocinio è meramente facoltativo. Nel primo caso, potrebbe ritenersi sufficiente che la domanda di fissazione di udienza sia sottoscritta dal solo Avvocato dello Stato, pur se in caso di rinuncia al giudizio la giurisprudenza ha ritenuto che occorra anche la sottoscrizione da parte dell'Amministrazione assistita. Viceversa, nel secondo caso, sembra preferibile ritenere che occorra sempre anche la sottoscrizione da parte del legale rappresentante dell'ente rimanendo quest'ultimo titolare del potere di azione.

[6] Sui diversi significati dell'espressione "termine" nei vari ordinamenti e sulla sua evoluzione nell'ordinamento italiano, Picardi N. - Martino R., *Termini*, in *Encicl.giur.Treccani*, XXXI, Torino.

[7] Mandrioli C., *Corso di diritto processuale civile*, I, Torino, 2006, 425.

[8] Per un'ampia rassegna delle diverse posizioni in dottrina circa il termine processuale come requisito intrinseco o estrinseco dell'atto, ovvero come fatto giuridico strutturalmente autonomo in grado di produrre propri effetti, Picardi N. - Martino R., *Termini*, cit.

Altro problema, poi, è se un termine possa qualificarsi come processuale atteso che non è sufficiente comprendere nella categoria soltanto quelli che si riferiscono ad atti processuali. Al riguardo, si è osservato, Grossi D., *Termine (diritto processuale civile)*, in *Encicl.dir.*, XLIV, Milano, 1992, 234; Costa S., *Termini (diritto processuale civile)*, in *Noviss.dig.it.*, Torino, 1973, XIX, 118, che, oltre ai termini c.d. endoprocedimentali, possono essere considerati processuali anche altri aventi rilevanza processuale perché rivolti a costituire, svolgere o concludere il processo, benché posti in essere non nel corso dello stesso.

Il problema in passato ha trovato soluzioni opposte specialmente con riferimento all'esercizio di poteri sostanziali e all'esercizio di quelli a pena di decadenza per la proposizione dell'azione, nel senso che per la Corte di cassazione i termini per proporre la domanda giudiziale volta ad ottenere una sentenza costitutiva non erano considerati processuali, mentre per il Consiglio di Stato i termini per impugnare un provvedimento amministrativo sono sempre stati ritenuti processuali.

[9] Cons. Stato, Sez. IV, 23 settembre 2004, n. 6223; Sez. IV, 7 settembre 2004, n. 5795; Sez. IV, 23 maggio 2003, n. 2788.

[10] Cons. Stato, Sez. V, 23 maggio 2003, n. 2788, cit.; Sez. IV, 5 luglio 1999, n. 1172.

[11] Cons. Stato, Sez. IV, 12 marzo 2001, n. 1390.

[12] Cons. Stato, Sez. IV, 5 luglio 1999, n. 1172, cit.

[13] Cons. Stato, Sez. IV, 23 maggio 2003, n. 2788, cit.

[14] Cons. Stato, Ad. plen., 11 marzo 2002, n. 5.

[15] Cons. Stato, Sez. V, 1° dicembre 2006, n. 7075.

[16] Cons. Stato, Sez. V, 1° dicembre 2006, n. 7086, sulla non ammissibilità dell'errore scusabile in materia di termini ridotti ex art. 23 *bis* della legge n. 1034 del 1971. Invece, per la rimessione in termini, ai fini

dell'impugnazione, in caso di provvedimenti che non recano l'esatta indicazione delle autorità innanzi alle quali proporre ricorso, *ex multis*, Cons. Stato, Sez. I, 18 marzo 2009, n. 313; Sez. I, 4 febbraio 2009, n. 2551; Sez. I, 4 febbraio 2009, n. 2151.

[17] Cons. Stato, Sez. V, 7 maggio 2008, n. 2094; Sez. V, 1° dicembre 2006, n. 7086, cit.; TAR Puglia (Lecce), Sez. III, 19 maggio 2008, n. 1404; TAR Emilia Romagna (Parma), 7 marzo 2005, n. 134; Cons. Stato, Sez. IV, 23 settembre 2004, n. 6223, cit.