



**L.U.I.S.S.**

**Libera Università Internazionale degli Studi Sociali ó Guido Carli**

Facoltà di Giurisprudenza

Corso di laurea magistrale in Diritto delle Istituzioni

Cattedra di diritto processuale amministrativo

***Le decisioni in forma semplificata ex art. 9 legge n.  
205/2000***

***Relatore***

*Ill.mo Prof. Filippo Lubrano*

***Correlatore***

*Ill.mo Prof. Salvatore Alberto Romano*

***Candidata***

*Francesca Ruggiero  
602663*

*Anno Accademico 2006/2007*

<b>INTRODUZIONE</b> .....	1
<b>PREMESSA: LA DEFINIZIONE DEI GIUDIZI</b> .....	18
<b>CAPITOLO PRIMO: LE DECISIONI IN FORMA SEMPLIFICATA ASSUNTE CON SENTENZA</b>	
1.1 PRESUPPOSTI .....	27
1.1.1 MOMENTI PROCESSUALI.....	30
1.1.2 IL CARATTERE MANIFESTO DELLA CONDIZIONE DEL RICORSO.....	35
1.1.3 COMPLETEZZA DEL CONTRADDITTORIO.....	38
1.1.4 PREVENTIVA AUDIZIONE DELLE PARTI.....	46
1.2 SENTENZE SEMPLIFICATE O SENTENZE CON MOTIVAZIONE BREVE?.....	51
1.3 PREMESSA: LA MOTIVAZIONE COME ESPLICITAZIONE DEL RAGIONAMENTO LOGICO- GIURIDICO DEL GIUDICANTE .....	57
1.4 LA MOTIVAZIONE SUCCINTA.....	62
1.5 L'EFFETTO CONFORMATIVO DELLA SENTENZA IN FORMA SEMPLIFICATA .....	75
1.6 QUESTIONI PROCEDURALI E PROFILI CRITICI .....	77
<b>CAPITOLO SECONDO: LA DECISIONE IN FORMA SEMPLIFICATA DEL REGOLAMENTO DI COMPETENZA</b>	
2.1 PREMESSA .....	86
2.2 REGOLAMENTO DI COMPETENZA TRA SISTEMA PREVIGENTE E ATTUALE ò .....	88
2.3 REGOLAMENTO DI COMPETENZA E DECISIONE SEMPLIFICATA .....	105
<b>CAPITOLO TERZO: LE DECISIONI SEMPLIFICATE ASSUNTE CON DECRETO</b>	
3.1 PREMESSA .....	119
3.2 L'ART. 9 DELLA LEGGE N. 205/2006 ò .....	121
3.3 FASE DI OPPOSIZIONE .....	127
3.3.1 TERMINE DI OPPOSIZIONE .....	127
3.3.2 LA LEGITTIMAZIONE ALL'OPPOSIZIONE.....	128
3.3.3 IL PROCEDIMENTO CAMERALE .....	130
3.3.4 L'APPELLO .....	132
3.4 LE DECISIONI ASSUNTE CON DECRETO .....	134
3.5 LA PERENZIONE DEI RICORSI ULTRADECENNALI ò .....	150
<b>CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE</b> .....	160
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	

## INTRODUZIONE

*Non è facile farsi un'idea chiara di cosa sia l'effettività. Essa è stata concepita quale requisito di esistenza di un determinato ordinamento, ovvero come criterio che rende legittima la costituzione di una comunità politica. Sul piano della teoria generale del diritto, ove è stata particolarmente studiata, la sua definizione ha però presentato difficoltà teoretiche inestricabili, e la tendenza ad attribuire ad essa importanza decisiva è stata vista come un altro dei tanti segni del nostro tempo caratterizzato dal crepuscolo dei valori morali.*

*Nell'uso corrente, il termine effettività si è impiegato per indicare una condizione di operatività di una specifica volizione legislativa. Il principio e/o criterio di effettività designa, quindi, ciò in forza di che si pronuncia il giudizio di operatività della norma; la regola per discernere se una normativa è dotata di efficacia sostanziale, se è capace di incidere nella realtà.*

*L'accezione che si rinviene nella dottrina e nella giurisprudenza amministrativa è quella più prossima al senso attuale più diffuso, e che pare mutuata dalla dottrina processualciviltistica, dove la effettività designa l'efficacia della tutela giurisdizionale, la quale deve essere adeguata alle posizioni di vantaggio che la normativa sostanziale riconosce. Essa richiama il risultato che la giurisdizione determina nella sfera sostanziale per forza propria<sup>1</sup>.*

La piena attuazione del principio di effettività della tutela giurisdizionale, di cui sono espressione gli articoli 24, 103, 111 e 113 della Costituzione, esige che il sistema di giustizia sia articolato in maniera tale da consentire al cittadino un accesso immediato al giudice, una definizione rapida della controversia ed una esigibilità della decisione altrettanto sollecita e totalmente soddisfattiva.

---

<sup>1</sup> G. ROMEO, *L'effettività della giustizia amministrativa: principio o mito?*, in *Dir. proc. amm.*, n. 3, 2004, pp: 653-654.

postula, dunque, come condizione assoluta che il giudizio venga definito rapidamente e comunque in tempi ragionevoli.

Effettività della tutela giurisdizionale equivale, sotto tale profilo, a tempestività della stessa.

Il sistema giustiziale italiano è, tuttavia, notoriamente caratterizzato, a causa di carenze organizzative e gestionali, da una cronica lentezza dei giudizi, che ne rende quasi sempre non più sostanzialmente risolutive le decisioni.

È soprattutto nel settore amministrativo che la lentezza dei giudizi determina effetti particolarmente rilevanti, laddove l'interesse in concreto perseguito dal cittadino attiene ad un bene della vita la cui lesione il più delle volte non è immediatamente apprezzabile in termini meramente pecuniari e rispetto alla quale, pertanto, non sempre appare efficace la sola misura del risarcimento del danno per equivalente.

Nell'attuale assetto dei rapporti tra P.A. e cittadino (in cui la pretesa sostanziale di quest'ultimo è finalizzata all'esplorazione di un'attività il cui concreto esercizio è correlato al legittimo uso di una potestà pubblica), l'interesse perseguito può dirsi veramente soddisfatto solo quando il bene della vita sia stato completamente realizzato.

D'altro canto, le stesse finalità pubblicistiche sottostanti alle valutazioni discrezionali della P.A. e l'eventuale contemporaneo coinvolgimento di situazioni giuridiche facenti capo ad altri soggetti (pubblici o privati), esigono tempi di decisione (amministrativa prima e giurisdizionale dopo) altrettanto rapidi ed efficaci.

È soprattutto nel sistema processuale amministrativo, più che altrove, dunque, che occorre intervenire adeguatamente, con risposte immediate, inequivoche e definitive, alle richieste di giustizia da parte dei cittadini, in vista anche della migliore definizione dell'intero assetto di interessi presenti nella fattispecie sottoposta alla cognizione del giudice<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> L. IANNOTTA, *La considerazione del risultato nel giudizio amministrativo: dall'interesse legittimo al buon diritto*, in *Dir. proc. amm.*, 1998, n. 2, pp: 299 e ss.; F. PATRONI GRIFFI, *L'effettività della giustizia amministrativa in Italia*, in *I Consigli di Stato di Francia e d'Italia*, Giuffrè, 1998, pp: 285 e ss.; F. PATRONI GRIFFI, *La sentenza amministrativa*, in [www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi\\_contributi/la\\_sentenza\\_amministrativa.html](http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi_contributi/la_sentenza_amministrativa.html) secondo cui la durata del giudizio assume un valore eminente anche sotto il profilo dell'effettività della tutela.

ontra, storicamente ed attualmente, con un dato

Dal *Reporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato* è trasmesso alle Camere dal Ministro della funzione pubblica il 16 novembre 1979 (cosiddetto Rapporto Giannini) emergevano, per quanto riguarda l'attività di tutti i Tribunali Amministrativi Regionali, i seguenti dati statistici: nell'anno 1978 erano stati depositati 35.956 nuovi ricorsi ed erano state pronunciate 13.665 sentenze di merito, oltre a 1.607 decisioni interlocutorie; al 31 dicembre 1978, in soli cinque anni di attività, si era formato un arretrato di ricorsi pendenti ammontante a 105.121 unità.

Sulla base di questi dati, il Rapporto formulava la previsione che, *rebus sic stantibus*, la giustizia amministrativa di primo grado sarebbe rimasta paralizzata e che al fine di evitare tale evenienza, sarebbe stato necessario triplicare la produttività globale dei TAR, cioè passare da 13.000 a 39.000 sentenze definitive annue (tenuto conto della necessità di smaltire anche parte dell'arretrato) e che a tanto si sarebbe dovuto provvedere, principalmente, colmando le lacune nell'organico dei magistrati amministrativi regionali e rendendone economicamente appetibile la carriera, ma anche fissando un carico minimo di produttività per ciascun magistrato ed attuando misure di assegnazione aggiuntiva dei magistrati addetti ai tribunali amministrativi aventi un deposito annuo di ricorsi inferiore al complesso dei carichi minimi.

Il 16 novembre 1999, il Ministro della funzione pubblica Piazza, nel verificare lo stato dell'amministrazione pubblica a vent'anni esatti dal rapporto Giannini, affermava che la giustizia amministrativa, in particolare quella di primo grado, pur senza restare paralizzata (avendo sostanzialmente triplicato la propria attività), *è comunque sotto l'onda d'urto di una domanda di giustizia che assume dimensioni di assoluto rilievo*.

Nel solo anno 1998, infatti, erano stati proposti ben 90.039 nuovi ricorsi ed erano state pronunciate 49.312 sentenze; al 31 dicembre 1998, si era

---

<sup>3</sup> M. CLARICH, *Introduzione al commento alla legge 21 luglio 2000 n. 205 di riforma del processo amministrativo*, in [www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi\\_contributi/clarich.htm](http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi_contributi/clarich.htm). I dati statistici di seguito riportati sono tratti da L. PASANISI, *La realizzazione del risultato nel giudizio amministrativo: la sentenza breve in sede cautelare*, in [www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi\\_contributi/Pasanisi1.htm](http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi_contributi/Pasanisi1.htm).

a 856.298 ricorsi<sup>4</sup>; il carico dei tribunali ad avere una notevole variabilità in funzione della diversa litigiosità amministrativa che caratterizzava le varie realtà regionali del Paese, a tutto svantaggio dei tribunali delle regioni meridionali, investiti da una più copiosa produzione di ricorsi. Tale aumento di litigiosità tra privati e pubblica amministrazione era contestuale ad un peggioramento qualitativo dell'azione di soggetti pubblici poco efficienti, male organizzati e sempre più permeati da una *mentalità autoritativa*<sup>5</sup>, con conseguente superlavoro del giudice amministrativo, chiamato per certi versi ad un'opera di correzione del sistema mediante strutture inadeguate ad attuarla con tempestività<sup>6</sup>.

Confrontando i dati, emergeva, in definitiva, che se la probabilità di durata di un giudizio risultava, nel 1978, pari a oltre 1.347 giorni, essa nel 1997 era cresciuta a 4.274 giorni.

Le cause dell'aumento dell'arretrato e dei tempi di decisione dei ricorsi erano individuate, nella relazione Piazza, essenzialmente nell'inadeguatezza strutturale (*fisologica*), del sistema giurisdizionale amministrativo, *progettato per la presentazione di un numero di ricorsi intorno a 10.000 l'anno*, e costretto invece a fare i conti, *ad organico invariato*, con una qualità di ricorsi di circa dieci volte superiore.

Le iniziative auspicate, in vista della realizzazione dell'obiettivo di una giustizia amministrativa più rapida e tempestiva, venivano individuate in un potenziamento dell'organico del personale di magistratura<sup>7</sup> ed in un proporzionale rafforzamento delle strutture amministrative di supporto, nell'istituzione di nuove Sezioni interne o di nuove sezioni staccate (per quelle sedi che ne fossero sprovviste), nonché nella previsione normativa di

---

<sup>4</sup> G. CORSO, *Manuale di diritto amministrativo*, Giappichelli, 2006, p. 469: *«Nel 1999 sono stati depositati 83.000 nuovi ricorsi e ne sono stati decisi 57.000. ciò spiega perché nel dicembre 1999 erano pendenti 900.000 ricorsi»*.

<sup>5</sup> A. BERTOLDINI, *I riti immediati ed abbreviati previsti dalla legge 21 luglio 2000, n. 205: la mediazione giurisprudenziale tra certezza ed effettività di tutela*, in *Dir. proc. amm.*, n. 1, 2003, p. 1289.

<sup>6</sup> F. O. ZUCCARO, *Il tempo e il processo amministrativo*, Giuffrè, 1999, p. 19.

<sup>7</sup> G. ABBAMONTE, *Attualità e prospettive di riforma nel processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2004, fasc. 2, p. 261; C. E. GALLO, *Attività istruttoria ed abbreviazione dei tempi del giudizio: il ruolo dell'organo monocratico*, in *Dir. proc. amm.*, 2002, n. 4, pp. 1041.

ali idonei a velocizzare i giudizi ed a smaltire

Tali proposte venivano in parte<sup>9</sup> recepite dal Legislatore che, con la legge 21 luglio 2000, n. 205 (recante *Disposizioni in materia di giustizia amministrativa*)<sup>10</sup>, prevedeva un aumento dell'organico sia dei magistrati che del personale amministrativo<sup>11</sup>, nonché varie misure processuali aventi la chiara finalità di imprimere un'accelerazione alla definizione dei giudizi. Lo stimolo a muoversi in tale direzione è pervenuto dal moltiplicarsi delle condanne dello Stato italiano, da parte della Corte Europea dei diritti dell'uomo, al risarcimento del danno per l'eccessivo ritardo nella definizione dei processi, nonché, sul piano costituzionale, dall'entrata in vigore della revisione dell'art. 111 della Costituzione, che ha esplicitato a livello di carta fondamentale il principio di ragionevolezza della loro durata.

---

<sup>8</sup> I. FRANCO, *Sentenze in forma semplificata. Procedimenti per decreto*, in [www.diritto.it](http://www.diritto.it): *«si è preso atto dell'imponenza delle cause giacenti presso i vari TAR, e del fatto, in sé clamoroso, che una sentenza dei giudici amministrativi che giunga dopo anni talora suona come una sorta di beffa, o di ingiustizia sostanziale»*.

<sup>9</sup> A. BERTOLDINI, *opera cit.*, pp: 1288-1289; G. TROTTA, *I percorsi processuali della legge 205/2000*, in *Foro amm. TAR*, 2002, fasc. 1, pp: 293-294; M. V. LUMETTI, *I mezzi per accelerare il processo amministrativo*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 2006.

<sup>10</sup> Suddetta legge è stata approvata nella fase conclusiva di una legislatura nata all'insegna di un progetto ambizioso di riforma costituzionale, elaborato con legge costituzionale n. 1 del 1997, che avrebbe modificato in modo radicale l'assetto della giustizia amministrativa. Il disegno di legge è stato presentato al Senato il 10 dicembre 1997, *Atto Senato* n. 2934; in materia vedasi C. CALABRO, *Pronti a giocare la sfida della qualità*, in *Guida al diritto*, 12 agosto 2000, n. 30, p: 30; G. GIOVANNINI, *Note di commento alla legge n. 205 del 2000*, in [www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi\\_contributi/Giovannini.htm](http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi_contributi/Giovannini.htm); M. C. SPENA, *L'art. 23 bis, comma 3, l. TAR fra esigenza di accelerazione del processo amministrativo e tutela del diritto di difesa*, in *Foro amm. TAR*, 2003, vol. 2, n. 11, p: 3394: *«la legge 205/2000 ha certamente costituito una riforma epocale; basti pensare al nuovo ruolo assunto dal giudice amministrativo, il quale non è più (e solo) giudice degli interessi legittimi, e quindi degli atti, ma diviene giudice dei rapporti tra la pubblica amministrazione ed i cittadini. Tuttavia sono rimaste irrisolte numerose questioni, prima fra tutte l'elevato numero dei ricorsi pendenti e la lunghezza dei tempi processuali.»* In tal senso amplius G. LEONE, *Brevi note a margine della l. n. 205 del 2000. un passo avanti verso il «giusto processo»*, in *Dir. proc. amm.*, 2001, n. 3, pp: 647 e ss.; C. CALABRO, *Il giusto processo e la scommessa del nuovo diritto amministrativo* (relazione al convegno «Art. 111 Costituzione: rivoluzione dell'ordinamento?», Venezia 6-8 ottobre 2000), in [www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi\\_contributi/Calabro.htm](http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi_contributi/Calabro.htm); G. GIOVANNINI, *Luci ed ombre nella l. n. 205 del 2000 di riforma della giustizia amministrativa*, in *Dir. proc. amm.*, 2001, n. 3, p: 1546.

<sup>11</sup> G. VIRGA, *Verso un nuovo processo amministrativo*, in *Giust. amm.*, 2000, pt. 1, p: 19, secondo cui, ai sensi dell'art. 14 della legge n. 205 del 2000, a partire dal primo gennaio 2001 il numero dei presidenti di sezione del Consiglio di Stato sarebbe aumentato di tre unità, quello dei consiglieri di Stato di dieci unità, quello dei referendari dei tribunali amministrativi regionali di sessanta unità; a decorrere dalla stessa data, la dotazione organica del personale amministrativo del Consiglio di Stato e dei Tribunali amministrativi regionali sarebbe aumentata nella misura complessiva di quaranta unità.

...e conferma, razionalizza e stabilizza una serie di  
...ultimissimi anni in parte in via legislativa, in  
parte in via giurisprudenziale e apre prospettive di sviluppo del processo  
amministrativo nella direzione di una maggiore effettività e pienezza delle  
forme di tutela accordate al cittadino anche attraverso i nuovi poteri  
attribuiti al giudice amministrativo<sup>12</sup>.

Tra le novità legislative e giurisprudenziali, emerse dopo l'approvazione da  
parte del Governo del disegno di legge sfociato poi nella legge n. 205 e delle  
quali quest'ultima ha potuto tener conto, la più importante, in  
considerazione degli obiettivi avuti di mira dalla legge, è senza dubbio  
quella che si rinviene negli artt. 3<sup>13</sup> e 9<sup>14</sup> (che hanno modificato  
rispettivamente gli articoli 21 e 26 della legge 6 dicembre 1971 n. 1034)  
riguardante la possibilità di adottare (stando a come sono appellate nella  
rubrica della seconda disposizione), in via generale e indipendentemente  
dalla materia trattata, decisioni in forma semplificata<sup>15</sup>, ovvero  
succintamente motivate, sin dalla fase cautelare.

---

<sup>12</sup> Con la legge n. 205 del 2000, il giudice amministrativo dispone di più ampi mezzi istruttori per accertare i fatti di causa, nel conoscere i danni patrimoniali, può condannare la p.a. al risarcimento per equivalente o in forma specifica. Si veda A. GOMEZ DE AYALA, *Considerazioni sul sistema processuale amministrativo nazionale e il principio del õgiusto processo fra Costituzione e ordinamento comunitario*, in *Cons. Stato*, 2004, fasc. 12, pt. 2, p: 2596.

<sup>13</sup> Nella parte in cui afferma õin sede di decisione della domanda cautelare, il tribunale amministrativo regionale, accertata la completezza del contraddittorio e dell'istruttoria ed ove ne ricorrano i presupposti, sentite sul punto le parti costituite, può definire il giudizio nel merito a norma dell'art. 26õ.

<sup>14</sup> Per i primi commenti sull'art. 9 della legge n. 205 del 2000, vedasi, tra gli altri, E. PALMARA, *Azzerato il contenzioso pluridecennale se le parti non si affrettano all'istanza. L'analisi della riforma processuale amministrativa*, in *Dir. e Giust.*, 2000, pp: 28 e ss. Per ulteriori indicazioni, M. A. SANDULLI, *Le nuove misure di snellimento del processo amministrativo nella legge 205 del 2000*, in *Giust. Civ.*, 2000, II, 12, p: 448-449; nonché G. TERRACCIANO, *Per le questioni chiare debutta õla sentenza breveõ*, in *Guida al diritto*, 2000, 30, pp: 78 e ss. In giurisprudenza, una delle prime applicazioni dell'istituto può rinvenirsi in TAR Calabria, Reggio Calabria, 25 settembre 2000, n. 1406, in *Guida al diritto*, 2000, 37, 67, con commento di R. BRANCIFORTE, *Bocciato õannullamento della prova õesame. Il ricorrente è ammesso con riserva all'orale, in cui è stata ritenuta la manifesta fondatezza del ricorso*; A. LAMBERTI, *Le decisioni in forma semplificata, in Verso il nuovo processo amministrativo. Commento alla l. 21 luglio 2000 n. 205*, a cura di Cerulli Irelli V., Giappichelli, 2000, pp: 337 e ss.; R. MONTEFUSCO, *Le decisioni in forma semplificata*, in *Il processo davanti al giudice amministrativo. Commento sistematico alla legge n. 205/2000*, di Villata B. ó Sassoni R., seconda edizione, Giappichelli, 2004, pp: 345-402; A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, settima edizione, Giappichelli, 2006, pp: 248-250 e 294-295; C. E. GALLO, *Manuale di giustizia amministrativa*, 2001, pp: 225 e ss; R. JUSO, *Lineamenti di giustizia amministrativa*, terza edizione, Giuffrè, 2001, 401- 412.

<sup>15</sup> A. BERTOLDINI, *opera cit.*, p: 1296: õil concetto di decisioni in forma semplificata non si riferisce soltanto al provvedimento decisorio isolatamente considerato, ma anche al procedimento giurisdizionale, quale risulta suscettibile di maggior concentrazione rispetto

ferimento ad alcune sentenze accomunate, più  
la corrispondenza a logiche acceleratorie<sup>16</sup>.

Ciò che contraddistingue questo tipo di decisioni rispetto a quelle ordinarie non è, infatti, soltanto l'aspetto contenutistico e formale, ma soprattutto l'iter procedimentale, più rapido di quello ordinario, che conduce alla loro emanazione.

Questo istituto prevede la *semplificazione* di alcuni tipi di pronuncia conclusiva del processo: oltre la sentenza di merito, che può essere redatta con motivazione succinta, si prevede, per i casi di rinuncia, cessazione della materia del contendere, estinzione del giudizio e perenzione, il decreto monocratico in luogo della decisione collegiale. Inoltre con lo stesso articolo si semplifica la definizione del regolamento di competenza attribuendo al T.A.R. la delibazione della manifesta infondatezza del relativo ricorso, e quindi, impedendo che il giudizio debba essere necessariamente sospeso in attesa della decisione del Consiglio di Stato<sup>17</sup> e prevede, al non celato fine di alleggerire il giudice amministrativo dell'arretrato costituito dai ricorsi pendenti da più di dieci anni, la dichiarazione della perenzione automatica d'ufficio<sup>18</sup>.

Un istituto analogo era previsto per i giudizi innanzi alla Corte Costituzionale dal combinato disposto degli artt. 18 e 24 della legge 11 marzo 1953, n. 87<sup>19</sup>.

---

*alla sua configurazione primigenia in forza dell'assorbimento o inglobamento, pur sempre eventuali dell'audienza pubblica per la trattazione del merito in una delle camere di consiglio che la precedono, in sede cautelare, come previsto dall'art. 3 della legge n. 205 del 2000, o in sede istruttoria; P. M. A. LA CAVA, La definizione dei giudizi: le sentenze ed i provvedimenti di definizione semplificata, in Seminario di studi della Corte dei Conti (Roma, 21-23 ottobre 2002) su «Il giudice unico delle pensioni. Esame delle questioni suscitate dal nuovo rito introdotto con la legge n. 205 del 2000», in [www.amcorteconti.it/La%20Cava%20la%20definizione%20dei%20giudizi.htm](http://www.amcorteconti.it/La%20Cava%20la%20definizione%20dei%20giudizi.htm): «trattasi di istituti che, pur ricompresi in un unico contesto normativo, non appaiono accomunati dall'omogeneità della disciplina, ma piuttosto dalla finalità di favorire, in via generale e senza comprimere indebitamente le prerogative di difesa delle parti, la celere definizione dei giudizi e l'alleggerimento di ruoli notoriamente aggravati».*

<sup>16</sup> F. F. TUCCARI, *Le decisioni in forma semplificata*, in *Il nuovo processo amministrativo dopo due anni di giurisprudenza* a cura di Caringella F. ó Proto M., Giuffrè, 2002, pp: 976 e ss.; R. GIOVAGNOLI, *Discussione e decisione del ricorso*, in *Trattato di giustizia amministrativa* a cura di Caringella F. ó Garofoli R. ó Giovagnoli R. ó Ieva L. ó Pesce G., Giuffrè, 2005, p: 1079.

<sup>17</sup> M. BRANCA, *Brevi note sulla sentenza succintamente motivata*, in *Cons. St.*, 1999, II, p: 1679.

<sup>18</sup> VIRGA G., *I procedimenti abbreviati previsti dalla legge 21 luglio 2000, n. 205*, in *Giust. Amm.*, 2000, n. 9, p: 6.

<sup>19</sup> B. BAGLIETTO, *Le sentenze in forma semplificata nella pratica giudiziaria*, 2004, in [www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi\\_contributi/baglietto.htm](http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi_contributi/baglietto.htm).

processo amministrativo (già ventilata in numerosi pareri del processo amministrativo: A.C. 1912 e AA. SS 1124 e 2934) era stata fortemente sostenuta dal Consiglio di Stato con i due pareri dell'adunanza generale, rispettivamente in data 8 febbraio 1990, n. 16 e 6 ottobre 1994, n. 236, resi il primo, sullo schema normativo relativo al processo amministrativo dinanzi al Consiglio di Stato ai Tribunali amministrativi regionali ed al Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana, il secondo sullo schema di disegno di legge concernente *l'Accelerazione dei giudizi e previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo*. In tali pareri veniva anche raccomandata l'introduzione di una disposizione che consentisse al giudice amministrativo, in sede cautelare, nel rispetto del contraddittorio e ove l'istruttoria fosse completa, di decidere nel merito definitivamente la controversia.

Il Consiglio di Stato, infatti, aveva individuato nell'attività di stesura della decisione una delle reali cause della lunga durata dei giudizi, in quanto ciascun giudice non avrebbe potuto redigere più di un certo numero di decisioni, compilate secondo il modello tradizionale<sup>20</sup>, ogni mese. Tale eccessiva durata del processo amministrativo attenuava fortemente l'effettività della tutela giurisdizionale e rendeva innaturalmente momento centrale del giudizio amministrativo quello della decisione sulla adozione o meno di misure cautelari interinali, essa, inoltre, costituiva fonte di responsabilità internazionale dello Stato per violazione dell'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. La decisione in forma semplificata, resa in sede cautelare o di merito doveva costituire, quindi, uno strumento di forte accelerazione del processo.

Prima che tale strumento fosse previsto formalmente nell'ordinamento, il tribunale amministrativo regionale del Veneto introdusse, nel rispetto del

---

<sup>20</sup> Nonostante la vigenza di norme processuali sia dell'ordinamento processuale (cfr. art. 265 comma 2°, r.d. 14 dicembre 1865, n. 2641 *Regolamento generale giudiziario per l'esecuzione del codice di procedura civile, penale e della legge sull'ordinamento giudiziario*; art. 118 disp. att. C. p.c.) sia di quello amministrativo (art. 65, r.d. 17 agosto 1907, n. 642 *Regolamento per la procedura innanzi alla sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato*) che prescrivevano un periodo *interinale* contraddistinto da concettuale essenzialità nella stesura delle sentenze, la prassi era orientata verso un argomentare inutilmente lungo e dotto che ne denunciavano spesso la matrice *rotale*.

ontà delle parti, la prassi della decisione nel  
prassi produsse buoni risultati<sup>21</sup>.

Successivamente, l'istituto della decisione definitiva nel merito della controversia, con motivazione in forma abbreviata, nel corso del giudizio sulla domanda di sospensione, fu introdotto nell'ordinamento per alcune specifiche controversie attribuite al giudice amministrativo, quali quelle aventi ad oggetto provvedimenti in materia di opere pubbliche<sup>22</sup> (art. 19 del decreto legge 25 marzo 1997, n. 67, il c.d. "decreto salvacantieri", poi convertito con modificazione, dalla legge 23 maggio 1997, n. 135, in relazione al quale la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 427 del 10 novembre 1999, ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate, con riferimento agli artt. 3, 24, 103, comma 1, 113 e 125, comma 2, della Costituzione) e provvedimenti della Autorità per le garanzie nelle telecomunicazioni (art. 1, comma 27, legge 31 luglio 1997 n. 249).

Le due disposizioni citate (il d. l. n. 67 del 1997 e la legge n. 249 del 1997) sono state abrogate, oltre che sostituite dalla disciplina generale attuale (art. 23 *bis* comma 1° della legge n. 1034 del 1971, introdotto dall'art. 4 della legge n. 205 del 2000, art. 4 comma 2°) che annovera proprio la decisione in forma semplificata tra i possibili esiti del procedimento, mediante un secco rinvio alle disposizioni corrispondenti<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> G. BARBAGALLO, *La decisione in forma semplificata*, in *Cons. Stato*, 2004, fasc. 9, pt. 2, pp: 1925-1926; I. FRANCO, *Il rito abbreviato veneziano*, in *Il diritto della Regione*, 1988, I, pp: 451 e ss.

<sup>22</sup> L'idea della necessaria accelerazione processuale nel settore degli appalti pubblici non costituisce novità in termini assoluti in quanto l'art. 31 *bis* della legge 11 febbraio 1994 n. 109 rubricato "Norme urgenti in materia di contenzioso" tipizzava e disciplinava un procedimento abbreviato che prevedeva la definizione del giudizio nel merito entro novanta giorni da detta ordinanza. L'art. 19 del d.l. n. 67 del 1997 prevedeva una sentenza con motivazione in forma abbreviata che, secondo le prime interpretazioni, doveva essere una motivazione completa, ancorché non indugiante in inutili florilegi stilistici; secondo parte della dottrina tale disposizione avrebbe previsto, nel nevralgico settore dei lavori pubblici, un affievolimento *ex lege* dell'obbligo motivazionale (nella successiva decisione semplificata *ex art. 9* della legge n. 205 del 2000 si sarebbe, invece, assistito al perseguimento della differente esigenza di contenere la tempistica processuale, evitando l'audiencia di merito). Vigente l'art. 19 del d. l. n. 67 del 1997 è il Collegio, in sede di deliberazione della istanza cautelare, a poter "fagocitare" con la sentenza abbreviata la chiesta ordinanza cautelare in caso di irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità, infondatezza e fondatezza del ricorso; ciò senza una preventiva richiesta delle parti, e senza neanche (fino alla pronuncia della Corte Cost., sentenza n. 427 del 1999, la quale ha giudicata legittima data disposizione purché venisse salvaguardato il contraddittorio attraverso l'avvertimento alle parti e purché fosse completa l'istruttoria) l'obbligo di preavvisarle.

<sup>23</sup> L'art. 4 della attuale riforma riguarda oltre che le varie tipologie di appalto pubblico e le procedure ivi sottese, anche i provvedimenti adottati dalle amministrazioni indipendenti,

tali riferimenti normativi consiste nello  
atti processuali, in vista di una significativa  
riduzione della durata complessiva del giudizio.

La rilevanza generale del fattore tempo nel processo amministrativo rileva  
significativi tratti di simmetria tra questo ed il procedimento di diritto  
sostanziale, come peraltro evidenziato pur se sotto diverso profilo da  
autorevole dottrina<sup>24</sup>.

Entrambi risultano improntati alla celerità dei tempi di conclusione nel  
rispetto delle garanzie del contraddittorio: il primo tramite le norme in  
commento ed il secondo mediante un percorso che ha avuto inizio in tempi  
non recentissimi dall'art. 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241 per poi  
proseguire nella normativa speciale di attuazione.

Nelle precedenti iniziative di riforma potremmo cominciare con il prendere  
in considerazione l'A.C. 1912.

Il terzultimo disegno di legge di riforma del processo amministrativo (art. 1,  
comma 3°, lett. G) si occupava del tema in esame nel più ampio contesto  
della delega al Governo ad elaborare una disciplina sistematica dei vari  
provvedimenti giurisdizionali in linea col sistema processualciviltistico,  
*prevedendosene altresì forme abbreviate e semplificate e prescrivendo*  
*l'obbligo per il giudice amministrativo di esternare motivazione non*  
*apodittica per tutte le pronunce a contenuto decisorio, ivi comprese quelle*  
*che decidono in primo grado o in appello o in revocazione sulla richiesta di*  
*sospensione del provvedimento o della sentenza impugnati*<sup>25</sup>.

A fronte di dati testuali certi ma di per sé non significativi (non apoditticità  
della motivazione ed indifferenza della forma della decisione), l'elasticità  
della formula adoperata sembrava non consentire una agevole distinzione tra  
decisione abbreviata e semplificata.

---

quelli riguardanti la privatizzazione o al dismissione di imprese o beni pubblici o la  
costituzione, modificazione o soppressione di società, aziende ed istituzioni per la gestione  
di servizi pubblici locali. Si noti, inoltre che la legge n. 205 del 2000, all'art.2, ha previsto  
un'altra forma in cui il giudizio può essere definito con queste modalità: il ricorso contro il  
silenzio della Pubblica Amministrazione (nuovo art. 21 bis legge TAR).

<sup>24</sup> V. CERULLI IRELLI, *Un percorso ancora da completare*, in *Il Sole 24 Ore*, 22 luglio  
2000, 24; M. CLARICH, *Dieci anni di trasparenza amministrativa: una scommessa vinta  
dal cittadino*, in *Guida al diritto*, 2000, 30, pp: 5-6.

<sup>25</sup> *Cons. St. Ad. Gen.*, n. 16/1990, in *Rass. Cons. Stato*, 1992, I, p: 303 e ss. che tra l'altro  
suggerisce l'inserimento nell'art. 1, comma 3° che disciplina i rapporti tra decisione  
semplificata e fase cautelare del giudizio, di cui si riferisce nel testo.

zioni non si capiva se si trattasse di una endiadi  
tipologie di decisione, in tal caso quale ne fosse  
la consistenza; tanto più considerando la circostanza che le due nozioni  
potessero riferirsi l'una alla decisione in senso stretto e l'altra all'iter  
procedurale presupposto.

E non risultavano affatto precisati i presupposti e l'ambito applicativo di tali  
decisioni ritenendosi, pertanto, dotate di valenza generale ed  
onnicomprensiva.

Ulteriore disegno di legge di riforma (A.S. 1124), riguardante sia i giudizi  
civili che amministrativi, perseguiva una finalità di snellimento degli  
incombenti processuali, codificando due istituti: i cc. dd. provvedimenti  
decisori in forma semplificata (art. 8) e la definizione della controversia con  
rito breve (artt. 9 ó 13), questo ritenuto ònecessario presupposto per il diritto  
all'equa riparazioneö che ci si proponeva di accordare ai privati danneggiati  
da procedimenti giurisdizionali eccessivamente lunghi. In questo disegno di  
legge veniva prevista la possibilità di decisioni in forma semplificata,  
distinguendosi l'ipotesi della ordinanza succintamente motivata (ricorso  
manifestamente irricevibile, inammissibile, improcedibile o infondato), da  
quello della sentenza (ricorso manifestamente fondato); con riguardo a  
quest'ultima il TAR veniva facoltizzato (ma non obbligato) alla motivazione  
attraverso un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto risultato  
decisivo, fatto salvo l'obbligo della pronuncia sulle spese.

In grado di appello, il Consiglio di Stato era chiamato a decidere in via  
esclusiva, pertanto, anche nei casi di manifesta fondatezza, con ordinanza  
succintamente motivata che aveva la facoltà di redigere in calce al ricorso,  
in vista della non ordinaria impugnabilità di queste pronunce. Da notare,  
inoltre, che il rito breve, diversamente dal passato, poteva essere attivato  
non soltanto in presenza di ricorsi manifestamente irricevibili,  
inammissibili, improcedibili, infondati o fondati, ma in via generale, per  
giunta, rientrando nella libera disponibilità di ciascuna delle parti, le quali  
potevano accedervi con una semplice richiesta, preventiva o successiva  
all'instaurazione del processo e se del caso anche in appello, superando,  
così, la precedente impostazione sulla concreta praticabilità del rito in

valutazione discrezionale effettuata in via  
del TAR o della sezione.

L'ultimo disegno di legge (A.S. 2934), è quello che poi si è tradotto nell'art. 9 della legge n. 205 del 2000, accantonato il rito breve, manteneva inalterata la struttura della decisione in forma semplificata (nella sola forma della sentenza o decisione) fuorché per le modalità di redazione in quanto la stessa poteva essere apposta anche in calce al ricorso introduttivo<sup>26</sup>.

In sostanza, riassumendo, i nuovi commi introdotti dal primo comma dell'art. 9, che modifica l'art. 26 della legge n. 1034 del 1971, prevedono nella loro naturale successione:

- Decisioni in forma semplificata assunte con sentenza succintamente motivata (commi 4°, 5° e 6° del testo novellato);
- Sentenze adottate, con motivazione sintetica o semplificata, in camera di consiglio in sede di esame dell'istanza cautelare (o a seguito dell'esame istruttorio ex art. 44 del r.d. n. 1054/1924);
- Decisioni semplificate assunte con decreto sulle cosiddette "cause di estinzione del giudizio" (comma 7°).

Il secondo comma dell'art. 9, senza prevedere modifiche espresse della legge n. 1034 del 1971, individua poi, quale ulteriore nuova causa di estinzione del giudizio, la "perenzione dei ricorsi ultradecennali": al fine di eliminare l'arretrato costituito dai ricorsi pendenti da più di dieci anni, viene pronunciata la perenzione automatica d'ufficio, in difetto di impulso di parte ricorrente dopo l'avviso inviato dalla segreteria.

Il comma 3° dello stesso art. 9 della legge n. 205 del 2000, poi, rende le disposizioni in tema di decisioni in forma semplificata dettate dall'art. 26, ultimo comma, della legge n. 1034 del 1971, come sostituito dai commi 1 e 2 dello stesso art. 9, applicative anche ai giudizi pensionistici innanzi alla Corte dei Conti, per tutti i ricorsi rientranti nella sua giurisdizione (civili, militari e di guerra).

---

<sup>26</sup> La decisione scaturiva da un procedimento camerale finalizzato alla deliberazione sull'istanza cautelare o conseguente all'esame della documentazione richiesta d'ufficio; essa riguardava anche gli atti delle amministrazioni indipendenti frutto di apprezzamenti tecnici e viziati da eccesso di potere, al solo fine di dichiararli inammissibili. L'ordinanza succintamente motivata definiva anche i ricorsi avverso il silenzio dell'amministrazione, divenendo così decisione operativa su riti diversi.

sostituisce, infine, il quinto comma dell'art. 31 attribuendo al giudice amministrativo di prime cure il potere di definire immediatamente in Camera di Consiglio, sempre con decisione semplificata di cui al comma 1°, l'istanza di regolamento di competenza laddove questa risulti manifestamente infondata.

Ci si rende così conto che si è voluto introdurre uno strumento per la definizione dei giudizi amministrativi di portata generalizzata e che l'evidente *favor* per l'adozione della sentenza in forma semplificata emerge da altre disposizioni della legge n. 205, quale, ad esempio, l'art. 2 per il giudizio sul silenzio.

Da ultimo si noti che l'istituto oggetto del nostro esame non è di esclusiva invenzione dell'ordinamento italiano, richiamandosi, invece, seppur parzialmente, ad analoghe figure presenti nei sistemi belga e tedesco, in quest'ultimo, infatti, il vigente codice di procedura amministrativa, ai paragrafi 6 e 93 prescrive rispettivamente che: 1) la sezione possa affidare la definizione della causa ad un suo componente in qualità di giudice unico, ogni volta che essa non presenti particolari difficoltà dal punto di vista della risoluzione sia delle questioni di fatto sia di quelle di diritto, oppure quando queste ultime non siano comunque di rilevante importanza; 2) in caso di autonomi ricorsi proposti da più di venti soggetti, il Tribunale possa deciderne uno o più, sospendendo nel frattempo la trattazione degli altri, il che comporta che, nell'ipotesi che passino in giudicato la sentenza, ovvero le sentenze che definiscono le prime cause, quelle restanti possano essere definite con ordinanza, previa audizione delle parti, ogni volta che, secondo il libero apprezzamento del Tribunale, non si rendano necessari né l'espletamento di nuove prove, né l'ammissione di una consulenza tecnica d'ufficio.

Con questo lavoro di tesi si intende, dopo aver tracciato un percorso di approfondimento sui presupposti e ambiti applicativi delle decisioni in forma semplificata, trarre, per quanto la ancor prematura evoluzione giurisprudenziale lo consenta, sulla base dei dati statistici reperiti, le somme sulla efficacia ed effettività di questo istituto nel sistema fortemente inflazionato di sete di giustizia amministrativa.

## PREMESSA: LA DEFINIZIONE DEL GIUDIZIO

Prima di addentrarci nell'esame dell'istituto oggetto del nostro studio è utile fare un *excursus* sul ventaglio di decisioni che possono essere adottate dal giudice amministrativo.

Quest'ultimo può emettere vari tipi di pronunce, che assumono denominazioni diverse, con ulteriori specificazioni tipologiche per ciascuna di esse.

I provvedimenti decisorii del giudice possono avere, come del resto avviene anche per il giudice ordinario, la forma del *decreto*, dell'*ordinanza* e della *sentenza o decisione*.

La prima espressione è essenzialmente adoperata per indicare provvedimenti di natura monocratica, prima abbastanza rari nell'ambito della giustizia amministrativa, ma, dopo la riforma introdotta dalla legge n. 205 del 2000, assai frequenti<sup>27</sup>.

L'*ordinanza*, soprattutto nella sua tradizionale espressione collegiale, è un tipo di pronuncia assai diffusa sin dall'istituzione della giurisdizione amministrativa perché adoperata in molte occasioni durante l'arco di svolgimento del giudizio amministrativo<sup>28</sup>: dalla fase cautelare, dove l'*ordinanza* svolge un ruolo determinante, alla fase propriamente decisoria come strumento indispensabile per l'acquisizione di ulteriori elementi istruttori, in assenza del contrasto tra le parti (nel qual caso si provvede con sentenza).

La forma e la denominazione tipica del *decisum* nel processo amministrativo è la sentenza.

---

<sup>27</sup> N. SAITTA, *Sistema di giustizia amministrativa*, Giuffrè, 2005, p: 189: «addirittura, in termini statistici, fino alla nota sentenza n. 204/2004 della Corte Costituzionale, che ha ridisegnato i contorni della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, sono state proprio le pronunce monocratiche, sottoforma del decreto ingiuntivo, a fare la parte del leone».

<sup>28</sup> N. SAITTA, *opera cit.*, p: 189.

che il termine *«sentenza»* è utilizzato dall'art. 117, mentre l'art. 45 T. U. Cons. Stato usa il termine *«decisione»*, retaggio delle scelte terminologiche operate dal legislatore italiano dal 1889 in poi<sup>29</sup>, da quando cioè, con la creazione della giurisdizione amministrativa, peraltro affidata ad un organo avente esclusiva competenza consultiva, non si era certi di avere davvero istituito un giudice e che questo fosse competente ad emettere vere e proprie sentenze; da qui l'uso, ancor oggi imperante, di espressioni neutre che allora lasciavano impregiudicata la natura della funzione della prima sezione giurisdizionale del Consiglio di Stato, ma che non si giustificano più oggi, tanto più che il Consiglio di Stato emette solitamente (fa eccezione il giudizio di ottemperanza) pronunce in grado di appello contro sentenze.

Oggi che questo dubbio è stato senz'altro superato a favore della natura giurisdizionale<sup>30</sup>, si ritiene che possa usarsi, anche per le pronunce del Consiglio di Stato, il termine *«sentenza»*<sup>31</sup>. In tal senso depone, d'altro canto, l'art. 55 della legge n. 186 del 1982 che, togliendo ogni differenza nella denominazione tra pronunce del TAR e del Consiglio di Stato, prevede che le *«sentenze del Consiglio di Stato e dei Tribunali amministrativi regionali sono sottoscritte dal presidente e dall'estensore»*.

Nel processo amministrativo, a differenza di quanto accade nel processo civile, la sentenza viene utilizzata non solo per l'esercizio di funzioni decisorie, ma anche per il compimento di attività endoprocessuali a carattere ordinatorio. *«Come è stato efficacemente rilevato, dunque, nel giudizio amministrativo la sentenza è uno strumento bon à tout faire, con*

---

<sup>29</sup> R. JUSO *Lineamenti di giustizia amministrativa*, terza edizione, Giuffrè, 2001, p. 401: *«il problema trovava infatti la sua origine nella normativa dettata per la regolamentazione delle funzioni giurisdizionali del Consiglio di Stato e delle Giunte Provinciali Amministrative, che parlava di decisioni, come determinazioni conclusive del processo avanti a tali soggetti»*.

<sup>30</sup> Trovando precisi riscontri nella legislazione costituzionale (art. 103, primo comma che, attribuendo al Consiglio di Stato ed «agli altri organi di giustizia amministrativa» la tutela degli interessi legittimi, ed in alcuni casi anche quella dei diritti soggettivi, ha chiaramente indicato che tali soggetti non sono incastonabili nell'ambito della funzione amministrativa, ma, in quanto considerati veri e propri organi di giustizia, hanno, a tutti gli effetti, la dignità di giudice ordinario, con tutte le garanzie proprie della magistratura appartenente all'ordinamento giudiziario) e ribadito e formalizzato dalla legge del 27 aprile 1982, n. 186 avente ad oggetto l'ordinamento della giurisdizione amministrativa.

<sup>31</sup> F. SCIARRETTA, *Appunti di giustizia amministrativa*, seconda edizione, Giuffrè, 2002, pp. 236- 237; F. G. SCOCA, *Giustizia amministrativa*, seconda edizione, Giappichelli, 2003, p. 222.

la varietà di contenuti provvedimenti possibili  
32.

Fondamentale, pertanto, è, in primo luogo, la distinzione tra sentenze a contenuto decisorio e sentenze a contenuto ordinatorio.

Nell'ambito delle sentenze a contenuto decisorio si può ulteriormente distinguere tra sentenze di rito e sentenze di merito.

Le sentenze di rito sono quelle in cui il giudice si astiene dal prendere in esame la sostanza del ricorso perché vi osta una ragione assorbente di ordine propriamente processuale relativa ai presupposti ovvero alle condizioni dell'azione preclude l'esame del merito del ricorso (validità, ricevibilità, procedibilità, nullità, decadenza del ricorso ed ogni altra questione che attiene alla sussistenza dei presupposti processuali).

Non esistono, tuttavia, disposizioni legislative specifiche sulle formule da adoperarsi con riferimento ai suddetti profili: nella prassi si usa generalmente la formula della *irricevibilità* nel caso di tardività del ricorso (notificato o depositato fuori termine), della *inammissibilità* per la mancanza originaria di un presupposto processuale (carenza di giurisdizione e quella di interesse, la mancata o inesatta notifica dell'atto introduttivo ai controinteressati formali, l'assenza del provvedimento impugnato o la proposizione di un gravame effettuato nei confronti di atti non impugnabili), dell'*improcedibilità* per la sopravvenuta carenza di un presupposto processuale.

In altri casi ancora la sentenza dà atto della causa di preclusione: così per la rinuncia al ricorso (come espressamente prevede l'art. 27, comma 1°, n. 1, legge n. 1034 del 1971) oppure per la perenzione o per la cessazione della materia del contendere.

Rispetto al complesso delle decisioni processuali, il nuovo comma 7° dell'art. 26 della legge n. 1034 del 1971, come riformulato dalla legge n. 205 del 2000, introduce ora una disciplina particolare per quelle che riguardano la *rinuncia al ricorso*, l'*estinzione*, la *perenzione* e la *cessazione della materia del contendere*. È prevista, infatti, la possibilità di dichiarare queste cause preclusive della decisione di merito mediante decreto del presidente della sezione o di un magistrato da lui delegato. Contro tale

---

<sup>32</sup> G. GIOVAGNOLI, *Discussione e decisione del ricorso*, in *Trattato di giustizia amministrativa* a cura di F. Caringella e R. Garofoli, Giuffrè, 2005, pp: 1066-1067.

posizione al collegio che viene decisa con  
Va, peraltro, rilevato che lo stesso art. 26 della legge TAR, al comma 4°, dispone che nel caso in cui si ravvisi la manifesta irricevibilità, improcedibilità o inammissibilità del ricorso la pronuncia avvenga con sentenza succintamente motivata. Sotto tale profilo è stato osservato criticamente da parte della dottrina<sup>33</sup> come la nuova versione dell'art. 26, introdotta dall'art. 9 della legge n. 205 del 2000, finisca per essere contraddittoria perché, da un lato, al comma 7°, contempla il decreto per pronunciare l'estinzione, la rinuncia, la cessazione della materia del contendere e la perenzione, che sono tutte cause di improcedibilità del ricorso, dall'altro prevede che l'improcedibilità, ove si manifesti, debba essere dichiarata con sentenza succintamente motivata, divenendo difficile stabilire in quali casi l'improcedibilità vada dichiarata con decreto e in quali con sentenza.

Prescindendo da questo rilievo critico, le sentenze di merito sono, invece, quelle che, in presenza di tutti i presupposti processuali, rispondono alla domanda di giustizia avanzata dal ricorrente nel ricorso. Rispetto a tale domanda esse possono essere favorevoli o sfavorevoli: nel primo caso sono di accoglimento, nel secondo sono di rigetto.

Le sentenze di accoglimento<sup>34</sup> possono distinguersi in *sentenze costitutive*, di *accertamento*<sup>35</sup> o di *condanna*<sup>36</sup>.

Nella giurisdizione generale di legittimità, di massima, vengono pronunciate sentenze costitutive, quelle relative all'annullamento dell'atto impugnato<sup>37</sup>.

---

<sup>33</sup> F. F. TUCCARI, *La semplificazione delle decisioni contenziose: tra accelerazione ed effettività del contraddittorio*, in *Il nuovo processo amministrativo dopo due anni di giurisprudenza*, a cura di F. Caringella ó M. Protto, 2002, p: 1053; G. GIOVAGNOLI, *op. cit.*, p: 1068.

<sup>34</sup> Le sentenze di accoglimento affermano la fondatezza della domanda nei limiti della domanda stessa. Si noti però che nella prassi si è imposta la pratica dell'assorbimento: il giudice, pur accogliendo il ricorso, di regola omette di pronunciare su ulteriori capi della domanda ritenuti assorbiti, evitando di scendere all'esame delle altre doglianze prospettate. P. DE STASIO, *La natura giuridica del giudicato amministrativo*, in *Il nuovo processo amministrativo in Italia*, a cura di R. Ventre, Giuffrè, 2001, p: 115.

<sup>35</sup> Le sentenze di accertamento, o dichiarative, pacificamente ammesse nella giurisdizione esclusiva, risolvono uno stato di incertezza relativa alla sussistenza o alla spettanza di una situazione giuridica soggettiva.

<sup>36</sup> Sono quelle sentenze che impongono al destinatario di porre in essere un comportamento. E. CORSO, *Manuale di diritto amministrativo*, Giappichelli, 2006, p: 466; S. BATTINI ó C. TRANCHINI ó R. PEREZ ó S. CASSESE ó G. VESPERINI, *Manuale di diritto pubblico*, Giuffrè, 2005, p: 466.

7, comma 3°, della legge n. 205 del 2000, il giudice di legittimità può pronunciare anche sentenze di condanna al risarcimento dei danni per lesione di interessi legittimi. Inoltre, dopo l'introduzione dell'azione di nullità da parte dell'art. 14 della legge n. 15 del 2005, si aprono nuove prospettive per la sentenza d'accertamento pronunciata dal giudice amministrativo.

Nelle materie di giurisdizione esclusiva, invece, il giudice amministrativo, quando conosce dei diritti soggettivi, non opera diversamente dal giudice civile, potendo così pronunciare anche sentenze di mero accertamento e di condanna.

Il modello tipico di sentenza amministrativa di accoglimento è, comunque, quella che annulla il provvedimento impugnato dal ricorrente.

Secondo la dottrina tradizionale<sup>38</sup>, tali sentenze producono tre effetti fondamentali: demolitorio, ripristinatorio e conformativo.

L'effetto demolitorio o eliminatorio consiste nell'annullamento dell'atto impugnato e, perciò, nella sua eliminazione dall'ordinamento. Si tratta del tipico effetto conseguente all'accoglimento dell'impugnazione che guarda al passato e mira ad eliminare l'atto invalido, ma nulla statuisce sul futuro.

L'effetto ripristinatorio pone, invece, l'obbligo all'amministrazione di ripristinare (nei limiti in cui vi sia uno spazio per tale attività) lo stato di fatto e di diritto preesistente al provvedimento, sempre che i mutamenti della realtà di fatto lo consentano.

L'effetto conformativo consiste, invece, in un condizionamento dell'attività amministrativa successiva all'annullamento dell'atto: il soggetto pubblico, cioè, nell'esercizio doveroso della propria funzione, dovrà rispettare i limiti nascenti dalla statuizione concreta del giudice e, cioè, la regola di diritto affermata nella sentenza che viene ad arricchire il quadro dei criteri che l'amministrazione deve osservare. Esso, pertanto, non determina solo il divieto di riemanare l'atto con gli stessi vizi che hanno condotto all'annullamento dell'atto invalido, ma indica, con valore precettivo, il contenuto concreto del dovere dell'amministrazione nel caso di specie.

---

<sup>37</sup> I. FRANCO, *Processo amministrativo ordinario e riti particolari (dopo la legge n. 205 del 2000)*, in *Cons. Stato*, 2001, fasc. 1, pt. 2, pp: 77-78.

<sup>38</sup> E. CASETTA, *Compendio di diritto amministrativo*, sesta edizione, Giuffrè, 2006, p: 466.

presuppone l'infondatezza dei motivi di ricorso a

Tanto le sentenze di rito quanto quelle di merito possono distinguersi a loro volta in *sentenze definitive* e *sentenze non definitive*.

Sono definitive le sentenze con cui il giudice si spoglia definitivamente del processo, decidendo totalmente il merito oppure decidendo, in senso ostativo alla continuazione del giudizio, questioni preliminari di rito o di merito.

Accanto alle sentenze definitive si pongono, inoltre, le *sentenze parziali* con le quali vengono risolte questioni preliminari o pregiudiziali (quali, ad esempio, quelle concernenti la giurisdizione del giudice adito), oppure tramite le quali sono decisi soltanto alcuni motivi di ricorso, rimettendo la pronuncia sugli altri ad una ulteriore sentenza.

Sono, invece, non definitive quelle sentenze che, esaminando questioni preliminari di rito o di merito, non pongono fine al giudizio, ma dispongono la prosecuzione del medesimo affinché giunga alla decisione definitiva (ad esempio, la sentenza che rigetta l'eccezione di inammissibilità o di tardività del ricorso).

Come già anticipato, una delle particolarità che contraddistingue la sentenza amministrativa rispetto a quella civile è l'utilizzo della stessa anche per funzioni diverse da quelle decisorie.

Ciò non accade nel processo civile, in cui l'attività di carattere ordinatorio, interna al processo, legata allo svolgimento e alla prosecuzione del medesimo è svolta attraverso l'ordinanza, quando il provvedimento presuppone un contraddittorio tra le parti, o il decreto, nel caso opposto.

Diversamente, nel processo amministrativo la sentenza espleta la duplice funzione di provvedimento decisorio, che conclude il processo, e di provvedimento destinato a consentire lo svolgimento dell'iter procedimentale. Assolve, quindi, anche funzioni ordinarie.

Si possono così avere *sentenze preparatorie*, che regolano lo svolgimento del processo impartendo gli opportuni provvedimenti (ad esempio, disponendo la riunione dei ricorsi processi, la loro separazione, al

oppure *sentenze interlocutorie*<sup>39</sup>, anch'esse volte  
esso, ma specificamente dirette a disporre la  
sanatoria di un vizio di un presupposto processuale la cui presenza  
condurrebbe altrimenti alla pronuncia di una sentenza di rito non definitiva  
(ad esempio, disponendo tempi e modalità per l'integrazione del  
contraddittorio nei confronti di ulteriori controinteressati; rinnovazione  
dell'atto nullo).

Fino all'entrata in vigore della legge n. 205 del 2000 erano possibili anche  
sentenze istruttorie, contenenti la decisione sull'ammissione dei mezzi di  
prova e la eventuale disciplina delle modalità di assunzione.

Ora, tuttavia, la figura della sentenza istruttoria sembra definitivamente  
superata dal nuovo testo dell'art. 44, comma 3°, T.U. Cons. Stato, come  
modificato dall'art. 1, comma 2°, legge n. 205 del 2000, ai sensi del quale  
*la decisione sui mezzi istruttori è adottata dal presidente della sezione o da  
un magistrato da lui delegato ovvero dal collegio mediante ordinanza con  
la quale è contestualmente fissata la data della successiva udienza di  
trattazione del ricorso*.

---

<sup>39</sup> La dottrina ha individuato le sentenze interlocutorie, che si limitano a provvedere su un  
determinato punto della controversia, dividendole in 3 tipologie: *a)* le sentenze  
interlocutorie *di rito*, che decidono in senso affermativo una questione di rito pregiudiziale,  
dando ingresso all'esame ulteriore della controversia, disponendo una istruttoria (es.  
affermazione dell'interesse ad agire e contestuale disposizione di una verifica o di una  
ctu); *b)* le sentenze interlocutorie *parziali*, che regolano lo svolgimento del processo,  
ordinando la rinnovazione di una notifica o la integrazione del contraddittorio; *c)* le  
sentenze interlocutorie *istruttorie*, che ordinano l'assunzione di un mezzo di prova (es. :  
verificazione o ctu).

## CAPITOLO PRIMO

### LE DECISIONI IN FORMA SEMPLIFICATA ASSUNTE CON SENTENZA

*Sommario: 1.1 Presupposti ó 1.1.1 I momenti processuali ó 1.1.2 Il carattere manifesto della condizione del ricorso ó 1.1.3 Completezza del contraddittorio ó 1.1.4 Preventiva audizione delle parti ó 1.2 Sentenze semplificate o sentenze con motivazione breve? ó 1.3 Premessa: la motivazione come esplicitazione del ragionamento logico ó giuridico del giudicante ó 1.4 La motivazione succinta ó 1.5 L'effetto conformativo della sentenza in forma semplificata ó 1.6 Questioni procedurali e profili critici.*

#### 1.1 PRESUPPOSTI

Alla luce dell'art. 9, primo comma della legge n. 205 del 2000, che sostituisce l'ultimo comma dell'art. 26 della legge n. 1034 del 1971, il giudice amministrativo, sia in primo che in secondo grado, può decidere la controversia *con sentenza succintamente motivata*, ferma restando la composizione collegiale dell'organo decidente, laddove ravvisi *la manifesta fondatezza ovvero la manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza del ricorso*.

La legge ha avuto, poi, cura di specificare<sup>40</sup>, oltre all'elencazione dei casi in cui può essere pronunciata la sentenza semplificata, sia il contenuto della

---

<sup>40</sup> Come nota F. MARIUZZO, *Commento all'art. 9*, in Depiero R. ó Amadio B. ó Bassani M. ó Briccarello G. ó Monatti S. ó Buricelli M. ó Franco I. ó Mariuzzo F. ó Paolucci F. ó Parisio V. ó Perulli G. ó Rocco F. ó Ruggeri G. ó Stevanato L. ó Tanzarello S., *La giustizia amministrativa. Commento alla l. 21 luglio 2000, n. 205*, a cura di Italia V., Giuffrè, 2000,

processuale in cui la decisione semplificata può

Più in concreto, quanto al primo aspetto, cioè al contenuto, la motivazione può consistere *in un sintetico riferimento*:

- *dal punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo*;
- *ad un precedente conforme* a quello sottoposto al giudizio, di essi ci occuperemo nel paragrafo 1.3.

Quanto al secondo aspetto, ossia il momento processuale, la decisione assume una ben diversa fisionomia processuale, potendo, infatti, essere emessa, nel rispetto della completezza del contraddittorio, in Camera di Consiglio:

- *fissata per l'esame dell'istanza cautelare*;
- *ovvero fissata di ufficio a seguito dell'esame istruttorio* previsto dall'art. 44, comma 2, del T.U. delle leggi sul Consiglio di Stato di cui al r.d. 26 giugno 1924, n. 1054.

La giurisprudenza, estendendo l'ambito di applicazione della norma al di là di quanto il dato meramente letterale consentiva, ha ritenuto, spinta da ragioni di economia processuale, che la decisione in forma semplificata potesse essere utilizzata anche per definire un giudizio trattato in pubblica udienza<sup>41</sup>.

---

p: 250, la tecnica legislativa è articolata, essendo state positivamente nominate tutte le varie fattispecie nelle quali il giudice può procedere a decidere i ricorsi pendenti con sentenza in forma semplificata.

<sup>41</sup> N. SAITTA, *Sistema di giustizia amministrativa*, Giuffrè, 2005, p: 197; P. M. A. LA CAVA, *La definizione dei giudizi: le sentenze ed i provvedimenti di definizione semplificata*, in Seminario di studi della Corte dei Conti (Roma, 21-23 ottobre 2002) su *il giudice unico delle pensioni. Esame delle questioni suscitate dal nuovo rito introdotto con la legge n. 205 del 2000*, in [www.amcorteconti.it/La%20Cava%20la%20definizione%20dei%20giudizi.htm](http://www.amcorteconti.it/La%20Cava%20la%20definizione%20dei%20giudizi.htm): *la sentenza che potrà essere adottata in forma semplificata a seguito di pubblica udienza non presenta di per sé un vero carattere di novità, o potrebbe meglio dirsi che la previsione della possibilità della sentenza con motivazione succinta, contenuta nel primo dei nuovi commi dell'art. 26 l. n. 1034 del 1971, introdotti con l'art. 9 in questione, assume una giusta rilevanza sul piano della riforma del processo solo nel contesto e in relazione con i commi successivi*; R. GIOVAGNOLI, *Discussione e decisione del ricorso*, in *Trattato di giustizia amministrativa* a cura di Caringella F. ó Garofoli R. ó Giovagnoli R. ó Ieva L. ó Pesce G., Giuffrè, 2005, p: 1081: *ó a sostegno di questa conclusione si è osservato, da un lato, che laudienza pubblica garantisce i diritti di difesa e l'effettività del contraddittorio meglio di quanto non riesca a fare laudienza camerale; dall'altro che la sentenza, ancorché succintamente motivata, è comunque idonea a definire un giudizio a cognizione piena, non essendovi alcuna reciproca interferenza tra semplificazione della motivazione e sommarietà della cognizione*; A. BERTOLDINI, *I riti immediati ed abbreviati previsti dalla legge 21 luglio 2000, n. 205: la mediazione giurisprudenziale tra certezza ed effettività di tutela*, in *Dir. proc. amm.*, 2003 n. 1, p: 1297; Cons. Stato, sez. IV, 18 ottobre

che si prefigge l'obiettivo di utilizzare tutte le  
contro delle parti con il giudice per farne  
l'occasione di verifica della possibilità di eliminare il contenzioso in ragione  
dell'evidenza della regola al conseguimento della quale l'intero processo è  
strutturato.

### 1.1.1 I MOMENTI PROCESSUALI

Ci si trova di fronte a due distinte fattispecie.

Nella prima ipotesi considerata, nella quale il Tribunale, ritenuta la completezza del contraddittorio, stabilisce di definire immediatamente la causa nel merito con sentenza in forma semplificata, sono da segnalare due questioni che necessitano un approfondimento: da una parte, infatti, l'apprrezzamento del collegio giudicante, da originario accertamento della sussistenza del *fumus bonis iuris* del ricorso e del *periculum in mora* si converte in esame della causa in via definitiva, rispetto al quale la prima valutazione perde necessariamente ogni caratteristica di sommarietà e la seconda, pertinente gli estremi del danno, diviene totalmente recessiva; dall'altra, la potestà innovativamente attribuita al collegio non è condizionata ad una previa domanda delle parti in causa, essendo il suo esercizio discrezionalmente ed insindacabilmente rimesso a quest'ultimo<sup>42</sup>.

---

2002, n. 5681, in *Foro amm. ó Cons. Stato*, 2002, 2351; Cons. Stato, sez. IV, 16 ottobre 2002, n. 5651, in *Cons. Stato*, 2002, I, 2249; Cons. Stato, sez. V, 26 gennaio 2001, n. 268, in *Cons. Stato*, 2001, I, 80; T.A.R. Lombardia, sez. III, 28 marzo 2001, n. 2866; T.A.R. Lombardia-Brescia, 13 marzo 2001, n. 105, entrambe in *Trib. Amm. Reg.*, 2001, I, 470 e 280; T.A.R. Lombardia-Milano, sez. III, 20 aprile 2001, n. 3144, in *Trib. Amm. Reg.*, 2001, I, 758; T.A.R. Piemonte, sez. I, 7 maggio 2001, n. 1027, in *Trib. Amm. Reg.*, 2001, I, 1134; T.A.R. Friuli Venezia Giulia, 23 giugno 2001, n. 384, in *Trib. Amm. Reg.*, 2001, I, 2832. F. PATRONI GRIFFI, *Istituti di semplificazione nel nuovo processo amministrativo*, Relazione all'incontro di studio "Giudici e amministrazione dopo la legge 205/2000", organizzato dal Consiglio di Stato, Roma, Palazzo Spada, 6 aprile 2001, in [www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi\\_contributi/istituti\\_sempli.html](http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi_contributi/istituti_sempli.html): «non vi è correlazione necessitata tra rito camerale e decisione in forma semplificata, nel senso che il rito camerale rimane nelle sole ipotesi in cui sia espressamente già previsto (es. istanza cautelare, regolamento di competenza): il riferimento nell'art. 9 alla camera di consiglio cautelare o istruttoria non va letto in senso esclusivo». L. COSSU, *Osservazioni a prima lettura sulla l. 21 luglio 2000 n. 205 (Disposizioni in materia di giustizia amministrativa)*, in *Cons. Stato*, 2000, fasc. 7-8, pt. 2, p. 1525: «la legge non lo dice, ma lo lascia intendere, né si può escludere che la evidenza si manifesti nel corso del processo a seguito di produzione di documenti o del mutato atteggiamento processuale delle parti».

<sup>42</sup> Come nota I. FRANCO, *Sentenze in forma semplificata. Procedimenti per decreto*, in [www.diritto.it](http://www.diritto.it), in *Diritto e diritti*, febbraio, 2001, l'iniziativa spetta al Collegio e non alle parti, come accadeva in previsioni normative recenti di riti accelerati, come in materia di appalti di lavori pubblici.

...ofila, invece, nell'ipotesi che il collegio, per suo  
...vero in seguito alla discussione in camera di  
consiglio, decida di disporre l'esame istruttorio *previsto dal secondo  
comma dell'art. 44 del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato,  
approvato con regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054, e successive  
modificazioni*.

Poiché il fine che questa disposizione mira a perseguire è identico a quello  
previsto nel precedente comma quando, cioè, la sentenza con motivazione  
succinta può essere emessa senza che si configurino esigenze di carattere  
istruttorio, si dovrebbe presupporre una già avvenuta valutazione dei termini  
di diritto e di fatto della questione. Ma ciò non implica che non si possa  
giungere allo stesso risultato a mezzo di una istruttoria disposta  
esclusivamente per l'emissione di una misura cautelare, potendo magari il  
collegio solo da quel momento non dubitare della possibilità di definire il  
merito della vicenda.

Il richiamo al secondo comma dell'art. 44 del T.U. delle leggi sul Consiglio  
di Stato è stato ritenuto da parte di alcuni autori<sup>43</sup> improprio, generando  
notevoli perplessità interpretative, poiché, avendo la suddetta disposizione  
natura speciale (il testo della norma in esame esplicitamente fa riferimento  
alla giurisdizione di merito, alla stregua della quale è possibile ammettere  
tutti i mezzi di prova che possono portare alla scoperta della verità) e  
pertanto una valenza circoscritta a casi limitati e residuali, risulterebbe in  
stridente contrasto con la *ratio* sottesa alla legge n. 205 del 2000, inducendo  
i più a chiedersi se il riferimento all'esame istruttorio a seguito del quale il  
giudice può fissare d'ufficio la camera di consiglio per la decisione in forma  
semplificata sia, a fronte di una svista del legislatore<sup>44</sup>, rinvenibile nel  
comma 1 o nel comma 3 dell'art. 44.

---

<sup>43</sup> Si citi per tutti R. MONTEFUSCO, *Le decisioni in forma semplificata*, in *Il processo davanti al giudice amministrativo. Commento sistematico alla legge n. 205/2000* di Villata B. ó Sassoni R., seconda edizione, Giappichelli, 2004, p: 376; N. PAOLANTONIO, *Tutela differenziata e processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2001, n. 4, p: 999; F. F. TUCCARI, *Le decisioni in forma semplificata*, in *Il nuovo processo amministrativo dopo due anni di giurisprudenza* a cura di Caringella F. ó Protto M., Giuffrè, 2002, p: 1030; N. SAITTA, *Sistema di giustizia amministrativa*, Giuffrè, 2005, p: 196; F. MARIUZZO, *opera cit.*, p: 258.

<sup>44</sup> F. F. TUCCARI, *opera cit.*, pp: 1030 e ss., ritiene corretto il riferimento al secondo comma dell'art. 44, pertanto secondo questo autore la limitazione dell'utilizzabilità dello strumento della sentenza in forma semplificata ai soli casi di giurisdizione generale di legittimità sarebbe superabile attraverso una interpretazione autentica del ruolo dell'art. 44

on unanimi e, del resto, dall'adesione alla una o  
seguenze pratiche rilevanti.

Ed infatti, mentre il primo comma dell'art. 44 T.U. 26 giugno 1924, n. 1054 prevede l'integrazione istruttoria disposta dal collegio in sede di decisione del ricorso, quando questi riconosca l'incompletezza dell'attività istruttoria compiuta in corso di causa, il terzo comma fa riferimento al potere del presidente, o di un magistrato da lui delegato, di disporre provvedimenti istruttori preliminari alla discussione del ricorso.

Ed allora, se si ritiene che il comma dell'art. 44 oggetto di richiamo sia il comma 1°, deve concludersi che l'art. 9 della legge n. 205 del 2000 abbia inteso far riferimento all'esame istruttorio che può conseguire alla decisione della causa davanti al collegio: ciò significa che la decisione di pronunciare una sentenza succintamente motivata potrà essere assunta solo in esito alla fissazione dell'udienza di discussione di merito. Se, invece, si ritiene che ad essere richiamato sia il comma 3° dell'art. 44, allora la decisione semplificata verrebbe presa nell'udienza fissata dall'ufficio dall'organo monocratico che ha disposto, prima e fuori di tale udienza, gli incumbenti istruttori.

La dottrina manifesta preferenza per questa seconda alternativa<sup>45</sup>, anche considerando che la giurisprudenza già ritiene pacificamente ammissibile la definizione dei ricorsi trattati in pubblica udienza mediante decisione in forma semplificata<sup>46</sup>.

Il giudice amministrativo<sup>47</sup> ha ritenuto che l'art. 9 della legge n. 205 del 2000 non possa essere letto disgiuntamente dall'art. 3 dello stesso testo

---

nel contesto della riforma; F. G. SCOCA, *Giustizia amministrativa*, Giappichelli, 2003, p: 228.

<sup>45</sup> Si è ritenuto escludere il riferimento al comma 1 perché, R. MONTEFUSCO, *opera cit.*, p: 376: «la previsione di una definizione semplificata della controversia a seguito di una istruttoria disposta e deliberata dal collegio all'udienza pubblica fissata per la trattazione di merito appare anch'essa ipotesi residuale e priva di sostanziale rilievo nella dinamica processuale, ove si tenga a mente che la finalità perseguita in via generale dal legislatore è stata quella di addivenire ad uno snellimento dei tempi e delle forme di definizione del processo»; N. SAITTA, *opera cit.*, p: 196. Si aggiunga che non è mancata l'opinione di autori, come I. FRANCO, *opera cit.*, i quali hanno ritenuto che la disposizione del terzo ultimo comma dell'art. 26 della l. n. 1034/1971 dovesse essere letta «come se non comparisse affatto il secondo comma, in pratica ritenendola riferita all'intero testo dell'art. 44 citato, vale a dire a tutti e tre i commi».

<sup>46</sup> N. PAOLANTONIO, *opera cit.*, p: 999; F. F. TUCCARI, *opera cit.*, p: 1030.

<sup>47</sup> Un esempio è fornito da S. ANTONIAZZI, *La più recente giurisprudenza amministrativa in tema di decisione in forma semplificata, e chiara conferma dell'inderogabilità delle distanze tra costruzioni secondo la disciplina ex d.m. 2 aprile 1968, n. 1444*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2002, fasc. 4, p: 518.

Quando che la decisione in forma semplificata può liberazione dell'istanza cautelare, dispone che il TAR «accertata la completezza del contraddittorio e dell'istruttoria ed ove ne ricorrano i presupposti, sentite sul punto le parti costituite, può definire il giudizio nel merito a norma dell'art. 26ö (come modificato dall'art. 9 citato)<sup>48</sup>.

Dal combinato disposto appena citato discende la regola che il collegio, oltre alla previa verifica dell'integrità del contraddittorio, deve anche previamente accertare la completezza dell'istruttoria e la sussistenza dei presupposti per la decisione in forma semplificata (manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità, infondatezza e fondatezza), sentendo sul punto le parti costituite.

Merita, inoltre, menzionare un'altra significativa imprecisione lessicale<sup>49</sup> riguardante la stessa formulazione dell'intero quinto comma in esame, la quale prevedendo che la decisione in forma semplificata sia assunta nella «camera di consiglio fissata per l'esame dell'istanza cautelare ovvero fissata dall'ufficio a seguito dell'esame istruttorio» ö, creerebbe, nel silenzio della legge, una preferenza, senza alcuna puntuale ragione, per il percorso camerale, dal momento che il richiamato art. 44 del T.U. delle leggi sul Consiglio di Stato in quel caso contempla non la fissazione della camera di consiglio, bensì una «udienza di trattazione del ricorso» ö, verosimilmente destinata a svolgersi in pubblica udienza, tanto più che la «trattazione del ricorso» avverrebbe dopo l'assunzione del mezzo istruttorio, la valutazione del quale da parte del collegio potrebbe implicare una pronuncia di tipo ordinario<sup>50</sup>.

---

<sup>48</sup> Cons. Stato, sez. V, 1 marzo 2003, n. 1131, in *Foro amm. ó Cons. Stato*, 2003, 950; Cons. Stato, sez. IV, 28 gennaio 2002, n. 453, in *Rass. Cons. Stato*, 2002, II, 115.

<sup>49</sup> Così come hanno rilevato N. SAITTA, *opera cit.*, p: 195 e N. PAOLANTONIO, *opera cit.*, p: 999.

<sup>50</sup> L. PASANISI, *La realizzazione del risultato nel giudizio amministrativo: la sentenza breve in sede cautelare*, in [www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi\\_contributi/Pasanisi1.htm](http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi_contributi/Pasanisi1.htm), l'autore, pur aderendo alla tesi della cattiva formulazione tecnica della disposizione, nota, tuttavia, come nella prassi applicativa dei tribunali amministrativi regionali stia prevalendo la soluzione intermedia di procedere alla fissazione della camera di consiglio o dell'udienza pubblica a seconda che, rispettivamente, l'esame istruttorio sia stato condotto in sede cautelare o in sede di merito. In dottrina è stato recentemente avanzato qualche dubbio sull'utilizzabilità dello strumento della decisione in forma semplificata in una camera di consiglio fissata a fini istruttori: F. LUBRANO, *Cui prodest? (una singolare celerità del processo amministrativo)*, e, dello stesso autore *Cui prodest? (secondo atto: una sentenza*

## MANIFESTO DELLA CONDIZIONE DEL RICORSO

Come già più volte evidenziato, la sentenza può essere resa in forma semplificata quando l'irricevibilità, l'ammmissibilità, l'improcedibilità, l'infondatezza o la fondatezza del ricorso risultino manifeste.

A parte la piana distinzione tra sentenze in rito e nel merito, il tratto che accomuna entrambe è costituito dal fatto che il motivo sul cui fondamento la sentenza del TAR ovvero la decisione del Consiglio di Stato sono emesse deve apparire al collegio giudicante *manifesto*.

Pur nel formale difetto di ogni riconoscimento del libero apprezzamento del giudice è comunque non contestabile che a quest'ultimo spetti al riguardo una potestà a contenuto assai lato<sup>51</sup>, al cui esercizio consegue la possibilità di concludere o meno il giudizio con una sentenza con una motivazione succinta.

Sulla scorta degli insegnamenti dell'Adunanza generale<sup>52</sup>, si ritiene che l'aggettivo *manifesto* stia ad indicare che la condizione del ricorso debba risultare *prima facie*, esser cioè facilmente percepibile, in modo tale da non comportare l'esame di problematiche complesse.

---

*semplificata inutile e dannosa*) nota a sentenza TAR Lazio, sezione Prima bis, 19 ottobre 2006, n. 10604, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 2006, secondo cui la norma dell'art. 26 prevede due ipotesi distinte a seconda che agli atti risulti acquisita o meno la documentazione necessaria per la decisione del merito del ricorso e pertanto: nella prima ipotesi, di istruttoria già completa, il giudice amministrativo può direttamente intervenire in sede di merito, assorbendo la richiesta cautelare e decidendo con sentenza semplificata; qualora, invece, sia necessaria una ulteriore istruttoria, anche se sia stata adottata una pronuncia in ordine alla richiesta cautelare, si procede ai sensi dell'art. 44 T.U. delle leggi sul Consiglio di Stato, emanando una decisione sui mezzi istruttori che vengono ritenuti necessari mediante ordinanza e, contestualmente, fissando la data della successiva udienza di trattazione del ricorso; G. VACIRCA, *Cerimonia per l'inaugurazione dell'anno giudiziario TAR Toscana*, in [www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/Firenze\\_Inaugurazione\\_2007.htm](http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/Firenze_Inaugurazione_2007.htm), secondo il quale in effetti la legge prevede la possibilità di emettere una decisione in forma semplificata nella camera di consiglio fissata per l'esame dell'istanza cautelare ovvero fissata d'ufficio a seguito dell'esame istruttorio, mentre non contempla espressamente il caso di una camera di consiglio istruttoria fissata proprio per verificare la possibilità di una definizione immediata.

<sup>51</sup> DE PAOLIS M., *Le ordinanze cautelari tra tradizione e innovazione*, relazione al convegno *Il provvedimenti cautelari nel nuovo processo amministrativo*, Roma 21 marzo 2002, in [www.arsg.it](http://www.arsg.it).

<sup>52</sup> Cons. Stato, Adunanza Generale, n. 16 del 8 febbraio 1990, in *Rass. Cons. Stato*, 1992, I, p: 303 e ss.

o una significativa differenza tra la decisione  
legge n. 205 del 2000 e la sentenza abbreviata ex  
art. 19 d.l. n. 67 del 1997, la quale, sulla base dell'esclusivo ed assorbente  
presupposto che la causa fosse matura per la decisione, poteva consentire la  
risoluzione anche di problematiche complesse.

Occorre ribadire ancora una volta, al riguardo, che non sussiste  
contraddizione nella previsione secondo cui la decisione in forma  
semplificata possa essere assunta anche nell'udienza fissata all'esito  
dell'esame istruttorio, sul presupposto che la questione che richiede un  
esame istruttorio normalmente non è immediatamente percepibile, poiché la  
controversia potrebbe diventarlo in corso di causa, appunto all'esito della  
istruttoria disposta, evitando così la possibilità di inutili udienze di merito di  
mera forma.

Va rilevato che, secondo la giurisprudenza, in ordine alla valutazione  
giudiziale concernente il *“carattere manifesto”* dell'irricevibilità,  
inammissibilità, improcedibilità, infondatezza o fondatezza del ricorso, non  
può configurarsi vizio di procedura. Tale prospettazione è dunque  
insindacabile: l'effetto devolutivo del gravame determina che in seconde  
cure ci si debba pronunciare sul merito della controversia, quindi sulla  
conformità a diritto della sentenza, *“prescindendo dall'appariscenza con le  
quali le singole tesi si palesino fondate o infondate”*<sup>54</sup>.

Giova, infine, menzionare che i casi in cui un ricorso appaia  
*“manifestamente”* irricevibile, inammissibile, improcedibile, fondato o  
infondato sono, in realtà, assai pochi<sup>55</sup>. Così, la stessa tardività della  
notificazione potrà qualificarsi come manifesta solo ove negli atti risieda la  
prova evidente che il termine di decadenza sia inutilmente decorso, sì che al  
giudice dovrà ritenersi preclusa la decisione in forma semplificata ove possa  
anche solo affacciarsi una contestazione sul momento in cui il ricorrente  
abbia avuto piena ed effettiva conoscenza dell'atto impugnato, che, ai fini  
della verifica sulla ricevibilità del ricorso, implica anche la piena

---

<sup>53</sup> F. F. TUCCARI, *opera cit.*, p: 1011.

<sup>54</sup> Cfr. Cons. Stato, sez. VI, 18 marzo 2003, n. 1424, in *Sett. Giur.*, 2003, I, 242; Cons.  
Stato, sez. VI, 15 luglio 2002, n. 3956, in *Foro amm. ó Cons. Stato*, 2002, 1807.

<sup>55</sup> F. G. SCOCA, *opera cit.*, p: 231.

in merito di detto atto, come correttamente afferma

Ancora, la manifesta inammissibilità del ricorso potrà essere ravvisata nelle rare ipotesi in cui esso non sia stato notificato alla amministrazione resistente o ad almeno uno degli eventuali controinteressati; diverso è il caso in cui avanzino dubbi sulla sussistenza della giurisdizione amministrativa, sulla legittimazione attiva, sulla esistenza (o immanenza) dell'interesse a ricorrere, questioni sulle quali dovrebbe essere opportuno garantire un adeguato confronto delle tesi difensive delle parti ed un discorso motivante tutt'altro che succinto.

La decisione in forma semplificata in esame è in ogni caso subordinata dal legislatore alla completezza del contraddittorio e dell'istruttoria<sup>57</sup> (con tale ultimo termine si vuole intendere che vi sia all'interno del fascicolo una documentazione articolata relativa soprattutto agli atti ed ai provvedimenti amministrativi detenuti dalla P.A. e questa documentazione cartacea venga considerata sufficiente al fine di avere una visione globale, complessiva ed approfondita della causa).

### 1.1.3 COMPLETEZZA DEL CONTRADDITTORIO

Quanto, invece, alla piena instaurazione del contraddittorio nei confronti di tutte le parti necessarie del rapporto processuale si ritiene che si tratti di una prescrizione mirante a rendere esplicita e chiara una condizione che, se pur non prevista, non avrebbe potuto essere ignorata, indicativa, tra l'altro, così come chiarito dalla decisione dell'Adunanza Plenaria n. 13 del 17 ottobre 1994<sup>58</sup>, secondo cui gli incombenti afferenti all'integrità del contraddittorio

---

<sup>56</sup> Si veda a titolo di esempio, Cons. Stato, sez. IV, 9 marzo 2000, n. 1235, in *Foro amm.*, 2000, 811; Cons. Stato, sez. IV, 13 agosto 1995, n. 845, *ivi*, 1997, 1953. I. FRANCO, *opera cit.*: *«in buona sostanza, volendo abbracciare in una formula sintetica le varie ipotesi fatte nella norma, si potrebbe dire, quanto alle sentenze di rito, che la manifesta irricevibilità, inammissibilità ecc. di cui parla il legislatore risulti, per così dire, per tabulas, nel senso che dal fascicolo di causa si attingano sicuri ed inequivocabili elementi in tal senso. Quanto alle sentenze di merito, deve trattarsi, invece, di chiara presenza del vizio di carattere formale, ecc in simili casi, piuttosto che di elementi fattuali o documentali riscontrabili per tabulas, dovrebbe piuttosto parlarsi di sicura convinzione del Collegio circa la presenza del vizio».*

<sup>57</sup> Quest'ultimo elemento ritenuto necessario ai soli fini della definizione del giudizio nel merito in sede cautelare *ex art. 21 comma 9 della legge n. 1034 del 1971.*

<sup>58</sup> In *Dir. proc. amm.*, 1995, 330 e ss.

dell'attenzione posta dal legislatore alle amministrazioni e dei controinteressati, i quali devono essere posti, anch'essi, nelle condizioni di poter articolare una congrua e piena attività di difesa in ogni stato e grado di giudizio.

Infatti la *“completezza del contraddittorio”* costituisce *“condizione processuale minima”*<sup>59</sup>, vale a dire una condizione indefettibile per poter addivenire alla decisione in forma semplificata. Per altro verso, occorre rammentare che, in assenza di un contraddittorio pienamente instaurato, potrebbe risultare impossibile al giudice amministrativo operare una valutazione compiuta in ordine alla sussistenza delle condizioni previste dalla legge per accedere alla definizione del giudizio con rito semplificato.

Ad esempio, è possibile che un ricorso che si appalesa *prima facie* manifestamente fondato, non si riveli più tale alla luce delle deduzioni difensive e delle articolazioni istruttorie dei controinteressati.

È opportuno evidenziare che, né all'esito dell'esame istruttorio, né, tantomeno, all'atto della trattazione dell'istanza cautelare, il giudice amministrativo è tenuto obbligatoriamente a dover acquisire il preventivo consenso di tutte le parti, per poter decidere la controversia con il rito semplificato; a tal fine è necessario, a termine di legge, solamente che la causa sia istruita in modo sufficiente e idoneo a consentire una autonoma, pertinente valutazione della effettiva maturità per poter essere definita, incentrando la decisione su di una questione risolutiva.

Occorre, tuttavia, fare delle precisazioni, ed esattamente bisogna, non essendoci nella norma altre statuizioni al riguardo, far luce sul significato da attribuire alla espressione in esame e analizzare il ruolo delle parti.

Sono varie le ipotesi che si profilano sull'interpretazione da dare alla locuzione *“completezza del contraddittorio”*; nel dettaglio ci si chiede:

---

<sup>59</sup> L'affermazione di principio secondo cui il rito semplificato debba svolgersi in modo da garantire appieno le garanzie del contraddittorio e le prerogative di difesa delle parti è ribadita in modo pacifico e costante dalla giurisprudenza amministrativa: Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 28 gennaio 2002, n. 453, in *Foro amm. ó Cons. Stato*, 2002, 73; Cons. Stato, sez. VI, 8 aprile 2002, n. 1907, in *Foro amm. ó Cons. Stato*, 2002, 964; Cons. Stato, sez. IV, 5 agosto 2003, n. 4464, in *Rass. Cons. Stato*, 2002, I, 1683; Cons. Stato, sez. IV, 28 agosto 2001, in *Rass. Cons. Stato*, 2001, I, 1828.

le accertamento della regolarità e della integrità

b) se, invece, sia necessaria una completezza del contraddittorio in senso sostanziale<sup>61</sup>, e, quindi, un effettivo svolgimento degli interventi orali delle parti (o almeno di quelle rappresentate) in camera di consiglio e della formulazione delle rispettive conclusioni;

c) se tale contraddittorio debba essere reale, quindi, assicurato con la effettiva presenza delle parti o, invece, se sia sufficiente la costituzione delle stesse attraverso la presentazione di memorie difensive, complete quanto alla formulazione delle conclusioni;

d) se ciò comporti sempre un onere per il giudice di manifestare in qualche modo l'intendimento di definizione immediata della controversia o se è possibile immaginare una decisione *à sorpresa*, sebbene garantita dalla previsione normativa;

Parrebbe più corretto e garantistico ritenere che, pur se la valutazione sulla possibilità di addivenire ad una definizione in sede cautelare sia rimessa dalla legge, insindacabilmente, al giudice, la previsione della necessità del rispetto della *completezza del contraddittorio* non può che avere una

---

<sup>60</sup> In questo senso R. GIOVAGNOLI, *opera cit.*, pp: 1084-1085, secondo cui la condizione della completezza del contraddittorio è rispettata con la rituale notifica del ricorso nei confronti di tutte le parti necessarie, ciò implicando che, in un contenzioso con più controinteressati non si possa dar luogo a decisione in forma semplificata, senza che prima sia stato integrato il contraddittorio. *«In tale evenienza, l'art. 3 della legge n. 205 del 2000 prevede che, nelle more, il collegio fissi la data della successiva udienza di trattazione e adotti, ove ne sia il caso, misure cautelari interinali»*; DE PAOLIS M., *opera cit.*: *«integrità del contraddittorio sta a significare che è sufficiente provare che vi sia stata la notifica per l'amministrazione resistente e per almeno uno dei controinteressati»*; A. REGGIO D'ACI, *Sull'adozione di sentenze brevi o in forma semplificata*, in *Riv. Amm. della Rep. it.*, 2003, fasc. 4, pt. 3, p: 391 evidenza come, conformemente alla sentenza del Consiglio di Stato n. 650 del 7 febbraio 2003, il principio del rispetto del contraddittorio debba ritenersi garantito dalla intervenuta notifica del ricorso introduttivo a tutte le parti contro le quali lo stesso è diretto, non occorrendo attendere ai fini dell'assunzione della decisione in forma semplificata, la scadenza del termine previsto dall'art. 22 della legge n. 1034 del 1971 per la costituzione della parte contro cui il ricorso è diretto. F. CARINGELLA ó C. SILVESTRO, *La sentenza succintamente motivata*, in *Nuovi casi di giurisprudenza amministrativa*, Celt, 2003, p: 893. M. DE PAOLIS ó V. MASCELLO ó N. PAOLANTONIO ó R. E. MARCHESE ó E. MICOCCHI ó G. SCHETTINO, *Il nuovo processo amministrativo integrato con i primi orientamenti giurisprudenziali*, Cedam, 2001, p: 133. Cons. Stato, sez. V, 8 settembre 2003, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it);

<sup>61</sup> I. VOLPE, *Motivazioni «snelle» nelle decisioni semplificate*, in *Guida al diritto, «Processo amministrativo»*, novembre/10, 2002, p: 40; A. SCOGNAMIGLIO, *La decisione anticipata nel merito del ricorso: il processo amministrativo tra efficienza e garanzia delle parti*, in *Dir. proc. amm.*, 2007, fasc. 11, p: 128; A. CORSARO, *(In tema di) condizioni per decidere una causa in camera di consiglio (nota a Cons. Giust. Sic. 24 ottobre 2005 n. 708)*, in *Foro amm. ó Cons. Stato*, 2005, fasc. 10, p: 3074.

...solo formale di verifica della regolarità e della  
...io, quale, quella effettuata nel normale  
svolgimento del giudizio nella pubblica udienza.

Ad avallare questa tesi, potrebbero essere apportate ulteriori  
argomentazioni:

- a) L'elemento letterale della norma che parla di "completezza" e non solo di "regolarità o integrità" del contraddittorio;
- b) La considerazione che, attesa la non perentorietà del termine di costituzione fino alla prima udienza di trattazione, le parti possono, in tale sede, svolgere la propria difesa e proporre tutte le eccezioni. Se si ammettesse un accertamento solo formale del rispetto del contraddittorio la norma configurerebbe, in sostanza, una deroga al suddetto principio, con successiva limitazione del diritto di difesa;
- c) La considerazione che la parte attrice per proporre istanza cautelare ha dovuto rappresentare, nell'atto introduttivo del giudizio, le ragioni della propria pretesa e le relative conclusioni. Quindi, il problema acquista maggiore rilevanza per la parte convenuta che può non essersi ancora costituita nella fase cautelare;
- d) Quanto, poi, alla possibile lesione del diritto di difesa di parte convenuta, c'è differenza se la decisione è di rigetto della difesa attorea, o se è di accoglimento; quindi si appalesa fortemente *contra legem*, oltre che irragionevole, una interpretazione che non presenti elementi di obbiettività e parità quanto alla posizione delle parti in giudizio o che, addirittura, si configuri pregiudizio solo in riferimento al diverso esito del giudizio;
- e) Anche il diritto di difesa di parte attrice può non essere patrocinato da un legale rappresentante nel giudizio di primo grado.

L'interpretazione che, probabilmente, si appalesa più ragionevole, tenendo conto di tutte le suddette implicazioni, è nel senso che il legislatore ha rimesso al giudice, per un accertamento caso per caso, la verifica della completezza del contraddittorio (intesa come effettiva costituzione delle parti e completo svolgimento delle loro difese). Dunque, sarà il giudice che nel caso concreto accerterà e vaglierà se il diritto delle parti al

o avrebbe potuto, effettivamente, essere

Peraltro, il reale esercizio del contraddittorio consente alle parti di rappresentare tutti gli elementi di fatto e di diritto, nonché le eventuali esigenze istruttorie che ostano alla immediata definizione della causa, e consente al giudice di valutare autonomamente, ma più compiutamente, se la causa sia sufficientemente istruita e matura per la immediata definizione di merito.

In questo modo le parti, cioè, hanno la garanzia di poter concludere sul punto, articolando deduzioni che il giudice dovrà, necessariamente, prendere in considerazione, ma la relativa valutazione resta aderente alle prerogative di ufficio di quest'ultimo e prescinde del tutto dall'eventuale assenso o parere contrario delle parti stesse<sup>63</sup>.

Nell'ipotesi di preventivo esperimento dell'esame istruttorio, di cui al novellato art. 44, comma 2°, del T. U. delle leggi sul Consiglio di Stato, il dato normativo non lascia dubbi al riguardo, atteso il tassativo richiamo contenuto nell'art. 9 della legge n. 205/2000 alla fissazione *d'ufficio* della camera di consiglio, dimostrandosi la disposizione del tutto adeguata, visto che l'iniziativa del giudice interviene in una fase processuale in cui la causa possiede già un grado di istruzione astrattamente adatto a consentire una pertinente valutazione sulla maturità per la decisione: e ciò sia perché è stata esperita una specifica istruttoria, sia perché sono già spirati i termini per le deduzioni di costituzione delle parti evocate con il ricorso.

Il riferimento normativo, in parola, lascia, inoltre, intendere che, nell'ambito del rito semplificato a seguito di istruttoria, la definizione del merito non necessiti più di alcuna istanza di parte, e cioè della nuova proposizione di una domanda di fissazione *d'udienza*.

La prescrizione normativa in questione sostanzialmente recepirebbe quell'orientamento giurisprudenziale che non considera necessaria la

---

<sup>62</sup> P. M. A. LA CAVA, *opera cit.*

<sup>63</sup> DE PAOLIS M., *opera cit.*: *«le parti debbono essere semplicemente informate, il loro parere è irrilevante ai fini della decisione di merito; l'opposizione avanzata da una di esse non è tale da bloccare il potere discrezionale del giudice di decidere la causa»*. Nello stesso senso, F. PATRONI GRIFFI, *opera cit.* Per R. MONTEFUSCO, *opera cit.*, p: 381, la valutazione discrezionale del giudice di primo grado di adottare o meno la decisione con sentenza succintamente motivata è neutra rispetto all'esito della controversia, e, quindi, non è di per sé sola sindacabile in appello e può essere censurata solo per la violazione delle regole di procedura e dei principi posti a garanzia del contraddittorio.

istanza di fissazione, laddove gli incombenti di prima udienza con ordinanza presidenziale<sup>64</sup>. Non allo stesso modo certa è, invece, la possibilità di ravvisarvi anche l'intento del legislatore di escludere la riproposizione dell'istanza di fissazione di prima udienza in caso di istruttoria disposta in sede collegiale<sup>65</sup>.

Secondo la linea giurisprudenziale tracciata dal Consiglio di Stato<sup>66</sup>, *«ai fini della completezza del contraddittorio, la decisione in forma semplificata, in sede di esame della domanda incidentale di sospensione dell'atto impugnato, richiede non solo la rituale notifica del ricorso, ma anche il rispetto dei termini per la discussione sull'istanza incidentale. L'udienza di discussione dell'incidente cautelare deve essere fissata dopo il decorso di dieci giorni liberi dalla notifica del ricorso, poiché l'art. 36 r.d. 17 agosto 1907, n. 642, prevedendo tale intervallo, garantisce il diritto di difesa e quindi non può intendersi abrogato dall'art. 33, legge TAR. Nel caso in cui l'esame dell'istanza di sospensione dell'atto impugnato non venga fissato per la camera di consiglio che accede alla prima udienza pubblica successiva al deposito del ricorso, viene meno la condizione obiettiva di conoscibilità ancorata alla previsione legale (art. 36, r. d. 17 agosto 1907 n. 642 e 33 legge TAR)»*<sup>67</sup>. In tal caso non è consentito l'utilizzo dello strumento della sentenza succintamente motivata, con il conseguente dovere per il giudice di appello di annullare con rinvio al TAR.

Altra questione problematica è quella relativa agli intervenienti costituiti regolarmente, ma che non abbiano avuto tempo per esternare compiutamente le proprie difese a causa della mancata preventiva notifica del ricorso. In tal caso, l'esigenza di rispettare il diritto di difesa di tali soggetti ha indotto una parte della dottrina a ritenere preclusa la decisione in forma semplificata, sempre che si tratti di controinteressati non intimati e non di meri portatori di interessi di fatto, attesa, in questo caso, la loro natura di parti non necessarie.

---

<sup>64</sup> Cons. Stato, sez. VI, 23 settembre 1997, n. 1373, in *Rass. Cons. Stato*, 1997, I, 1245; Cons. Giust. Sic., 28 febbraio 1995, n. 77, in *Rass. Cons. Stato*, 1995, I, 277.

<sup>65</sup> R. MONTEFUSCO, *opera cit.*, p. 372.

<sup>66</sup> Cons. Stato, sez. VI, 29 luglio 2002, n. 4070, in *Cons. Stato*, 2002, I, 1621; Cons. Stato, sez. V, 22 novembre 1985, n. 529, in *Giur. It.*, 1986, III, 1, 189; Cons. Stato, Ad. Plen., 20 febbraio 1985, n. 2, in *Cons. Stato*, 1985, I, 109.

<sup>67</sup> Cons. Stato, sez. V, 25 gennaio 2005, n. 153, in *Cons. Stato*, 2005, I, 69.

Tuttavia, ritiene che, soddisfatta l'effettività del rito in forma semplificata prescinderebbe, invece, dalla costituzione delle parti<sup>68</sup>, dalla loro presenza in udienza e dal compiuto esercizio dei diritti di difesa, allegando a sostegno di questa tesi quanto affermato in talune pronunce del Consiglio di Stato<sup>69</sup>, secondo cui il giudice amministrativo, in sede di trattazione della domanda cautelare, può decidere la causa nel merito in forma semplificata anche nel caso in cui la P.A. o il controinteressato non siano ancora costituiti e sia ancora pendente il relativo termine.

Per quanto riguarda, invece, la possibilità di decidere con sentenza succintamente motivata all'atto della trattazione dell'istanza cautelare, l'art. 3 della legge n. 205/2000, novando il nono comma dell'art. 21 della legge TAR, faculta il giudice amministrativo a definire il giudizio in detta forma *«sentite sul punto le parti costituite»*.

#### 1.1.4 PREVENTIVA AUDIZIONE DELLE PARTI

Anche quest'ultima prescrizione non parrebbe riportare il rito semplificato al potere dispositivo delle parti, ma sarebbe solamente indicativa dell'obbligo del giudice di manifestare loro l'eventualità che la controversia possa essere introitata subito per la decisione di merito, senza che sia necessario un preventivo accordo fra esse e l'organo giurisdizionale<sup>70</sup>. Si

---

<sup>68</sup> L'orientamento qui riportato è quello maggioritario, il quale, ispirato evidentemente a magnificare le suscettività acceleratorie del rito semplificato, ritiene che le prerogative anche oggettive del contraddittorio siano sufficientemente assolte dalla sola rituale notifica del ricorso (o dell'istanza cautelare) a tutte le parti necessarie del giudizio, non essendo a tal proposito necessario né che sia effettivamente spirato il termine per la relativa costituzione, né che i rispettivi difensori siano effettivamente presenti all'udienza (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 28 agosto 2001, n. 4561, in *Rass. Cons. Stato*, 2001, I, 1828; nonché Cons. Stato, sez. VI, 7 febbraio 2003, n. 650, in *Rass. Cons. Stato*, 2003, I, 265). Un secondo orientamento, di segno diametralmente opposto, postula invece che per la piena tutela del contraddittorio sia necessario attendere lo spirare del termine assegnato alle parti per costituirsi a norma dell'art. 22 legge n. 1034/1971 (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 8 aprile 2002, n. 1907, in *Rass. Cons. Stato*, 2002, I, 758 e Cons. Stato, sez. IV, 5 agosto 2003, n. 4464, in *Rass. Cons. Stato*, 2003, I, 1883).

<sup>69</sup> Cons. Stato, sez. VI, 7 febbraio 2003, n. 650, in *Guida al diritto*, 2003, fasc. 9, 95; Cons. Stato, sez. VI, 13 maggio 2003, n. 2358, in *Sett. Giur.*, 2003, I, 408; Cons. Stato, sez. V, 1 marzo 2003, n. 1131, in *Sett. Giur.*, 2003, I, 92.

<sup>70</sup> In alcune decisioni, ad esempio: Cons. Stato, sez. V, 1 marzo 2003, n. 1131, in *Foro amm. ó Cons. Stato*, 2003, 950; Cons. Stato, sez. VI, 15 luglio 2002, n. 3956, in *Foro amm. ó Cons. Stato*, 2002, 1807, il Consiglio di Stato ha escluso che l'art. 21, comma 10°, della legge n. 1034 del 1971, come modificato dall'art. 3 della legge n. 205 del 2000, subordini la decisione semplificata al previo consenso delle parti.

adempimento processuale necessario, ma non

La *ratio* della norma risiede nel fatto che essa, pur rimettendo al libero apprezzamento del giudice l'opzione per il rito semplificato, mira ad evitare che la causa possa essere definita direttamente nel merito qualora i difensori delle parti si siano limitati a trattare in camera di consiglio gli aspetti di mera rilevanza cautelare<sup>72</sup>.

La decisione della causa, infatti, non dovrebbe mai creare un evento *à* sorpresa; circostanza che, invece, nella passata esperienza del rito speciale con motivazione abbreviata di cui all'art. 19 del D. L., n. 67/97, ricorreva di frequente ed aveva suscitato parecchie critiche nonché determinato numerose occasioni di contenzioso in appello.

Opportunamente citate al riguardo, le parti potranno rappresentare al giudice tutte le circostanze di fatto e di diritto e gli eventuali ulteriori elementi istruttori che ostano alla immediata definizione, ovvero che, allo stato degli atti di causa, la rendano quantomeno inopportuna; circostanze ed elementi che il giudice dovrà autonomamente valutare, al fine di determinare se la causa sia sufficientemente istruita e matura per l'immediata definizione di merito, con riferimento ad una questione manifestamente risolutiva.

In tal modo, le parti hanno la garanzia di poter *ò* concludere sul punto, articolando deduzioni che, secondo il loro parere, potrebbero impedire la pronuncia e che il giudice dovrà necessariamente prendere in considerazione; ma la relativa valutazione resta afferente alle sue prerogative di ufficio e prescinde del tutto dall'eventuale assenso o parere contrario delle parti medesime.

---

<sup>71</sup> E. FOLLIERI, *Il nuovo giudizio cautelare: art. 3 l. 21 luglio 2000 n. 205*, in *Il Cons. di Stato*, 2001, fasc. 3, pt. 2, p: 494; A. BERTOLDINI, *opera cit.*, pp: 1302-1303.

<sup>72</sup> R. GIOVAGNOLI, *opera cit.*, p: 1084: *«ciò trova la propria ratio nella considerazione della maggiore ampiezza del thema decidendum nel rito destinato all'esame del merito rispetto al procedimento proprio della decisione in sede cautelare»*. Si veda anche E. FOLLIERI, *opera cit.*, p: 494: *«si tratta di un adempimento processuale espressamente prescritto la cui inosservanza.. determina l'annullabilità della sentenza perché attiene all'esercizio del diritto di difesa di tutte le parti le quali, pur se nella con testualità della camera di consiglio e senza essere preavvertite, devono poter esporre oralmente le ragioni che ritengono precludere o consentire la decisione nel merito.. in caso di omissione di questo adempimento, è da ritenere che il giudice d'appello debba procedere all'annullamento con rinvio al TAR poiché è un difetto di procedura rilevante per il corretto svolgimento del giudizio di primo grado»*. Cons. St., sez. VI, 5 luglio 2002, n. 3956, in *Rass. Cons. Stato*, 2002, I, 1586 e TAR Piemonte, sez. I, 13 febbraio 2002, n. 315, in *Rass. TAR*, 2002, I, 1387.

e conseguenza, evidenziata dal Consiglio di  
assenza del difensore della parte costituita nella  
camera di consiglio non impedirebbe la definizione del giudizio con  
sentenza succintamente motivata, proprio perché innanzi ad una previsione  
legislativa che espressamente faccia riferimento alle parti del processo,  
sussiste un onere per ciascuna di esse, che intenda comunque interloquire  
sulla possibilità della definizione celere del giudizio e del conseguente  
intervento *ope iudicis* di una sentenza in forma semplificata, sia di  
costituirsi tempestivamente, sia di partecipare alla discussione nella sede  
appositamente prevista della camera di consiglio, costituendo, nel caso  
contrario, dimostrazione di disinteresse o di non individuazione di ragioni  
da portare a conoscenza dell'organo giurisdizionale, ostate alla immediata  
conclusione del giudizio<sup>74</sup>.

Parte della dottrina<sup>75</sup>, tuttavia, partendo dal mero dato letterale secondo cui  
l'articolo 103-bis c.p.c. non sia suscettibile di essere  
tradotto come *informate sul punto le parti*, ha criticamente sostenuto che il  
verbo utilizzato dal legislatore presuppone che il giudice debba svolgere  
anche una attività di tipo passivo nei confronti delle parti costituite e quindi,  
non solo debba informare le parti sul proprio intento, ma anche rilevare  
successivamente le loro eventuali opinioni al riguardo e prenderne atto,  
interpretando l'articolo in questione estensivamente fino al punto di ritenere  
la presenza dei difensori delle parti un presupposto necessario per  
l'adozione di una sentenza in forma semplificata, pena una indubbia  
compressione del diritto di difesa e della garanzia costituzionale del  
principio del contraddittorio.

Inoltre, pacificamente appurato che l'intangibilità del diritto di difesa  
inibisce al giudice di procedere alla immediata definizione della causa ove  
ciò precluda la proponibilità di eventuali motivi aggiunti ovvero di altri

---

<sup>73</sup> Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 28 agosto 2001, n. 4561, in *Rass. Cons. Stato*, 2001, I, 1828, e  
Cons. Stato, sez. VI, 30 gennaio 2002, n. 546, in *Rass. Cons. Stato*, 2002, I, 159.

<sup>74</sup> R. GIOVAGNOLI, *opera cit.*, p. 1086-1087: *non soddisfacendo quest'onere, la parte  
non può dolersi dell'iniziativa del giudice e, dunque, della perdita di facoltà processuali  
riservatele, quale quella afferente alla teorica possibilità di proporre ancora ricorso  
incidentale, ma alle quali essa stessa non ha dato rilevanza, avendo rinunciato o  
soppressato ad esporre, nella sede propria, l'esigenza di esercitarle*; Nel senso che  
devono essere sentite solo le parti presenti si veda: Cons. Stato, sez. V, 30 dicembre 2002,  
n. 8252, in [www.giust.it](http://www.giust.it), 2003, n. 1; Cons. Stato, sez. V, 30 febbraio 2002, n. 1033, in *Cons.  
Stato*, 2002, I, 389. Nello stesso senso A. REGGIO D'ACI, *opera cit.*, p. 392.

<sup>75</sup> A. REGGIO D'ACI, *opera cit.*, p. 393.

incomberà alle parti *õsentite sul punto*<sup>76</sup>, in  
che dell'istanza cautelare, la capacità di  
rappresentare in modo esplicito la volontà di proporre detti motivi aggiunti,  
o anche ricorso incidentale, ovvero regolamento di competenza, il giudice  
dovrà diversificare la definizione della causa ad un'epoca posteriore alla  
scadenza dei termini per la relativa proposizione<sup>77</sup>; salvo che la richiesta di  
differimento non risulti manifestamente pretestuosa e, quindi, del tutto  
emulativa.

Così, in linea con quanto stabilito dalla Corte Costituzionale con la  
decisione n. 427 del 10 novembre 1999<sup>78</sup>, si deve ritenere che il giudice ha  
facoltà di *õnon accogliere una istanza di differimento dell'udienza o una  
richiesta di termine per compimento di attività di difesa, quando risulti  
esclusa, in maniera certa, la rilevanza dell'attività richiesta in relazione al  
tipo ed al contenuto della adottanda decisione della controversia e della  
posizione di interesse della parte che ha avanzato la richiesta anzidetta*.

Di conseguenza anche nel rito semplificato, in mancanza di una specifica  
richiesta di differimento ovvero disattendendone una pretestuosa, il giudice  
potrà immediatamente definire la controversia pur in pendenza del termine  
per proporre regolamento di competenza, motivi aggiunti o ricorso  
incidentale, ove ritenga la causa, secondo il suo libero convincimento,  
sufficientemente matura per la decisione in forma semplificata; con  
l'ulteriore conclusione che dovranno necessariamente trasformarsi in  
possibili motivi di appello le deduzioni che le parti avrebbero potuto ancora  
articolare, non essendo finiti i relativi termini decadenziali<sup>79</sup>.

Nell'ipotesi in cui, invece, la richiesta di differimento venga non considerata  
o malamente disattesa dal giudice, la sentenza in forma semplificata rimarrà

---

<sup>76</sup> Come nota A. TRAVI, *Sulle decisioni in forma semplificata*, in *Il foro italiano*, 2003, fasc. 12, pt. 3, p. 682: *õè controverso su quale punto le parti debbano essere ascoltate: se solo sull'eventualità che la controversia venga decisa nel merito, ovvero se anche sulla sussistenza dei presupposti, sulla completezza del contraddittorio e dell'istruttoria*.

<sup>77</sup> A. REGGIO D'ACI, *opera cit.*, p. 394, secondo l'autore, il necessario intervento delle parti in camera di consiglio avrebbe lo scopo di evidenziare al giudice quelle circostanze che, apparentemente chiare, presentano invece degli elementi di complessità non immediatamente percepibili dalla documentazione prodotta, ma comunque di importanza decisiva ai fini del decidere, *õcon la conseguenza che sarebbe anche normativamente impedito un incontrollato proliferare di sentenze brevi poi radicalmente riformate in sede di appello alla luce di un più attento esame delle problematiche sottoposte*.

<sup>78</sup> Corte Cost., 10 novembre 1999, n. 427, in *Cons. Stato*, 1999, II, 1679.

<sup>79</sup> Cfr. *Cons. Stato*, sez. V, 13 giugno 1998, n. 830, in *Rass. Cons. Stato*, 1998, I, 918.

lendo; ed in tali sensi risulterà censurabile in annullamento con rinvio al giudice di primo

grado.

Infine, sempre secondo il Consiglio di Stato<sup>80</sup>, della preventiva audizione delle parti sul punto deve esser fatta menzione nel verbale della camera di consiglio, non potendosi negare come ciò possa essere un utile elemento di documentazione<sup>81</sup>; nondimeno, quando una identica attestazione sia, invece, data direttamente nel contesto letterale della sentenza, non abbisogna di ulteriori presupposti, esprimendo, già di per sé, l'avvenuta osservanza della legge<sup>82</sup>.

## 1.2 SENTENZE SEMPLIFICATE O SENTENZE CON MOTIVAZIONE BREVE?

In dottrina, non è mancato chi ha tentato di avvicinare le decisioni in forma semplificata alle *sentenze brevi*, intendendo con tale termine esplicitamente riferirsi ad una applicazione in via generale del modello delle decisioni *con motivazione in forma abbreviata*, coniato dall'art. 19, d.l. n. 67 del 1997 per il rito speciale degli appalti pubblici, e mutuato anche dall'art. 1, comma 27, l. n. 249 del 1997 per i ricorsi avverso l'Autorità per le Garanzie nelle comunicazioni, quale strumento di semplificazione ed accelerazione processuale particolarmente idoneo a consentire una *produzione giurisdizionale più rapida e consistente sul piano della numerosità*<sup>83</sup>.

In prima battuta, si potrebbe affermare che tale opinione non appare in linea di principio contestabile soprattutto in considerazione della individuazione del precedente storico normativo, nonché della parziale analogia della disciplina processuale che, in entrambi i casi, faculta il giudice

---

<sup>80</sup> Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 28 gennaio 2002, n. 453, in *Rass. Cons. Stato*, 2002, I, 115.

<sup>81</sup> Configurandosi, in caso contrario, un difetto di procedura incidente sul diritto di difesa, con conseguente annullabilità, con rinvio, della decisione adottata dal giudice di primo grado che ne sia priva.

<sup>82</sup> Cfr. Cons. Stato, sez. V, 1 marzo 2003, n. 1131, in *Foro amm. ó Cons. Stato*, 2003, 950 s.m.

<sup>83</sup> Così G. TERRACCIANO, *Per le questioni chiare debutta la sentenza breve*, in *Guida al diritto*, fasc. n. 30, 2000, p. 78.

re la decisione di merito già all'atto della  
l'adunanza generale del Consiglio di Stato nel parere n. 16  
dell'8 febbraio 1990.

L'evidenziazione dei suindicati ambiti di similitudine non deve consentire, però, di concludere immediatamente per un'affermazione di piena coincidenza tra l'istituto della sentenza con motivazione abbreviata e quello della decisione semplificata, potendo i profili di distinzione tra i due istituti essere più rilevanti delle analogie. Ciò soprattutto per quanto riguarda la tematica certamente di maggiore spessore: quella legata alla necessità di verificare se la legge di riforma del processo amministrativo effettivamente legittimi, per le decisioni in forma semplificata, un affievolimento dell'onere del giudice di esplicitazione del processo logico-giuridico seguito per pervenire alla risoluzione delle questioni sottoposte al suo vaglio.

Il convincimento di prima impressione che si è innanzi rappresentato fonda, in primo luogo, sul rilievo che la legge attribuirebbe al giudice amministrativo la facoltà di accedere alla decisione in forma semplificata, non solo per i giudizi ordinari, ma anche in occasione dei giudizi da definire con rito speciale.

Entrambi i procedimenti, sia ordinario che speciale, possono quindi essere indifferentemente definiti, ove ne ricorrono i presupposti, con decisione resa in forma semplificata<sup>84</sup>.

Alla luce di queste prime considerazioni, la decisione in forma 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.

La tendenza a considerare le decisioni semplificate come sentenze cui si correla un ridotto onere di motivazione, analogamente a quanto accadeva per gli abrogati riti speciali, è probabilmente da ricondurre alle indicazioni espresse dall'Adunanza generale del Consiglio di Stato nel parere n. 16 dell'8 febbraio 1990.

---

<sup>84</sup> In tal senso N. PAOLANTONIO, *Tutela differenziata e processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2001, n. 4, p. 994, secondo cui il giudice amministrativo investito di una controversia rientrante tra le materie assoggettate dall'art. 4 a regime differenziato, può discrezionalmente, ove ricorrano i presupposti stabiliti dall'art. 26, decidere di *«seguire la via della decisione succintamente motivata, senza disporre, quindi, la fissazione dell'udienza di merito alla prima udienza successiva al termine di trenta giorni dalla data di deposito dell'ordinanza emessa in esito alla camera di consiglio per la discussione dell'incidente cautelare»*.

anza generale, nell'esaminare un precedente forma del processo amministrativo, ed al fine di individuare gli ambiti di possibile snellimento, non ha operato sostanziali distinzioni tra motivazione breve e decisione semplificata, riferendosi in modo sostanzialmente indifferenziato a *forme abbreviate e semplificate* di motivazione e di processo.

Invero, quanto alla forma dei provvedimenti giurisdizionali, l'Adunanza generale legittimò l'introduzione delle cosiddette ordinanze conclusive e, cioè, di *forme abbreviate e semplificate delle pronunce che decidono la lite con ordinanza, prescrivendo l'obbligo del Giudice di esternare motivazione almeno sommaria per tutte le pronunce a contenuto decisorio*.

È utile evidenziare, però, che l'aver qualificato compatibile con le prerogative di difesa delle parti un provvedimento a contenuto decisorio con motivazione *almeno sommaria* (che nella prospettiva dell'autorità giudiziaria non può che sostanziarsi in una condizione minima ineludibile), non deve indurre a ritenere che una ridotta motivazione costituisca necessariamente il connotato comune caratterizzante qualsiasi forma abbreviata e semplificata di decisione.

Al riguardo può notarsi che, come evidenziato dal massimo organo giudiziario amministrativo, l'esigenza di indirizzare *la motivazione verso criteri di sinteticità, chiarezza, e di concisione*, in controtendenza alla diffusa prassi contraria, viene indicata come una necessità di carattere generale, e non solo attinente alle decisioni brevi, ben potendo esigenze di celerità ed effettività essere assolte seguendo *altre strade, nell'ambito di forme abbreviate e semplificate di processo*; e quindi, nell'ottica di uno snellimento di tutto il procedimento giurisdizionale e non della motivazione (ovvero non solo di essa).

Prescindendo, però, dall'indagine sui modelli di semplificazione ritenuti astrattamente ammissibili, non sembra secondo alcuni autori<sup>85</sup> che il modello di decisione enunciato all'art. 9 della legge n. 205 del 2000 costituisca, soprattutto per ciò che riguarda l'onere di motivazione, una conferma di quello chiarito e specificato dalla Corte Costituzionale nella

---

<sup>85</sup> Si veda per tutti R. MONTEFUSCO, *Le decisioni in forma semplificata*, in *Il processo davanti al giudice amministrativo. Commento sistematico alla legge n. 205/2000* di Villata B. ó Sassoni R., seconda edizione, Giappichelli, 2004, p. 351.

1999, n. 427, secondo cui si sarebbe davanti ad un modello di decisione in forma abbreviata sia per la motivazione, sia per i termini di deposito e pubblicazione del dispositivo, sia perché emessa in sede di trattazione di Camera di Consiglio della domanda di sospensione<sup>86</sup>.

Questa tesi trova riscontri sia sul piano testuale, si noti, infatti, che non vi è in alcuna disposizione della legge n. 205 del 2000 il riferimento alla *motivazione in forma abbreviata*, necessitando, le decisioni semplificate, di una motivazione quantomeno succinta; sia per il fatto che la legge di riforma non si è limitata a riprodurre la previgente disciplina del rito speciale, ma, al contrario, ha novato il procedimento giurisdizionale per i riti speciali nelle *determinate materie* di cui all'art. 4, e, diversamente dall'esperienza pregressa che imponeva un vincolo di obbligatorietà, ha reso applicabile la decisione in forma semplificata come eventuale e facoltativa al ricorrere dei presupposti legislativi<sup>87</sup>.

Ulteriore argomento a sostegno di questa tesi si riscontra nella diversità di *rationes* che sottendono i due istituti.

Nel procedimento speciale di cui all'art. 19 d.l. n. 67/1997, l'attenuazione dell'obbligo di motivazione, analogamente alla dimidiazione dei termini processuali, a cui faceva seguito una compressione delle prerogative di difesa delle parti e l'applicazione della decisione abbreviata anche a questioni di non agevole soluzione, era finalizzata alla necessità di accelerare e ridurre i tempi processuali in un settore, quale quello dei lavori pubblici, estremamente delicato per i rilevanti interessi economici in gioco e per la forte ricaduta di questi sul piano occupazionale<sup>88</sup>; di contro, le disposizioni sulle decisioni semplificate contenute nella legge n. 205 del 2000 appaiono ispirate a perseguire finalità di economia processuale, consentendo che questioni che si presentino *ictu oculi* di agevole soluzione

---

<sup>86</sup> In *Rass. Cons. Stato*, 1999, II, 1679 e ss.

<sup>87</sup> Come nota anche F. F. TUCCARI, *Le decisioni in forma semplificata*, in *Il nuovo processo amministrativo* a cura di Caringella F. e Protto M., Giuffrè, 2001, p. 798: i riti abbreviati (di cui al comma 4) si presentano con caratteristiche *ab origine* diverse da quello ordinario, mentre il rito semplificato contemplato nell'art. 9 della legge n. 205 del 2000 altro non è che un rito ordinario che si semplifica in itinere a seguito della valutazione che del ricorso effettuato il collegio il quale ritenga sussistere i presupposti *ex lege* per definire il giudizio senza previo passaggio alla pubblica udienza di trattazione del merito.

<sup>88</sup> F. CARINGELLA e F. DELLA VALLE, *I processi amministrativi speciali*, Giuffrè, 1999, p. 3 e ss.

in procedimento snellito dalle formalità proprie da favorire, almeno per quelle controversie per le quali sia stata articolata istanza cautelare, celerità ed effettività di tutela<sup>89</sup>. Nessuna disposizione del nuovo coacervo normativo, nemmeno il riferimento alla *sentenza succintamente motivata*<sup>90</sup>, induce a ritenere che si debba far luogo ad un contemperamento (e/o riduzione) dell'obbligo del Giudice di rendere una compiuta motivazione come inscindibile corollario di tali modalità di semplificazione del processo.

Esclusa, pertanto, una equiparazione fra le pronunce rese ai sensi dell'art. 9, comma 1°, della legge n. 205 del 2000 e quelle dei precedenti riti speciali e caducata l'idea di identificare, secondo la tesi più accreditata, la decisione semplificata in una sentenza breve<sup>91</sup>, passiamo ora a cercare di capire cosa significhi l'espressione *motivazione succinta* nell'intenzione del legislatore.

### 1.3 PREMESSA: LA MOTIVAZIONE COME ESPLICITAZIONE DEL RAGIONAMENTO LOGICO O GIURIDICO DEL GIUDICANTE

Prima di addentrarci nella spiegazione dell'espressione *sentenza succintamente motivata* è opportuno premettere alcune nozioni di teoria

---

<sup>89</sup> Nello stesso senso F. F. TUCCARI, *opera cit.*, p: 994, il quale sottolinea che, anche con riferimento al rito speciale previgente, la dottrina (F. Caringella o F. Della Valle, *opera cit.*, p: 73) non aveva mancato di auspicare che la *brevezza della forma della motivazione non deve andare a scapito della esaustività logica o argomentativa della decisione. In tale contesto la motivazione in forma abbreviata ben può attanagliarsi a questioni complesse, dal momento che il legislatore postula esclusivamente la maturità della causa ai fini del decidere*. Differentemente da quanto, invece, oggi consentito, atteso che, alla decisione in forma semplificata, si può accedere solo per la definizione delle questioni semplici, di agevole ed immediata soluzione.

<sup>90</sup> La risposta che, prevalentemente, risulta maggioritaria in dottrina, non può che essere nel senso che la sentenza può essere breve, ma non potrà essere incompleta. In caso contrario sarebbe incostituzionale alla luce del chiaro disposto dell'art. 111 della Costituzione, secondo cui: *«tutti i provvedimenti giurisdizionali devono essere motivati»*, nell'ovvio senso di *«completamente e sufficientemente»*, e non risponderebbe, inoltre, al principio generale, sancito dall'art. 112 c.p.c., della corrispondenza tra il chiesto ed il pronunciato.

<sup>91</sup> In questo senso F. SCIARRETTA, *Appunti di giustizia amministrativa*, seconda edizione, Giuffrè, 2002, p: 254.

ricorso amministrativo, inerenti alla motivazione di

Innanzitutto, giova ricordare che l'art. 65 del regolamento di procedura presso il Consiglio di Stato (r. d. 17 agosto 1907 n. 642), riferibile anche al giudizio dinanzi ai tribunali amministrativi (art. 19, legge 6 dicembre 1971 n. 1034), elenca gli elementi che la decisione deve contenere.

Formalmente la struttura della sentenza è abbastanza semplice, è pronunciata *in nome del popolo italiano* e deve necessariamente contenere:

- *L'indicazione del Giudice* (Tribunale Amministrativo Regionale o Sezione staccata) che ha emesso la pronuncia;
- Le esatte *generalità delle parti* (il ricorrente, l'Amministrazione resistente, i controinteressati, gli interventori) e i loro difensori, con la precisazione degli estremi delle rispettive procure: laddove i soggetti intimati, o alcuni di essi, ancorché formalmente evocati in giudizio, non si siano costituiti, di ciò dovrà farsi puntuale cenno;
- La precisa *indicazione del provvedimento impugnato* e dei suoi estremi;
- Una *sommatoria ricostruzione dei fatti*, così come sono stati rappresentati dal ricorrente (succinta esposizione dei motivi di fatto e di diritto);
- La *indicazione dei motivi di gravame* che il ricorso supportano;
- Le *conclusioni* invocate dall'interessato;
- Le *prospettazioni delle controparti*, con particolare riferimento sia ad *eccezioni pregiudiziali* (inammissibilità, irricevibilità, improcedibilità,...) da queste ultime sollevate, sia eventualmente a *ricorsi incidentali* proposti dai controinteressati;
- La *motivazione*, con la quale va reso noto il ragionamento logico attraverso il quale la sentenza è stata emanata;
- Il *dispositivo*, che deve contenere le conclusioni cui il giudice è pervenuto, con ogni indicazione circa la condanna alle spese;
- L'*ordine* che la decisione sia eseguita dall'autorità amministrativa;

giorno, mese, anno e luogo<sup>92</sup> in cui fu

- La sottoscrizione del Presidente del collegio giudicante e quelle del magistrato estensore (peraltro, nell'ipotesi in cui quest'ultimo sia soggetto diverso dal relatore, di ciò la sentenza deve farsi carico di precisare).

Va ricordato che in un primo momento la sentenza andava sottoscritta da tutti i membri del collegio; oggi ciò non avviene per effetto di quanto disposto dall'art. 55 della legge n. 186 del 1982; inoltre, nella ipotesi in cui relatore ed estensore sia lo stesso presidente del collegio, è sufficiente la sola sottoscrizione di quest'ultimo.

In particolare, come è noto, il dispositivo e la motivazione costituiscono gli elementi salienti della sentenza, atteso che il primo contiene la statuizione concreta emessa dal giudice per dirimere la controversia e comporre gli interessi in conflitto, mentre la seconda dà conto dell'iter logico o giuridico che ha condotto a quella stessa pronuncia e, quindi, assolve alla funzione di esplicitare il ragionamento seguito dal giudice.

Infatti, *«la motivazione costituisce la forma, la razionale giustificazione della decisione presa: essa è la prova logica per controllare al lume della ragione la bontà di una decisione scaturita dal sentimento: è la razionalizzazione del senso di giustizia»*<sup>93</sup>.

È quello che autorevole dottrina<sup>94</sup> ha definito *«la forma che secondo Costituzione caratterizza essenzialmente il contenuto dell'atto giurisdizionale come esplicitazione del ragionamento che conduce alla sentenza: che è poi l'atto finale del giudice, vincolante per legge. Motivazione che, nella concatenazione logica degli elementi fattuali e giuridici di cui consta, non è soltanto garanzia di legalità e trasparenza della funzione giudiziaria ma esprime l'essenziale caratteristica dell'atto*

---

<sup>92</sup> Come nota F. SCIARRETTA, *Appunti di giustizia amministrativa*, Giuffrè, 2002, p: 238, il luogo si ricava implicitamente dalla sede dell'organo giurisdizionale che l'ha pronunciata. La data della deliberazione, che è diversa da quella di pubblicazione della decisione, invece, deve essere necessariamente indicata, a pena di invalidità.

<sup>93</sup> Così F. PATRONI GRIFFI, *La sentenza amministrativa*, in [www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi\\_contributi/la\\_senenza\\_amministrativa.html](http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi_contributi/la_senenza_amministrativa.html), il quale riprende F. CARNELUTTI, *Appunti sulla motivazione*, in *Riv. dir. proc.*, 1951, II, p: 88.

<sup>94</sup> G. ABBAMONTE, *Attualità e prospettive di riforma nel processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2004, fasc. 2, pp: 381-382.

...a al sistema nella sua razionalità e logicità, il

In essa<sup>95</sup> convivono due finalità: giustificare la decisione presa e documentare l'iter logico seguito per pervenire alla stessa.

Sul piano endoprocessuale della decisione della lite, la motivazione ha la funzione di spiegare alle parti, e soprattutto alla parte soccombente, le ragioni del decidere, facendo intendere appieno la portata del dispositivo e quindi facilitando eventuali impugnazioni.

Per quanto attiene alle sue funzioni extraprocessuali, oltre al fatto che su di essa possa esprimersi il giudizio della collettività, merita considerare tre aspetti funzionali della motivazione: aiutare i soggetti passivi ad intendere l'ordinamento; orientare il comportamento di tutte le amministrazioni; influenzare l'attività dei giudici futuri.

Ciò che a noi interessa, e che consente poi di esaminare, nel paragrafo seguente, la motivazione succinta, attiene allo stile con cui è redatta la motivazione.

Come afferma autorevole dottrina<sup>96</sup>, *«è importante che la sentenza sia scritta con linguaggio chiaro, con lo stile piano ed espositivo d'una lettera d'amici, salva l'obiettività del discorso e l'espunzione di colloquialismi, quali esclamazioni, punti interrogativi, eccessivo uso di aggettivi; questo perché una struttura o uno stile che rendano difficile la comprensione delle sentenze influiscono negativamente sul loro valore come fattore di diritto»*.

Sebbene la sentenza amministrativa si caratterizzi essenzialmente per la sua brevità, essendo ben lontana dalla completezza argomentativa del giudice civile e della Suprema Corte, tuttavia non raggiunge ancora i livelli di stringatezza degli *arrêts* dell'omologo francese.

Si badi comunque che la concisione della sentenza, se da un lato, ha il pregio di determinare un minor aggravio di spese e una diminuzione dei

---

<sup>95</sup> Il cui obbligo per tutti i provvedimenti giurisdizionali è principio costituzionale (art. 111 Cost.), che storicamente ha tardato ad affermarsi negli ordinamenti moderni e, in particolare, negli Stati dell'Italia preunitaria.

<sup>96</sup> F. PATRONI GRIFFI, *opera cit.*, il quale richiama anche G. PALEOLOGO e G. GORLA, *Giurisprudenza*, in *Enc. dir.*, XIX, Giuffrè, 1997, p: 507.

posito delle pronunce, dall'altro, non deve  
il contenuto qualitativo<sup>97</sup>.

In altre parole, prescindendo dalla lunghezza o meno della parte motiva della decisione, è necessario che essa, per qualunque forma di provvedimento e contenuto decisorio, venga resa in modo esaustivo, sufficiente a garantire le prerogative costituzionali di tutela giurisdizionale innanzi al giudice amministrativo, conformemente a quell'orientamento della giurisprudenza della Corte Costituzionale secondo cui la prescrizione di cui all'art. 111 è assolta se il giudice espone *«quanto basti ad individuare il processo logico o giuridico che ha seguito nel pervenire alla risoluzione delle questioni sottoposte al suo esame»*<sup>98</sup>.

In tal modo, il portato precettivo della prescrizione si correla, in via generale, all'esigenza di ossequio al principio di legalità e, nello specifico, a *«rendere più efficace e penetrante quel sindacato in caso di impugnazione»*.

#### 1.4 LA MOTIVAZIONE IN FORMA SUCCINTA

Come si è già avuto modo di constatare sommariamente nell'introduzione, la sentenza con motivazione succinta ha ricevuto dignità di istituto ordinario del processo amministrativo ad opera dell'art. 9 della legge n. 205 del 2000<sup>99</sup> che ha introdotto uno strumento per la definizione dei giudizi amministrativi di portata generalizzata, il cui evidente *favor*<sup>100</sup> emerge da altre disposizioni della medesima legge di riforma, quali l'art. 2 (concernente i ricorsi avverso il silenzio dell'amministrazione), l'art. 9,

---

<sup>97</sup> R. DEPIERO ó B. AMADIO ó M. BASSANI ó G. BRICCARELLO ó S. BONATTI ó M. BURICELLI ó I. FRANCO ó F. MARIUZZO ó F. PAOLUCCI V. ó PARISIO ó G. PERULLI ó F. ROCCO ó G. RUGGERI ó L. STEVANATO ó S. TANZARELLO, *La giustizia amministrativa: commento alla l. 21 luglio 2000, n. 205*, Giuffrè, 2000, p. 21: *«il richiamo del legislatore pare assumere il valore di una vincolante sollecitazione a non indulgere ulteriormente su vetuste abitudini, considerando lo strumento della concisione come espressione di una tecnica più moderna ed adeguata alle esigenze..delle parti che promuovono le cause»*.

<sup>98</sup> Cfr. Corte Cost. n. 143/1976, n. 68/1967, n. 4/1970, n. 89/1972.

<sup>99</sup> P. M. A. LA CAVA, *La definizione dei giudizi: le sentenze ed i provvedimenti di definizione semplificata*, in Seminario di studi della Corte dei Conti (Roma, 21-23 ottobre 2002) su *«Il giudice unico delle pensioni. Esame delle questioni suscitate dal nuovo rito introdotto con la legge n. 205 del 2000»*, in [www.amcorteconti.it/La%20Cava%20la%20definizione%20dei%20giudizi.htm](http://www.amcorteconti.it/La%20Cava%20la%20definizione%20dei%20giudizi.htm).

<sup>100</sup> Come mette in evidenza M. BRANCA, *Brevi note sulla sentenza succintamente motivata*, in *Cons. Stato*, 2002, II, p. 681.

di competenza), e lo stesso articolo 9, comma 1, concernenti le decisioni in forma semplificata anche ai giudizi innanzi alla Corte dei Conti in materia pensionistica.

Il legislatore, nell'introdurre l'istituto in esame, seguendo quanto prescritto nel parere del 6 ottobre 1994, n. 236 del Consiglio di Stato, ha dato, per la prima volta, indicazioni specifiche sul contenuto della motivazione, non limitandosi a disporre che essa fosse concisa, come era stato previsto fin dal regolamento generale giudiziario per l'esecuzione del codice di procedura civile, di quello di procedura penale e della legge sull'ordinamento giudiziario del 1865, ma ha indicato che *«la motivazione della sentenza può consistere in un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo, ovvero, se del caso, ad un precedente conforme»*<sup>101</sup>.

In linea generale, e come affermato dal parere n. 16 del 1990 dell'Adunanza Generale del Consiglio di Stato, la motivazione della sentenza non può in nessun caso essere apodittica o inadeguata: la conformazione degli interessi stabilita dal contenuto precettivo della sentenza, cioè, deve essere sempre adeguatamente giustificata sulla base di un discorso non solo manifesto, ma anche esaustivo e comprensibile, rimanendo altrimenti frustrata l'esigenza di tutela dell'interesse sostanziale della parte ricorrente vittoriosa, realizzabile solo attraverso una rigorosa determinazione, nella motivazione della sentenza, degli elementi e delle qualificazioni che hanno formato oggetto dell'accertamento giudiziale<sup>102</sup>.

Al riguardo, occorre rilevare come la Corte Costituzionale con la sentenza n. 427 del 1999<sup>103</sup>, occupandosi della sentenza breve introdotta dall'art. 19 del d. l. n. 67 del 1997 ( ma estendibile senz'ombra di dubbio alla previsione della motivazione succinta ex art. 9 della legge n. 205 del 2000), ha affermato che non vi è alcuna reciproca interdipendenza tra semplificazione

---

<sup>101</sup> Come nota F. PATRONI GRIFFI, *Istituti di semplificazione nel nuovo processo amministrativo*, in [www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi\\_contributi/istituti\\_sempli.html](http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi_contributi/istituti_sempli.html), rispetto al disegno di legge governativo (AS 2934), l'attuale formulazione delinea una diversa e più formale configurazione dell'istituto, contemplandovi l'ipotesi di manifesta fondatezza e definendo la decisione *«sentenza»* eliminando ogni riferimento a modalità di redazione semplificate (*«in calce al ricorso»*).

<sup>102</sup> Nella stessa occasione l'Adunanza Generale ha avuto modo di enunciare anche *«il criterio generale che la motivazione delle sentenze dei giudici amministrativi deve essere sintetica, chiara e concisa, onde contenere la tendenza a motivazioni con un andamento dotto e dottrinario»*.

<sup>103</sup> In *Giur. It.*, 2000, 1039.

metà della cognizione e che, pertanto, la sentenza è perfettamente idonea a definire un giudizio a cognizione piena. Anzi, secondo il Giudice Costituzionale, la semplificazione della motivazione, nei casi previsti dalla legge, è strumentale all'esigenza di garantire una ragionevole durata del processo, ai sensi dell'art. 111 Cost.

Ciò premesso, occorre, però, stabilire cosa abbia voluto intendere il legislatore con la previsione della motivazione *succinta*. Da un lato, non vi è dubbio che la motivazione, pena la violazione dell'art. 111, comma 6° Cost., per quanto breve voglia essere, deve comunque essere in grado di spiegare la regola del caso concreto su cui si fonda la decisione.

Si precisi, inoltre, che il differente tenore letterale dei commi 1 e 4 dell'art. 26 della legge TAR non faculterebbe il giudice amministrativo ad un ridotto onere di motivazione in virtù del fatto che si faccia riferimento alla decisione succintamente motivata esplicitamente per la decisione semplificata, nulla specificando per la decisione e la sentenza adottate a seguito di trattazione all'udienza pubblica, poiché la lettura dell'art. 26, comma 1 non può essere disgiunta da quella dell'art. 65, p. 3° r.d. 17 agosto 1907, n. 642, recante il *Regolamento per la procedura dinanzi alle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato*, il quale con disposizione assolutamente analoga a quella contenuta nel comma 4 dell'art. 26 della legge n. 1034 del 1971, prescrive, che la decisione, ovvero la sentenza, del giudice amministrativo debba contenere *una succinta esposizione dei motivi di fatto e di diritto*. Per giunta, in via più generale anche recentemente la dottrina non ha mancato di sottolineare che *la motivazione succinta non costituisce un quid novi nel nostro ordinamento processuale*<sup>104</sup>. Persino la giurisprudenza amministrativa, già da tempo ben

---

<sup>104</sup> L. PASANISI, *La sentenza breve in sede cautelare come modo ordinario di definizione del giudizio amministrativo* in *Foro amm. TAR*, 2002, p. 3515, ove si sottolinea che *«fermo restando il generale principio dell'obbligatorietà della motivazione di tutti i provvedimenti giurisdizionali (formalmente e sacramentalmente affermato dall'art. 111, comma 6 della Costituzione), si può affermare che la succinta esposizione della motivazione rappresenti la regola cui si deve generalmente attenere l'estensore della sentenza, sia in materia civile (cfr. art. 132 comma 2, p. 4, c.p.c., secondo cui la sentenza deve contenere «la concisa esposizione dello svolgimento del processo e dei motivi in fatto e in diritto della decisione»), sia in materia amministrativa (cfr. art. 65, p. 3, r.d. 17 agosto 1907, n. 642, secondo cui la decisione deve contenere «una succinta esposizione dei motivi di fatto e di diritto»), nonché, in materia costituzionale, limitatamente alle ipotesi di manifesta irrilevanza o infondatezza dell'eccezione di illegittimità costituzionale (cfr. comb. disp. Art.*

del processo, aveva evidenziato come la  
riferirsi a criteri di economicità dell'iter  
decisionale<sup>105</sup>.

In conseguenza di quanto affermato si è portati, dunque, a concludere<sup>106</sup> che  
il tratto caratterizzante la sentenza in forma semplificata non possa essere  
identificato nell'utilizzo di una tecnica redazionale della motivazione nella  
forma più o meno succinta (ma comunque, in ogni caso, necessariamente  
succinta), non essendo possibile enucleare dal dato normativo una  
significativa differenziazione tra la forma ordinaria e quella semplificata<sup>107</sup>.

A dire il vero, sul piano sistematico, si deve considerare che nessun  
disposizione dell'ordinamento legittima il giudice a dilungarsi  
particolarmente nella motivazione della sentenza; si pensi, ad esempio, che  
anche nell'ambito del processo civile, attorno a cui tradizionalmente  
gravitano decisioni maggiormente articolate rispetto a quelle del processo  
amministrativo, gli artt. 132, punto 4, c.p.c., e 118 disp. att., impongono un  
chiaro parametro di stringatezza: quello della concisione.

Né tanto meno sarebbe possibile disquisire di differenze meramente  
semantiche tra *õsuccintaö* e *õconcosaö*, atteso che i due aggettivi, oltre che  
sinonimi, esprimono la stessa finalità: quella che nella decisione vengano  
messi in evidenza i fatti ed i punti di diritto essenziali ai fini del decidere,  
tralasciando l'analisi particolare di aspetti della controversia con rilievo  
marginale.

Né può obiettarsi che, nel quadro della disciplina del codice di procedura  
civile, la motivazione succinta è riferita limitatamente, ai sensi dell'art. 134,  
alla forma dell'ordinanza, dal momento che nel processo amministrativo, il  
citato art. 65 reg. proc., esplicitamente prevede la forma succinta per

---

18 comma 4, ed art. 24 comma 1 della legge 11 marzo 1953 n. 87, secondo cui *õle ordinanze sono succintamente motivateö*).

<sup>105</sup> Cfr., per tutte, Cons. Stato, sez. V, 12 settembre 1992, n. 802, in *Rass. Cons. Stato*, 1992, I, 1096.

<sup>106</sup> R. MONTEFUSCO, *Le decisioni in forma semplificata*, in *Il processo davanti al giudice amministrativo. Commento sistematico alla legge n. 205/2000* di Villata B. ó Sassoni R., seconda edizione, Giappichelli, 2004, p. 354.

<sup>107</sup> DE PAOLIS M., *Le ordinanze cautelari tra tradizione e innovazione*, relazione al convegno *õI provvedimenti cautelari nel nuovo processo amministrativoö*, Roma 21 marzo 2002, in [www.arsg.it](http://www.arsg.it): *õsi tratta di una sentenza che ha la stessa dignità di una sentenza ordinaria soltanto che i presupposti per cui può essere emessa consentono al magistrato estensore di articolare la motivazione in un numero contenuto di pagineö*.

giudice amministrativo, incluse quelle in forma

Né tanto meno sarebbe possibile predeterminare in astratto, tramite prescrizione legislativa, quanto ponderosa debba essere la parte motiva della decisione giurisdizionale, dovendo essa essere sufficiente a spiegare la regola del caso concreto che contiene.

Venendo propriamente ed esaminare cosa debba intendersi con l'aggettivo *«succinta»*, non si vuole certo alludere ad un obbligo in capo al giudice di contenere la prosa dell'estensore inducendolo ad evitare diffusioni narrative o azzardate costruzioni sintattiche; indicazioni concrete sul significato da dare a questo termine sono ricavabili dalla formulazione della seconda parte del novellato art. 26, comma 4 della legge n. 1034 del 1971.

In virtù di tale disposizione, il giudice amministrativo può motivare la decisione di un ricorso manifestamente fondato, ovvero irricevibile, inammissibile, improcedibile o infondato con *«un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo»*.

La locuzione *«sintetico riferimento»*, ancora una volta non può essere interpretata nel senso di consentire al giudice amministrativo di assolvere in maniera ridotta all'obbligo di motivazione, che rimarrebbe sacrificata al solo fine di favorire esigenze di accelerazione del rito, per giunta nell'ambito di controversie di agevole soluzione; così come, dal punto di vista meramente letterale, l'aggettivo *«sintetico»* è sempre espressione, della stessa finalità di cui sopra, vale a dire quella di focalizzare la motivazione sugli accertamenti e sulle questioni risolutive ai fini della decisione della controversia, omettendo l'analisi di elementi marginali<sup>108</sup> oltre che, ovviamente, di inutili digressioni, pleonasmi, citazioni dottrinarie ed ogni altro elemento non strettamente necessario<sup>109</sup>.

---

<sup>108</sup> Si intende con ciò riferirsi al mero resoconto del fatto, al comportamento processuale delle parti, come pure al tradizionale riassunto dei motivi del ricorso; e cioè a quelle circostanze che possono essere comunque desunte *per relationem* dagli atti di causa. Più propriamente, ci si intende riferire a quella parte della decisione che suole definirsi anche come *«giustificazione»*; e cioè, citando A. ANDREANI, *La motivazione della sentenza amministrativa*, in *dir. proc. amm.*, 1986, p. 8, la *«esposizione dei fatti che costituiscono i presupposti processuali e l'interpretazione ed analisi dei fatti che sono rappresentati nel processo e posti a fondamento delle domande prospettate»* dalle parti.

<sup>109</sup> L. COSSU, *Osservazioni a prima lettura sulla l. 21 luglio 2000 n. 205 (Disposizioni in materia di giustizia amministrativa)*, in *Cons. Stato*, 2000, fasc. 7-8, pt. 2, p. 1524. R. MONTEFUSCO, opera cit., p. 366: *«nella specifica ipotesi delle decisioni in forma semplificata discende che una questione potrà qualificarsi come effettivamente risolutiva»*.

Il positivo della disposizione in esame si dirige, sostanzialmente opposto rispetto a quello che legittimerebbe il giudice amministrativo ad argomentare la decisione in modo sbrigativo, escludendo la possibilità che si generi la tendenza verso una *miniaturizzazione* della motivazione che fa da cornice a sentenze *telegrafiche* o *francobollo*<sup>110</sup>.

In altre parole, la norma si propone di facultare il giudicante ad incentrare la propria attenzione, e, dunque, la motivazione, su quelle questioni la cui definizione si riveli idonea a risolvere l'intera controversia. La *ratio*, pertanto, non è, quella di svilire il contenuto della motivazione, bensì, di esaltarne la centralità del ruolo prescrivendo che, per le questioni *manifeste*, l'intero corpo della decisione *giurisdizionale* possa, ma non necessariamente debba<sup>111</sup>, riassumersi negli accertamenti di fatto (data di proposizione del ricorso, esistenza di una sentenza antecedente sul

---

*solamente nel caso in cui non comporti l'assorbimento di un profilo di doglianza, il cui eventuale accoglimento sarebbe suscettivo di determinare un effetto vincolante sulla conseguente attività rinnovatoria più ampio di quello scaturente dal solo profilo di illegittimità accertato dal giudice amministrativo.* G. BARBAGALLO, *La decisione in forma semplificata*, in *Cons. Stato*, 2004, fasc. 9, pt. 2, p. 1927: *la motivazione in forma semplificata importa uno stile tendenzialmente uniforme, essenziale, privo di obiter dicta, che risponde all'esigenza di concisione sempre raccomandata dal legislatore; la regola di diritto emerge con maggiore chiarezza e la finalità propria della giurisprudenza dell'uniforme interpretazione della legge nelle sue funzioni di certezza del diritto (prevedibilità delle conseguenze giuridiche di un comportamento), eguaglianza dei soggetti di fronte alla legge (eguale applicazione della legge in eguale situazione), unità del diritto nello Stato (eguale applicazione della legge da parte di tutti i giudici) è meglio soddisfatta.*

<sup>110</sup> A. LAMBERTI, *Le decisioni in forma semplificata*, in *Verso il nuovo processo amministrativo. Commento alla l. 21 luglio 2000 n. 205*, a cura di Cerulli Irelli V., Giappichelli, 2000, p. 341.

<sup>111</sup> Così R. MONTEFUSCO, *opera cit.*, p. 383, secondo cui il giudice amministrativo può decidere in sede cautelare una questione che si appalesi come risolutiva e manifesta anche con una sentenza ordinaria (cioè redatta nel pieno ossequio delle forme indicate dall'art. 65 reg. proc.) ove ritenga opportuno soffermarsi su puntualizzazioni di fatto e di diritto a stretto rigore non necessarie. L. PASANISI, *La realizzazione del risultato nel giudizio amministrativo: la sentenza breve in sede cautelare*, in [www.giustiziaamministrativa.it/documentazione/studi\\_contributi/Pasanisi1.htm](http://www.giustiziaamministrativa.it/documentazione/studi_contributi/Pasanisi1.htm), è di avviso contrario, ritenendo che la norma in esame, pur attribuendo ai giudici di primo e secondo grado un potere discrezionale di valutazione circa la sussistenza in concreto dei presupposti per la decisione in forma semplificata, imponga come conseguenza vincolata ed automatica un dovere (dedotto dall'uso del tempo indicativo *decidono*, che, sempre secondo l'autore, non lascerebbe spazio ad altre opzioni valutative) in capo all'organo decidente di emanare una sentenza succintamente motivata. Dello stesso avviso A. GOMEZ DE AYALA, *Considerazioni sul sistema processuale amministrativo nazionale e il principio del giusto processo fra Costituzione e ordinamento comunitario*, in *Il Cons. Stato*, 2004, fasc. 12, pt. 2, p. 2597, secondo cui si tratta di un obbligo del collegio e non di una opzione. In senso contrario P. STELLA RICHTER, *Il principio di concentrazione nella legge di riforma della giustizia amministrativa*, in *Giust. civ.*, 2000, I, 12, p. 437; M. A. SANDULLI, *Le nuove misure di snellimento del processo amministrativo nella l. n. 205 del 2000*, in *Giust. civ.*, 2000, II, 12, p. 447.

intendere, errore di fatto riconosciuto dalla  
diritto (relativa citazione della corrispondente  
disposizione di legge) occorrenti per dirimere il punto risolutivo, e motivare  
al riguardo<sup>112</sup>.

Il giudice amministrativo, pur nella sinteticità, non potrà trascurare di  
appalesare l'iter logico giuridico seguito, in senso conoscitivo e in senso  
valutativo, per pervenire alla decisione, come postulato necessario sia per  
gli obblighi di trasparenza e intelligibilità verso le parti, sia, ancora, per  
rendere possibile la valutazione circa l'opportunità di esperire eventuali  
mezzi di impugnazione, sia, infine, per consentire al giudice di secondo  
grado il necessario sindacato sulla sentenza impugnata, che proprio  
attraverso una esaustiva, ancorché sintetica, motivazione può  
compiutamente e proficuamente esercitarsi<sup>113</sup>.

Merita menzionare quell'orientamento dottrinale<sup>114</sup> secondo il quale la  
norma in esame introdurrebbe nel sistema due importanti novità. Da un lato,  
essa, mediante il riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto decisivo,  
avrebbe in realtà tipizzato la deroga (finora operante solo in via di prassi)  
all'ordine di trattazione delle questioni già contemplato negli artt. 64 e.  
Proc. Cons. Stato e 276 c.p.c., secondo cui il giudice muove, gradatamente,  
dall'esame delle questioni pregiudiziali di natura processuale, a quelle  
pregiudiziali di merito per giungere a quelle di merito prospettate nel  
ricorso, degradandolo da rigoroso<sup>115</sup> a *criterio indicativo di  
opportunità*<sup>116</sup>. Tale norma, in altri termini, secondo questa impostazione,  
avrebbe consentito un incentramento esclusivo della motivazione sugli  
accertamenti e le statuizioni necessari a dirimere la questione risolutiva

---

<sup>112</sup> L. PASANISI, *opera cit.*, secondo l'autore *il sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo, ovvero, se del caso, ad un precedente conforme*, autorizza una motivazione ancor più stringata, *di contenuto praticamente simile a quello di un'ordinanza cautelare, anche se la forma semplificata della decisione deve comunque contenere una congrua ed idonea motivazione delle argomentazioni svolte e condivise dal giudice* (cfr. C.d.S., sez. V, 28 giugno 2002, n. 3573).

<sup>113</sup> A. GOMEZ DE AYALA, *opera cit.*, p: 2600. in termini non difforni R. JUSO, *Lineamenti di giustizia amministrativa*, terza edizione, Giuffrè, 2001, p: 411.

<sup>114</sup> R. MONTEFUSCO, *opera cit.*, p: 358 e ss.

<sup>115</sup> Cfr. A. M. SANDULLI, *Il giudizio innanzi al Consiglio di Stato ed ai giudici subordinati*, Jovene, 1963, pp: 392 e ss.

<sup>116</sup> F. PATRONI GRIFFI, *opera cit.*

e prerogative di difesa delle parti<sup>117</sup> finendo per  
zionale dell'assorbimento dei motivi.

L'interpretazione riportata consentirebbe di contemperare le esigenze acceleratorie del procedimento giurisdizionale con la necessità che l'accesso al rito semplificato non incida in maniera pregiudizievole sulle prerogative di tutela giurisdizionale garantite dall'ordinamento innanzi agli organi di giustizia amministrativa, consentendo ad una motivazione, seppur stringata, contenente la delibazione della questione di fatto o di diritto ritenuta risolutiva, di essere al tempo stesso puntuale per quanto riguarda l'accertamento della conformità a legge delle concrete modalità di esercizio del potere da parte della pubblica amministrazione.

Secondo questa ricostruzione<sup>118</sup>, la normativa in questione imporrebbe anzitutto al giudice amministrativo di dover esplicitare in motivazione, o almeno rendere chiaramente desumibili, le ragioni logico o giuridiche che suffragano la qualificazione di una determinata questione come risolutiva; tale esplicitazione, si renderebbe, infatti, necessaria al fine di consentire la verifica dei presupposti di ammissibilità del rito semplificato a sindacarsi in sede di un eventuale giudizio di appello.

Quanto precisato attiene ovviamente alle sole decisioni di merito, dal momento che le questioni relative alla sussistenza dei presupposti processuali ed alle condizioni dell'azione sono da considerare *in re ipsa* risolutive, in quanto si sostanziano in una declaratoria di inammissibilità, improcedibilità o irricevibilità del ricorso.

Dall'altro lato, l'art. 9 della legge n. 205 del 2000, consentendo al Collegio di motivare anche mediante il riferimento ad un precedente conforme, avrebbe introdotto la motivazione *per relationem*, così realizzando una omogeneizzazione tra processo e procedimento amministrativo, il quale già da tempo codifica l'istituto nell'art. 3, comma 4° della legge n. 241 del 1990.

Tuttavia mancano ancora precisazioni dottrinali o giurisprudenziali sul punto, non apparendo chiara la natura del precedente che dovrebbe bastare come supporto motivazionale di una decisione in forma semplificata.

---

<sup>117</sup> In questo senso R. MONTEFUSCO, *opera cit.*, p: 361; F. SCIARRETTA, *Appunti di giustizia amministrativa*, seconda edizione, Giuffrè, 2002, p: 255.

<sup>118</sup> R. MONTEFUSCO, *opera cit.*, p: 361.

...e non di un qualsiasi precedente possa e debba  
...line solitaria che in quanto tale, specie se  
riguardante una singola fattispecie contenziosa, soprattutto di fresca  
insorgenza, non giustifica che la si consideri come prova certa di una  
sopraggiunta...primaveraö<sup>119</sup>.

Si ritiene debba trattarsi, se non di un vero e proprio indirizzo  
giurisprudenziale consolidato e pacifico, quantomeno di una pronuncia che  
abbia già affrontato e risolto una questione identica<sup>120</sup> e non soltanto simile,  
dato che in tal caso sarebbe pur sempre necessaria una valutazione  
comparata, con la conseguente descrizione in motivazione degli elementi di  
somiglianza e quindi si creerebbe uno snaturamento delle caratteristiche di  
celerità proprio di questo tipo di sentenza.

Si rilevi che, in linea di principio, anche per le cause che si concludono con  
l'audienza pubblica, non sussistono ragioni ostative a che il giudice assolva  
all'obbligo di rendere la motivazione della propria decisione mediante  
pedissequa duplicazione della parte motiva di un precedente, fatto che già  
nella prassi ricorre assai di frequente<sup>121</sup> e che la legge sembrerebbe  
legittimare espressamente.

È necessario, tuttavia, al fine di consentire, anche in ipotesi di un eventuale  
appello, un effettivo sindacato sulla correttezza di una decisione adottata in  
modo così peculiare, che il giudice amministrativo dia conto, in modo  
esplicito, di quali siano le ragioni ed i presupposti di diritto che lo hanno  
indotto a ritenere la fattispecie concreta oggetto di controversia identica  
(ovvero quanto meno assimilabile) a quella del precedente di cui si  
recepisce il principio, e ciò assume particolare rilevanza, soprattutto in  
quelle ipotesi in cui il precedente richiamato proviene da un diverso organo

---

<sup>119</sup> N. SAIITA, *Sistema di giustizia amministrativa*, Giuffrè, 2005, p: 195, dello stesso  
autore, *I giudizi in camera di consiglio nella giustizia amministrativa*, Giuffrè, 2003, p:  
327.

<sup>120</sup> F. G. SCOCA, *Giustizia amministrativa*, Giappichelli, 2003, p: 233; F. MARIUZZO,  
*Commento all'art. 9*, in De Piero R. ó Amadio B. - Bassani M. ó Briccarello G. ó Monatti  
S. ó Buricelli M. ó Franco I. ó Mariuzzo F. ó Paolucci F. ó Parisio V. ó Perulli G. ó Rocco  
F. ó Ruggeri G. ó Stevanato L. ó Tanzarello S., *La giustizia amministrativa. Commento alla  
l. 21 luglio 2000, n. 205*, a cura di Italia V., Giuffrè, 2000, p: 254.

<sup>121</sup> A titolo di esempio, si vedano le decisioni del Tar Campania. 1) sez. I, n. 1212 del 20  
aprile 1998; 2) sez. II, n. 2445 del 27 luglio 1998; 3) sez. II, n. 1353 del 29 maggio 1997,  
tutte riportate in *estenso* rispettivamente in *Rass. TAR*, 1998, I, 2685; 1998, I, 3810; 1997,  
I, 2712.

a di immediata reperibilità solo in massima)  
i un orientamento pacifico.

La motivazione della decisione semplificata può inoltre limitarsi al mero richiamo del precedente conforme anche laddove, in presenza dell'«apporto chiarificatore offerto dalla giurisprudenza sul thema decidendum», il comportamento processuale delle parti sia stato tale da non introdurre «argomentazioni di segno contrario tali da giustificare un ripensamento del giudicante rispetto alle conclusioni alle quali è già pervenuta la giurisdizione»<sup>123</sup>.

Concludendo sul punto è utile evidenziare come la conformità con il precedente vada vista con riguardo al convincimento del giudice, formatosi attraverso le normali regole logiche e psicologiche, in procinto di emettere la sentenza in forma semplificata; tale confronto con esito positivo basterebbe, dunque, a norma di legge, ad autorizzare il collegio a ritenersi sollevato dall'obbligo di una dettagliata ed esaustiva esposizione delle ragioni del suo decidere.

Come ulteriore corollario, si tenga presente che il «precedente conforme» in parola non potrebbe esser costituito a sua volta da una sentenza in forma semplificata, la cui succinta motivazione, dato che la emittenda sentenza in forma in forma semplificata si rifà in sostanza alla motivazione che supporta il precedente conforme richiamato, non consentirebbe da sola di legittimare ulteriori pronunce della stessa tipologia, le quali dovrebbero poter contare su una anteriore approfondita valutazione di una identica fattispecie contenziosa<sup>124</sup>.

## 1.5 L'EFFETTO CONFORMATIVO DELLA SENTENZA IN FORMA SEMPLIFICATA

---

<sup>122</sup> Non è prescritto che il «precedente conforme» provenga dalla stessa autorità giurisdizionale né che sia stato formato presso un giudice di pari grado o di grado superiore, ben potendo essere utilizzata una pronuncia di una magistratura di minor livello.

<sup>123</sup> I corsivi si riferiscono a TAR Puglia-Bari, sez. I, 17 gennaio 2001 n. 17.

<sup>124</sup> N. SAITTA, *opera cit.*, p: 195. Di avviso contrario M. DE PAOLIS ó V. MASCELLO ó N. PAOLANTONIO ó R. E. MARCHESE ó E. MICOCCHI ó G. SCHETTINO, *Il nuovo processo amministrativo integrato con i primi orientamenti giurisprudenziali*, Cedam, 2001, p: 135.

1.3, una delle due funzioni della sentenza extraprocessuale di conformazione del futuro comportamento dei pubblici poteri, con la conseguenza che il valore di precedente della sentenza amministrativa, pur in un sistema come il nostro che non conosce lo *stare decisis* si fa più pregnante di quanto non sia per la sentenza civile.

La peculiarità della sentenza amministrativa risiede, infatti, a differenza della sentenza civile, nella funzione di conformazione del futuro comportamento dell'amministrazione e il suo effettivo contenuto decisorio scaturisce dalle ragioni di fatto e di diritto assunte dal giudice, *non tanto come elemento di giustificazione razionale della decisione, ma come elemento di qualificazione e giudizio sull'esercizio del potere amministrativo*<sup>125</sup>. E nel processo amministrativo ciò si connota in maniera così penetrante e peculiare da risultare sintetizzato nella notoria formula secondo cui *il giudicato si forma sulla motivazione*.

L'effetto conformativo della sentenza si svolge con riferimento alla vicenda dedotta in giudizio, nel senso che l'amministrazione, nell'adeguarsi alla sentenza, dovrà tener presente, al di là del dispositivo, quella parte precettiva, volta a orientare l'ulteriore attività amministrativa, contenuta in motivazione e che potrà eventualmente essere integrata in sede di giudizio di ottemperanza.

Orbene, è palese che anche il procedimento di definizione del giudizio in forma semplificata, ed il contenuto motivo della relativa decisione, debbano necessariamente risultare idonei a determinare un effetto conformativo<sup>126</sup> della sentenza di portata del tutto analoga a quello che sarebbe scaturito da una decisione adottata con il procedimento ordinario.

Le disposizioni in tema di semplificazione delle decisioni implicano certamente il *favor* del legislatore in merito allo snellimento dei tempi e

---

<sup>125</sup> Così A. ANDREANI, *La motivazione della sentenza amministrativa*, in *Dir. proc. amm.*, 1986, p: 17.

<sup>126</sup> F. PATRONI GRIFFI, *La sentenza amministrativa*, in [www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi\\_contributi/la\\_sentenza\\_amministrativa.html](http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi_contributi/la_sentenza_amministrativa.html): *«la funzione di conformazione del futuro comportamento dell'amministrazione è tipica della sentenza amministrativa e la differenza dalla sentenza civile. Tale effetto conformativo della sentenza si svolge con riferimento alla vicenda dedotta in giudizio, nel senso che l'amministrazione, nell'adeguarsi alla sentenza, dovrà tener presente, al di là del dispositivo, quella parte precettiva, volta a orientare l'ulteriore attività amministrativa, contenuta in motivazione e che potrà eventualmente essere integrata in sede di giudizio di ottemperanza».*

Ma altrettanto sicuramente, gli accertamenti della  
tenuto motivo devono dimostrarsi pienamente  
satisfattivi per le parti in lite e, quindi, del tutto idonei a legittimare l'attività  
dell'amministrazione, ovvero ad orientarne in modo sostanziale la  
successiva attività rinnovatoria.

È invero, pacificamente acquisito in dottrina ed in giurisprudenza che la  
funzione fondamentale della motivazione, oltre a quella di esternazione del  
ragionamento logico seguito dal giudice, è quella di determinare l'ampiezza  
ed il contenuto del dispositivo, tanto da costituire l'unico canone  
interpretativo per connotarne l'ampiezza degli effetti, al di là della portata  
costitutiva del mero annullamento.

Tutto ciò non costituisce una esclusività del processo amministrativo, ma è  
certamente in tale ambito che la limitatezza di un dispositivo, con l'unica  
secca alternativa di accoglimento ovvero di rigetto del ricorso, consente  
massimamente di trarre dalla motivazione una pluralità di indicazioni sulla  
legittimità delle concrete modalità di esercizio del potere da parte  
dell'amministrazione.

È del tutto evidente che, se alla definizione della causa si addivene in  
maniera più spedita attraverso il procedimento semplificato, cui peraltro il  
giudice amministrativo accede indipendentemente dalla richiesta delle parti  
e dal loro eventuale consenso, certamente non è tollerabile che la portata  
precettiva e conformativa del giudicato risulti limitata da accertamenti  
sommari e, conseguentemente, da statuizioni svilite di contenuto.

## 1.6 QUESTIONI PROCEDURALI E PROFILI CRITICI

Una volta analizzate le caratteristiche salienti della decisione in forma  
semplificata prevista dall'art. 9 della legge n. 205 del 2000, occorre  
soffermarsi sulle conseguenze che si producono qualora la sentenza  
succintamente motivata venga pronunciata in assenza dei relativi  
presupposti e quali siano i profili problematici che l'impatto di questa  
disciplina ha determinato sul sistema di giustizia amministrativa.

questione è stata affrontata dalla IV sezione del Consiglio di Stato, 7 luglio 2002, n. 3929<sup>127</sup>.

Ad avviso del Collegio, in caso di decisione di primo grado in forma semplificata omissiva di alcuno dei suddetti adempimenti procedurali o che non abbia adeguatamente valutato la sussistenza dei medesimi, le conseguenze variano a seconda del tipo di vizio che viene in considerazione.

- A. In caso di incompletezza del contraddittorio e, più in generale, di violazione del diritto di difesa di una delle parti la decisione sarà senz'altro appellabile e, in applicazione dell'art. 35 della legge n. 1034 del 1971, il Consiglio di Stato potrà annullarla con rinvio al primo giudice per difetto di procedura<sup>128</sup>.
- B. In caso di incompletezza dell'istruttoria, l'omissione di accertamenti istruttori da parte del TAR non concreta un vizio di procedura e non richiede, peraltro, rinvio al tribunale medesimo, spettando al Consiglio di Stato, qualora l'omissione venga specificamente rilevata come vizio della sentenza, provvedere agli accertamenti non effettuati.
- C. In caso di sentenza del TAR che abbia erroneamente dichiarato (manifestamente) irricevibile, inammissibile o improcedibile il ricorso, il Consiglio di Stato trattiene la causa per l'esame del merito e non la rinvia al giudice di primo grado<sup>129</sup>, dal momento che, come statuito dall'Adunanza Plenaria<sup>130</sup>, occorre interpretare restrittivamente le espressioni contenute nel primo comma dell'art. 35 della legge n. 1034 del 1971, circa le ipotesi di rinvio al primo giudice *non ogni volta che la pregressa fase del processo abbia dato luogo ad una pronunzia diversa da quella di merito, ma solo*

---

<sup>127</sup> In *Urb. e app.*, 2003, 340, con nota di F. F. TUCCARI, *Decisioni in forma semplificata e ruolo delle parti*.

<sup>128</sup> Ipotesi di questo tipo sono ravvisabili nel caso non siano stati ritualmente evocati in giudizio tutti i litisconsorti necessari, di mancata audizione delle parti sul punto, di mancata concessione di termini di difesa per la proposizione di regolamento di competenza, motivi aggiunti, ricorso incidentale. Si veda, per il caso di mancanza di integrità del contraddittorio, Cons. Stato, sez. VI, 19 luglio 1999, n. 997, in *Cons. Stato*, 1999, I, 1199; C.G.A., 14 marzo 2000, n. 96, in *Cons. Stato*, 2000, I, 745; per il caso di violazione del diritto di difesa, Cons. Stato, sez. V, 20 luglio 2000, n. 3860, in *Cons. Stato*, 2000, I, 1702; C.G.A., 15 marzo 1999, n. 27, in *Cons. Stato*, 1999, I, 301.

<sup>129</sup> Per l'erronea declaratoria di irricevibilità e inammissibilità, Cons. Stato, sez. VI, 17 ottobre 1988, n. 1152, in *Cons. Stato*, 1988, I, 1260; Cons. Stato, sez. VI, 24 febbraio 1981, n. 84, in *Cons. Stato*, 1981, I, 309; Cons. Stato, sez. VI, 30 settembre 1980, n. 794, in *Cons. Stato*, 1980, I, 1194; per l'erronea declaratoria di improcedibilità, Cons. Stato, sez. V, 8 febbraio 1988, n. 54, in *Foro amm.*, 1988, 106.

<sup>130</sup> Cons. Stato, Ad. Plen., 7 luglio 1978, n. 22, in *Cons. Stato*, 1978, I, 944 e della stessa, 4 luglio 1978, n. 21, in *Cons. Stato*, 1978, I, 940 e 30 giugno 1978 n. 18, in *Cons. Stato*, 1978, I, 935.

atto, per esplicita statuizione del giudice, la  
53 c.p.c.), oppure quando il giudizio svolto in  
prime cure presenti vizi o lacune tali da comportare la nullità dell'intero  
procedimento o di una parte di esso o della sentenza (art. 354 c.p.c.)ö.

- D. Nel caso, infine, di una sentenza TAR che abbia erroneamente dichiarato (manifestamente) fondato oppure (manifestamente) infondato il ricorso, è sufficiente che il soccombente si dolga dell'erroneità della sentenza di primo grado, chiedendo un nuovo giudizio di merito sulla controversia, perché l'intera materia del contendere si devolva al giudice di secondo grado, naturalmente nei limiti del *tantum devolutum quantum appellatum*, e così anche nei casi di carenza di motivazione, che non comportano annullamento con rinvio al giudice di primo grado, ma sono semplicemente causa di integrazione della motivazione da parte del Consiglio di Stato ed in quelli di mancata pronuncia del giudice di primo grado su determinate censure, che non integrano il vizio di procedura di cui all'art. 35 della legge n. 1034 del 1971, ma solo un difetto di motivazione, sul quale può provvedere il giudice di secondo grado in forza dell'effetto devolutivo dell'appello<sup>131</sup>.

Non è, per vero, difficile prevedere che l'innesto di un istituto così peculiare, come la sentenza semplificata, in un sistema di giustizia amministrativa in cui primeggiano non poche lacune e mancanze di disciplina, ha fatto sorgere dei problemi di coordinamento ed incertezze interpretative, che potranno essere risolti solamente con il contributo chiarificatore e costruttivo da parte della giurisprudenza.

Ad una prima lettura, lungi da qualsiasi tipo di ambizione di completezza, si possono indicare alcuni dei profili problematici più evidenti e salienti, o su cui si è già soffermata l'attenzione dei primi commentatori.

Può notarsi, in primo luogo, che l'art. 3 della legge n. 205/2000 non precisa se, in ipotesi di camera di consiglio fissata *òd'ufficioö* dal Presidente della Sezione, o da un suo delegato, a seguito di esperimento di esame istruttorio, il Collegio possa allontanarsi dalla decisione di tipo monocratico e rimettere la causa sul ruolo ordinario per la trattazione con la ritualità della chiamata all'udienza pubblica.

---

<sup>131</sup> Così Cons. Stato, sez. IV, 12 luglio 2002, n. 3229, in *Rass. Cons. Stato*, 2002, I, 1577.

è sicuramente da preferire. È ciò perché, sul piano procedurale, la decisione monocratica è certamente priva di qualsiasi connotato decisorio e, come tale, è da ritenere sempre revocabile; dal punto di vista sostanziale, poi, risulta evidente e chiaro che la definitiva valutazione che il giudice compie sulla sussistenza dei presupposti del rito semplificato deve necessariamente riferirsi anche a tutte le ulteriori deduzioni e le articolazioni istruttorie acquisite successivamente nel tempo, alla prima deliberazione effettuata in sede monocratica.

Nonostante opinioni discordi di alcuni autori<sup>132</sup>, la giurisprudenza<sup>133</sup>, sulla scorta di una presunta strumentalità della definizione immediata rispetto alla domanda cautelare, ritiene che, in difetto di un'espressa prescrizione, si possa accedere alla decisione in forma semplificata anche durante il periodo di sospensione feriale dei termini processuali.

Di particolare rilievo è il tema relativo alla possibilità di poter procedere, o meno, a definire il giudizio con sentenza semplificata anche in quei casi in cui il Collegio abbia proceduto ad ordinare l'integrazione del contraddittorio, rinviando la decisione.

La questione riveste la massima importanza, atteso che al giudice è consentito addivenire alla definizione in forma semplificata solamente *nel rispetto della ed accertata la completezza del contraddittorio*.

La tesi negativa è fondata sul tenore letterale della combinazione disposta tra il nono e l'undicesimo comma dell'art. 21 della legge TAR così come novellato dall'art. 1 della legge n. 205 del 2000, che sembrerebbe riferirsi *alla data di fissazione dell'audienza pubblica per la trattazione del ricorso*<sup>134</sup>. Tale prospettazione determinerebbe l'inconveniente, di dover prefigurare anche una sorta di corsia preferenziale per la fissazione del merito delle cause che siano state introitate con instaurazione parziale del contraddittorio.

---

<sup>132</sup> Si veda R. MONTEFUSCO, *Le decisioni in forma semplificata*, in *Il processo davanti al giudice amministrativo. Commento sistematico alla legge n. 205/2000* di Villata B. e Sassoni R., seconda edizione, Giappichelli, 2004, p. 387, secondo il quale, in difetto di una esplicita disposizione di legge, resta preclusa una interpretazione estensiva o additiva dell'art. 5 della legge n. 742/1969, essendo il provvedimento decisorio finale privo di un contenuto cautelare.

<sup>133</sup> Così TAR Piemonte, sez. I, 6 settembre 2001, n. 1671, in *Rass. TAR*, 2001, I, 3686.

<sup>134</sup> Di avviso contrario è G. TERRACCIANO, *Per le questioni chiare debutta la sentenza breve*, in *Guida al diritto*, 2000, fasc. 30, p. 79.

che la questione deve essere valutata non solo generale, ma anche con riferimento al tema della definitività, o meno, dei provvedimenti cautelari interinali adottati in maniera contestuale all'ordinanza con cui il giudice dispone l'integrazione del contraddittorio, ai sensi del nono comma dell'art. 21: la legge prescrive, infatti, espressamente che il giudice *«adotta ove ne sia il caso, le misure cautelari interinali»*.

In favore dell'indicata tesi restrittiva, potrebbe addursi l'argomento che nella nuova formulazione del nono comma dell'art. 21, il legislatore abbia voluto semplicemente riferirsi a *«misure cautelari interinali»* che esplicino, come usualmente, efficacia fino alla decisione di merito, pur consentendo, nelle more, l'adempimento degli incombeni di integrazione del contraddittorio.

Così ragionando, però, non si spiegherebbe la *ratio* dell'espressa precisazione circa il potere di adottare dette cautele contestualmente all'ordine di integrazione del contraddittorio; e la relativa disposizione risulterebbe superflua e priva di significato, nulla aggiungendo alla disciplina generale sui provvedimenti cautelari.

La tesi contraria, invece, si basa sul presupposto che il legislatore, in considerazione dell'esigenza pregiudiziale di pienezza del contraddittorio, abbia voluto garantire a tutti i controinteressati le prerogative di tutela giurisdizionale, anche in sede cautelare; in questa ottica, i provvedimenti cautelari interinali avranno efficacia solamente fino alla successiva camera di consiglio di trattazione dell'istanza cautelare in contraddittorio con tutte le parti necessarie, luogo, in cui, peraltro, non sembrano sussistere ragioni di natura sistematica per configurare preclusioni processuali in ordine alla valutazione della sussistenza delle condizioni di ammissibilità per una definizione di merito in forma semplificata.

Questa eventualità potrebbe delinarsi in modo non difforme da quella che si determina nel momento in cui il giudice dispone il differimento della causa in correlazione alla richiesta di termine per la proposizione di motivi aggiunti, ricorso incidentale e regolamento di competenza.

Come sottolineato da parte della dottrina, la disciplina differenziata per le due ipotesi appena comparate è sospettata di incostituzionalità per

trattamento atteso non sussistere una diversità  
persino che l'ammissibilità del ricorso, ai sensi  
dell'art. 1 della legge n. 205/2000, resta assoggettata all'assolvimento  
dell'onere di notifica *almeno ad alcuno* dei controinteressati.

Altra questione pare consistere nella applicabilità delle disposizioni sulle  
decisioni semplificate ai processi amministrativi speciali. Con tale termine  
non si vuole fare riferimento a quelli tipizzati dalla legge n. 205 del 2000 in  
tema del silenzio (art. 2), né quelli relativi a determinate materie (art. 4), i  
quali sono definiti *ex lege* da decisioni in forma semplificata, sebbene  
divergenti da quella *ex art. 9* o per i presupposti, o per il procedimento  
sotteso.

Il tutto sembra riguardare eventuali riti successivi alla riforma, le cui  
disposizioni dovrebbero, logicamente, prevalere perché posteriori e speciali.  
Si tratta di verificare se, dette norme, siano applicabili ai riti preesistenti alla  
legge 205/2000, problema che pare ricordare quello posti per la legge n.  
241/1990 nei confronti delle leggi speciali anteriori e che sembra avvalorare  
l'impressione sulle simmetrie ricorrenti tra la riforma e la legge suddetta.  
Tali riti riguardano l'accesso agli atti e documenti amministrativi, scioperi,  
servizi pubblici e bilanci.

Riguardo alla semplificazione procedimentale sottesa alla decisione in  
forma semplificata, pare opportuno rilevare che vi sono riti non camerali o  
contraddistinti dall'assenza di una fase cautelare.

Ne segue che tra rito elettorale e semplificazione procedimentale *ex art. 9*  
sembra intercorrere una tendenziale compatibilità del primo rispetto alla  
seconda, mentre, per le controversie in materia di accesso e di iscrizione nei  
registri delle associazioni di volontariato o di cancellazione degli stessi, pare  
che possa procedersi secondo le regole della semplificazione nella sola  
fattispecie di camera di consiglio fissata d'ufficio a seguito di esame  
istruttorio, *ex art. 44, comma 2°*, R. D. 1054/1924, se si accetta l'accezione  
più ampia di quest'ultima.

In sintesi per i riti analizzati, comunque, non si creano eccessivi problemi.

Ci si è chiesto anche se le decisioni in forma semplificata interessino o  
meno la materia dei ricorsi amministrativi e, in particolare, quello  
straordinario al Presidente della Repubblica.

l'impostazione del sistema potrebbe porsi in  
una soluzione meritoriamente prestata dal legislatore della  
riforma alla c. d. amministrazione *giudiziale* e, segnatamente, in materia  
cautelare.

È indubitabile al riguardo che si è rinverdito un mezzo di tutela che,  
rispetto all'alternatività del rimedio giurisdizionale, conclamata dall'art. 8,  
comma 2°, D. P. R., novembre 1971, n. 1199, veniva utilizzato assai di rado.  
Non è mancata l'opinione di qualche autore che, pur apprezzando  
l'introduzione di misure acceleratorie del contenzioso ai fini di un suo  
possibile deflazionamento, auspicava un intervento dall'interno sulle reali  
cause della sostanziale desuetudine del ricorso straordinario, come si  
sarebbe potuto fare, con gli opportuni adattamenti, approfittando della  
preziosa occasione offerta dall'art. 9.

## CAPITOLO SECONDO

### LA DECISIONE IN FORMA SEMPLIFICATA DEL REGOLAMENTO DI COMPETENZA

*Sommario: 2.1 Premessa ó 2.2 Regolamento di competenza tra sistema previgente e attuale ó 2.3 Regolamento di competenza e decisione semplificata.*

#### 2.1 PREMESSA

Ragioni di connessione logica inducono ora a procedere all'esame del quarto comma dell'art. 9 della legge n. 205/2000 che, sostituendo il quinto comma dell'art. 31 della legge n. 1034 del 1971, estende l'ambito di applicazione dell'istituto della decisione in forma semplificata al procedimento di decisione del ricorso per regolamento di competenza.

La disposizione costituisce una novità introdotta dall'ultimo disegno di legge di riforma del processo amministrativo ed è stata definita in termini di *rivoluzione copernicana* idonea a provocare il mutamento di assetti normativi apparentemente intangibili<sup>135</sup>.

---

<sup>135</sup> N. SAIITA, *Il regolamento di competenza*, in *I giudizi in camera di consiglio nella giustizia amministrativa*, seconda edizione, Giuffrè, 2003, p. 244, riprendendo una proposizione della decisione del Consiglio di Stato, sez. VI, 6 marzo 2002, n. 1375, in *Cons. Stato*, 2002, I, 548, afferma che *«si tratta di una novità della riforma del processo amministrativo definita in dottrina rivoluzione copernicana poiché è stato previsto che, in determinate fattispecie, il ricorso per regolamento di competenza possa essere definito,*

al passato, ha previsto che, in determinate ipotesi, il regolamento di competenza possa essere definito direttamente dal TAR, il quale si pronuncia mediante decisione semplificata. Altro aspetto rilevante della norma consiste nell'aver eliminato il previgente obbligo della sospensione del processo principale, in attesa che il Consiglio di Stato provvedesse in merito, in difetto di un eventuale *«accordo traslativo»* delle parti in favore del giudice locale indicato nell'istanza di regolamento<sup>136</sup>.

Per una singolare coincidenza, appena prima della riforma, sono state emanate un'ordinanza della Corte Costituzionale ed una decisione dell'Adunanza plenaria, che ripetono i principi su cui la riforma ha inciso in maniera differente<sup>137</sup>.

In questo capitolo, dopo un breve *excursus* sul tema della competenza e del meccanismo processuale oggetto del nostro studio, si analizzerà la relativa disciplina *ante* e *post* riforma del 2000.

## 2.2 REGOLAMENTO DI COMPETENZA TRA SISTEMA PREVIGENTE E ATTUALE

Prima di procedere all'esame vero e proprio delle modifiche apportate a questo strumento tecnico processuale, occorre soffermarsi stringatamente sulle nozioni di competenza e di regolamento di competenza nel processo amministrativo.

Come è noto, la competenza del giudice costituisce la porzione di giurisdizione che spetta, in virtù di prefissate regole processuali, a ciascun organo giurisdizionale.

Essa, pertanto, è idonea ad individuare, sotto il profilo oggettivo, la sfera di giurisdizione di cui è investito un giudice e, sotto il profilo soggettivo, la

---

*diversamente dal passato, direttamente dal TAR»*. F. CARINGELLA ó F. DELLA VALLE, *I processi amministrativi speciali*, Giuffrè, 1999, p: 383.

<sup>136</sup> Per il resto, però, l'art. 31 della legge n. 1034 del 1971 è rimasto inalterato.

<sup>137</sup> Ordinanza della Corte Cost. 23 giugno 2000, n. 241 e Cons. Stato, Ad. Plen. 1 giugno 2000, n. 14 con commento di G. SAPORITO ed F. MARCONI, *Attualità del regolamento di competenza nel giudizio amministrativo*, in [www.giust.it/articoli/saporitomarconi\\_regcompetenza.htm](http://www.giust.it/articoli/saporitomarconi_regcompetenza.htm).

giudicante ad esercitare il potere di cognizione  
ue, i principi in materia di ripartizione della  
competenza rivestono la fondamentale funzione di distribuire, in modo  
generale e precostituito per legge, la quantità di giurisdizione (astratta) di  
cui è investita ogni singola autorità giudiziaria con riguardo ad un  
(concreto) organo giurisdizionale<sup>139</sup>.

I paradigmi tradizionali identificativi della competenza di una autorità  
giurisdizionale, con riferimento al grado, alla materia e al territorio, sono, in  
linea generale, ed eccezion fatta per il criterio della competenza per valore,  
gli stessi di quelli elaborati dalla teoria generale del processo.

In particolare, mentre la competenza per grado si articola in termini  
semplificati, esistendo un solo giudice di primo grado (il TAR) ed un solo  
giudice di appello (Consiglio di Stato) e la competenza per materia, più che  
criterio di distribuzione della competenza, rappresenta il parametro per  
l'attribuzione della tipologia di giurisdizione (di legittimità, esclusiva e di  
merito), determinando una certa diversità di estrinsecazione dei poteri  
cognitori, istruttori e decisori<sup>140</sup>, il principale criterio di riparto è la  
competenza per territorio, che espleta la funzione di ordinare la ripartizione  
della cognizione delle controversie, nel campo della giurisdizione  
amministrativa, sull'intero territorio nazionale, assumendo, così, un ruolo  
determinante in presenza di dubbi circa la suddivisione della porzione di  
giurisdizione tra TAR centrale e TAR periferici o soltanto tra questi  
ultimi<sup>141</sup>.

---

<sup>138</sup> Così V. CAIANIELLO, *Manuale di diritto processuale amministrativo*, terza edizione, Utet, 2003, p: 392.

<sup>139</sup> L. IEVA, *La competenza del giudice amministrativo*, in *Trattato di giustizia amministrativa* a cura di Caringella F. ó Garofoli R. ó Giovagnoli R. ó Ieva L. ó Pesce G., Giuffrè, 2005, p: 142.

<sup>140</sup> Tuttavia, può anche parlarsi di competenza per materia come criterio distributore della cognizione del giudice amministrativo, con riferimento ad alcuni casi di competenza territoriale inderogabile, stabiliti eccezionalmente in ragione della funzione svolta dal TAR nello specifico settore disciplinato dalla normativa, nonché rispetto al giudizio di ottemperanza.

<sup>141</sup> In tema, Cons. Stato, Ad. Plen., 14 ottobre 1992, n. 13, in *Giur. It.*, 1993, III, I, 181, con nota di E. CANNADA BARTOLI, *In tema di riparto di competenza*. La giurisprudenza ritiene che vada proposto regolamento in relazione, oltre che a questioni di competenza territoriale, anche ai casi di competenza funzionale del TAR centrale, come le controversie relative allo *status* dei magistrati ordinari, in quanto la competenza funzionale si risolverebbe in una deroga a quella territoriale. Per le controversie sullo *status* dei magistrati ordinari, però, si registrano anche pronunce divergenti, nel senso che, se viene adito il TAR periferico, questo dovrebbe declinare la propria competenza anche in assenza

va, cioè normalmente derogabile dalle parti o  
mente previsti dalla legge, sono inderogabili<sup>142</sup>)  
è distribuita tra le diverse sedi dei tribunali amministrativi regionali,  
secondo i tre criteri basilari previsti agli articoli 2 e 3<sup>143</sup> della legge TAR (al  
riguardo, va precisato che non viene accolto il criterio generale del foro del  
convenuto come accade nella giurisdizione civile *ex art. 18 c.p.c.*), in  
particolare:

- Il criterio generale della sede dell'organo o ente della P.A. che ha emanato l'atto;
- Il criterio integrativo dello spazio di efficacia dell'atto o dell'azione della P.A.;
- Il criterio speciale della sede di servizio del dipendente pubblico.

Il meccanismo processuale che l'ordinamento appresta per definire preventivamente le questioni di competenza territoriale (e pertanto, non usufruibile per contrastare altri supposti vizi di competenza quali quella funzionale o per materia)<sup>144</sup>, è il *regolamento di competenza*, disciplinato dall'art. 31 della legge TAR.

Esso rappresenta, dunque, l'unico strumento tecnico del quale avvalersi per efficacemente eccepire l'incompetenza territoriale del TAR adito rispetto ad altro TAR altrimenti non deducibile, non potendo essere sollevata d'ufficio

---

di ricorso per regolamento. Si veda N. SAITTA, *Il regolamento di competenza*, in *I giudizi in camera di consiglio nella giustizia amministrativa*, Giuffrè, 2000, p: 156.

<sup>142</sup> Distingue tra *competenza territoriale relativa* (derogabile) e *competenza territoriale assoluta* (inderogabile) M. NIGRO, *Giustizia amministrativa*, VI edizione, a cura di Cardi E. ó Nigro A., Il Mulino, 2002, pp: 293-294. Il difetto di competenza in questi casi (contenzioso elettorale, processo di ottemperanza, ricorsi di competenza del TAR Sicilia; ricorsi proposti alla sezione autonoma di Bolzano del TAR Trentino Alto Adige; i ricorsi contro i provvedimenti sullo *status* dei magistrati ordinari deliberati dal C.S.M.; i ricorsi contro i provvedimenti sulla materia del bilinguismo nella regione Friuli Venezia Giulia; i ricorsi contro il decreto del Ministero dell'Interno di espulsione amministrativa, per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato; i ricorsi contro gli atti del C.O.N.I. e delle Federazioni sportive) può essere rilevato d'ufficio in ogni stato e grado del processo, poiché viene in evidenza una situazione particolare in presenza della quale il legislatore ritiene che non possa subire deroghe la competenza stabilita direttamente ed in modo univoco in sede normativa.

<sup>143</sup> Una siffatta scelta legislativa è stata motivata dalla esigenza di evitare che le impugnazioni degli atti delle autorità amministrative statali (statisticamente alquanto numerosi) determinassero un'eccessiva concentrazione dei ricorsi avanti al TAR del Lazio, con correlativa vanificazione del ruolo svolto dai TAR dislocati in ogni regione. A. CARIOLA, *Le riforme amministrative ed il regolamento di competenza*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 2002.

<sup>144</sup> F. CIPRIANI, *Il regolamento di competenza nel processo amministrativo*, in *Riv. dir. proc.*, 1974, n. 1, p: 236 e ss.; R. MONTEFUSCO, *La proposizione del regolamento di competenza nel processo amministrativo: aspetti del contraddittorio*, in *Dir. proc. amm.*, 1987, n. 2, pp: 229 e ss.

o civile<sup>145</sup>), né mediante semplice eccezione o, nella memoria difensiva o nell'atto di intervento ovvero oralmente in udienza, ma neppure dedotta come motivo d'appello essendo la sentenza emessa da un TAR ancorché incompetente<sup>146</sup>, inattaccabile per un preteso vizio di incompetenza<sup>147</sup>.

La questione processuale della competenza è comunque focalizzata sulla base della stessa domanda proposta con il ricorso giurisdizionale al giudice amministrativo, dunque, essa viene apprezzata e decisa in relazione al *thema decidendum* per come introdotto nel giudizio e non può subire variazioni successive in virtù dello sviluppo della controversia.

Il regolamento di competenza va proposto con atto indirizzato al Consiglio di Stato, cui spetta la decisione. Tuttavia, secondo una giurisprudenza piuttosto permissiva<sup>148</sup>, l'eventuale intestazione allo stesso TAR adito non comporta l'invalidità dell'istanza, non dando luogo tale irregolarità ad alcuna incertezza sul giudice al quale l'istanza è effettivamente rivolta dal momento che è competente a pronunciarsi su di essa<sup>149</sup> in via esclusiva, purché l'istanza stessa non manchi dei requisiti sostanziali per realizzare gli effetti tipici ai quali è preordinata, e cioè contenga l'indicazione del TAR

---

<sup>145</sup> Purché non oltre la prima udienza di trattazione.

<sup>146</sup> Ciò vale sia per la sentenza pronunciata dal TAR incompetente ove il regolamento non sia stato proposto, sia per la sentenza pronunciata dal TAR che, indicato a seguito di accordo delle parti, sia ciononostante anch'esso incompetente: A. DE ROBERTO, *Competenza o diritto processuale amministrativo* (voce), in *Enc. Giur. Treccani*, 1988, VII, p: 6.

<sup>147</sup> Va precisato che la deduzione della questione di competenza, in via di eccezione, implica necessariamente la presentazione contestuale del regolamento di competenza, non essendoci alcuna soluzione di continuità tra il momento della formulazione dell'eccezione e quello della proposizione dell'istanza di regolamento, poiché, come nota L. IEVA, *opera cit.*, p: 188, *il regolamento de quo non costituisce un mezzo di impugnazione, bensì una procedura incidentale per risolvere, entro brevi termini, la questione della competenza, ovvero sia una semplice fase del processo*. In tal senso Cons. Stato, sezione VI, 6 marzo 2002, n. 1375, in *Giust. It. o riv. Internet dir. Pubbl.*, n. 5, 2002 ([www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it)), con nota di A. GRUMETTO, secondo cui: *«nel giudizio amministrativo, il regolamento di competenza non ha natura di mezzo di impugnazione, ma è atto del processo di primo grado, con natura di eccezione, che apre una fase incidentale del processo radicato dinanzi al tribunale amministrativo regionale e ne determina la c.d. sospensione impropria»*, intesa come ipotesi non rientrante nei casi né di sospensione necessaria per pregiudizialità né di sospensione facoltativa su istanza di parte, rispettivamente ex art. 295 e 296 c.p.c. D. DI CARLO, *Il principio del contraddittorio nel processo amministrativo (parte terza)*, in *Cons. Stato*, 2004, fasc. 3, pt. 2, p: 736.

<sup>148</sup> Cons. Stato, sez. IV, 23 ottobre 1990, n. 816, in *Cons. Stato*, 1990, I, 1215.

<sup>149</sup> Cons. Stato, sez. VI, 1 febbraio 2002, n. 582, in *Cons. Stato*, 2002, I, 257; Cons. Stato, sez. IV, 16 ottobre 1991, n. 644, in *Cons. Stato*, 1991, I, 1531; Cons. Stato, sez. IV, 9 gennaio 1991, n. 22, in *Cons. Stato*, 1991, I, 4; Cons. Stato, sez. IV, 4 giugno 1990, n. 454, in *Cons. Stato*, 1990, I, 726.

a disposizione della volontà della parte diretta a  
Consiglio di Stato<sup>151</sup>.

È invece inammissibile il ricorso per regolamento di competenza qualora  
l'istante si sia limitato ad indicare il tribunale competente a decidere la  
controversia senza formulare alcuna argomentazione a supporto  
dell'istanza<sup>152</sup>.

La legittimazione al ricorso per regolamento di competenza è stabilita  
espressamente dal comma 1 dell'art. 31 della legge TAR, che la attribuisce  
al *resistente o qualsiasi interveniente nel giudizio innanzi al tribunale  
amministrativo regionale*<sup>153</sup>.

Con la prima indicazione, attenendosi al rigore letterale, si dovrebbe  
alludere all'autorità emanante o all'eventuale controinteressato che,  
costituendosi nel giudizio promosso nei loro confronti, abbiano dimostrato  
di voler resistere al ricorso<sup>154</sup>.

---

<sup>150</sup> Per il Cons. Stato, sez. IV, 22 aprile 1996, n. 537, in *Foro amm.*, 1996, 1181, la mancata indicazione non costituisce omissione meramente formale né può essere sanata *ex post*, ma comporta l'inammissibilità del ricorso in quanto impedisce alla controparte di valutare se aderire o meno all'istanza, così come previsto dal comma quarto dell'art. 31 legge TAR. Ed ancora, per il Cons. Stato, Ad. Plen., 30 gennaio 1997, n. 2, in *dir. proc. amm.*, 1998, 169, esso, se chiamato a pronunciarsi sulla domanda di regolamento di competenza, è vincolato, in caso di accoglimento della stessa, dall'indicazione formulata dal proponente, pena il vizio di ultrapetizione. In sostanza, il Consiglio di Stato, secondo la decisione della sez. VI, 10 giugno 2002, n. 3233, in *Cons. Stato*, 2002, I, 1298 : *«deve ricercare gli elementi obiettivi attinenti alla competenza in relazione all'articolazione della domanda, ma non può attribuire la competenza ad un TAR diverso da quello indicato dal soggetto che ha eccepito l'incompetenza del giudice adito dal ricorrente, potendo solo accogliere o respingere l'istanza di regolamento»*; E. PULICI, *La proposizione del regolamento di competenza nel processo amministrativo: i limiti oggettivi della pronuncia del Consiglio di Stato ed i rapporti con la tutela cautelare*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1998, n. 1, p. 183.

<sup>151</sup> Cons. Stato, sez. VI, 12 aprile 1986, n. 304, in *Cons. Stato*, 1986, I, 543. N. SAITTA, *Sistema di giustizia amministrativa*, Giuffrè, 2005, p. 150: *«l'istanza di regolamento di competenza non si configura, ai sensi dell'art. 31 legge TAR, come atto introduttivo del giudizio di competenza davanti al Consiglio di Stato, bensì come atto del processo di primo grado, con natura di eccezione, con una serie di adempimenti a carico sia del proponente sia del TAR»*.

<sup>152</sup> Cons. Stato, sez. VI, 1 febbraio 2002, n. 582, in *Cons. Stato*, 2002, I, 256.

<sup>153</sup> Il regolamento di competenza è uno strumento a disposizione delle parti, ovviamente diverse dal ricorrente, infatti l'art. 31 contempla, con riferimento alla legittimazione attiva alla proposizione del regolamento, il *resistente o qualsiasi interveniente*: è chiaro il riferimento al resistente, al controinteressato ed interventori *ad opponendum*. La dottrina poi, nella fattispecie A. DE ROBERTO, *opera cit.*, p. 4, ritiene che siano legittimati anche gli interventori *ad adiuvandum*, pur se il ricorrente adjuvato non è legittimato a proporre ricorso per regolamento.

<sup>154</sup> N. SAITTA, *opera cit.*, p. 151, il quale riporta l'annosa disputa circa i criteri da seguire per individuare il momento esatto in cui i soggetti intimati assumono la veste di parti processuali. *«La giurisprudenza maggioritaria, prescindendo dalla lettura della legge e svincolando l'assunzione della veste di parte dall'effettivo esercizio della resistenza in giudizio dopo una regolare costituzione, ritiene ammissibile la proposizione del*

qualsiasi interveniente va intesa nel senso che l'istanza di regolamento possono considerarsi tutti quanti abbiano titolo ad inserirsi in un precedente rapporto processuale alieno.

Problema frequente è se la formale costituzione in giudizio davanti al TAR sia necessario presupposto per la proponibilità dell'istanza di regolamento da parte dei controinteressati. A tal proposito, si rinvencono tre diverse soluzioni. Ad avviso di una prima opinione, che concepisce l'istanza di regolamento quale eccezione in senso proprio del giudizio di primo grado, il regolamento non può essere richiesto da chi non si è ancora formalmente costituito, poiché solo in tale momento avviene l'acquisto della qualità di parte.

Altra opinione seguita dalla giurisprudenza maggioritaria<sup>155</sup> ritiene che l'istanza di regolamento di competenza sia proponibile dai soggetti legittimati, fin dal momento della loro evocazione davanti ad un TAR, anche prima della costituzione presso la segreteria dello stesso, indipendentemente dallo svolgimento di qualsiasi attività defensionale. A supporto di ciò, si fa notare come la previa costituzione non sia prevista da alcuna norma, potendo essa aver luogo proprio con la proposizione dell'istanza di regolamento.

Secondo una posizione intermedia, rimasta isolata, sarebbe necessario che la costituzione sia effettuata al momento del deposito dell'istanza di regolamento, la quale potrebbe essere avanzata dallo stesso difensore della causa principale, non essendo necessario il possesso dell'abilitazione al

---

*regolamento di competenza ancor prima della stessa costituzione in giudizio, e, quindi, dell'effettivo svolgimento di una concreta attività difensiva tanto da parte dell'autorità emanante quanto da parte del contro interessato. Più esattamente, si è ritenuto che la legittimazione a proporre istanza di regolamento di competenza si acquisti sin dal momento della notificazione del ricorso proposto davanti al giudice a quo, indipendentemente, quindi, dalla costituzione in giudizio dinanzi al TAR e dallo svolgimento di qualsiasi attività defensionale. In tal caso la notificazione dell'istanza di regolamento, costituendo pur sempre un atto difensivo, vale anche come atto di costituzione in giudizio. In sostanza, la resistenza di cui parla il primo comma dell'art. 31 della legge TAR per indicare le parti legittimate a proporre il regolamento in parola può manifestarsi con la stessa proposizione di quest'ultimo ancorché non preceduta da un preventivo controricorso o da una qualsivoglia memoria di costituzione in giudizio. Diversamente Cons. Stato, sez. IV, 13 giugno 1978, n. 593, secondo cui ai fini della legittimazione a proporre regolamento di competenza, la qualità di resistente vada accertata con riferimento alla data del deposito del ricorso per regolamento presso il TAR adito, e non a quella (precedente) di notificazione del ricorso stesso.*

<sup>155</sup> Cons. Stato, sez. VI, 5 gennaio 2001, n. 23, in *Foro it.*, n. 9, 2001, III, 378; Cons. Stato, sez. VI, 5 gennaio 2001, n. 22, in *Foro it.*, n. 9, 2001, III, 379.

magistrature superiori e, correlativamente, dovrebbe essere rappresentata dall'Avvocatura distrettuale dello Stato e non necessariamente dall'Avvocatura Generale.

L'istanza di regolamento va, a cura del proponente, notificata a *tutte le parti in causa che non vi abbiano aderito*; il che sta in primo luogo a significare che può registrarsi un'adesione sul TAR che si ritiene territorialmente competente in luogo di quello adito ancor prima della notifica della domanda di regolamento. L'eventuale preventiva adesione alla eccezione viene manifestata mediante la sottoscrizione dell'istanza da parte dei possibili cointeressati, nel qual caso l'onere della notifica della domanda di regolamento sarà più ristretto.

Non del tutto pacifico è il campo dei soggetti legittimati passivi, ossia dei necessari destinatari della notificazione della domanda di regolamento.

È ovvio che la domanda deve essere notificata non soltanto al ricorrente del quale si contesta la scelta del TAR adito ma vada eseguita a tutte le parti in causa<sup>156</sup>, ossia a tutte le parti evocate in giudizio anche se non costituite, o, comunque, presenti nel giudizio perché spontaneamente costituitesi prima del soggetto che propone l'istanza di regolamento, con esclusione, quindi, di tutti i possibili controinteressati ai quali l'atto introduttivo del giudizio non sia stato ancora notificato e di tutti i possibili interventori non ancora costituitisi<sup>157</sup>.

Ai sensi del secondo comma dell'art. 31 legge TAR, l'istanza di regolamento deve essere proposta, a pena di decadenza, entro venti giorni dalla data di costituzione in giudizio, tuttavia, ove l'incompetenza

---

<sup>156</sup> Cons. Stato, sez. VI, 19 novembre 1984, n. 632, in *Cons. Stato*, 1984, I, 1415: «L'onere processuale posto a carico di chi solleva la questione di competenza territoriale è assunto dall'art. 31 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 in termini rigorosi e non può ritenersi soddisfatto con la tempestiva notifica ad almeno uno delle controparti, in quanto è necessario che l'istanza sia notificata, nel termine di decadenza di venti giorni, a tutte le parti del giudizio principale, ancorché non costituite e all'uopo non è consentita l'integrazione del contraddittorio».

<sup>157</sup> Cons. Stato, sez. IV, 7 maggio 2001, n. 2556, in *Foro amm.*, 2001, 1123; Cons. Stato, Ad. Plen., 16 maggio 1985, n. 15, in *Cons. Stato*, 1985, I, 2, 485, secondo la quale con quella locuzione si intendono tutte quelle che dagli atti di segreteria siano notificate rie del ricorso o, comunque, intervenienti volontari. Cons. Stato, sez. V, 1 ottobre 2003, n. 5685, in *Guida al diritto*, n. 43, 2003, 83: «L'istanza di regolamento di competenza va notificata a tutte le parti evocate in giudizio, anche se non costituite, ed è escluso che il Consiglio di Stato possa disporre l'integrazione del contraddittorio, in considerazione delle peculiari esigenze di celerità del procedimento incidentale e della perentorietà del termine di cui all'art. 31 della legge n. 1034/1971». R. CHIEPPA, *Regolamento di competenza e misure d'antidefinitorio*, in *Foro amm.*, 1991, fasc. 10, p. 2621.

to risulti da atti depositati in giudizio  
la parte istante non avesse avuto conoscenza  
anteriore, il termine di venti giorni decorrerà dalla data del loro  
deposito<sup>158</sup>.

Come è stato da taluni rilevato<sup>159</sup>, il termine massimo oltre il quale il ricorso  
per regolamento non potrà essere proposto è quello risultante dalla somma  
del termine per il deposito del ricorso principale, di quello per la  
costituzione dei resistenti e, da ultimo, di quello per la notifica della  
domanda di regolamento. In sostanza, *i termini stabiliti dagli artt. 22 e 31  
legge 6 dicembre 1971, n. 1034 per la proposizione dell'istanza di  
regolamento di competenza cominciano a decorrere dalle scadenze dei  
termini precedenti calcolati nelle misure massime consentite e non dalle  
date di effettivo compimento delle attività processuali cui le parti abbiano in  
ipotesi provveduto prima della scadenza dei termini stessi*<sup>160</sup>.

Si può quindi affermare che, ai fini della tempestività della domanda di  
regolamento di competenza, in difetto di previa costituzione dell'istante, il  
termine di decadenza vada riferito non già alla data di costituzione dei  
ricorrenti, bensì alla data in cui, al fine della procedura stessa, la  
costituzione dell'intimato poteva essere operata, pertanto, la domanda è  
proponibile sino al settantesimo giorno dall'ultima notificazione del ricorso  
principale.

---

<sup>158</sup> La mancata osservanza del quale implica l'annammissibilità del ricorso. Come nota L. IEVA, *opera cit.*, p: 183, tale termine risulta dimezzato nei casi *ex art. 23 bis* legge TAR, infatti, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, 18 marzo 2004, n. 5, in *Guida al diritto*, n. 14, 2004, 90 ss. con nota di S. MEZZACAPO, ha affermato che: *«con riferimento alle diverse tipologie di controversie previste dall'art. 23 bis, comma 1, della legge 1034 del 1971, anche il termine per la proposizione del regolamento di competenza deve ritenersi dimezzato in forza dell'applicazione del rito speciale previsto dal citato articolo 23 bis»*. In ogni caso, l'istanza non è più ammessa quando il ricorso sia passato in decisione (art. 31, secondo comma, legge TAR). L. IEVA, *opera cit.*, p: 182, secondo il quale l'istanza di regolamento deve essere proposta entro 20 giorni dalla data di costituzione in giudizio, con ricorso presentato alla stessa autorità giurisdizionale adita e notificato a tutte le parti del giudizio e deve necessariamente indicare il diverso giudice competente. Cons. Stato, sez. VI, 22 luglio 1999, n. 1013, in *Cons. Stato*, 1999, I, 1207: *«il termine di venti giorni previsto dall'art. 31 legge 6 dicembre 1971, n. 1034 per proporre l'istanza di regolamento di competenza territoriale dei TAR, decorre dall'effettiva costituzione in giudizio solo quando questa avvenga, a sua volta, entro il termine stabilito dall'art. 22 stessa legge n. 1034; in caso diverso, esso decorre dalla scadenza di quest'ultimo termine perché la tardiva costituzione in giudizio della parte resistente non vale a riaprire il termine stesso»*. Nello stesso senso Cons. Stato, sez. IV, 9 luglio 1998, n. 1076, in *Riv. Amm.*, 1998; Cons. Stato, sez. V, 19 gennaio 1999, n. 31, in *Cons. Stato*, 1999, I, 63 e ss.

<sup>159</sup> N. SAITTA, *Il regolamento di competenza*, in *I giudizi in camera di consiglio nella giustizia amministrativa*, Giuffrè, 2003, p: 238.

<sup>160</sup> Cons. Stato, sez. VI, 1 febbraio 2002, n. 582, in *Cons. Stato*, 2002, I, 256.

regolamento di competenza, il proponente ne deve depositare il ricorso presso il TAR competente, in ordine al quale sono due i punti da considerare: a) in assenza di esplicita previsione legislativa, il termine (acceleratorio) entro il quale questo adempimento deve essere effettuato, è di trenta giorni dall'ultima valida notificazione<sup>161</sup>, secondo la consueta regola dei ricorsi ordinari; b) la segreteria del giudice legittimata a riceverlo, anche se la legge tace sul punto, è, secondo la giurisprudenza quella del TAR di cui si contesta la competenza, *«tanto in considerazione dell'ormai riconosciuta natura incidentale del regolamento come appendice del giudizio di TAR e quindi dell'attinenza formale di esso a questo giudizio, quanto per gli accadimenti e adempimenti processuali successivi al deposito e posti a carico degli uffici del TAR»*<sup>162</sup>.

Venendo, ora, ad esaminare, le fasi immediatamente successive al deposito della domanda di regolamento e su cui ha inciso la riforma operata dalla legge n. 205 del 2000<sup>163</sup>, è opportuno riportare la formulazione originaria, in modo da valutare le modifiche intervenute. Essa prevedeva che *«negli altri casi, i processi, relativamente ai quali è chiesto il regolamento di competenza, sono sospesi e gli atti devono immediatamente essere trasmessi di ufficio, a cura della segreteria del Tribunale, al Consiglio di Stato»*.

Prima che il legislatore del 2000 facesse chiarezza sul punto ed istituisse, in seno al procedimento incidentale relativo al regolamento di competenza, un vero e proprio giudizio preliminare (da qui l'esigenza che, come sopra già affermato, il deposito del ricorso per regolamento venga effettuato presso la segreteria del TAR) si riteneva che detto insolito deposito fosse giustificato dal fatto che il TAR, diversamente dai poteri di sindacato accordatigli in via giurisprudenziale per il regolamento preventivo di giurisdizione, doveva solo procedere ad una verifica<sup>164</sup> della mera regolarità formale dell'istanza<sup>165</sup>, mentre, sull'eventuale irritualità e sull'ammmissibilità della

---

<sup>161</sup> Come nota N. SAITTA, *opera cit.*, p: 240, *«il termine previsto dalla legge riguarda soltanto la notificazione della domanda di regolamento, non anche il deposito della domanda stessa dopo la notificazione»*.

<sup>162</sup> Così N. SAITTA, *opera cit.*, p: 241.

<sup>163</sup> Si ricordi, anche se non si esamina in questa sede, perché esula dall'oggetto del presente lavoro, che, nel caso in cui l'istanza risulti non manifestamente infondata, il procedimento seguirà davanti al Consiglio di Stato secondo il rito camerale e, fino alla decisione, l'accordo della parti sulla competenza sarà sempre possibile.

<sup>164</sup> Cons. Stato, sez. VI, 10 novembre 1978, n. 1179, in *Cons. Stato*, 1978, I, 1754.

<sup>165</sup> Cons. Stato, sez. VI, 30 ottobre 1979, n. 748, in *Foro amm.*, 1979, I, 1891.

rebbe spettato al Consiglio<sup>166</sup> al quale la legge  
azionale ed esclusiva della materia.

Come si evince dalla locuzione *“negli altri casi”*, presente in entrambe le formulazioni della norma, il comma 5 dell'art. 31 legge TAR deve essere raccordato con un'altra disposizione: per l'esattezza, con il comma 4 dello stesso articolo, il quale consente di derogare alla competenza territoriale del TAR adito, rimettendo tutti gli atti di causa, previo accordo di tutte le parti (la cui concreta sussistenza deve essere verificata dal TAR ritenuto incompetente), direttamente al TAR indicato come competente davanti al quale occorre costituirsi entro il termine di venti giorni.

In assenza, anche dopo la riforma, di dati legislativi al riguardo, si segue la prassi secondo la quale a questa indagine sarebbe deputato il presidente del TAR (al quale, invero, la legge attribuisce solo il compito di *curare* la trasmissione, su istanza delle parti, degli atti del ricorso al TAR concordemente designato), il quale vi ha sempre provveduto previa comparizione delle parti davanti a sé e sulla base di un verbale che consacra l'atteggiamento dei rispettivi procuratori, tenutosi anche al di fuori di detta riunione, potendo l'intesa risultare sia dalla stessa sottoscrizione della domanda avanzata dal proponente che da un atto extragiudiziale notificato a quest'ultimo e depositato al TAR<sup>167</sup>.

Tuttavia, anche dopo la legge n. 205 del 2000, non si riscontra una disciplina esauriente di questa fase preliminare. Infatti, a parte la prescrizione di un termine perentorio di 20 giorni dalla comunicazione della disposta remissione, l'art. 31 della legge TAR non chiarisce le modalità che le parti, nel caso in cui il ricorrente aderisca all'iniziativa di regolamento assunta dalle parti resistenti, sono tenute ad osservare, una volta disposta la trasposizione del giudizio davanti al TAR designato nell'istanza di regolamento ovvero a quello, magari diverso dall'originaria designazione, concordemente accettato, per la costituzione in giudizio.

In altri termini, non è precisato se la costituzione debba avvenire mediante semplice memoria da depositare nella segreteria del nuovo TAR ovvero mediante atto notificato alle controparti, come la maggioranza della dottrina

---

<sup>166</sup> Cons. Stato, sez. V, 11 dicembre 1981, n. 690, in *Foro amm.*, 1982, f. 12.

<sup>167</sup> Cons. Stato, sez. VI, 2 aprile 1982, n. 159, in *Cons. Stato*, 1982, I, 513.

mento che risulta disagiata per ciascuna delle  
sulla effettiva costituzione delle altre; né sono  
precisate le conseguenze della mancata costituzione in termini del  
ricorrente, poiché la costituzione delle altre parti non sarebbe da sola idonea  
a fondare un valido rapporto processuale che possa condurre sino ad una  
sentenza di merito.

Qualora, invece, secondo la formula originaria, non si fosse raggiunto un  
accordo sul TAR che l'autore della domanda di regolamento aveva  
designato come competente o su altro TAR di comune gradimento, si  
avrebbe avuto la *immediata* (art. 31, quinto comma) trasmissione, d'ufficio  
ed a cura della segreteria del TAR, del processo al Consiglio di Stato con la  
conseguente sospensione del processo di primo grado, operante *ipso iure*  
senza necessità di dichiarazione di sorta.

Nonostante la prima fase dell'accordo sulla competenza sia rimasta  
inalterata e, per molti aspetti, affidata alla prassi giurisprudenziale, *non si  
può negare come la legge di riforma della giustizia amministrativa abbia  
inciso profondamente sull'impianto originario del regolamento di  
competenza*<sup>169</sup>.

Si riscontra, in particolare, sia una accentuazione del momento camerale del  
regolamento, dato che, secondo il vecchio ordinamento, l'intervento della  
camera di consiglio era, addirittura, eventuale, essendo possibile che  
l'eventuale accordo delle parti sulla competenza del TAR, raggiunto dopo la  
proposizione del regolamento, escludesse l'intromissione del Consiglio di  
Stato e, quindi, la sua convocazione in camera di consiglio per la decisione;  
ora, per effetto della nuova disciplina, l'accordo delle parti avrebbe l'effetto  
di escludere l'intervento in sede camerale del TAR, e non del Consiglio di  
Stato; sia il venir meno della sospensione automatica del giudizio di primo  
grado<sup>170</sup> a seguito della notifica dell'istanza di regolamento<sup>171</sup>.

---

<sup>168</sup> Così N. SAITTA, *opera cit.*, p: 244.

<sup>169</sup> Così A. PULEO, *La riforma del processo amministrativo e il rinnovato regolamento di competenza: prime applicazioni*, in *Foro amm. Cons. Stato*, 2002, n. 1, II, p: 286.

<sup>170</sup> A. LAMBERTI, *Le decisioni in forma semplificata*, in *Verso il nuovo processo amministrativo. Commento alla l. 21 luglio 2000 n. 205*, a cura di Cerulli Irelli V., Giappichelli, 2000, p: 347: *«la norma ha abrogato l'effetto sospensivo del giudizio pendente davanti al TAR in conseguenza della remissione degli atti al Consiglio di Stato, effetto già previsto dal comma sostituito non si comprende, per vero, se si sia trattato di una scelta o, piuttosto, di una dimenticanza. Certo non sembra ragionevole che il giudizio continui nonostante il Consiglio di Stato sia investito della questione della competenza e,*

me delle novità legislative introdotte dalla 205  
una sorta di filtro istituzionalizzato<sup>172</sup>, non frutto  
di introduzione pretoria, frapposto fra istanza di regolamento ed intervento  
del Consiglio di Stato, il quale ultimo, pertanto, è divenuto ancor più  
eventuale.

Si tratta di una modifica introdotta per scoraggiare l'uso strumentale del  
regolamento preventivo che, insieme alla condanna alle spese, dovrebbe  
sortire un certo effetto deterrente verso la proposizione di istanze di  
regolamento infondate ed ostate delle pronunce del giudice  
amministrativo, utilizzate, non per finalità proprie, ma solo per dilatare  
indebitamente i tempi del giudizio, attuando, con il nuovo incidente  
camerale, una autoselezione<sup>173</sup> delle eccezioni di incompetenza territoriale e,  
indirettamente, anche una riduzione degli interventi del Consiglio di  
Stato<sup>174</sup>.

Testualmente l'art. 9 recita così *«Il quinto comma dell'art. 31 della legge  
dicembre 1971 n. 1034, è sostituito dal seguente: «i negli altri casi il*

---

*dunque, debba decidere se il Tribunale presso il quale pende il ricorso possa o meno  
deciderlo. Evidenti ragioni di opportunità consiglieranno in tali casi se non la sospensione  
certo il rinvio di ogni decisione».*

<sup>171</sup> C.G.A., 12 aprile 2002, n. 192, in *Foro amm.*, 2002, I, 1.

<sup>172</sup> La giurisprudenza ha ritenuto che la preventiva delibazione in sede locale dell'eccezione  
di incompetenza costituisca condizione di procedibilità dell'incidente innanzi al Consiglio  
di Stato, e che, ove la predetta delibazione preliminare sia stata omessa, gli atti di causa  
vadano restituiti al TAR regionale ex art. 35 della legge n. 1034 del 1971 affinché si  
provveda alla loro rituale trasmissione al Consiglio di Stato: Cons. Stato, sez. IV, 12 marzo  
2001, n. 1383, in *Rass. Cons. Stato*, 2001, 367; Cons. Stato, sez. VI, 6 marzo 2002, n. 1375,  
in *Rass. Cons. Stato*, 2002, I, 548. F. F. TUCCARI, *Decisione semplificata e regolamento  
di competenza*, in *Il nuovo processo amministrativo dopo due anni di giurisprudenza* a cura  
di Caringella F. ó Protto M., Giuffrè, 2002, p. 1082.

<sup>173</sup> Come nota giustamente N. SAITTA, *opera cit.*, p. 246, questa novità costituisce *«un  
vero e proprio deterrente...dato che l'interessato deve mettere, appunto, in preventivo il  
rischio che la propria domanda rimanga bloccata in limine davanti allo stesso TAR del  
quale intende contestare la competenza territoriale»*. R. MONTEFUSCO, *Le decisioni in  
forma semplificata*, in *Il processo davanti al giudice amministrativo. Commento sistematico  
alla legge n. 205/2000* di Villata B. ó Sassoni R., seconda edizione, Giappichelli, 2004, p.  
392.

<sup>174</sup> Come nota A. LAMBERTI, *opera cit.*, p. 346: *«si tratta di disposizione che intende  
risolvere un problema non nuovo nel diritto processuale: il problema dell'uso strumentale  
di istituti volti a regolare la giurisdizione o la competenza utilizzati non per conseguire  
l'andato regolamento ma per ottenere l'effetto della sospensione del processo fino  
all'esito del giudizio che deve decidere sul regolamento. Molto prima che nascessero i  
tribunali amministrativi, problemi del tutto analoghi si erano posti in relazione agli artt. 41  
e 367 c.p.c. in materia di regolamento preventivo di giurisdizione. Il problema fu risolto  
con la legge 26 novembre 1990, n. 353 che introdusse la modifica all'art. 367 eliminando  
la sospensione necessaria del giudizio pendente e facultando il giudice a quo a sospendere  
il processo solo se non ritenga l'istanza manifestamente inammissibile o la contestazione  
della giurisdizione manifestamente infondata»*.

ente la camera di Consiglio per la sommaria  
di competenza proposto. Qualora il collegio,  
sentiti i difensori delle parti, rilevi, con decisione semplificata, la manifesta  
infondatezza del regolamento di competenza, respinge l'istanza e provvede  
sulle spese di giudizio; in caso contrario dispone che gli atti siano  
immediatamente trasmessi al Consiglio di Stato.

Pertanto, laddove non si riscontri la concorde volontà delle parti<sup>175</sup> di  
rimettere la causa ad altro Tribunale Amministrativo Regionale (anche al di  
là dell'effettiva spettanza della competenza territoriale), il presidente<sup>176</sup>,  
preso atto del disaccordo, non trasmetterà subito l'istanza di regolamento al  
Consiglio di Stato, bensì procederà alla immediata fissazione della camera  
di consiglio per la sommaria deliberazione dell'eccezione di incompetenza  
proposta, facultando il Collegio, sentiti i difensori, a respingere  
immediatamente, senza sospendere il giudizio, con decisione in forma  
semplificata<sup>177</sup>, l'istanza di regolamento di competenza che si palesi  
«manifestamente infondata»<sup>178</sup>.

---

<sup>175</sup> È evidente che ci si riferisce alle fattispecie di totale *disaccordo o di accordo soltanto parziale* sull'indicazione del TAR ritenuto competente. L'Adunanza Plenaria, con decisione del 16 maggio 1985, n. 15, in *Dir. proc. amm.*, 1987, n. 2, 229, ha chiarito che, nella specie, per parti debbano intendersi quelle evocate in giudizio dal ricorrente ovvero quelle spontaneamente presenti costituitesi. A tal proposito si veda R. MONTEFUSCO, *La proposizione del regolamento di competenza nel processo amministrativo: aspetti del contraddittorio*, in *Dir. proc. amm.*, 1987, n. 2, p. 232.

<sup>176</sup> F. MARIUZZO, *Commento all'art. 9*, in *La giustizia amministrativa. Commento alla l. 21 luglio 2000, n. 205* di Depiero R. ó Amadio B. ó Bassani M. ó Briccarello G. ó Monatti S. ó Buricelli M. ó Franco I. ó Mariuzzo F. ó Paolucci F. ó Parisio V. ó Perulli G. ó Rocco F. ó Ruggeri G. ó Stevanato L. ó Tanzarello S., a cura di Italia V., Giuffrè, 2000, p. 265: «*dal presidente della sezione non compete un mero potere amministrativo, come ha recentemente stabilito forse con qualche severità la Corte Costituzionale a seguito di un'ordinanza di rinvio da parte della sezione III del TAR per la Sicilia ó Sezione staccata di Catania, meramente preordinato alla trasmissione del fascicolo di causa al Consiglio di Stato, ma la ben più pregnante potestà di immediata fissazione della camera di consiglio per la sommaria deliberazione da parte del collegio del proposto regolamento*». Secondo N. SAITTA, *opera cit.*, pp. 244-245, sarebbe stato più rispondente a ragioni di economia procedurale una soppressione, da parte del legislatore del 2000, della fase «presidenziale», accorpandola con quella nuova della deliberazione in camera di consiglio, alla quale si sarebbe potuto subito deferire il regolamento per ivi tentare in via preliminare l'accordo tra le parti, salvo poi, in caso negativo, procedere direttamente alla «sommaria deliberazione» della domanda di regolamento.

<sup>177</sup> Come nota R. MONTEFUSCO, *Le decisioni in forma semplificata*, in *Il processo davanti al giudice amministrativo. Commento sistematico alla legge n. 205/2000* di Villata B. ó Sassoni R., seconda edizione, Giappichelli, 2004, p. 390: «*la ratio di siffatta scelta consiste probabilmente in una valutazione presuntiva del legislatore in ordine all'oggetto del giudizio che viene a sostanziarsi e sintetizzarsi nella deliberazione di una questione unica e, quindi, di per sé risolutiva in quanto idonea a definire la controversia nella sua interezza*».

<sup>178</sup> A titolo di esempio, si veda: TAR Friuli Venezia Giulia, 7 luglio 2001, n. 408, in *Giur. Merito*, n. 1, 2002, I, 191 e ss., secondo cui: «*ai sensi dell'art. 31 comma 5 legge n. 1034*

levi la manifesta infondatezza del regolamento  
stanza; in caso contrario, ovvero anche qualora  
implichi l'esame di problematiche particolarmente complesse, dispone che  
gli atti siano immediatamente trasmessi al Consiglio di Stato<sup>179</sup>, il quale,  
perciò, rimane investito unicamente di quelle controversie che abbiano  
superato il vaglio di questa preliminare deliberazione, e per le quali vi sia,  
quindi, effettiva materia del contendere in ordine a questioni di competenza  
territoriale.

La nuova disciplina, inoltre, diversamente da quanto sostenuto dalla Corte  
Costituzionale<sup>180</sup> che, appena prima della riforma, negava al TAR ritenuto  
incompetente qualsiasi sindacato sull'istanza di regolamento, affermando  
che gli unici poteri ad esso attribuiti rispettivamente *ex lege* e dal diritto  
vivente fossero rispettivamente la sospensione del processo principale e la  
decisione sull'istanza di sospensiva, pare, invece, lumeggiare una pur  
parziale attribuzione al giudice di prime cure della cognizione sulla propria  
competenza investendolo di inediti poteri cognitori in ordine alla  
valutazione della "manifesta infondatezza" del regolamento.

Ciò comporta per il giudicante l'apprezzamento della serietà dell'istanza di  
regolamento ed, inevitabilmente, un giudizio prognostico circa il suo esito,  
condotti alla stregua di una deliberazione sommaria, sulla premessa che la  
infondatezza del regolamento risulti *ictu oculi* e non comporti l'esame di  
problematiche particolarmente complesse che richiederebbero valutazioni da

---

*del 1971, come novellato dall'art. 9 comma 4 legge n. 205 del 2000, deve dichiararsi manifestamente infondata l'istanza di regolamento di competenza proposta dalla pubblica amministrazione per la devoluzione della controversia al TAR Lazio con sede in Roma quando si controverta su atto che, pur proveniente da organo centrale dello Stato, abbia effetti circoscritti nell'ambito territoriale di competenza del diverso TAR adito; TAR Puglia, sez. I, 5 maggio 2001, in Giur. Merito, n. 1, 2002, 192 e ss., per il quale: "ai sensi dell'art. 31 comma 5 legge n. 1034 del 1971, come novellato dall'art. 9 comma 4 legge n. 205 del 2000, deve dichiararsi manifestamente infondata l'istanza di regolamento di competenza proposta dalla amministrazione o per la devoluzione della controversia al TAR Lazio con sede in Roma o quando non sia in questione un provvedimento di carattere generale e le censure opposte non comportino modifica di atti applicabili in tutto il territorio nazionale, sicché sulla concreta controversia non esista rischio di effettiva compromissione di assetti generali".*

<sup>179</sup> A. PULEO, *opera cit.*, p. 286: "il Consiglio di Stato, conosciuto del regolamento con pienezza di poteri, si pronuncerà definitivamente, con decisione in forma semplificata, sì da rendere la questione incontrovertibile e non più soggetta a impugnazione".

<sup>180</sup> Corte Cost., 23 giugno 2000, ordinanza n. 241, in *Foro it.*, 2000, I, 3658.

...sedi ben diverse da quelle indicate nella norma

## 2.3 REGOLAMENTO DI COMPETENZA E DECISIONE SEMPLIFICATA

Come già messo in evidenza, l'attuale sistema è radicalmente diverso, in quanto, in base al nuovo quinto comma dell'art. 31 della legge n. 1034 del 1971, il TAR è tenuto soltanto ad una sommaria delibazione dell'istanza di regolamento di competenza nella sede della camera di consiglio al fine di rilevarne la manifesta infondatezza, e se ne ritiene la sussistenza, di decidere in forma semplificata, da adottarsi nelle forme specificate nel novellato art. 26, che prevede una sentenza succintamente motivata e ne descrive il sintetico contenuto<sup>182</sup>. *Una delibazione che ha le stesse caratteristiche del giudizio incidentale di costituzionalità che nel campo della giustizia costituzionale serve a filtrare le domande di ingresso nel tempio del giudice delle leggi*<sup>183</sup>.

Sul piano prettamente strutturale, il legislatore del 2000 lascia intatta la ratio ispiratrice dell'art. 31<sup>184</sup>, improntata *nel rispetto di rigorose forme e termini, alla massima speditezza e rispondente ad esigenze connaturali a tale tipo di procedimento che, inserendosi in un giudizio in corso deve svolgersi in tempi ristretti, affinché non venga eccessivamente ritardata la decisione nel merito*<sup>185</sup>. Esigenze oggi ancor più soddisfatte dal rinnovato

---

<sup>181</sup> Per tali rilievi G. VIRGA, *I procedimenti abbreviati previsti dalla legge 21 luglio 2000*, n. 205, in *giustamm.it*, 2000.

<sup>182</sup> N. SAITTA, *Il filtro del TAR sulle domande di regolamento di competenza: nuove prospettive (anche per i motivi aggiunti)*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 2001: *«la novella del 2000, ha dato ragione alle istanze...sollevate dal giudice catanese...attribuendo al Tar, davanti al quale venga sollevata la questione di competenza territoriale a mezzo dell'apposito regolamento, il potere o dovere di controllare in via preventiva, ossia prima dell'invio al Consiglio di Stato, che l'effetto di blocco del funzionamento del giudizio in corso non avvenga per effetto di una iniziativa processuale sprovvista dei necessari requisiti»*.

<sup>183</sup> Così N. SAITTA, *La nuova regolamentazione del regolamento di competenza, in I provvedimenti monocratici nel processo amministrativo ed altri saggi sulla nuova giustizia amministrativa*, Giuffrè, 2002, p. 135.

<sup>184</sup> Come rileva Cons. Stato, Ad. Plen., 18 ottobre 2004, n. 10, in *Guida dir.*, n. 47, 2004, pp. 94 e ss., la legge di riforma della giustizia amministrativa del 2000 è intervenuta sulla disciplina del regolamento preventivo di competenza in misura minima senza voler alterare in alcun modo le linee del precedente assetto.

<sup>185</sup> Così Cons. Stato, Ad. Plen., 14 ottobre 1992, n. 13, in *Giur. It.*, 1993, III, 1, 182.

posto dall'ultimo comma dell'art. 9 della legge  
dispiega secondo cadenze prefissate destinate ad  
esaurirsi in un arco di tempo tendenzialmente ridotto: la sede camerale che  
viene privilegiata rispetto al rito ordinario, la fissazione immediata della  
camera di consiglio, l'instaurazione del contraddittorio, la sommaria  
delibazione del regolamento, la decisione in forma semplificata reiettiva  
dell'istanza ovvero trasmissione degli atti al Consiglio di Stato.

Si noti, tuttavia, che non vengono indicati precisi termini<sup>186</sup> per la fissazione  
della camera di consiglio, sicché, si potrebbe ritenere che essa debba tenersi  
al più presto, in data anteriore a qualsiasi altra discussione di rito o di  
merito, potendo al più coincidere con quella fissata per la discussione sulla  
richiesta di misure cautelari, la cui concessione non trova impedimento nella  
proposizione dell'eccezione di incompetenza, e che tale potere di  
determinazione immediata sia lasciato alla discrezionalità del Presidente,  
compatibilmente con le esigenze d'ufficio, generando, quindi, una varietà di  
termini sia tra i diversi TAR a seconda delle dimensioni organizzative e dei  
carichi di lavoro, sia all'interno dello stesso TAR, in relazione a periodi  
distinti.

Taluni autori hanno proposto di adottare la soluzione di fissare d'ufficio le  
camere di consiglio con la stessa cadenza temporale di quelle destinate  
all'esame dell'istanza cautelare, vale a dire nei dieci giorni liberi dalla  
notifica del ricorso per regolamento, anche perché la riforma prevede che la  
decisione camerale vada assunta sentiti i difensori delle parti e non prevede  
quindi, per lo meno formalmente, senza però escluderlo<sup>187</sup> a priori, il

---

<sup>186</sup> Cons. Stato, sez. VI, 19 gennaio 2004, n. 137 (ordinanza di rimessione all'Adunanza Plenaria), in *Foro amm. ó Cons. Stato*, 2004, n. 1, 172, con nota di C. E. GALLO, *L'adunanza plenaria del Consiglio di Stato chiamata a definire aspetti importanti del processo amministrativo dopo la l. n. 205 del 2000*, ha sostenuto che *«la delibazione sull'istanza di regolamento non possa avvenire nel periodo feriale, operando la sospensione dei termini. La giurisprudenza amministrativa ha ritenuto che essendo la sospensione feriale un istituto di carattere generale, è applicabile a tutti i giudizi amministrativi non aventi carattere di urgenza e, quindi, anche alle controversie aventi ad oggetto il regolamento di competenza»*.

<sup>187</sup> A. PULEO, *La riforma del processo amministrativo e il rinnovato regolamento di competenza: prime applicazioni*, in *Foro amm. ó Cons. Stato*, 2002, n. 1, II, p. 287: *«occorrerà de iure condendo consentire alle parti il deposito di memorie e documenti con facoltà di contro dedurre sino all'udienza fissata per la discussione dell'istanza, poteri che trovano testuale aggancio nel tenore della norma che fa generico riferimento al dovere del collegio di sentire i difensori prima di pronunciarsi sulla competenza»*.

memorie e documenti contemplato per la fase

Si noti, inoltre, che, secondo quanto affermato dalla Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato<sup>188</sup>, della camera di consiglio per la deliberazione dell'istanza di regolamento deve essere dato specifico avviso alle parti, quale essenziale garanzia del contraddittorio, atteso che essa può concludersi con decisione in forma semplificata. Sicché, anche quando in un'unica camera di consiglio vengono trattati l'incidente di competenza e l'incidente cautelare relativi al medesimo ricorso, per la camera di consiglio relativa all'incidente di competenza va dato specifico avviso alle parti, anche se esso non occorra per l'incidente cautelare.

Si tenga presente che il TAR deve effettuare soltanto una *sommatoria* deliberazione della fondatezza dell'istanza di regolamento, altrimenti sarebbe stata priva di significato la previsione della decisione semplificata in caso di manifesta infondatezza<sup>189</sup>.

Se la deliberazione sulla fondatezza dell'istanza non dovesse risultare sommaria, perché, in base alle prospettazioni di parte o sulla scorta di valutazioni d'ufficio, dovesse risultare *ictu oculi* non evidente l'infondatezza del ricorso per regolamento, il collegio non potrà decidere in merito e dovrà trasmettere gli atti al Consiglio di Stato<sup>190</sup>, il quale rimarrà investito unicamente di quelle controversie che abbiano superato il vaglio di questa preliminare deliberazione, e per le quali vi sia, quindi, effettiva materia del contendere in ordine a questioni di competenza territoriale.

Nel caso, invece, di rigetto della istanza dichiarata con sentenza semplificata perché manifestamente infondata, al proponente, non solo viene interdetto di pervenire all'organo giudicante cui la domanda di regolamento è diretta, ma gli viene anche irrogata la sanzione della condanna alle spese del giudizio, sulle quali, nonostante il legislatore laconicamente parli di *provvedere alle spese*, il TAR dovrebbe pronunciarsi scegliendo tra la condanna alle spese e

---

<sup>188</sup> Ordinanza di rimessione a Cons. Stato, sez. VI, 19 gennaio 2004, n. 137 *cit.*

<sup>189</sup> L. IEVA, *La competenza del giudice amministrativo*, in *Trattato di giustizia amministrativa* a cura di Caringella F. ó Garofoli R. ó Giovagnoli R. ó Ieva L. ó Pesce G., Giuffrè, 2005, p: 193: *òtrattasi di deliberazione immediata e sommaria sentiti i difensori delle parti e senza attività istruttoria*.

<sup>190</sup> Una volta riscontrata la non manifesta infondatezza, il TAR dispone con ordinanza che gli atti processuali siano trasmessi, a cura della propria segreteria, al Consiglio di Stato.

secondo, pertanto, un criterio diverso da quello del Consiglio di Stato, in cui l'obbligo di provvedere alle spese fa capo alla parte soccombente<sup>192</sup>.

Per altro verso, sulla base di un approccio pratico, non si ignora la massiccia crescente migrazione di controversie dal TAR territorialmente competente ad altri TAR che, pur se incompetenti, per varie motivazioni (economiche, logistiche, di orientamento giurisprudenziale, etc.) assumono orientamenti più favorevoli su determinate questioni rispetto al primo<sup>193</sup>, problema questo, che potrebbe condurre ad un ingolfamento di alcuni TAR, impegnati nell'immediata deliberazione dell'istanza di regolamento nel momento in cui le parti si costituiscono ed eccepiscono l'incompetenza territoriale.

Una soluzione ulteriore, legata però ai tempi di proposizione del ricorso per regolamento rispetto allo stato del processo, potrebbe essere quella di disporre la fissazione della camera di consiglio in coincidenza con quella fissata per la deliberazione dell'istanza cautelare.

In tal modo le due questioni del processo di più immediata attualità potrebbero essere esaminate contestualmente ed in tempi rapidi.

Non sembrano sussistere ostacoli nel fatto che le pronunce da emanare siano diverse (ordinanza cautelare e decisione semplificata od ordinanza di trasmissione degli atti al Consiglio di Stato).

La circostanza poi, che la legge parli di fissazione immediata *tout court* non dovrebbe neppure interferire con i termini di fissazione della camera di consiglio per l'esame della richiesta cautelare, ovviamente sempre che quest'ultima non si sia già tenuta, altrimenti la soluzione diviene impraticabile.

---

<sup>191</sup> A favore dell'esistenza di un potere discrezionale di scelta sulle modalità di liquidazione delle spese F. F. TUCCARI, *Decisione semplificata e regolamento di competenza*, in *Il nuovo processo amministrativo dopo due anni di giurisprudenza* a cura di Caringella F. ó Protto M., Giuffrè, 2002, p: 1092.

<sup>192</sup> F. F. TUCCARI, *opera cit.*, p: 1092: *„condanna alle spese e soccombenza simul stabunt simul cadent, come ha confermato poco prima della riforma l'Adunanza plenaria (n. 14/2000)“*.

<sup>193</sup> Fenomeno questo definito da G. VIRGA, *La nuova disciplina del regolamento di competenza ed il fenomeno delle migrazioni cautelari“*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 2001, *„migrazioni cautelari“* e da G. SAPORITO ed F. MARCONI, *Attualità del regolamento di competenza nel giudizio amministrativo*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 2000, *„opportunità giudiziarie“*.

prospettata<sup>194</sup> non è dissimile, pur se con le  
che la prassi registra da tempo nel processo  
civile riformato, in cui, pur se vi sono udienze destinate esclusivamente a  
determinati adempimenti, non è infrequente assistere alla trattazione  
congiunta anche di altre questioni: un esempio per tutti è quello dell'esame  
dell'opposizione, nell'udienza di prima comparizione, in caso di opposizione a  
decreto ingiuntivo che, seguendo alla lettera il sistema *ex art. 180 c.p.c.*,  
andrebbe invece effettuato nella prima udienza di trattazione.

Va osservato, inoltre, che, stando al dato letterale<sup>195</sup> del nuovo quinto  
comma dell'art. 31 della legge TAR, la sommaria delibazione avrebbe un  
oggetto ben più ristretto rispetto a quello descritto, con disposizione di  
carattere generale, per le altre sentenze camerali, dato che, in materia di  
regolamento di competenza, il TAR riunito in camera di consiglio parrebbe  
chiamato a pronunciarsi, sulla *manifesta infondatezza*<sup>196</sup>, con esclusione,  
quindi, di definizioni di eventuali cause di altrettanto manifesta  
inammissibilità, improcedibilità o irricevibilità.

In tali casi, in realtà, si tratta di questioni che implicano una forma di  
discrezionalità di tipo quasi notarile, legati a fatti ancor più facilmente  
percepibili della fondatezza o meno dell'istanza<sup>197</sup>. Sotto tale profilo, la  
limitazione del potere decisorio del Giudice di primo grado alla manifesta  
infondatezza è apparsa irragionevole, pertanto andrebbe preferita<sup>198</sup>,

---

<sup>194</sup> F. F. TUCCARI, *opera cit.*, p: 1085. Si tratta a ben vedere, sempre che non siano compromesse le esigenze di difesa, di un'applicazione del principio di economia processuale, che qui si attergerebbe anche in termini di economicità e celerità sostanziale.

<sup>195</sup> L'attuale formulazione della norma indurrebbe a ritenere preferibile parlare di decisione e non di decisioni in forma semplificata, in quanto questa sembrerebbe essere limitata ai soli ricorsi manifestamente infondati.

<sup>196</sup> F. MARIUZZO, *Commento all'art. 9*, in *La giustizia amministrativa. Commento alla l. 21 luglio 2000, n. 205* di Depiero R. ó Amadio B. ó Bassani M. ó Briccarello G. ó Monatti S. ó Buricelli M. ó Franco I. ó Mariuzzo F. ó Paolucci F. ó Parisio V. ó Perulli G. ó Rocco F. ó Ruggeri G. ó Stevanato L. ó Tanzarello S., a cura di Italia V., Giuffrè, 2000, p: 267: *«soltanto in presenza della manifesta, e quindi sotto alcun possibile profilo dubbia, infondatezza del regolamento la sezione può dar corso alla prevista sentenza, esclusa restando ogni ipotesi diversa da quella ivi prevista»*.

<sup>197</sup> Così come lascia intendere la stessa disposizione del nuovo quarto comma dell'art. 26 della legge TAR, l'irricevibilità, l'inammissibilità e l'improcedibilità vengono prima dell'infondatezza.

<sup>198</sup> L. IEVA, *opera cit.*, p: 1094; F. F. TUCCARI, *opera cit.*, p: 1085-1086; R. MONTEFUSCO, *La proposizione del regolamento di competenza nel processo amministrativo: aspetti del contraddittorio*, in *Dir. proc. amm.*, 1987, p: 286; F. MARIUZZO, *opera cit.*, p: 267; A. PULEO, *opera cit.*, p: 286.

della norma fornita dal giurisprudenza<sup>199</sup>, respingere l'istanza non solo quando questa è manifestamente infondata nel merito ma pure quando è palesemente carente in rito e dichiararne, quindi, anche la manifesta inammissibilità, improcedibilità o irricevibilità<sup>200</sup>. In tali casi, infatti, si tratta di rilevare questioni che non incidono sul potere di deliberare effettivamente la questione di competenza, legata a fatti ancor più agevolmente valutabili della fondatezza o meno dell'istanza di regolamento (proposizione del ricorso quando la causa sia già passata in decisione mancate notifiche, depositi, decadenze, etc.), evitando così di oberare inutilmente il Consiglio di Stato di questioni già agevolmente risolvibili dal TAR<sup>201</sup>.

Ciò appare del tutto ovvio, se si considera che non si ravvedono ragioni di carattere sistematico ostative ad un'interpretazione estensiva, e che la tesi contraria, ossequiosa del solo dato letterale, sarebbe palesemente sospetta d'incostituzionalità per ingiustificata disparità di trattamento.

Sembra preferibile, dunque, ritenere che il TAR possa valutare anche le questioni pregiudiziali o preliminari, purché *manifeste*.

Ed infatti, se la vera questione di competenza è quella relativa alla fondatezza dell'istanza di regolamento, sarebbe stato opportuno prevedere la possibilità per il TAR di alleggerire il contenzioso in materia di competenza di tutte le questioni pregiudiziali o preliminari manifestamente decidibili in negativo, onde investire il Consiglio di Stato di controversie più complesse proprio perché *non manifeste*.

---

<sup>199</sup> TAR Sicilia-Catania, sez. III, 12 aprile 2001, n. 835, in *Foro amm. Cons. Stato*, 2002, I, p: 287, secondo cui il giudice amministrativo, nello scrutinare l'istanza di regolamento, non potrà ritenersi chiamato a verificarne esclusivamente la conformità al paradigma legale (manifesta infondatezza) avendo esso *«a maggior ragione il potere-dovere di verificare la sussistenza o meno di tutti i requisiti del processo (presupposti processuali e condizioni dell'azione) con conseguente assorbimento delle questioni processuali successive e/o del merito dell'istanza di regolamento»*. Si veda anche Cons. Stato, sez. IV, 13 giugno 1984, n. 454, in *Cons. Stato*, 1984, I, 693; TAR Calabria-Reggio Calabria, 18 aprile 2000, n. 417, in *Foro amm. Cons. Stato*, 2000; TAR Basilicata, 14 novembre 2000, n. 717, in *Trib. amm. reg.*, 2001, I, 381; TAR Puglia-Bari, sez. I, 11 aprile 2001, n. 1012, in [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it).

<sup>200</sup> TAR Basilicata, 14 novembre 2000, n. 717, in *Trib. Amm. Reg.*, 2001, I, 381; TAR Puglia-Bari, sez. I, 11 aprile 2001, n. 1012, in [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it).

<sup>201</sup> F. F. TUCCARI, *opera cit.*, p: 1086. A. PULEO, *opera cit.*, p: 286: *«militano in favore della tesi de qua ragioni di coerenza sistematica oltre che connesse con la ratio della riforma»*. F. MARIUZZO, *opera cit.*, p: 267: *«resterebbe, infatti, priva di razionale giustificazione la rimessione al Consiglio di Stato di ricorsi per i quali ricorrano mende del tipo considerato, mentre altrettanto frustrata resterebbe l'avvertita esigenza sul piano sistematico che il filtro apprestato dal legislatore abbia effettivo e reale funzionamento»*.

maggiore coerenza al sistema, per un verso di snellimento della riforma e, per altro verso, saturandolo all'orientamento assunto dalla giurisprudenza costituzionale.

Della decisione in forma semplificata, giova ribadire che nonostante né la previgente legge n. 1034 del 1971 né la legge n. 205 del 2000 indichino la forma della decisione sulla competenza, questa, ancorché il giudice sia chiamato esclusivamente ad una deliberazione sommaria e non piena della controversia, è per quieto principio una sentenza<sup>202</sup>, speciale, *ratione materiae*, rispetto alle sentenze semplificate di cui fa menzione l'art. 9, comma 1°.

Per il resto, si applicheranno tutte le norme relative alla decisione in forma semplificata (deliberazione, termini di pubblicazione, *etc*) che, peraltro, coincidono con quelle applicabili alle decisioni ordinarie.

Una eventualità non prevista dal legislatore del 2000 è quella della possibile impugnazione della decisione in forma semplificata emessa in camera di consiglio dal TAR a conclusione della sommaria deliberazione del regolamento di competenza. Su tale punto, infatti, si scontrano esigenze contrapposte: se, da un lato, propendendosi per la tesi della impugnabilità di questa decisione, si finisce per appesantire i meccanismi procedurali tradendo le finalità acceleratorie della riforma<sup>203</sup>, dall'altro, nonostante il comma 9 dell'art. 31 della legge TAR disponga che l'incompetenza per territorio non costituisce motivo di impugnazione, consentire un arresto definitivo davanti al TAR della questione di competenza manifestamente infondata, porrebbe evidenti problemi di costituzionalità ed anche di ragionevolezza del sistema, oltretutto svuotando di significato il ruolo del Consiglio di Stato come giudice ultimo della competenza.

*L'appello nel processo amministrativo è generalmente previsto avverso ogni provvedimento avente natura decisoria ed anche delle ordinanze*

---

<sup>202</sup> C. MIGNONE, *Competenza e regolamento di competenza (ricorso giurisdizionale amministrativo)*, in *Dig. Disc. Publ.*, 1989, III, p: 224; A. DE ROBERTO, *Competenza ó diritto processuale amministrativo* (voce), in *Enc. Giur. Treccani*, 1988, VI, p: 7.

<sup>203</sup> N. SAIITA, *Il regolamento di competenza*, in *I giudizi in camera di consiglio nella giustizia amministrativa*, Giuffrè, 2003, pag: 250: *non pare che la regola, costituzionalmente garantita, del doppio grado di giurisdizione possa essere derogata si ha però che l'attivazione di questa garanzia mette in crisi, se non addirittura vanifica del tutto, la finalità di questa fase di filtrazione delle istanze di regolamento affidata al TAR, che dovrebbe valere ad impedire al Consiglio di Stato arrivino istanze non degne della sua attenzione*; F. F. TUCCARI, *opera cit.*, p: 1087.

di perché dovrebbe negarsi l'appellabilità delle  
che pronunciano in primo grado la manifesta  
infondatezza dell'istanza di regolamento di competenza<sup>204</sup>.

L'appello avverso la decisione in forma semplificata di manifesta  
infondatezza della domanda di intervento non dovrebbe, quindi, essere  
escluso<sup>205</sup>.

Più problematico sarebbe pensare che anche la decisione del Consiglio di  
Stato possa essere resa in forma semplificata: nel silenzio della legge  
sull'appellabilità della pronunzie del TAR, un principio di logica  
omogeneità dovrebbe far propendere per la soluzione affermativa<sup>206</sup>.

Rimane, tuttavia, da precisare l'oggetto di questa impugnazione, dato che  
essa è rivolta avverso una pronuncia di manifesta infondatezza, sicché  
sarebbe su questa che dovrebbe vertere l'appello, cioè solo su questo  
esclusivo profilo dovrebbe poter portare il suo esame il giudice di secondo  
grado, dato che entrambi i giudici sono chiamati a pronunciarsi solo in  
termini di sommaria delibazione, eventualmente articolata in due gradi,  
dell'istanza di regolamento al fine di accertare se la stessa, che pone in  
discussione, sotto il profilo della competenza territoriale, la ritualità  
dell'adizione di quel certo TAR, meriti di essere inoltrata all'autorità cui la  
medesima domanda è rivolta.

In altri termini, teoricamente anche il giudice d'appello dovrebbe limitarsi a  
riesaminare eventuali profili di manifesta infondatezza della domanda, con  
la possibilità, quindi, di dissentire rispetto all'avviso espresso dal TAR e  
ritenere e dichiarare conseguentemente che la domanda di regolamento,

---

<sup>204</sup> Cons. Stato, sez. VI, 6 marzo 2002, n. 1375, in *Cons. Stato*, 2002, I, 548.

<sup>205</sup> Cons. Stato, sez. IV, 11 luglio 2001, n. 3899, in *Foro amm.*, 2001, fasc. 7-8: *«la pronuncia del TAR, al pari di ogni decisione in forma semplificata, resa in ordine alla manifesta infondatezza del regolamento di competenza, è soggetta ad appello»*. Sulla stessa linea di tendenza anche Cons. Stato, Ad. Plen., 2004, n. 10, in *Guida dir.*, n. 47, 94 e ss., per cui la pronuncia è *«ovviamente impugnabile, come qualunque altra sentenza del TAR»*. Cons. Stato, sez. VI, 4 aprile 2005, n. 1485, secondo cui non osta all'appellabilità della decisione la disposizione di cui al comma otto dell'art. 31 *«in punto di non impugnabilità della sentenza di primo grado per motivi di competenza territoriale che riguarda le sole ipotesi in cui l'incidente di competenza sia stato ritualmente sollevato ai sensi della medesima norma»*. A. LAMBERTI, *Le decisioni in forma semplificata, in Verso il nuovo processo amministrativo. Commento alla l. 21 luglio 2000 n. 205*, a cura di Cerulli Irelli V., Giappichelli, 2000, p. 347. R. MONTEFUSCO, *Le decisioni in forma semplificata, in Il processo davanti al giudice amministrativo. Commento sistematico alla legge n. 205/2000 di Villata B. ó Sassoni R.*, seconda edizione, Giappichelli, 2004, p. 393: *«ove così non fosse, dovrebbe riconoscersi al Tribunale Amministrativo il potere di auto attribuirsi, in modo definitivo, la competenza a decidere la controversia»*.

<sup>206</sup> A. PULEO, *opera cit.*, p. 286.

inopportuno e inopportuno di essere inoltrata al destinatario, in considerazione. Ma a ben vedere questa soluzione parrebbe rasentare l'assurdo poiché accogliendo l'appello, il Consiglio di Stato, annullerebbe la pronuncia impugnata con rinvio al TAR il quale a sua volta, rivedendo il proprio precedente avviso in ottemperanza a quello contrario espresso dal giudice di seconde cure, dovrebbe trasmettergli la domanda di regolamento, sulla quale il supremo organo di giustizia amministrativa dovrebbe ritornare al fine di emettere, al termine del nuovo giudizio camerale, una decisione definitiva che potrebbe anche essere di infondatezza della domanda stessa. Il nuovo congegno finirebbe quindi col raddoppiare eventualmente gli interventi del Consiglio di Stato, anziché ridurli.

La soluzione più realistica, ed anche ossequiosa della *ratio* della riforma, consisterebbe nel fatto che il Consiglio di Stato, ove accogliesse l'appello avverso la decisione semplificata del TAR su una domanda di regolamento di competenza, dovrebbe pronunciarsi direttamente e definitivamente sul regolamento vero e proprio, accogliendolo<sup>207</sup>.

Non è mancato in dottrina<sup>208</sup> chi abbia dato una diversa interpretazione alla possibilità di proporre appello avverso la decisione in forma semplificata, sull'onta dell'intento del legislatore di attribuire al TAR un ruolo di filtro delle domande di regolamento di competenza: esattamente, pur senza violare la garanzia del doppio grado di giurisdizione, è stata avanzata l'ipotesi di eliminare il gravame sopra citato e, analogamente a quanto disposto dall'art. 367 c.p.c. per il regolamento preventivo di giurisdizione, stabilire che la manifesta infondatezza dell'istanza sia pronunciata dal TAR con ordinanza inoppugnabile.

Di recente il problema dell'appellabilità di questa sentenza semplificata è stato riesaminato in giurisprudenza e risolto in termini affermativi con

---

<sup>207</sup> La situazione sarebbe diversa nella ipotesi in cui il TAR avverso la cui decisione in forma semplificata si intenda proporre appello sia siciliano, poiché, in questa circostanza il giudice d'appello naturale ed esclusivo sarebbe il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione siciliana. Quest'ultimo sarebbe, infatti, chiamato a pronunciarsi limitatamente alla verifica della manifesta infondatezza o meno di competenza, condizionandone l'inoltro della domanda di regolamento al Consiglio di Stato, il quale a sua volta non dovrebbe sentirsi condizionato a conformarsi alla decisione del giudice d'appello siciliano. Cons. Stato, sez. VI, 8 luglio 1992, n. 543, in *Giust. civ.*, 1992, I, 2569: «Al consiglio di giustizia amministrativa non può riconoscersi la funzione di giudice di competenza territoriale e funzionale tra il tribunale amministrativo siciliano e gli altri tribunali amministrativi».

<sup>208</sup> N. SAITTA, *opera cit.*, p. 254- 255.

pio grado di giurisdizione, la generalizzazione delle decisioni in forma semplificata previste dalla legge di riforma nel sesto comma dell'art. 26 della legge TAR, l'appellabilità in genere di tutte le sentenze in rito, alle quali sono assimilabili quelle sulla manifesta infondatezza della domanda di regolamento di competenza, alle quali però si aggiungono la considerazione che *«anche dopo la riforma, la risoluzione della questione della competenza avviene in forma distinta dal giudizio di merito»* e la circostanza che la pronuncia di manifesta infondatezza impedisce al proponente di far valere in appello l'incompetenza territoriale del TAR<sup>209</sup>.

Il venir meno della sospensione automatica del giudizio faculta il giudice, dinanzi a cui pende il regolamento, oltre che ad adottare misure cautelari, anche ad assumere provvedimenti di natura non solo istruttoria ma anche decisoria (implicanti virtualmente anche una pronuncia sulla competenza), finendo con introdurre inevitabili problemi di coordinamento tra siffatte decisioni e la ipotetica pronuncia denegatoria della competenza del giudice adito resa dal Consiglio di Stato, da risolversi, sulla scia della pronuncia della Suprema Corte<sup>210</sup>, in un comportamento più prudente del giudice amministrativo, il quale, seppur non più obbligato a sospendere il giudizio, sarà, di fatto, costretto, anche su istanza di parte, ad autolimitarsi nell'attesa della definitiva pronuncia del consesso amministrativo, per evitare ulteriori complicazioni.

Tale ultima pur possibile facoltà rischia di legittimare la contemporanea pendenza attiva di due giudizi, uno davanti al TAR per il merito e l'altro al Consiglio di Stato per la questione di competenza<sup>211</sup>.

Ai soli fini della completezza si evidenzia, infine, che, a termini dell'art. 31, comma 8, la decisione del Consiglio di Stato in materia di competenza è vincolante per i TAR, sicché, se si ammette l'appellabilità delle decisioni

---

<sup>209</sup> Cons. Stato, sez. IV, 12 luglio 2001, n. 3899, in *Cons. Stato*, 2001, I, 1636.

<sup>210</sup> Cass. S. U., 17 dicembre 1999, n. 905, in *Giust. civ. mass.*, 1999, 2556, ha ritenuto, in merito all'applicazione dell'art. 367 c.p.c., gli eventuali provvedimenti emessi dal giudice pendente regolamento destinati a divenire privi di effetti a seguito di una pronuncia negativa del supremo organo regolatore della giurisdizione.

<sup>211</sup> G. TERRACCIANO, *Per le questioni chiare debbuta la sentenza breve*, in *Guida al diritto*, 2000, 30, 83. Si pensi al caso in cui il TAR, rigettato il ricorso per manifesta infondatezza, decida nel merito ed il Consiglio di Stato accolga l'appello sulla questione di competenza, di fatto ponendo nel nulla la pronuncia di merito.



*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

ni, deve logicamente ammettersi che sia il  
iarsi in via definitiva.

## CAPITOLO TERZO

### LE DECISIONI SEMPLIFICATE ASSUNTE CON DECRETO

*Sommario: 3.1 Premessa ó 3.2 L'art. 9 della legge n. 205/2000 ó 3.3 Fase di opposizione ó 3.3.1 Termine di opposizione ó 3.3.2 La legittimazione dell'opposizione ó 3.3.3 Procedimento camerale ó 3.3.4 L'appello ó 3.4 Le decisioni assunte con decreto ó 3.5 La perenzione dei ricorsi ultradecennali.*

#### 3.1 PREMESSA

L'art. 9, comma 1, ultima parte, della legge n. 205 del 2000 introduce nel sistema di giustizia amministrativa<sup>212</sup>, ed esattamente nell'ultimo comma dell'art. 26 della legge n. 1034 del 1971, un ulteriore modello di decisione semplificata, vale a dire una declaratoria monocratica in forma di decreto delle cause di estinzione del processo, pronunciata dal Presidente della sezione competente, o da un magistrato da lui delegato, per le cosiddette

---

<sup>212</sup> A. LAMBERTI, *Le decisioni in forma semplificata*, in *Verso il nuovo processo amministrativo. Commento alla l. 21 luglio 2000 n. 205*, a cura di Cerulli Irelli V., Giappichelli, 2000, p. 343: «la decisione in suddetta materia interviene con decreto, modalità del tutto nuova nella giustizia amministrativa». M. DE PAOLIS ó V. MASCELLO ó N. PAOLANTONIO ó R. E. MARCHESE ó E. MICOCCI ó G. SCHETTINO, *Il nuovo processo amministrativo integrato con i primi orientamenti giurisprudenziali*, Cedam, 2001, p. 136: «è da precisare che la norma non introduce nuove cause di estinzione ma prevede una forma di decisione semplificata espressa non in forma di sentenza bensì di decreto»; G. GIOVANNINI, *Note di commento alla l. n. 205 del 2000*, in [www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi\\_contributi/Giovannini.htm](http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi_contributi/Giovannini.htm).

giudizio, che, come elencate dalla norma pocanzi al ricorso, la cessazione della materia del contendere, l'estinzione del giudizio e la perenzione. Viene così recepita la necessità di disciplinare compiutamente l'estinzione del giudizio già evidenziata in precedenti iniziative di riforma del processo amministrativo, esauritesi però in fase prelegislativa ( art. 1, comma 2, n. 8, d.d.l. n. 1353)<sup>213</sup>.

Il procedimento semplificato in esame si propone un intento di semplificazione del processo e deflattivo del contenzioso ancora più incisivo rispetto a quello previsto dalla nuova formulazione del comma 4 del predetto art. 26 (corrispondente ai primi due nuovi commi introdotti dall'art. 9 della legge n. 205/2000), ma che, al contempo, si presenta assai più articolato<sup>214</sup> di quello previsto per la decisione assunta con sentenza succintamente motivata, a causa della previsione di un possibile eventuale reclamo al collegio nei confronti della decisione monocratica. Infatti al decreto può eventualmente seguire un procedimento camerale di opposizione, anch'esso semplificato, il quale si conclude con una ordinanza collegiale, appellabile secondo le regole ordinarie, eccetto che per i termini processuali, sottoposti a dimezzazione.

Completa il sistema il comma 2 dello stesso art. 9 in tema di perenzione dei ricorsi ultradecennali, che segue una sua propria disciplina.

Si ricordi che si tratta di disposizioni di immediata applicazione e perciò vevoli anche per i giudizi in corso<sup>215</sup>.

Infine si tenga presente, a titolo di anticipazione, che rinunzia, cessata materia del contendere, estinzione e perenzione costituiscono cause di improcedibilità del ricorso, da cui discende l'estinzione del giudizio e la definitività dei provvedimenti impugnati (atto amministrativo o sentenza di

---

<sup>213</sup> Come evidenzia F. F. TUCCARI, *Decisioni in forma semplificata ed estinzione del giudizio*, in *Il nuovo processo amministrativo dopo due anni di giurisprudenza*, a cura di Caringella F. ó Protto M., Giuffrè, 2002, p. 1050: *ose si attribuisce all'aggettivo compiutamente valenza piena, il legislatore avrebbe forse potuto rinforzarne ed aggiornarne la disciplina sostanziale alla luce dei principi extralegislativi sedimentati nella prassi giudiziaria e, sotto diverso profilo, avrebbe dovuto farsi carico dell'operatività, nel processo amministrativo, di istituti non codificati come la sopravvenuta carenza di interesse, sostanzialmente equiordinata alla cessata materia del contendere*.

<sup>214</sup> G. VIRGA, *I procedimenti abbreviati previsti dalla legge 21 luglio 2000, n. 205*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it).

<sup>215</sup> Cons. Stato, sez. V, 13 marzo 2001, n. 1606 (ord.), in *Cons. Stato*, 2001, I, 3, 830.

casì) e che la loro disciplina, ed in particolare i casi contemplati ben prima della riforma, sono rimasti immutati, in quanto la legge n. 205 del 2000 ha previsto soltanto un diverso modo di definizione, rispetto al passato, delle controversie in cui esse insorgono.

### 3.2 L'ART. 9 DELLA LEGGE 205/2000

Il decreto presidenziale<sup>216</sup> in questo specifico ambito sembra costituire un *quid novi* per il processo amministrativo, in quanto esso è stato terreno di sperimentazione anteriore alla riforma da parte del diritto vivente in tema di tutela cautelare preventiva rispetto alla notifica del ricorso o al suo deposito, sulla scorta della posizione favorevole di alcuni TAR, cui, invece, il Consiglio di Stato ha contrapposto un atteggiamento di impermeabilità e chiusura, dichiarando radicalmente nullo un provvedimento siffatto e poi, a seguito della legge n. 205 del 2000, riconosciuto, sempre in materia cautelare, nell'art. 3 della legge n. 205 del 2000<sup>217</sup> per la sola ipotesi di ricorso già depositato e limitatamente ai casi in cui il pregiudizio lamentato sia di *estrema gravità ed urgenza, tale da non consentire neppure la dilazione fino alla data della camera di consiglio*.

Tuttavia, giova constatare, stante l'omonimia dei termini, la diversità tra i decreti in esame, a sostegno della quale sembra militare più di una ragione, si noti, infatti, *in primis* che, sotto il profilo della competenza, essa è attribuita, *ex art. 9*, espressamente *ex lege* al presidente della sezione competente o ad un magistrato all'uopo delegato, mentre è desunta in via interpretativa dal sistema per i decreti pronunziati dal presidente del TAR anteriormente alla notifica del ricorso, oppure, seppur previsto in materia

---

<sup>216</sup> A. LAMBERTI, *Le decisioni in forma semplificata*, in *Verso il nuovo processo amministrativo. Commento alla l. 21 luglio 2000 n. 205*, a cura di Cerulli Irelli V., Giappichelli, 2000, p. 343: *«la disciplina in esame, al fine della semplificazione e della celerità, adotta la logica di rovesciare il sistema fin qui in vigore rimettendo la decisione, in molti casi davvero routinaria, al presidente della sezione competente o ad un magistrato da lui delegato che provvede con decreto»*.

<sup>217</sup> L'art. 3 della legge n. 205 del 2000 prevede espressamente, sul presupposto dell'avvenuto deposito del ricorso, la concessione di misure cautelari provvisorie mediante decreto presidenziale, motivato nei casi di indilazionabilità del pregiudizio dedotto fino alla camera di consiglio per la deliberazione dell'istanza cautelare.

incombente non risulta delegabile ad ogni altro

Inoltre, se nella materia cautelare, il provvedimento presidenziale non può che disporre misure provvisorie ed è destinato ad un fisiologico ed immediato doppiaggio da parte dell'ordinanza collegiale ed a ben vedere, in via mediata, anche da parte della sentenza, a prescindere dal tenore di queste ultime due pronunzie, nella materia qui trattata, invece, detto provvedimento può incidere stabilmente sulle vicende di causa, sia sostanziali che processuali, in virtù della sua idoneità a definire il giudizio estinguendolo; ciò *a fortiori* ove si consideri che l'opposizione, che rimetterebbe in gioco tutto, determinando, se accolta, la reinscrizione del ricorso nel ruolo ordinario, è prevista come fase soltanto eventuale.

Un'ulteriore differenza sembrerebbe, *prima facie*, consistere nel fatto che il legislatore richiede espressamente che il decreto *ex art. 3* sia motivato, mentre tale precetto non trova riscontro nell'*art. 9*.

In realtà, nonostante nelle iniziative di riforma del processo amministrativo si sia prospettata una possibilità di adesione al sistema processualciviltistico<sup>218</sup>, come criterio distintivo dei vari procedimenti giurisdizionali, e l'apparente sbarramento operato dall'*art. 135 c.p.c.*, comma 3, il quale, in tema di forma e contenuto del decreto, precisa che questo non è motivato *salvo che la motivazione sia prescritta espressamente dalla legge*, sarebbe erroneo<sup>219</sup> concludere che il decreto *ex art. 9* sia esente da tale obbligo, in quanto, il provvedimento ivi

---

<sup>218</sup> Art. 1, comma 2, A. C. n. 1912, in *Foro amm.*, 1990, 1, 270 e ss.

<sup>219</sup> Art. 1, comma 2, A. C. n. 1912, in *Foro amm.*, 1990, 1, 270 e ss. N. SAITTA, *Sistema di giustizia amministrativa*, Giuffrè, 2005, p. 240. M. P. A. LA CAVA, *La definizione dei giudizi: le sentenze ed i provvedimenti di definizione semplificata*, in Seminario di studi della Corte dei Conti (Roma, 21-23 ottobre 2002) su *Il giudice unico delle pensioni. Esame delle questioni suscitate dal nuovo rito introdotto con la legge n. 205 del 2000*, in [www.amcorteconti.it/La%20Cava%20la%20definizione%20dei%20giudizi.htm](http://www.amcorteconti.it/La%20Cava%20la%20definizione%20dei%20giudizi.htm): *«devesi ritenere che, presumibilmente, la decisione per decreto può non essere motivata...nel caso di rinuncia al ricorso, cessazione della materia del contendere e della perenzione, la motivazione è in re ipsa in quanto implicita nella pronuncia stessa. Non diversamente dalle precedenti ipotesi anche il decreto per estinzione del giudizio, pur trattandosi di fattispecie generale in quanto riferita a più casi di estinzione, non può non comportare una declaratoria di estinzione qualificata, caso per caso, dell'evento che l'ha determinata con conseguente necessaria esplicitazione del motivo. Ogni provvedimento decretale per essere comprensibile e completo deve essere articolato con una parte in premessa e una parte in decretazione, la parte dispositiva vera e propria. La prima deve contenere sempre l'indicazione del presupposto di fatto o di diritto in riferimento al quale interviene la decretazione: non è una motivazione in senso tecnico, ma certamente spiega il perché della pronuncia. Se così non fosse, non sarebbe neanche possibile una qualificata opposizione».*

conferma con la lettura dell'art. 24 Cost., dovrebbe  
essere almeno succinta, in vista della sua idoneità a  
produrre direttamente un effetto estintivo del giudizio.

Ciò risulta maggiormente evidente ove si acceda alla tesi secondo cui l'art. 27 della legge n. 1034 del 1971, pur in difetto di qualsiasi esplicito riferimento normativo, risulterebbe superato dall'art. 9 della legge n. 205 del 2000<sup>220</sup>, con la conseguenza che non potrebbe più tenersi la camera di consiglio o la pubblica udienza per la trattazione del ricorso, nemmeno in caso di contrasto sulla sussistenza della causa di improcedibilità che conserva all'art. 27 il ruolo di dipanare possibili dubbi su di un giudizio prossimo ad estinguersi, permanendo, nel nuovo rito, il procedimento camerale limitatamente all'ipotesi di reclamo al collegio<sup>221</sup>.

L'art. 9 dispone che, una volta pronunciato, il decreto viene depositato in segreteria, che ne dà formale comunicazione alle parti costituite<sup>222</sup>.

Si noti che la pronuncia non è condizionata né dalla domanda di fissazione dell'udienza né tantomeno dal relativo provvedimento, né potrebbe essere diverso poiché tra le cause di improcedibilità cui il decreto si riferisce, vi è la perenzione, la quale discende proprio dalla mancata presentazione dell'istanza di fissazione nei due anni dal deposito del ricorso o dall'esecuzione della istruttoria.

Riguardo agli altri incombenti, si rileva che la legge non prevede termini né per pronunciare il decreto né per depositarlo.

Questi, vista la natura decisoria del provvedimento, che si sostituisce alle precedenti sentenze di rito, possono essere desunti dall'art. 55 legge 27

---

<sup>220</sup> Se si propende per la perdurante attualità dell'art. 27 legge n. 1034 del 1971, l'art. 55 troverà integrale applicazione a prescindere dalla già prospettata questione se la sentenza definitiva sia quella ordinaria di rito ovvero quella semplificata ex art. 9.

<sup>221</sup> F. PATRONI GRIFFI, *Istituti di semplificazione nel nuovo processo amministrativo*, Relazione all'incontro di studio "Giudici e amministrazione dopo la legge 205/2000", organizzato dal Consiglio di Stato, Roma, Palazzo Spada, 6 aprile 2001, in [www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi\\_contributi/istituti\\_sempli.html](http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi_contributi/istituti_sempli.html), nutre dubbi sulla possibile convivenza delle due norme, poiché non è chiaro il criterio di scelta utilizzabile nei casi di identità della fattispecie oggettiva regolata.

<sup>222</sup> R. MONTEFUSCO, *Le decisioni in forma semplificata*, in *Il processo davanti al giudice amministrativo. Commento sistematico alla legge n. 205/2000* di Villata B. ó Sassoni R., seconda edizione, Giappichelli, 2004, p. 395: "dall'adozione del decreto il presidente procede fuori udienza senza previamente sentire le parti costituite, le quali ne saranno notiziate mediante avviso a comunicarsi od a notificarsi a cura della segreteria. La mancata previsione di una partecipazione delle parti a tale fase del procedimento non incide però negativamente sulle loro prerogative di difesa, attesa la possibilità di gravare il decreto con reclamo innanzi al collegio, a proporsi nel termine di sessanta giorni dal ricevimento dell'avviso di relativa comunicazione".

pressamente applicabile altresì al Consiglio di Stato che l'art. 9 prevede un termine di sessanta giorni per l'eventuale opposizione al decreto, pari a quello breve per appellare le sentenze.

Il meccanismo dell'art. 55, che prevede un termine di 45 giorni per la pubblicazione delle sentenze, va però adattato alla diversa struttura del decreto che, a prescindere dalla circostanza che venga pronunciato *inaudita et altera parte* od in contraddittorio, non presuppone la discussione collegiale in camera di consiglio in vista della decisione<sup>224</sup>.

Potrebbe quindi ipotizzarsi una soluzione diversa e, pertanto, differenziata a seconda che il decreto venga pronunciato *inaudita et altera parte* o previo contraddittorio.

Per il primo, 45 giorni potrebbero decorrere da quando il giudice venga formalmente edotto dell'insorgenza della causa di improcedibilità, con aggiunta di un breve ulteriore termine nel caso in cui il presidente della sezione competente deleghi la pronuncia del decreto ad altro magistrato.

Per il secondo, detto termine potrebbe decorrere dall'avvenuto espletamento del contraddittorio, essendo ben possibile che la questione non venga risolta nell'audienza presidenziale di comparizione e che richieda ulteriori ma brevissimi termini a difesa.

Un cenno, infine, va fatto alle formalità di comunicazione del decreto, che, oltre che nelle modalità note, biglietto di segreteria spedito in piego raccomandato o notificato a mezzo ufficiale giudiziario (art. 9 della legge 21 dicembre 1950, n. 1018), può ora avvenire *ex art. 12 legge n. 205 del 2000, con ogni mezzo idoneo, compresi quelli per via telematica o telefax, ai sensi dell'art. 151 c.p.c.ö.*

Mutuando la disposizione processualcivilistica, il giudice potrà, in calce al decreto, ordinare, d'ufficio o a domanda, forme di notificazione anche

---

<sup>223</sup> *öOrdinamento della giurisdizione amministrativa e del personale di segreteria ed ausiliario del Consiglio di Stato e dei Tribunali amministrativi regionaliö*, in G. U. 29 aprile 1982, n. 117.

<sup>224</sup> F. F. TUCCARI, *Decisioni in forma semplificata ed estinzione del giudizio*, in *Il nuovo processo amministrativo dopo due anni di giurisprudenza*, a cura di Caringella F. ó Proto M., Giuffrè, 2002, p: 1066: *öquarantacinque giorni per stendere un decreto, pur se succintamente motivato come si ritiene debba essere, sembrano francamente troppi, attesa anche la pacifica non perentorietà di questo termineö.*

caso, potrà anche ricorrere al telegramma con  
di particolare urgenza.

I commentatori della norma, nonostante sottolineino che tale autorizzazione ha carattere preventivo e che, quindi, non può risolversi in un'approvazione con funzione di ratifica o di sanatoria<sup>225</sup>, ritengono che ciò che conta è che il mezzo scelto assicuri la prova inequivocabile o, quantomeno, la forte presunzione, secondo il criterio medio, della avvenuta ricezione del decreto ai fini della tempestiva eventuale opposizione, profilandosi altrimenti la nullità della comunicazione con i conseguenti riflessi sul decreto mal comunicato e la possibilità di chiedere al collegio, direttamente nell'opposizione o in separato ed anteriore atto, una rimessione in termini per errore scusabile.

### 3.3. FASE DI OPPOSIZIONE

#### 3.3.1 IL TERMINE DI OPPOSIZIONE

L'opposizione può essere proposta al Collegio<sup>226</sup>, nel termine di sessanta giorni dal ricevimento dell'avviso di deposito del decreto. Nel far decorrere questo termine dalla comunicazione, la riforma, presumibilmente, sembra aver implicitamente fatto riferimento all'art. 738 c.p.c. nella parte che riguarda *il decreto dato in confronto di una sola parte* e non il decreto pronunciato nei confronti di più parti, per il quale il termine decorre dalla notificazione.

---

<sup>225</sup> G. TERRACCIANO, *Per le questioni chiare debutta la sentenza breve*, in *Guida al diritto*, 2000, fasc. 30 p: 83, il quale evidenzia come il d.p.r. 10 novembre 1997, n. 513 equipara la trasmissione telematica del documento alla sua notifica, se la prima avviene *con modalità che assicurino l'avvenuta consegna al destinatario* (art. 12, comma 3).

<sup>226</sup> R. MONTEFUSCO, *Le decisioni in forma semplificata*, in *Il processo davanti al giudice amministrativo. Commento sistematico alla legge n. 205/2000 di Villata B. ó Sassoni R.*, seconda edizione, Giappichelli, 2004, p: 397: *si deve, però, osservare come la fase eventuale del reclamo al collegio costituisce un appesantimento del procedimento semplificato, che poteva probabilmente evitarsi; le prerogative del contraddittorio avrebbero potuto, infatti, essere ugualmente rispettate garantendo alle parti il diritto di essere sentite innanzi all'organo monocratico prima dell'adozione del decreto; e prevedendo la diretta appellabilità del decreto medesimo*.

differenze tra processo amministrativo e civile, contrario, che il citato art. 9 della legge n. 1018 del 1950, relativo ai giudizi amministrativi contempla espressamente tra le formalità di comunicazione quella della notifica del decreto a mezzo ufficiale giudiziario, ferme restando per altro verso le formalità sostitutive previste dal richiamato art. 12 della legge n. 205/2000.

### 3.3.2 LA LEGITTIMAZIONE ALL'OPPOSIZIONE

Legittimate all'opposizione sono per legge le sole *parti costituite*<sup>227</sup>, il che pone immediatamente il problema della legittimazione all'opposizione delle parti non costituite e dei possibili strumenti processuali alternativi di cui esse eventualmente dispongano.

Il silenzio sulla posizione delle parti non costituite deriva probabilmente, anche nell'ottica acceleratoria della riforma, dalla presunzione di un loro sostanziale disinteresse al mantenimento in vita di un giudizio ormai ridotto alle corde<sup>228</sup>.

---

<sup>227</sup> A. LAMBERTI, *Le decisioni in forma semplificata*, in *Verso il nuovo processo amministrativo. Commento alla l. 21 luglio 2000 n. 205*, a cura di Cerulli Irelli V., Giappichelli, 2000, p. 344: «la locuzione parti costituite viene, infatti, ripetuta tre volte nel corso del comma, nell'intento di costruire una delimitazione soggettiva insuperabile». Per F. G. SCOCA, *Giustizia amministrativa*, seconda edizione, Giappichelli, 2006, p. 229, la previsione che legittimate all'opposizione siano le sole parti costituite è coerente con il generale divieto, per le parti sostanziali, di compiere alcun atto processuale prima di avere assunto anche la veste di parti formali del processo. M. P. A. LA CAVA, *La definizione dei giudizi: le sentenze ed i provvedimenti di definizione semplificata*, in Seminario di studi della Corte dei Conti (Roma, 21-23 ottobre 2002) su «Il giudice unico delle pensioni. Esame delle questioni suscitate dal nuovo rito introdotto con la legge n. 205 del 2000», in [www.amcorteconti.it/La%20Cava%20la%20definizione%20dei%20giudizi.htm](http://www.amcorteconti.it/La%20Cava%20la%20definizione%20dei%20giudizi.htm), secondo cui la dizione usata è, in realtà, non voluta e dovuta solo ad una formulazione affrettata della legge, per cui dovrebbe ammettersi la correttezza di una interpretazione estensiva della norma.

<sup>228</sup> V. CAIANIELLO, *Manuale di diritto processuale amministrativo*, terza edizione, Utet, 2003, p. 801, secondo il quale la norma in esame è perfettamente coerente con il principio di unilateralità dell'azione che caratterizza il giudizio amministrativo di legittimità: in base ad esso, il ricorrente è l'unico titolare del potere dispositivo in ordine alla continuazione del processo, come è dimostrato anche dal fatto che la sua rinuncia agli atti non ha bisogno di alcuna accettazione della controparte, sia essa l'amministrazione o uno dei controinteressati. R. GIOVAGNOLI, *Discussione e decisione del ricorso*, in *Trattato di giustizia amministrativa* a cura di Caringella F. ó Garofoli R. ó Giovagnoli R. ó Ieva L. ó Pesce G., Giuffrè, 2005, p. 1099: «il legislatore, nel disciplinare l'opposizione al decreto presidenziale che dichiara l'estinzione, ha ritenuto di non tutelare l'eventuale interesse alla prosecuzione del giudizio di quei soggetti, diversi dal ricorrente, che non si siano costituiti in giudizio». In senso contrario, A. LAMBERTI, *opera cit.*, p. 344: «pur considerando che tra le parti costituitevi è, ovviamente, il ricorrente e che si tratta di decidere della

attuare una scelta di campo tra le ragioni della  
avrebbero ulteriori interventi, e le esigenze del  
contraddittorio, che imporrebbero, invece, una modifica, operabile o in via  
legislativa o additiva ad opera della Consulta, sulla autonoma legittimazione  
delle parti non costituite, oppure, utilizzare uno strumento alternativo offerto  
dal sistema vigente, quale è l'intervento, reso tra l'altro possibile dal fatto  
che, per legge, l'atto di opposizione va notificato *a tutte le altre parti*,  
espressione che parrebbe considerare, nel silenzio dell'art. 9, le parti non  
costituite legittimate passive *ex lege* all'opposizione.

Tuttavia, se si riflette sul fatto che l'opposizione viene trattata con rito  
camerale, mentre per legge *il giudizio di appello procede secondo le regole  
ordinarie* e che le regole ordinarie vogliono legittimate all'appello anche le  
parti non costituite, si dovrebbe concludere che è ammessa la legittimazione  
all'opposizione delle parti non costituite<sup>229</sup>.

### 3.3.3 IL PROCEDIMENTO CAMERALE

L'atto di opposizione va depositato in segreteria del giudice adito nel  
termine, ridotto del triplo rispetto al giudizio ordinario, di dieci giorni  
dalla *ultima notifica*<sup>230</sup>, termine che appare giustificato dalle peculiari  
esigenze di celerità dell'esame della questione.

L'atto, benché la legge nulla dica al riguardo, andrà redatto nella forma del  
ricorso, con l'osservanza di tutte le regole ad esso applicabili e in particolare  
di quella della necessità di un mandato speciale, stante l'apertura, all'interno

---

*estinzione del giudizio da lui instaurato, non è detto che altra parte necessaria, non ancora  
costituita, non possa avere interesse contrario all'estinzione. Sotto l'indicato profilo può  
dunque porsi questione di costituzionalità della norma per violazione dell'art. 24 Cost.ö.*

<sup>229</sup> R. MONTEFUSCO, *opera cit.*, p: 396: *è opportuno evidenziare che, secondo il tenore  
letterale della disposizione, la legge riconosce la legittimazione a proporre il reclamo in  
questione unicamente alle parti costituite e non anche a tutte le parti necessarie, ovvero a  
quelle evocate in giudizio, ma non ancora costituitesi. Non risulta per vero agevole  
comprendere quale possa essere il fondamento logico di tale limitazione, se si considera  
che il termine di costituzione in giudizio delle parti resistenti è sempre stato pacificamente  
ritenuto ordinario; e che, quindi, il relativo superamento non può mai ingenerare una  
decadenza. Deve ammettersi, pertanto, la correttezza di un'interpretazione estensiva che  
riconosca la legittimazione di tutte le parti a proporre reclamo, e non delle sole parti  
costituiteö. F. SCIARRETTA, *Appunti di giustizia amministrativa*, seconda edizione,  
Giuffrè, 2002, p: 247.*

<sup>230</sup> Il termine di dieci giorni è prevedibilmente ritenuto ordinario.

autonomo procedimento idoneo a condizionare  
nel ruolo ordinario, poiché è su questo che il  
collegio è chiamato a decidere.

Nei trenta giorni successivi, il collegio decide sull'opposizione in camera di consiglio, ascoltando le parti che ne facciano richiesta, con ordinanza<sup>231</sup> che riguarda esclusivamente la decisione pronunciata con decreto (sussistenza o meno della causa di improcedibilità), accogliendo o rigettando l'opposizione, senza poter entrare nel merito delle questioni dedotte.

Nella prima ipotesi il decreto sarà revocato e si disporrà esclusivamente la reinscrizione del ricorso nel ruolo ordinario con la conseguenza che, se non viene proposto l'appello, la dedotta questione di procedibilità non dovrebbe più costituire oggetto del contendere.

Nella seconda, invece, il decreto sarà confermato, e l'ordinanza si sostituisce allo stesso o lo integra, quale titolo estintivo del giudizio. Inoltre, per essa, al fine di scoraggiare la proposizione di opposizioni dilatorie, la norma prevede espressamente la condanna alle spese (liquidate dal collegio nella stessa ordinanza) della specifica fase processuale a carico dell'opponente, con espresso divieto di disporre la compensazione anche parziale<sup>232</sup>, impostazione che diverge da quella dei procedimenti camerati cautelari processualciviltistici (art. 669 *septies* c.p.c.).

---

<sup>231</sup> R. MONTEFUSCO, *opera cit.*, p: 396, ritiene che la decisione del reclamo, ancorché adottata in forma di ordinanza, abbia certamente natura di ordinanza conclusiva a contenuto decisorio, a conferma di ciò, la legge prevede la possibilità di proporre, avverso di essa, appello. Dello stesso avviso F. MARIUZZO, *Commento all'art. 9*, in *La giustizia amministrativa. Commento alla l. 21 luglio 2000, n. 205* di Depiero R. ó Amadio B. ó Bassani M. ó Briccarello G. ó Monatti S. ó Buricelli M. ó Franco I. ó Mariuzzo F. ó Paolucci F. ó Parisio V. ó Perulli G. ó Rocco F. ó Ruggeri G. ó Stevanato L. ó Tanzarello S., a cura di Italia V., Giuffrè, 2000, p: 264, il quale evidenzia come, nonostante il legislatore abbia voluto mantenere in quelle ipotesi la forma dell'ordinanza, essa, ad onta della definizione positiva della pronuncia, ha valore e sostanza di sentenza di rito poiché statuisce con carattere di definitività su tutte le questioni sottoposte al collegio con il relativo atto di opposizione. F. G. COCCA, *opera cit.*, p: 229: *«la previsione espressa dell'appellabilità dell'ordinanza che decide sull'opposizione rende altrettanto manifesta la natura sostanziale di sentenza dell'ordinanza medesima»*.

<sup>232</sup> Come nota A. LAMBERTI, *opera cit.*, p: 344: *«si tratta, per vero, di disposizione della costituzionalità della quale si può seriamente dubitare sia per l'uso evidente della pressione economica quale mezzo di dissuasione dal ricorso ai mezzi giudiziari predisposti dall'ordinamento, sia per l'interferenza che opera nella valutazione che solo il giudice può fare del gradiente di ragionevolezza ovvero di pretestuosità dell'opposizione, valutazione che, sola, può ispirare la più giusta determinazione sul regime delle spese»*. In termini analoghi R. GIOVAGNOLI, *opera cit.*, p: 1099; F. MARIUZZO, *opera cit.*, p: 264: *«questa ultima previsione pare assumere un ruolo meramente dissuasivo rispetto alle parti, ma suscita comunque perplessità sul piano costituzionale, andando immotivatamente ad incidere su una lata e generale facoltà del collegio in ordine alla distribuzione del carico»*.

ma sul regime delle spese in caso di ordinanza  
vie ragioni, dovrà necessariamente provvedervi  
ed in ciò, vista anche la struttura dell'art. 9, farà presumibilmente  
riferimento alle norme processualcivilistiche, scegliendo dunque tra regola  
della soccombenza<sup>233</sup> e facoltà di compensazione, anche parziale.

Altra questione, nel silenzio della legge, potrebbe riguardare la  
composizione del collegio di cui in virtù o dell'applicazione analogica  
dell'art. 669 *terdecies* comma 2 c.p.c. o dell'art. 51 c.p.c. o comunque in  
ragione di basilari principi di logica opportunità non potrà far parte chi ha  
pronunciato il decreto.

L'ascolto delle parti a richiesta, poi, sembra destinato a trasformarsi col  
tempo in una disposizione di stile, come è avvenuto per l'art. 21 della legge  
n. 1034 del 1971 in materia cautelare, non potendosi dubitare che, anche in  
assenza di richiesta, il collegio ne disponga ugualmente l'ascolto.

L'ordinanza che decide sull'opposizione viene poi depositata in segreteria,  
cui incombe l'onere di comunicazione alle parti costituite.

Si rileva anche qui come per il decreto, l'assenza della previsione di termini  
precisando che, scaturendo l'ordinanza da una decisione collegiale, è dal  
momento in cui la decisione è stata accolta che decorreranno i termini,  
sebbene non perentori, per il suo deposito.

### 3.3.4 L'APPELLO

L'art. 9 prevede che *«avverso l'ordinanza che decide sull'opposizione può  
essere proposto ricorso in appello. Il giudizio di appello procede secondo le  
regole ordinarie, ridotti alla metà tutti i termini processuali»*.

La legge omette di disciplinare i rapporti tra detto giudizio di appello  
sull'esito del reclamo e la perdurante pendenza del giudizio di primo grado  
ove ne sia stata disposta la reinscrizione del ricorso sul ruolo ordinario. Ciò

---

*delle spese di lite. Potrebbe non essere infrequente, infatti, il caso che alla reiezione si  
pervenga, epperò a seguito di una non agevole ricostruzione dei termini processuali della  
questione».*

<sup>233</sup> N. SAITTA, *I giudizi in camera di consiglio nella giustizia amministrativa*, Giuffrè,  
2003, p: 18.

tuazione sostanzialmente analoga a quella che, in materia di competenza, è stata definita di sospensione facoltativa impropria. Sarebbe pertanto, secondo alcuni autori<sup>234</sup>, auspicabile che detto ricorso non sia assegnato a sentenza prima del decorso del termine dimidiato<sup>235</sup> per l'impugnazione dell'ordinanza decisoria del reclamo.

La norma, che non menziona il procedimento per decreto e l'eventuale opposizione anche in appello, ne pone il problema dell'ammissibilità, per la prima volta, in questo grado di giudizio.

La circostanza che l'art. 9 trattando delle decisioni semplificate rese con sentenza, faccia riferimento a quelle assunte sia dal TAR che dal Consiglio di Stato e che per il procedimento per decreto non reiteri tale specificazione, sembra orientare l'interprete verso una risposta negativa.

Ciò a maggior ragione ove si consideri sia che detto procedimento e le decisioni in esso assunte si distinguono dalle sentenze in forma semplificata in ragione di una intrinseca specialità *ratione materiae*, non potendosi considerare opportuno attribuire all'art. 9 una valenza generale, che prescindendo dalla previsione di discipline differenziate a seconda del grado di giudizio in cui pende il processo, sia che la chiave di lettura della vicenda non possa che essere quella delle finalità della riforma, salvo ricredersi per gli apporti della prassi.

Ulteriore dubbio consiste nella natura del provvedimento decisorio del giudizio di appello e cioè se esso vada reso con sentenza o con ordinanza.

Il fatto che l'art. 9 disponga che il giudizio di appello si svolge *secondo le regole ordinarie* farebbe pensare ad una sentenza mentre, se si tiene conto della forma ordinatoria del provvedimento impugnato, identica dovrebbe essere quella della decisione sull'appello, che se accolto dovrebbe risolversi in un annullamento con rinvio al TAR perché decida nel merito<sup>236</sup>.

---

<sup>234</sup> R. MONTEFUSCO, *opera cit.*, p. 396; G. ABBAMONTE ó R. LASCHENA, *Giustizia amministrativa*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da Santaniello G., vol. XX, Cedam, 2001, p. 398.

<sup>235</sup> N. SAITTA, *opera cit.*, p. 19, mette in risalto la poca chiarezza della norma, in quanto non si capisce se tra i termini dimezzati rientri anche quello per la proposizione dell'appello, oppure quest'ultimo sia ordinario e la dimidiazione valga per l'ulteriore corso del giudizio, a partire dal termine per il deposito.

<sup>236</sup> A. LAMBERTI, *opera cit.*, p. 344: *«singolare è la previsione secondo la quale il giudizio di appello avverso l'ordinanza che decide l'opposizione procede secondo le regole ordinarie, il che lascia intendere che se il Consiglio di Stato non ritenga di condividere la*

se si opta per la sentenza, resterebbe aperto il procedimento ordinario, conformemente al richiamo alle regole ordinarie, o quella semplificata *ex art. 9*, a cui parrebbero deporre criteri logici ó sistemati e teleologici.

### 3.4 LE DECISIONI ASSUNTE CON DECRETO

Dopo aver analizzato il nuovo procedimento preordinato all'estinzione del giudizio, occorre, ora, soffermarsi sul significato da attribuire a tale locuzione.

A tale nozione si è soliti dare una valenza più ampia, ricomprendendovi sia la sentenza di merito, intesa quale mezzo ònormale di conclusione del processoö, che istituti conclusivi òanormaliö, tutte le volte in cui non sia avvenuta la pronuncia della sentenza definitiva.

Con riferimento ai presupposti che a noi interessano, ossia le cause di improcedibilità pronunziate con decreto, rimane ovviamente scontata la specialità di questa tipologia di decisione in forma semplificata rispetto alla sentenza resa nella medesima forma, così come, nel regime previgente alla riforma, poteva in qualche modo esserlo la sentenza di rito che pronunziava l'improcedibilità rispetto alla decisione ordinaria.

Tuttavia, come notano alcuni autori<sup>237</sup>, la formula di cui al comma quattro dell'art. 26 legge TAR è imprecisa dal momento che la rinuncia, la cessazione della materia del contendere e la perenzione sono altrettante *species* del *genus* òestinzione del giudizioö: quindi, non comprendendosi perché nella norma compaia anche, in forma autonoma e distinta, quest'ultima locuzione, all'interprete non resterebbe che leggere la

---

*decisione di estinzione, potrà annullare l'ordinanza e trattenere il giudizio e deciderlo nel merito. Tale soluzione conduce però ad un procedimento molto singolare, con un primo grado definito con ordinanza e con un grado di appello definito con sentenza.*

<sup>237</sup> A. LAMBERTI, *Le decisioni in forma semplificata*, in *Verso il nuovo processo amministrativo. Commento alla l. 21 luglio 2000 n. 205*, a cura di Cerulli Irelli V., Giappichelli, 2000, p: 343; GIOVAGNOLI R., *Discussione e decisione del ricorso*, in *Trattato di giustizia amministrativa* a cura di Caringella F. ó Garofoli R. ó Giovagnoli R. ó Ieva L. ó Pesce G., Giuffré, 2005, p: 1095; F. G. SCOCA, *Giustizia amministrativa*, seconda edizione, Giappichelli, 2006, p: 228.

con decreto viene pronunciata l'estinzione del  
causa che la determina<sup>238</sup>.

Tale impostazione consentirebbe di riferire la disposizione in esame anche  
alle ipotesi di mancata tempestiva riassunzione, sopravvenuta carenza di  
interesse e ad ogni altra possibile.

Prima di addentrarsi nell'esame delle questioni che suscitano perplessità  
nell'alveo di questo istituto giuridico, è utile chiarire il significato proprio  
delle cause che fanno venire meno la controversia.

La rinuncia<sup>239</sup>, quale negozio dispositivo del giudizio, prevista dall'art. 46  
del regolamento n. 642 del 1907 e poi richiamata dall'art. 19 della legge n.  
1034 del 1971, consiste in una dichiarazione della parte (o dell'avvocato  
munito di mandato speciale *ad hoc*), scritta o, nel caso in cui effettuata in  
udienza, anche orale, e va notificata (e non semplicemente comunicata) a  
tutte le parti costituite o non in giudizio e depositata presso la segreteria del  
giudice; secondo la prevalente giurisprudenza, può essere proposta fino e  
non oltre che il giudice, dopo la discussione del ricorso, ha trattenuto la  
causa per la decisione; infine, essa, differenziandosi dalla disciplina del  
processo civile, produce i propri effetti indipendentemente dall'accettazione  
delle altre parti.

La perenzione<sup>240</sup>, che può essere rilevata anche d'ufficio dal giudice (art. 45  
reg. proc. Cons. Stato), opera l'estinzione del procedimento, allorché per

---

<sup>238</sup> A. LAMBERTI, *opera cit.*, p. 343. F. GAFFURI, *Note sulla perenzione nel processo amministrativo di primo grado (nota a Cons. Stato, sez. V, 17 marzo 1998, n. 294)*, in *Dir. proc. amm.*, 1999, n. 3, p. 803, chiarisce che la estinzione si verifica allorché le parti omettano di compiere le specifiche attività che ad esse competono, nei termini perentori fissati dalla legge o dal giudice. G. VACIRCA, *Perenzione nel giudizio amministrativo*, in *Enc. Giur. Treccani*, XXIII, 1990, p. 2, il quale pone in risalto la diversità sussistente tra perenzione ed estinzione. M. P. A. LA CAVA, *La definizione dei giudizi: le sentenze ed i provvedimenti di definizione semplificata*, in Seminario di studi della Corte dei Conti (Roma, 21-23 ottobre 2002) su *Il giudice unico delle pensioni. Esame delle questioni suscitate dal nuovo rito introdotto con la legge n. 205 del 2000*, in [www.amcorteconti.it/La%20Cava%20la%20definizione%20dei%20giudizi.htm](http://www.amcorteconti.it/La%20Cava%20la%20definizione%20dei%20giudizi.htm):

*«Probabilmente la previsione autonoma della estinzione del giudizio deve intendersi come una norma di chiusura, un'ipotesi residuale per ricomprendere altri fatti o eventi a cui consegue la estinzione».*

<sup>239</sup> Per un'ampia disamina di questo istituto si veda P. PIZZA, *Rinuncia al ricorso giurisdizionale amministrativo ed estinzione del giudizio in una recente sentenza dell'Adunanza plenaria*, in *Il diritto processuale amministrativo*, 2005, fasc. 2, pp. 452-497. Per I. FRANCO, *Sentenze in forma semplificata. Procedimenti per decreto*, in [www.diritto.it](http://www.diritto.it), in *Diritto e diritti*, febbraio, 2001, la rinuncia verrà dichiarata con decreto solo qualora essa sia ritualmente espressa, ossia notificata alle altre parti, in caso contrario si seguirà il rito ordinario che richiede una sentenza del collegio.

<sup>240</sup> Si precisi che la perenzione a cui si fa riferimento è la c.d. *perenzione ordinaria ex art. 25 legge TAR*. R. GIOVAGNOLI, *Le vicende anomale del processo*, in *Trattato di*

nessuna delle parti sia stata presentata la domanda (o il rinnovo della stessa dopo l'istruttoria) o compiuto un atto di procedura<sup>241</sup>.

La cessazione della materia del contendere, secondo la formula enunciata dall'art. 23, ultimo comma della l. 6 dicembre 1971, n. 1034, si ha nel momento in cui l'amministrazione di ufficio ritiri con effetto *ex tunc* l'atto impugnato o lo riformi in modo conforme all'istanza del ricorrente<sup>242</sup>.

Questa formulazione soprattutto allorché la cessazione della materia del contendere si verifica in conseguenza di una riforma dell'atto amministrativo impugnato, ha consentito di mettere in evidenza come tale causa di estinzione deriva dal venir meno della situazione giuridica sostanziale che costituiva l'oggetto del giudizio, facendo cessare l'interesse a proseguirlo, e, al contempo a distinguerla concettualmente dalla figura della sopravvenuta carenza di interesse, che viene ravvisata quando, pur non avendosi la completa soddisfazione extraprocessuale della pretesa del ricorrente, egli, per il mutamento delle circostanze di fatto o di diritto, non può ritrarre alcun vantaggio dall'accoglimento della domanda giudiziale, in quanto, nel primo caso, incide sull'oggetto del giudizio e di conseguenza sul merito del processo, eliminandolo, nel secondo, ricade su un mero presupposto processuale, quale è l'interesse a ricorrere, impedendo il passaggio al merito<sup>243</sup>.

---

*giustizia amministrativa* a cura di Caringella F. ó Garofoli R. ó Giovagnoli R. ó Ieva L. ó Pesce G., Giuffrè, 2005, p: 1013: *stale istituto trova il suo fondamento in ragioni pubblicistiche, nell'obiettiva esigenza di non prolungare indefinitamente controversie che coinvolgono la collettività*.

<sup>241</sup> G. LANDI ó F. POTENZA, *Manuale di diritto amministrativo*, tredicesima edizione, Giuffrè, 2002, p: 713: *l'istituto risponde nel processo amministrativo ad una esigenza d'interesse pubblico, qual è quello di una rapida definizione dei processi sotto questo profilo, l'interruzione del termine non è collegata ad una qualsiasi manifestazione della volontà di parte di tenere in vita il giudizio, ma richiede un atto che si inserisca nella sequenza processuale e che sia idoneo a spiegare effetti*. L. MIGLIORINI, *Perenzione ed estinzione nel processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 1984, I, p: 139. R. GIOVAGNOLI, *opera cit.*, p: 1019: *l'istituto della perenzione presuppone l'inerzia della parte che abbia omesso di compiere un atto processuale di sua spettanza, mentre, con la nuova disciplina, una volta espletata l'istruttoria, la fissazione della data dell'udienza spetta al giudice*; S. MONZANI, *L'istituto della perenzione ritrova la propria ragion d'essere*, in *Foro amm. C.d.S.*, 2006, n. 3, p: 856. G. ABBAMONTE ó R. LASCHENA, *Giustizia amministrativa*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da Santaniello G., vol. XX, Cedam, 2001, p: 371.

<sup>242</sup> E. CANNADA BARTOLI, *La cessazione della materia del contendere nella legge sui tribunali amministrativi regionali*, in *Riv. dir. proc.*, 1974, n. 4, p: 683.

<sup>243</sup> P. NUMERICO, *Cessazione della materia del contendere II (diritto processuale amministrativo)* (voce), in *Enc. Giur. Treccani*, 1988, V, p: 2. E. CASETTA, *Compendio di diritto amministrativo*, sesta edizione, Giuffrè, 2006, p: 704, secondo cui, mentre la carenza

ipotesi della cessazione della materia del  
l'interesse del ricorrente all'accoglimento del  
ricorso venga meno nelle more del giudizio<sup>244</sup>.

Questione controversa è quella dei rapporti tra il decreto presidenziale in  
esame e la sentenza succintamente motivata prevista dal comma 1 dello  
stesso art. 9 della legge n. 205/2000 con la quale si possono definire, fra gli  
altri, i ricorsi manifestamente improcedibili.

Il problema si pone, in quanto, rinuncia, cessazione della materia del  
contendere, estinzione e perenzione costituiscono altrettante cause di  
improcedibilità del ricorso: occorre, pertanto, individuare l'area applicativa  
riservata in materia di improcedibilità all'uno e all'altro dei  
provvedimenti<sup>245</sup>.

Una prima interpretazione<sup>246</sup>, sul presupposto che il rito del decreto, pur  
essendo ispirato a ragioni di accelerazione e semplificazione, non sia  
esclusivo, ritiene che sentenza e decreto siano alternativamente utilizzabili  
secondo il grado di evidenza e rilevabilità delle ragioni di improcedibilità.

Questa tesi è stata tuttavia respinta da un'altra parte della dottrina, sul  
rilievo che l'improcedibilità è per definizione sempre manifesta e che il  
legislatore ha previsto la conclusione del giudizio con decreto, in  
determinate fattispecie, prescindendo dal carattere manifesto della causa di  
improcedibilità, il quale, inteso come elemento di discriminazione, risulterebbe,  
perciò inconferente<sup>247</sup>.

Altra soluzione, anche al fine di non svuotare di contenuto l'ipotesi  
contemplata dal comma 1 dell'art. 9 della legge n. 205/2000, potrebbe  
essere quella di ritenere che la sentenza debba essere utilizzata per  
dichiarare la sopravvenuta carenza di interesse a ricorrere, la quale, forse

---

sopravvenuta di interesse incide su un mero presupposto processuale, la cessazione della  
materia del contendere elimina addirittura la ragione stessa del giudizio; N. SAITTA, *I  
giudizi in camera di consiglio nella giustizia amministrativa*, Giuffrè, 2003, p. 79. F.  
PATRONI GRIFFI, *La sentenza amministrativa*, in [www.giustizia-  
amministrativa.it/documentazione/studi\\_contributi/la\\_sentenza\\_amministrativa.html](http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi_contributi/la_sentenza_amministrativa.html).

<sup>244</sup> G. LANDI ó F. POTENZA, *opera cit.*, p. 714: *“il ricorso in questa ipotesi è dichiarato  
inammissibile per sopravvenuto difetto di interesse”*.

<sup>245</sup> Come nota R. GIOVAGNOLI, *opera cit.*, p. 1097, la questione rimane ancora aperta e si  
attendono sul punto apporti chiarificatori giurisprudenziali.

<sup>246</sup> A. LAMBERTI, *opera cit.*, p. 343; V. CAIANIELLO, *Manuale di diritto processuale  
amministrativo*, terza edizione, Utet, 2003, p. 800.

<sup>247</sup> F. F. TUCCARI, *Decisioni in forma semplificata ed estinzione del giudizio*, in *Il nuovo  
processo amministrativo dopo due anni di giurisprudenza*, a cura di Caringella F. ó Proto  
M., Giuffrè, 2002, p. 1052.

e giurisprudenziale, pur essendo causa di sopravvenuta carenza di interesse, è rinvenuta tra le fattispecie già espressamente codificate e definite con decreto<sup>248</sup>. Tuttavia questa disomogeneità di regime giuridico della sola sopravvenuta carenza di interesse rispetto alle altre cause di improcedibilità del giudizio pone dei dubbi, in quanto, in primo luogo, notoriamente, nella prassi, si applicano analogicamente a questo istituto le regole sulla cessata materia del contendere, in ragione della contiguità tra le due figure, contiguità così stretta che, secondo la dottrina, tentare di distinguerle, diventerebbe esercizio di puro stile<sup>249</sup>.

In secondo luogo, al di là dei rapporti con la cessata materia del contendere, la sopravvenuta carenza di interesse determina, seppur in via mediata, l'estinzione del giudizio e, quindi, sotto tale profilo, potrebbe essere comunque ricondotta nell'ambito delle figure per le quali a norma del comma 1 dell'art. 9 può comunque operare il decreto.

Si rifletta, poi, sul fatto che la rilevata contiguità con la cessata materia del contendere potrebbe giustificare, questa volta in senso inverso, il mantenimento della sopravvenuta carenza di interesse nell'area della sentenza semplificata.

Ed invero, se presupposto della cessata materia del contendere consiste nella emanazione di un atto soddisfacente delle ragioni del ricorrente, qualora sull'effettiva portata di quest'atto dovessero sorgere contestazioni ostative alla decisione con decreto, non sarebbe un fuor d'opera pensare alla trasformazione in corso di giudizio della cessata materia in sopravvenuta

---

<sup>248</sup> R. MONTEFUSCO, *Le decisioni in forma semplificata*, in *Il processo davanti al giudice amministrativo. Commento sistematico alla legge n. 205/2000* di Villata B. ó Sassoni R., seconda edizione, Giappichelli, 2004, p. 397, è favorevole a ricomprendere la sopravvenuta carenza di interesse e la cessazione della materia del contendere nelle fattispecie che possono essere definite mediante sentenza con succinta motivazione, infatti, in merito alla seconda ipotesi, *«è da ritenere che la deliberazione collegiale avrebbe offerto, in luogo di quella monocratica, ben maggiori garanzie di attendibilità in merito alla valutazione sull'effettiva soddisfazione in senso conforme all'istanza del ricorrente dell'atto di ritiro e/o delle rinnovate determinazioni dell'amministrazione»*. *Contra* F. PATRONI GRIFFI, *Istituti di semplificazione nel nuovo processo amministrativo*, Relazione all'incontro di studio «Giudici e amministrazione dopo la legge 205/2000», organizzato dal Consiglio di Stato, Roma, Palazzo Spada, 6 aprile 2001, in [www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi\\_contributi/istituti\\_sempli.html](http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi_contributi/istituti_sempli.html), *«mi sembra preferibile ritenere che tale ipotesi rientri nella estinzione del giudizio, anche se il dato formale non aiuta, perché la legge enumera nominatim altre ipotesi di estinzione: preferirei un'interpretazione sistematica e semplificata. Ad ogni altro modo, in caso contrario, il giudice potrà emettere decisione in forma semplificata»*.

<sup>249</sup> F. F. TUCCARI, *opera cit.*, p. 1053.

zione della controversia mediante sentenza

A titolo di curiosità, va evidenziata l'esistenza di una fattispecie di sopravvenuta carenza di interesse nascente da una rinuncia, cioè quella di chi, ricorrente vittorioso in primo grado e parte appellata nel secondo, appunto rinunzi al ricorso originario.

La giurisprudenza, che ritiene ammissibile siffatta rinuncia, ne fa discendere l'improcedibilità del giudizio di appello per sopravvenuta carenza di interesse che, anziché il ricorso originario, investirebbe gli effetti della sentenza di primo grado, col conseguente annullamento della stessa senza rinvio.

Se, prima della riforma, tanto non comportava problemi, poiché entrambe le cause di improcedibilità venivano pronunziate con sentenza, oggi, con la delineata distinzione tra rinuncia e sopravvenuta carenza in ragione dei diversi provvedimenti che le pronunciano, potrebbe profilarsi qualche dubbio sulla possibilità di dichiarare l'improcedibilità con decreto, guardando all'atto che ha determinato l'insorgere della causa di improcedibilità, o con decisione in forma semplificata.

Merita menzione la soluzione cui è pervenuta la giurisprudenza secondo la quale, poiché la consistenza della questione si concreta nella rinuncia in via immediata non alla semplice domanda, e quindi all'astratto diritto ad ottenere la relativa pronuncia, bensì agli effetti di una sentenza già esecutiva *ex lege*, così, a ben vedere il ricorso originario è dismesso soltanto mediatamente.

Un altro dato rilevante, comune alle cause di improcedibilità, consiste nel fatto che, prima della riforma, per esse era previsto come tendenzialmente necessario il rito camerale il quale, ora, invece, dequota nell'eventualità, in quanto legato all'effettiva opposizione al decreto.

---

<sup>250</sup> A. LAMBERTI, *opera cit.*, p. 343: *«a favore del concorso, si può considerare che il rito con decreto è evidentemente ispirato a ragioni di accelerazione e semplificazione ma non è necessariamente esclusivo. Anzi, una delle possibili sentenze in forma semplificata è quella che dichiara la manifesta improcedibilità del ricorso, improcedibilità che si verifica in ipotesi di cessazione della materia del contendere o di sopravvenuta carenza di interesse, ipotesi che certo possono occasionare la dichiarazione di estinzione con decreto. In tale ottica si perviene alla conclusione di immaginare riti tutti alternativamente utilizzabili secondo il grado di evidenza e rilevanza delle ragioni di estinzione del giudizio».*

se, nel silenzio della legge, il decreto vada *a parte* o in contraddittorio.

A favore della prima tesi, in linea con le finalità di snellimento processuale della riforma, si è osservato che l'art. 9 della legge n. 205 del 2000 nulla dispone in merito alla previa instaurazione del contraddittorio<sup>251</sup> in fase presidenziale e che i diritti di difesa non subiscono alcuna *deminutio*, dalla pronuncia *inaudita altera parte*, potendo, comunque, essere esercitati nella successiva fase dell'opposizione<sup>252</sup>.

Per converso, è stato obiettato che tali argomenti non appaiono decisivi, posto che da un lato, il silenzio mantenuto sul punto dall'art. 9 della legge n. 205 del 2000 ha valenza neutra al riguardo, considerando anche la necessità di interpretare la norma alla luce dei principi costituzionali sanciti dall'art. 24 Cost.; dall'altro, che la fase di opposizione, solo eventuale, ed espressamente attivabile dalle sole parti costituite, potrebbe irreversibilmente compromettere l'esercizio dei diritti di difesa di parti non costituite ma comunque interessate alla decisione di merito<sup>253</sup>.

Pertanto, secondo questa seconda corrente interpretativa<sup>254</sup>, respinta la tesi secondo cui il decreto presidenziale dovrebbe essere sempre pronunciato *inaudita et altera parte*, ma, al contempo, criticando la scelta di accorpare nella stessa disposizione istituti che, pur producendo il medesimo effetto sia processuale che sostanziale, promanano da presupposti diversi, si deve pervenire a soluzioni differenziate a seconda della causa estintiva in concreto rilevante. In particolare, per l'orientamento dottrinale in esame, la pronuncia senza previo contraddittorio non porrebbe alcun problema per la rinuncia al ricorso e per la cessazione della materia del contendere, mentre il contraddittorio sarebbe necessario per dichiarare estinzione e perenzione.

Ciò in quanto perenzione e dell'estinzione si atteggiano come delle «quasi-sanzioni»<sup>255</sup>, derivanti, la prima, con riferimento al giudizio davanti al TAR,

---

<sup>251</sup> Cons. Stato, sez. V, 13 marzo 2001, n. 1606 (ord.), in *Cons. Stato*, 2001, I, 830.

<sup>252</sup> Cons. Stato, sez. V, 13 marzo 2001, n. 1606, in *Cons. Stato*, 2001, I, 3, 830; R. MONTEFUSCO, *opera cit.*, p. 287. P. M. A. LA CAVA, *opera cit.*

<sup>253</sup> F. F. TUCCARI, *opera cit.*, p. 1056.

<sup>254</sup> G. VIRGA, *I procedimenti abbreviati previsti dalla legge 21 luglio 2000, n. 205*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 2000.

<sup>255</sup> In questi termini R. GIOVAGNOLI, *opera cit.*, p. 1097 e F. F. TUCCARI, *opera cit.*, p. 1056: «in tali casi, dal rilevato carattere sanzionatorio della perenzione o della decadenza discende l'opportunità se non addirittura la necessità del contraddittorio». M. NIGRO,

ne dell'istanza di fissazione dell'udienza di deposito del ricorso o, eseguita l'istruttoria, per non averla ripresentata entro lo stesso termine (artt. 23, commi 1 e 5 e 25 legge n. 1034/1971) e, relativamente al contenzioso davanti al Consiglio di Stato, dal mancato compimento per due anni di alcun atto di procedura (art. 40, comma 2, R.D. 26 giugno 1924, n. 1054), ivi compresa una produzione documentale purché attinente alla controversia in atto<sup>256</sup>; la seconda, dall'osservanza di termini processuali perentori (quali, ad esempio, tra quelli codificati, l'art. 43 R.D. n. 642/1907 sull'onere di parte del deposito della sentenza resa sul giudizio di falso entro trenta giorni dalla sua pubblicazione; nonché l'art. 36, ultimo comma, R.D. n. 1054/1924 sui termini di notifica e deposito del ricorso).

Sempre secondo questa tesi, il contraddittorio non sarebbe, invece, necessario, né per la rinuncia al ricorso in quanto, in fondo, il decreto si traduce in una mera presa d'atto della dichiarazione di volontà del rinunziante dismissiva di un suo diritto, né per la cessazione della materia del contendere, dato che l'amministrazione annulla o riforma l'atto in modo conforme all'istanza del ricorrente.

Un altro indirizzo interpretativo<sup>257</sup>, infine, pur prospettando la necessità di soluzioni differenziate, critica la possibilità di dichiarare *inaudita altera parte* la cessazione della materia del contendere, in quanto, in tale caso, il decreto andrebbe pronunciato in contraddittorio tra le parti, per valutare

---

*Giustizia amministrativa*, VI edizione, a cura di Cardi E. ó Nigro A., Il Mulino, 2002, p: 257. F. GAFFURI, *opera cit.*, p: 803.

<sup>256</sup> Cons. Stato, Ad. Plen., 22 aprile 1983, n. 6, in *Cons. Stato*, 1983, I, 4, 379. Emerge, in materia di perenzione, l'esistenza di un doppio binario tra processo di primo grado e giudizio di appello in quanto, mentre nel primo, è solo l'istanza di fissazione dell'udienza di trattazione che salva il ricorso dalla perenzione, nel secondo l'effetto estintivo è impedito, nell'accezione ampia che ne ha dato l'Adunanza plenaria, dal compimento di un qualsivoglia atto, purché nel biennio.

<sup>257</sup> F. F. TUCCARI, *opera cit.*, p. 1056: *il decreto andrebbe pronunciato in contraddittorio, con ciò evitando, per ragioni di intuitiva evidenza, di differire eventuali contestazioni alla fase camerale di opposizione, a meno di non ritenere preferibile la riformulazione della cessata materia in sopravvenuta carenza e, per questa via, la sua, la sua pronuncia mediante sentenza semplificata*. R. GIOVAGNOLI, *opera cit.*, p. 1098: *si tratta di una critica condivisibile, soprattutto se si accoglie l'impostazione dottrinale secondo cui la cessazione della materia del contendere è, in realtà, una pronuncia sul merito della controversia, che estingue l'azione e non il giudizio, consistendo in una dichiarazione di avvenuta soddisfazione dell'interesse materiale dedotto in giudizio, quindi, tale da produrre l'effetto preclusivo proprio dell'accertamento giudiziale di merito*; V. CAIANIELLO, *opera cit.*, p: 800.

unità dell'atto della pubblica amministrazione

Non ci si può tuttavia esimere dal considerare come l'eventuale introduzione di un regime giuridico differenziato in presenza di fattispecie che producono tutte il medesimo effetto estintivo rischi in realtà di appesantire ulteriormente il meccanismo introdotto dalla riforma, trasformando il principio del contraddittorio in un fattore di complicazione di procedure che il legislatore, ma ancor prima le stesse parti, vogliono quanto più possibile rapide e, in questa prospettiva, anche di chiara univocità.

Sotto diverso profilo il problema del contraddittorio investe i rapporti, non chiarissimi tra la riforma e l'art. 27 comma 2 legge n. 1034/1971 che prevede che, nei casi di rinuncia, perenzione e cessazione della materia del contendere, il ricorso, oltre che con rito camerale, possa essere trattato, a richiesta di parte, anche in pubblica udienza: infatti, se si optasse per un decreto *inaudita et altera parte*, si dovrebbe ritenere il secondo implicitamente abrogato<sup>258</sup> o comunque superato dalla riforma<sup>259</sup>. Tuttavia, siffatta conclusione, ancorché conforme alla *ratio* della legge n. 205/2000 si porrebbe in controtendenza rispetto all'attuale orientamento sulla necessità dell'espressa indicazione delle norme abrogate e, sotto altro profilo, sembrerebbe stridere con le garanzie *ex art. 24 Cost.* sui diritti di difesa.

Pertanto, come già anticipato, mutuando l'impostazione dell'art. 27 ed adattandola non senza improprietà alle disposizioni della riforma, è stato ritenuto<sup>260</sup> di non poter escludere in radice l'eventualità che il decreto sia reso in contraddittorio, quantomeno a richiesta di una delle parti.

Ciò ricalca, indirettamente, l'impostazione dell'art. 3 legge n. 205/2000 in materia di misure cautelari, in cui, seppur in negativo, si prevede che, prima della camera di consiglio, il Presidente possa concedere la tutela d'urgenza mediante decreto, anche in assenza di contraddittorio delle parti: se là

---

<sup>258</sup> A favore di una abrogazione tacita: S. SPUNTARELLI, *Perenzione e procedimento monocratico in Consiglio di Stato*, in *Il diritto processuale amministrativo*, 2004, fasc. 3, p. 869; G. SIGISMONDI, *Disposizioni in materia di giustizia amministrativa ( l. 21 luglio 2000, n. 205)*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2001, fasc. 3-4, p. 655.

<sup>259</sup> A. LAMBERTI, *opera cit.*, p. 344.

<sup>260</sup> F. F. TUCCARI, *opera cit.*, p. 1058.

giustifica l'eventuale pretermissione del  
sede l'insussistenza di tale ragione e le  
conseguenze estintive del giudizio sembrano legittimarne l'ammissibilità.

Per altro verso, la non abrogazione espressa dell'art. 27 lascia aperto il problema della perdurante praticabilità (e dell'utilizzabilità) o meno del rito camerale e della trattazione in pubblica udienza a richiesta: in tal caso, in presenza del disaccordo delle parti sull'effettiva sussistenza della causa di improcedibilità, potrebbe pure ritenersi che, le due vie siano alternativamente percorribili, con la conseguenza che la pronuncia debba essere resa in forma di sentenza.

Resterebbe poi da vedere se detta sentenza sia quella ordinaria di rito, che discendeva dall'applicazione dell'art. 27, ovvero quella semplificata introdotta dall'art. 9, certamente più snella e perciò forse preferibile.

Questa soluzione, tuttavia, rischia di appesantire l'assetto delineato dalla riforma: eventuali contestazioni possono essere infatti agevolmente risolte se si accede all'idea dell'ammissibilità del decreto reso in contraddittorio; ciò senza contare che, se le parti (costituite) dovessero dissentire da quanto decretato, potrebbero sempre proporre opposizione e, se del caso, anche appellare l'ordinanza collegiale definitiva della fase camerale<sup>261</sup>.

In riferimento ad altri aspetti della materia, tuttavia, non si ignora che, qualora la camera di consiglio e la pubblica udienza previste dall'art. 27 siano effettivamente venute meno a seguito della riforma, potrebbe profilarsi il problema della perdurante attualità della rinuncia orale, istituito questo desueto da prima dell'entrata in vigore della legge n. 205<sup>262</sup>.

Altra questione riguarda il fatto che per ognuna delle cause tipiche di improcedibilità del giudizio esiste nell'ordinamento un'apposita previsione sulla disciplina delle spese processuali.

---

<sup>261</sup> G. TERRACCIANO, *Per le questioni chiare debutta la sentenza breve*, in *Guida al diritto*, 2000, 30, 81, è critico nei confronti della sopravvivenza dell'art. 27 legge 1034/1971 e giustifica la non espressa abrogazione della norma con un *«difetto di coordinamento»*.

<sup>262</sup> Rinunzia, fatta in udienza dal difensore debitamente autorizzato o, se non autorizzato, fatta per prassi, dal difensore con contestuale presenza del ricorrente e trascrizione del relativo atto nel verbale d'udienza (art. 46 R.D. n. 642/1907).

salvo patto contrario, vengono di regola poste a carico della parte soccombente; in caso di perenzione, vengono compensate<sup>264</sup>; in caso di cessata materia del contendere e, per analogia, anche di sopravvenuta carenza di interesse, vengono liquidate secondo il prudente apprezzamento del giudice che, in genere, applica il principio della cosiddetta soccombenza virtuale dell'amministrazione<sup>265</sup>.

La pronuncia sulle spese può essere contenuta anche nel decreto presidenziale che ai sensi del comma 4 dell'art. 26, legge n. 1034/1971, in quanto, se non opposto, è un provvedimento potenzialmente definitivo del giudizio.

In tal caso si ritiene, tuttavia, che non possa trovare applicazione l'art. 68 R.D. n. 642/1907 in merito alla liquidazione delle spese effettuata separatamente dall'estensore con ordinanza, in quanto, da un lato, questo provvedimento è testualmente riferibile solo alle liquidazioni relative ai giudizi definiti con sentenza; dall'altro, risulta anomalo che il provvedimento decisorio vero e proprio debba essere un decreto, per antonomasia il più semplice dei provvedimenti giurisdizionali, mentre la sola questione relativa alle spese sia definita mediante ordinanza, di notoria maggior complessità ed importanza nell'economia del processo<sup>266</sup>.

Si è osservato<sup>267</sup>, inoltre, che l'eventuale opposizione al decreto che pronuncia la sussistenza della causa di improcedibilità e decide sulle spese potrebbe, a rigore, riguardare solo le seconde, stante la fisiologica diversità tra i due capi di pronuncia<sup>268</sup>, con la conseguenza che, se l'opposizione trova accoglimento, il ricorso dovrà essere riscritto nel ruolo ordinario all'esclusivo scopo di discutere sulla questione<sup>269</sup>. In tale prospettiva, non

---

<sup>263</sup> La problematica è in L. ANELLI, *La rinuncia al ricorso giurisdizionale amministrativo*, in *Foro amm.*, 1985, 8, p: 1788.

<sup>264</sup> Per R. GIOVAGNOLI, *opera cit.*, p: 1102, non c'è pronuncia sulle spese in questo caso visto che ciascuna parte sopporta le proprie spese del giudizio perento.

<sup>265</sup> P. NUMERICO, *opera cit.*, p: 6. Cons. Stato, sez. VI, 14 giugno 1996, n. 832, in *Foro amm.*, 1996, 1956.

<sup>266</sup> F. F. TUCCARI, *opera cit.*, p: 1061.

<sup>267</sup> F. F. TUCCARI, *opera cit.*, p: 1061-1062.

<sup>268</sup> Vedasi per tutte, in giurisprudenza, C. G. A., 21 novembre 1997, n. 515, in *Giur. Amm. sic.*, 1997, 4, 1158.

<sup>269</sup> Si veda TAR Lazio-Latina, 8 febbraio 2001, n. 213 (ord.), in [www.giust.it/tar/tarlatiolatina\\_2001-213.htm](http://www.giust.it/tar/tarlatiolatina_2001-213.htm), con nota di G. VIRGA, *Il regime delle opposizioni avverso decreti ex art. 9 della legge 205/2000 e delle spese di giudizio nel caso di rinuncia al ricorso*, che ha ritenuto di accogliere l'opposizione ad un decreto presidenziale con il quale, nel dare atto della rinuncia ad un ricorso, si è disposta la

procedimento *ad hoc*, come quello previsto  
sulle spese.

Suscitano perplessità la previsione di termini brevissimi enunciati da questa norma per il reclamo al collegio che decide in camera di consiglio rispetto a quelli notevolmente più lunghi per l'opposizione al decreto (tre giorni contro sessanta) e la non impugnabilità ulteriore, perché resa esclusivamente in secondo grado, dell'ordinanza collegiale sulle spese a fronte dell'appellabilità di quella che decide sull'opposizione *ex art. 9* legge n. 205/2000.

Da ultimo, è stato sollevato il dubbio se il procedimento per decreto sia applicabile dinanzi al Consiglio di Stato.

Una prima tesi<sup>270</sup> propende per una risposta negativa, traendo spunto, a differenza che in altre disposizioni, dal silenzio della legge sul punto.

---

*compensazione delle spese in violazione dell'art. 46, secondo comma del R.D. 17 agosto 1907, n. 642; quest'ultima norma, infatti, prevede la condanna alle spese del rinunziante nel caso in cui le altre parti non abbiano aderito alla richiesta di compensazione, chiarendo che, accolta l'opposizione, la controversia continua, anche se sulle sole spese, con il conseguente reincanalamento della vicenda in alveo ordinario. L'Autore muove dalla considerazione dello scarso utilizzo dell'istituto nel processo amministrativo a causa dell'obbligo di rifusione delle spese processuali che grava sul rinunziante, tant'è vero che nella prassi la rinuncia è stata soppiantata dalla dichiarazione di sopravvenuta carenza di interesse al ricorso presentata dal difensore la quale, salvo opposizione delle controparti, comporta normalmente la compensazione delle spese di giudizio. Di qui l'auspicio di una riforma della rinuncia che, con riferimento al profilo delle spese, ne comporti l'equiparazione alla sopravvenuta carenza di interesse e che, per il resto, la renda quanto più informale possibile.*

<sup>270</sup> M. RENNA, *Unilateralità e irrevocabilità della rinuncia al ricorso nel processo amministrativo*, in *Foro amm. ó Cons. Stato*, 2002, fasc. 11, p. 2992: *“sostenibile inapplicabilità del rito semplificato ai casi in cui nel giudizio sia controversa, in fatto o in diritto, la sussistenza di una fattispecie estintiva”*. Cons. Stato, sez. IV, 27 dicembre 2001, n. 6428, in *Cons. Stato*, 2001, I, 274 e ss.; Cons. Stato, sez. IV, 27 dicembre 2001, n. 6425, in *Foro amm.*, 2001, 3155. G. D'ANGELO, *Sulla perenzione ultradecennale*, in *Il foro italiano*, 2003, fasc. 4, pt. 3, pp. 223-227; G. VACIRCA, *Principali innovazioni nel processo amministrativo introdotte dalla legge 21 luglio 2000, n. 205*, in [www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi\\_contributi/Vacirca.htm](http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi_contributi/Vacirca.htm).

o<sup>271</sup> che, invece, enfatizzando le esigenze di , prediligono una interpretazione estensiva, ritenendo che il meccanismo si presti ad essere applicato dall'organo monocratico di ultima istanza, senza la necessità di particolari adattamenti, poiché, e questo potrebbe giustificare la non decisività della assenza di previsione esplicita, il giudice d'appello agisce come giudice della causa dinanzi a sé: in sostanza, non si tratta di applicare una disciplina anche alla fase di appello, ma solo di applicare una disciplina che riguarda l'estinzione del giudizio in qualunque fase esso si trovi.

---

<sup>271</sup> F. PATRONI GRIFFI, *opera cit.*; L. COSSU, *Osservazioni a prima lettura sulla l. 21 luglio 2000 n. 205 (Disposizioni in materia di giustizia amministrativa)*, in *Cons. Stato*, 2000, fasc. 7-8, II, p: 1526; F. F. TUCCARI, *Giudizio amministrativo d'appello, perenzione ordinaria e rito monocratico*, in *Urb. e appalti*, 2004, fasc. 10, p: 1196; V. PLACIDI, *Decreto di perenzione*, in *Studium Iuris*, 2004, fasc. 9, pp: 1155-1156. Cons. Stato, Ad. Plen., 23 marzo 2004, n. 6, in *Dir. proc. amm.*, 2004, fasc. 3, p: 841, secondo cui le modalità di decisione in forma semplificata rappresentano lo strumento introdotto dall'art. 9, l. n. 205 del 2000 al fine di accelerare i tempi del processo amministrativo sia in primo che in secondo grado, di modo che l'art. 9 non permette di escludere in congruente l'operatività delle disposizioni di semplificazione nel giudizio di appello. C. E. GALLO, *La pronuncia della perenzione ultradecennale*, in *Foro amm. ó Cons. Stato*, 2004, fasc. 5, p: 1335; G. D'ANGELO, *Sulla perenzione ultradecennale*, in *Foro it.*, 2003, fasc. 4, pt. 3, p: 224.

### 3.5 LA PERENZIONE DEI RICORSI ULTRADECENNALI

La disposizione contenuta nel comma 2 dell'art. 9 introduce nel processo amministrativo una nuova causa di estinzione del giudizio, che la rubrica qualifica come *perenzione dei ricorsi ultradecennali* e costituisce la prima misura adottata dal legislatore che prende formalmente atto delle carenze organizzative e strutturali del sistema giurisdizionale amministrativo dalla data dell'entrata in funzione dei TAR e del susseguente moltiplicarsi del contenzioso contro la Pubblica Amministrazione<sup>272</sup>.

La peculiare fattispecie prevista dalla disposizione in parola, pur ugualmente qualificata come perenzione, non modifica in nulla l'art. 25 della legge n. 1034/1971 e, per vero, non presenta significativi elementi di comunanza con l'omonima tradizionale causa di estinzione del giudizio, caratterizzandosi, invece, sia per i presupposti sia per il procedimento che conduce alla sua dichiarazione<sup>273</sup>.

La dottrina ha evidenziato la duplice finalità dell'istituto consistente precipuamente nello sperimentare meccanismi celeri di definizione dell'arretrato, ispirati alla *ratio* di eliminare una quantità enorme di ricorsi pendenti in maniera puramente figurativa ed ormai non più in attesa di

---

<sup>272</sup> F. MARIUZZO, *Commento all'art. 9*, in *La giustizia amministrativa. Commento alla l. 21 luglio 2000, n. 205* di Depiero R. ó Amadio B. ó Bassani M. ó Briccarello G. ó Monatti S. ó Buricelli M. ó Franco I. ó Mariuzzo F. ó Paolucci F. ó Parisio V. ó Perulli G. ó Rocco F. ó Ruggeri G. ó Stevanato L. ó Tanzarello S., a cura di Italia V., Giuffrè, 2000, p: 264-265: *«davanti all'oggettiva, strutturale incapacità delle esistenti strutture, ma anche di quelle future, di far fronte in termini ragionevoli al corrente carico giudiziario, la norma è assimilabile non tanto ad una misura straordinaria volta a decisamente sfoltire un contenzioso non più reale, ma ancora formalmente pendente davanti ai Tribunali amministrativi ed al Consiglio di Stato, ma come un reale ed effettivo strumento destinato ad essere applicato costantemente nel tempo, tenuto conto che, sia pure senza sottovalutare le possibilità offerte dalla nuova legge quanto alla definizione immediata dei ricorsi in rito e nel merito, le forze disponibili restano sicuramente insufficienti rispetto al numero delle cause sopravvenienti»*.

<sup>273</sup> A. LAMBERTI, *Le decisioni in forma semplificata*, in *Verso il nuovo processo amministrativo. Commento alla l. 21 luglio 2000 n. 205*, a cura di Cerulli Irelli V., Giappichelli, 2000, p: 345: *«quella in commento è disposizione che ha sollevato largo ed immediato dissenso. Non si può che plaudire all'attenzione perseguita. Non così al metodo»*. N. SAITTA, *I giudizi in camera di consiglio nella giustizia amministrativa*, Giuffrè, 2003, p: 55, secondo l'autore il termine perenzione è improprio e sarebbe più corretto concepire l'ipotesi come figura di decadenza, in quanto si tratta di una sorta di sanzione connessa al mancato adempimento di un onere processuale espressamente statuito dalla legge.

dell'intervenuta mancanza di ogni intesse alla  
ende formalmente atto nella norma in esame ed,  
in seconda battuta, nel verificare il perdurante interesse alla decisione,  
sottolineando, tuttavia, come l'effettivo impatto della riforma consisterà al  
più nella compiuta ricognizione dei ricorsi pendenti da oltre dieci anni<sup>274</sup>.

Nel silenzio della legge è ovvio che il riferimento corre ai ricorsi per i quali  
non sia già intervenuta la perenzione biennale.

Ma anche per i ricorsi ultradecennali, a fronte dell'assenza di ulteriori  
indicazioni normative, si è affermata la necessità di distinguere quelli òche  
non hanno avuto alcuna articolazione processualeö da quelli che invece  
òhanno avuto comunque una significativa articolazione istruttoriaö o la cui  
definizione nel merito òsia stata già sollecitata mediante la presentazione di  
specifica istanza di prelievoö ed, all'interno dei primi, tra quelli la cui  
mancata definizione dipenda da inerzia di parte e quelli non definiti per  
òdisfunzioni di natura strutturale ed organizzativaö.

Secondo la disposizione, *a cura della segreteria è notificato*<sup>275</sup> *alle parti  
costituite, dopo il decorso di dieci 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*<sup>276</sup> *medesimo; se entro tale  
termine l'incombente non viene curato, il ricorso sarà automaticamente  
dichiarato perento con le modalità di cui all'ultimo comma dell'art. 26 della  
legge 6 dicembre 1971, n. 1034, e non mancano gli autori che abbiano  
sollevato dubbi di legittimità di un simile meccanismo*<sup>277</sup>.

---

<sup>274</sup> R. MONTEFUSCO, *Le decisioni in forma semplificata*, in *Il processo davanti al giudice amministrativo. Commento sistematico alla legge n. 205/2000* di Villata B. ó Sassoni R., seconda edizione, Giappichelli, 2004, p: 289. N. SAITTA, *opera cit.*, p: 55: òè proprio riguardo alla perenzione dei ricorsi ultradecennali che si registra un ulteriore tentativo, un vero e proprio escamotage procedurale, di alleggerire il carico del contenzioso arretratoö.

<sup>275</sup> A. LAMBERTI, *opera cit.*, p: 346: sottolinea come la giurisprudenza (da ultimo C.G.A. 20 giugno 2000) ritenga che il termine notifica non implichi necessariamente la comunicazione per ufficiale giudiziario essendo sufficiente l'invio di raccomandata. Per M. A. SANDULLI, *Le nuove misure di òsnellimentoö del processo amministrativo nella legge n. 205 del 2000*, in *Giustizia Civile*, 2000, II, 12, p: 449, non dovrebbe essere sufficiente una mera comunicazione.

<sup>276</sup> Cons. Stato, sez. V, 28 febbraio 2001, n. 1087 (ord.), in *Cons. Stato*, 2001, I, 2, 396, ha ritenuto che un ricorso ultradecennale non potrà esser discusso e trattenuto in decisione mancando detta istanza, che perciò andrà riproposta anche se nel frattempo l'udienza sia stata già fissata aliunde.

<sup>277</sup> F. MARIUZZO, *opera cit.*, p: 265, dubita della legittimità costituzionale di un meccanismo siffatto anche per la frequente materiale impossibilità di reperire le parti ed i

zione testuale che richiede specificamente la comunicazione dell'avviso di segreteria, pur se l'art. 12 della legge n. 205 del 2000 dovrebbe indurre a ritenere sufficienti anche le formalità alternative a condizione che vi sia la certezza dell'avvenuta ricezione di detto avviso da parte del destinatario.

La disposizione, ancora, determina l'effetto estintivo mantenendo del tutto estranee le altre parti costituite le quali, pur potendo avere presentato rituale istanza di discussione ed essere, quindi, in attesa che venga fissata l'udienza per la decisione, non vengono informate dell'avviso dal quale decorre il termine di sei mesi per la presentazione, da parte del ricorrente, della domanda di fissazione né possono loro provvedere alla presentazione dell'indicata istanza. Sotto tale profilo, parte della dottrina<sup>278</sup> ha sollevato perplessità, anche in relazione all'art. 24 Cost., sulla possibilità che il giudizio venga dichiarato estinto perché il ricorrente, ancorché notiziato, non presenti istanza, mentre l'altra parte, che potrebbe avere interesse alla decisione, non solo non riceve alcuna notizia in merito, ma non può fare alcunché per evitare l'estinzione.

La presentazione dell'istanza di fissazione presuppone ovviamente che il ricorso sia soggetto al relativo onere<sup>279</sup>, essendovi controversie che ne sono esenti quali quella sull'impugnazione del silenzio-rifiuto (art. 2 della legge n. 205 del 2000) trattata con rito camerale o quelle per cui siano stati disposti incombenti istruttori o infine quelle annullate con rinvio dal Consiglio di Stato.

---

loro difensori e prospetta l'evenienza che, una volta dichiarato perento il ricorso, fioccheranno una serie di impugnative davanti alla Corte europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Si veda anche A. LAMBERTI, *opera cit.*, p: 345-346 e R. MONTEFUSCO, *opera cit.*, p: 288 e ss. Per un esempio di applicazione dell'art. 9, legge n. 205 del 2000 da parte del Consiglio di Stato, si veda L. COEN, *Decreto di perenzione*, in *Studium Iuris*, 2002, fasc. 2, p: 244.

<sup>278</sup> A. LAMBERTI, *opera cit.*, p: 346; F. F. TUCCARI, *Decisioni in forma semplificata ed estinzione del giudizio*, in *Il nuovo processo amministrativo dopo due anni di giurisprudenza*, a cura di Caringella F. ó Protto M., Giuffrè, 2002, p: 1075; N. SAITTA, *opera cit.*, p: 57.

<sup>279</sup> A. LAMBERTI, *opera cit.*, p: 345: *non si tratta di una routinaria domanda di fissazione fatta dall'avvocato. La norma richiede, anche, la firma della parte. In termini generali si può già osservare che si è in presenza di un aggravamento della posizione del privato del tutto gratuita e vessatoria. Il ricorrente ha prodotto ricorso corredato da rituale domanda di fissazione della udienza di discussione determinando il trasferimento dell'iniziativa processuale all'ufficio. Non si comprende allora per quale ragione si debba onerarli di una nuova incombenza volta a propiziare una conferma non necessaria.*

che, mentre l'avviso della pendenza è notificato alle parti costituite, la nuova istanza di fissazione deve essere sottoscritta dalle parti, il che implica che non è sufficiente la firma del difensore della parte ricorrente, bensì la legge richiede che la stessa rechi anche quella della parte medesima<sup>280</sup>.

La giurisprudenza propende poi per attribuire portata sostanziale a tale disposizione, ritenendo che la domanda di fissazione debba contestualmente recare, a pena di nullità, sia la sottoscrizione della parte che quella del difensore<sup>281</sup>. Parte della dottrina, sul punto, ha invece mostrato contrarietà evidenziando che *l'esigenza di accertare la volontà di insistere nel ricorso ben può essere espressa tramite il difensore, non trattandosi di actus legitimus*<sup>282</sup>.

---

<sup>280</sup> Così R. MONTEFUSCO, *opera cit.*, p: 399; N. SAITTA, *opera cit.*, p: 57: *«è richiesta la firma personale del ricorrente, oltre, naturalmente, a quella del suo procuratore in funzione autenticativa, viene previsto un termine di ben sei mesi dalla data di notifica dell'avviso, a cagione della riconosciuta difficoltà per il difensore, a dieci anni dal deposito del ricorso, di rintracciare il cliente; con detta firma personale del ricorrente, si responsabilizza meglio l'attività del procuratore, il quale, secondo il vecchio regime, spesso, per evitare effetti perenzionali, presentava tranquillamente l'istanza di fissazione d'udienza se non anche la domanda di prelievo, ovvero dichiarava la persistenza dell'interesse in occasione dei noti ruoli aggiunti di udienza anche quando non era stato in grado di interpellare il cliente onde accertare l'effettiva persistenza»*; V. CAIANIELLO, *Manuale di diritto processuale amministrativo*, terza edizione, Utet, 2003, p: 793-794, secondo il quale sarebbe sufficiente sollevare il professionista da ogni responsabilità con l'invio di una raccomandata con a/r al domicilio comunicatogli dal cliente al momento del conferimento del mandato; F. F. TUCCARI, *opera cit.*, p: 1075; TAR Puglia-Bari, sez. I, 19 marzo 2001, n. 705, in *Trib. Amm. reg.*, 2001, I, 1932, che evidenzia l'indoneità della sottoscrizione proveniente dal solo difensore. R. GIOVAGNOLI, *Le vicende anomale del processo*, in *Trattato di giustizia amministrativa* a cura di Caringella F. ó Garofoli R. ó Giovagnoli R. ó Ieva L. ó Pesce G., Giuffrè, 2005, p: 1025; A. LAMBERTI, *opera cit.*, p: 346, nota come nelle prime applicazioni della disposizione si è richiesto che la firma della parte risultasse autenticata. *«Si tratta di richiesta della quale può comprendersi l'intento di certezza perseguito ma che non trova riscontro nel dato normativo: crea problemi di non facile soluzione per la ricerca, da parte degli avvocati, di parti con le quali talora da anni si è interrotto ogni rapporto in relazione a giudizi che certamente non hanno più storia, ma che il professionista non può fare estinguere senza il consenso della parte. Se poi si ritiene che nei ricorsi collettivi l'effetto estintivo si verifichi in testa a ciascun ricorrente che non provveda a rinnovare l'istanza di fissazione, gli indicati problemi divengono addirittura irrisolvibili dal momento che risulterà materialmente impossibile rinvenire, e tanto meno in sei mesi, l'attuale recapito di decine e talora centinaia di ricorrenti. E certo costituirà un problema, e di non facile soluzione, per il professionista dimostrare di aver fatto tutto il possibile per informare ciascuna parte, ciò che è costretto a fare, dal momento che i ricorsi per i quali non sia stata presentata nuova domanda di fissazione vengono, dopo il decorso infruttuoso del termine assegnato, dichiarati perentivi»*. G. TERRACCIANO, *Per le questioni chiare debutta la sentenza breve*, in *Guida al diritto*, 2000, fasc. 30 p: 82, secondo il quale l'onere di sottoscrizione sarebbe comunque soddisfatto dal difensore munito di mandato speciale *ad hoc*.

<sup>281</sup> TAR Veneto, sez. I, 18 gennaio 2003, n. 520, in *Rass. TAR*, 2003, I, 1158.

<sup>282</sup> G. ABBAMONTE ó R. LASCHENA, *Giustizia amministrativa*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da Santaniello G., vol. XX, Cedam, 2001, p: 398.

alla parte dell'onere di sottoscrizione nonostante si escludere l'applicabilità alla fattispecie della sospensione feriale dei termini prevista dall'art. 1, legge n. 724/1969<sup>283</sup>, non costituirebbe un'argomentazione decisiva dal momento che non può mutare la natura endoprocessuale del termine semestrale di presentazione della nuova istanza di fissazione.

Si badi che la precisazione della firma del ricorrente operata dalla norma dovrebbe essere esplicativa della duplice finalità della disposizione in parola: quella di introdurre, per un verso, un meccanismo generalizzato di verifica della sussistenza di un interesse alla decisione e, per altro verso, di perseguire un contestuale smaltimento dell'arretrato per quelle cause in cui tale gravoso onere non venga assolto<sup>284</sup>, aspetto quest'ultimo, preponderante, se si considera che il legislatore non ha nemmeno previsto alcun canale preferenziale di fissazione delle cause per le quali il ricorrente proponga ritualmente la nuova istanza di fissazione.

Così che l'unico risultato immediato sarà quello di consentire un monitoraggio dell'effettivo arretrato ultradecennale. E, per vero, la dottrina non ha mancato di stigmatizzare la disposizione in parola<sup>285</sup>, definita *barbara* nonché *incivile e pericolosa*, evidenziando addirittura seri dubbi sull'effettiva possibilità di conseguire il malcelato scopo di sfoltimento dei ruoli, atteso che assai poche saranno le parti ricorrenti che opteranno immediatamente per una sostanziale rinuncia alla decisione di merito, così determinando un effetto del tutto identico a quello che scaturirebbe da una eventuale futura sentenza di rigetto del ricorso.

È ragionevole presumere che la nuova perenzione sia stata concepita tenendo a riferimento quelle controversie la cui trattazione di merito non sia mai stata compulsata dalle parti e che, quindi, nel decennio non hanno avuto alcuna articolazione processuale, tuttavia, data la formulazione in termini

---

<sup>283</sup> TAR Puglia-Lecce, sez. I, 21 novembre 2002, n. 978, in *Rass. TAR*, 2002, I, 3381.

<sup>284</sup> Tale onere si rivela gravoso non solo per le parti, ma anche per i loro difensori i quali, dovranno darsi carico di tutta l'attività necessaria a consentire ai ricorrenti di manifestare nuovamente il proprio interesse alla decisione del giudizio.

<sup>285</sup> N. D'ALESSANDRO, *Una norma barbara*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it). Occorre, altresì, segnalare che in dottrina risultava già da tempo avvertita l'opportunità di introdurre un meccanismo di perenzione o termini abbreviati (sei mesi) connesso alla verifica dell'interesse alla decisione delle cause anziane, da operarsi mediante *Ruoli aggiunti*. Si veda G. LEONE, *A che serve il processo amministrativo?*, in *Dir. proc. amm.*, 1999, n. 3, p: 675.

si dovrebbe ipotizzare applicabile a qualsiasi  
nicamente, anche alle cause che, al contrario, nel  
decennio, hanno avuto comunque una significativa articolazione  
istruttoria<sup>286</sup>.

Ci si domanda cosa accadrà nel caso in cui il termine decennale andrà a  
scadere allorché sia ancora in corso il periodo di due anni rilevante ai fini  
della perenzione ordinaria. Ed in particolare allorquando i predetti due anni  
vadano a scadere dopo il termine semestrale indicato nell'avviso di  
segreteria.

Resta, da ultimo, ancora da notare come non sia certamente confortante che  
il legislatore sia imponga oneri relativamente a giudizi che non sono  
addivenuti alla loro naturale definizione, non a causa del comportamento  
omissivo delle parti, o dei loro difensori, bensì a causa di disfunzioni di  
natura strutturale ed organizzativa e sia che egli faccia palesemente  
considerare pressoché fisiologica la presenza di un arretrato decennale,  
senza predisporre significative misure organizzative idonee ad impedire,  
invece, che il medesimo arretrato si determini<sup>287</sup>.

E ciò appare di assoluta gravità, al solo considerarsi che dopo la  
dichiarazione di perenzione del ricorso, è verosimile che il ricorrente possa  
promuovere ricorso davanti alla Corte europea per la salvaguardia dei diritti  
dell'uomo e delle libertà fondamentali da cui consegue la condanna dello  
Stato italiano al risarcimento del danno in favore degli istanti per violazione  
del diritto sancito dall'art. 6 della convenzione, inerente alla ragionevole  
durata dei processi, del tutto indipendentemente dal loro possibile esito<sup>288</sup>.

Per concludere, può osservarsi che la nuova fattispecie di perenzione  
introdotta dall'art. 9, legge n. 205/2000 ha determinato un contenzioso  
nutrito, che ha sollecitato, più volte, l'intervento interpretativo del giudice  
amministrativo.

---

<sup>286</sup> Il riferimento è, ad esempio, a quelle controversie per le quali il collegio abbia già  
disposto, con sentenza, incompetenti istruttori che siano stati, per giunta, espletati con il  
deposito degli atti richiesti.

<sup>287</sup> I. FRANCO, *Sentenze in forma semplificata. Procedimenti per decreto*, in  
[www.diritto.it](http://www.diritto.it), in *Diritto e diritti*, febbraio, 2001, qualifica questi nuovi istituti giuridici  
"meri escamotages".

<sup>288</sup> *Contra* G. BACOSI, *In morte del ricorso d'appello: basta un (solo) killer per  
aperire?*, in [www.giustizia-amministrativa.it/adunanza\\_plenaria/librocds/2004%20-6%20commento.htm](http://www.giustizia-amministrativa.it/adunanza_plenaria/librocds/2004%20-6%20commento.htm).

rsi che, anche con riferimento alla perenzione  
l tutto identici a quanto statuito per il decreto  
decisorio, non è mancato in giurisprudenza chi abbia ritenuto che il portato  
dell'art. 9, comma 2, l. n. 205/2000 si riferisca esclusivamente alla fase di  
primo grado e, pertanto, il relativo procedimento non sia utilizzabile in  
grado di appello<sup>289</sup>.

Il giudice amministrativo ha poi fugato ogni possibile dubbio, posto che ne  
sussistessero, sulla natura decadenziale del termine semestrale previsto per  
la presentazione della nuova istanza di fissazione; puntualizzando, altresì,  
che la fattispecie estintiva si concreta indipendentemente dal  
comportamento del soggetto titolare della facoltà processuale, e tanto meno  
dai motivi soggettivi che ne sono alla base; e, dunque, anche ove egli abbia  
in precedenza manifestato *aliunde* il perdurare del proprio interesse alla  
decisione<sup>290</sup>.

Si segnala, inoltre, che, nella prassi, non è infrequente riscontrare il disporsi  
della cancellazione d'ufficio dal ruolo d'udienza dei ricorsi pendenti da oltre  
un decennio che risultino comunque essere già stati fissati per la trattazione  
di merito; e ciò anche laddove la segreteria non abbia previamente  
provveduto alla notifica alle parti dell'avviso da cui decorre il succitato  
termine decadenziale<sup>291</sup>.

Vi sono infine due aspetti della materia degni di interesse.

Uno consiste nella differenza tra questa forma di perenzione e quella  
biennale, in quanto nella prima legittimati a chiedere la fissazione  
dell'udienza sono i soli ricorrenti, limitazione questa poco aderente al  
dettato dell'art. 24 Cost.<sup>292</sup>, mentre nella seconda trattasi di facoltà

---

<sup>289</sup> Cons. Stato, sez. IV, 27 dicembre 2001, n. 6428, in *Rass. Cons. Stato*, 2001, I, 2743.

<sup>290</sup> Cons. Stato, sez. IV, 21 gennaio 2003, n. 213, in *Rass. Cons. Stato*, 2001, I, 75.

<sup>291</sup> Esplicitamente in tal senso si è pronunciato Cons. Stato, sez. V, ord. 28 febbraio 2001, n. 1087, in *Rass. Cons. Stato*, 2001, I, 396. R. MONTEFUSCO, *opera cit.*, p: 402: *dal riguardo si ritiene di dissentire, evidenziando che la comminatoria di improcedibilità del ricorso ultradecennale non emerge esplicitamente ed ineluttabilmente dal dettato normativo contenuto nell'art. 9, comma 3, l. n. 205/2000. Invero, la predetta disposizione si limita a delineare una nuova fattispecie estintiva del processo che ha avvio con la notifica dell'avviso e si conclude con lo spirare del termine decadenziale; nulla disponendo in merito a qualsivoglia effetto processuale antecedente a detta notifica.*

<sup>292</sup> Dovendosi ritenere che anche le parti diverse dal ricorrente possano avere interesse alla decisione del ricorso nel merito. B. GRAZIOSI, *La cosiddetta perenzione ultradecennale e il potere presidenziale di formazione del ruolo (smaltimento dell'arretrato e accesso alla giustizia)*, in *Il foro amministrativo T.A.R.*, 2006, fasc. 6, p: 2266.

che alle altre parti (art. 23, comma 1, legge n.

L'altro aspetto riguarda la forma del provvedimento che decide sulla perenzione ultradecennale che, stando alla lettura della legge<sup>293</sup>, dovrebbe essere quella del decreto eventualmente opponibile<sup>294</sup>, pur se in dottrina si è affermato che la questione andrebbe invece definita mediante sentenza semplificata.

Se la norma sconta indubbiamente una formulazione non chiarissima, il criterio logico sistematico induce però a ritenere senz'altro preferibile la prima soluzione, dovendosi altrimenti decidere in forma differente fattispecie identiche il cui elemento di discriminare risiede soltanto nel diverso lasso di tempo di perenzione del ricorso.

---

<sup>293</sup> Laddove si afferma che: *«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»* come sostituito dall'art. 9 della legge n. 205/2000.

<sup>294</sup> Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 29 ottobre 2002 (decr.), n. 5962, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

## CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Al termine della lunga disamina delle caratteristiche di quelle che, usualmente, si è soliti definire, con formula onnicomprensiva, *decisioni in forma semplificata*, occorre soffermarsi a tentare di dare una soluzione al quesito che si era avanzato nell'introduzione di questo elaborato, vale a dire verificare se, nella realtà, l'istituto giuridico in esame, introdotto della legge n. 205 del 2000, riesca a fornire una risposta positiva al problema della effettività e della celerità della giustizia amministrativa e, quindi, sia coerente con la *ratio*-obiettivo del legislatore.

Per valutare gli effetti delle misure di semplificazione del processo sulla efficienza e sulla produttività del sistema della giustizia amministrativa non si può prescindere dalla lettura dei dati tratti dalle statistiche ufficiali e riportati nelle relazioni annuali sullo stato della giustizia amministrativa, pronunciate dal Presidente del Consiglio di Stato in occasione delle inaugurazioni degli anni giudiziari.

I dati sono positivi. L'ultima relazione del Presidente del Consiglio di Stato<sup>295</sup>, che fotografa la situazione al 2006, dà atto di una netta inversione di tendenza. Il numero dei ricorsi decisi è ampiamente superiore, all'incirca il doppio, rispetto al numero dei ricorsi introitati. Nel 2006 sono stati presentati ai Tribunali amministrativi regionali 58.087 ricorsi, numero leggermente inferiore a quello dei ricorsi pervenuti nell'anno precedente (62.046)<sup>296</sup>.

---

<sup>295</sup> M. E. SCHINAIA, *Cerimonia di insediamento del nuovo Presidente del Consiglio di Stato relazione*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 2007.

<sup>296</sup> A. DE ROBERTO, *Lo stato della giustizia amministrativa nel 2005*, in *Giorn. dir. amm.*, 2006, n. 5, p. 474, secondo cui sono stati proposti ai tribunali amministrativi 62.046 (rispetto agli 80.000 dell'anno 2004) nuovi ricorsi e ne sono stati definiti con sentenza quasi 114.000. Innanzi al Consiglio di Stato il numero dei ricorsi in entrata sembra aver sopportato una flessione anche se più limitata, pur in termini percentuali, rispetto al primo grado: i ricorsi decisi sono 7.500 rispetto ai 7.000 (circa 7.800 nel 2004) rispetto ai circa 7.000 in entrata.

in primo grado sono stati complessivamente pari a 34.971, a conferma di una redditività attestata dal 2002 su un livello largamente superiore al contenzioso in entrata, con una conseguente diminuzione delle controversie pendenti. Negli ultimi tre anni, vi è stata una riduzione di circa il 25% per i TAR e il 20% per il Consiglio di Stato. In grado di appello il contenzioso di merito in entrata presenta una riduzione anche davanti al Consiglio di Stato: sono pervenuti 7.140 appelli (contro gli 8.239 del 2005); ne sono stati definiti 8.172.

L'andamento positivo globale risulta confermato, spesso in termini ancor più eclatanti, quando si prende in considerazione l'attività dei singoli tribunali. Un utile punto di osservazione è costituito ancora una volta dalle relazioni di inaugurazione degli ultimi anni giudiziari tenute dai Presidenti dei tribunali amministrativi regionali.

I dati riportati dal Presidente del Tribunale Amministrativo della Toscana<sup>297</sup> evidenziano un netto miglioramento del rapporto tra ricorsi definiti e ricorsi pervenuti, incrementatosi dopo due soli anni dall'entrata in vigore della riforma del 100%, per poi giungere, nel 2006, alla vetta del 396%. Dunque il numero dei ricorsi definiti negli ultimi due anni è quasi il quadruplo rispetto a quelli depositati nel periodo corrispondente e il numero dei ricorsi pendenti si è ridotto in misura consistente scendendo da 45.470 del 2001 alla soglia delle 23.499 unità. Inoltre quasi tre quarti dei giudizi complessivamente definiti nel corso dell'anno, ed esattamente 6.044, sono stati conclusi con lo strumento del decreto decisorio presidenziale, per lo più riguardanti giudizi ultradecennali, perenti per mancata presentazione di una nuova istanza di fissazione di udienza sottoscritta personalmente dalla parte, e casi di sopravvenuto difetto di interesse verificati mediante istruttorie presidenziali o segnalati spontaneamente dalle parti; sono state emesse 172 sentenze in forma semplificata, consentendo di risolvere addirittura in pochi giorni le relative controversie ed evitando, così, l'adozione di ordinanze

---

<sup>297</sup> G. VACIRCA, *Cerimonia per l'inaugurazione dell'anno giudiziario TAR Toscana*, in [www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/Firenze\\_Inaugurazione\\_2007.htm](http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/Firenze_Inaugurazione_2007.htm).

curando rapidità di tutela al ricorrente, creano le situazioni giuridiche.

Nel corso del 2006, il Tribunale Amministrativo del Piemonte<sup>298</sup>, sul numero complessivo di 1.576 ricorsi depositati, ha registrato 4.989 definizioni, con una eccedenza rispetto al sopravvenuto di ben 3.413 pronunce. Anche qui la riduzione del contenzioso pendente è stata sostanziosa e raggiunta non già incidendo sull'arretrato, sui ricorsi perenti o su quelli divenuti improcedibili per carenza sopravvenuta di interesse, bensì *«sul corpo vivo delle sopravvenienze con decisioni di merito in sede di deliberazione di domande cautelari»*, come dimostra il notevole numero delle sentenze rese in forma semplificata: n. 420 emesse dalla Prima e n. 260 emesse dalla Seconda sezione.

Nel Tribunale amministrativo regionale della Puglia, nel 2006 risultano definiti complessivamente 4.592 giudizi, dunque, più del doppio di quelli instaurati nello stesso anno, su 13.421 pendenti al 31 dicembre 2005; in fase cautelare, tra ordinanze e decreti, sono stati emessi 918 provvedimenti e delle sentenze (3.035) risulta appellato soltanto il 15 % circa (473); delle ordinanze cautelari (862) circa il 12 % (104). Nonostante ad inizio 2007 si sia riscontrata una pendenza di circa 10.800 giudizi, si è constatata, comunque, una sicura contrazione del contenzioso (n. 252 ricorsi al 28 febbraio, rispetto a n. 355 alla stessa data del 2006), registrabile anche presso la sezione distaccata di Lecce<sup>299</sup> dove si assiste ad un calo di poco più del 10% nel numero dei nuovi ricorsi, mentre sul fronte del dato quantitativo il numero complessivo dei ricorsi presentati è pressoché immutato: 2.052 nel 2005 e 2.057 nel 2006.

Anche presso il TAR Lazio, sezione di Latina<sup>300</sup>, nel 2006, il *trend* efficientistico è stato confermato: 1.810 ricorsi decisi a fronte dei 1.249 ricorsi introitati.

---

<sup>298</sup> A. GOMEZ DE AYALA, *Relazione sullo stato della giustizia amministrativa in Piemonte e apertura dell'anno giudiziario 2007*, in [www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/relazione\\_2007\\_Torino.htm](http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/relazione_2007_Torino.htm).

<sup>299</sup> A. RAVALLI, *Inaugurazione dell'anno giudiziario 13 gennaio 2007*, in [www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/TAR\\_LE.htm](http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/TAR_LE.htm), secondo cui si riscontra che in sei anni si è assistito ad una diminuzione della giacenza di oltre 30.000 ricorsi.

<sup>300</sup> F. BIANCHI, *Relazione introduttiva dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2007*, in [www.avvocatiamministrativisti.it/html/anno\\_giudiziario.html](http://www.avvocatiamministrativisti.it/html/anno_giudiziario.html).

o della Sicilia, sezione di Palermo<sup>301</sup>, il numero del 2005 è stato di 8.722, contro i 3.214 sopravvenuti; la riduzione del numero dei ricorsi pendenti, rispetto all'anno precedente, è stata del 14%. Sono stati conclusi con sentenza definitiva e di merito 2.713 procedimenti e il 16,19% del contenzioso di nuovo impianto è stato deciso con sentenza in forma breve, mediamente entro 60-90 giorni dal deposito del ricorso.

Anche il Liguria<sup>302</sup> nel 2006 si è riscontrato un dato incoraggiante: 1.743 sentenze depositate, di cui 238 in forma semplificata, rispetto ai 1.157 ricorsi pervenuti.

I ricorsi depositati presso il Tar Abruzzo, nel 2006 sono stati 687 (rispetto ai quali, quelli definiti nell'anno sono 1.011, di cui 130 sono dello stesso 2006), a fronte degli 817 nel 2005; 971 nel 2004, 721 nel 2003, 744 nel 2002 e 658 nel 2001, pertanto, anche se con una leggera involuzione rispetto al 2005, è stato trattato e deciso un numero di ricorsi pari al 20 per cento (il rapporto era di 0,7 per cento nel 2001; di 17 nel 2002; di 22 nel 2003; di 19 nel 2004; di 27 nel 2005), riducendo il contenzioso arretrato, che da 5.383 della fine del 2001 scende a 3.140 alla fine del 2006.

Positivo risulta pure l'andamento dell'attività del Tribunale amministrativo del Lazio<sup>303</sup>, in cui il numero di ricorsi di una singola sezione interna del Tribunale è sovente superiore al totale del contenzioso di interi TAR di dimensioni consistenti come quelli di Bologna, di Genova, di Catanzaro o di Cagliari: nel corso del 2006, sono stati proposti 12.337 ricorsi e 15.686 sono stati esauriti con sentenze di merito.

Al di là dei dati numerici, è anche significativa la spiegazione, che viene offerta, delle cause della riduzione dei tempi della giustizia amministrativa.

Ad avviso dei giudici, i fattori, che determinano tale migliore andamento, oltre al passaggio alla giurisdizione ordinaria di molte controversie in tema di pubblico impiego, alla cessazione del contenzioso in materia di leva obbligatoria, alla perdita della giurisdizione nei procedimenti di ingiunzione

---

<sup>301</sup> G. GIALLOMBARDO, *Inaugurazione dell'anno giudiziario 2006*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>302</sup> R. VIVENZIO, *Relazione sullo stato della giustizia amministrativa in Liguria*, in [www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/GE\\_RELAZIONE\\_cer\\_2007.htm](http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/GE_RELAZIONE_cer_2007.htm).

<sup>303</sup> P. DE LISE, *Inaugurazione dell'anno giudiziario del T.A.R. Lazio*, in [www.lexitalia.it/articoli/delise\\_2007.htm](http://www.lexitalia.it/articoli/delise_2007.htm).

tributo unico per le spese di giustizia, sono la nuova disciplina di semplificazione processuale e soprattutto alla prassi, ammessa dalla legge, *odi decidere immediatamente con sentenza ricorsi di particolare rilevanza e urgenza, che erano stati portati in camera di consiglio solo per una pronuncia cautelare, ove il thema decidendum e i principi di diritto applicabili siano di agevole individuazione e non sussistano particolari esigenze istruttorie*.

In primo luogo, si osserva, questa *strategia per l'accelerazione dei giudizi* evita al collegio di *sprecare* lo studio della controversia che comunque deve essere effettuato in vista della decisione sulla domanda cautelare. In buona sostanza, il collegio non è più costretto a studiare ciascuna questione due volte, la prima in vista della trattazione in camera di consiglio e la seconda in funzione della decisione di merito.

Inoltre lo stile c.d. decretale, proprio delle sentenze brevi, rende possibile una riduzione sensibile dei tempi di stesura delle sentenze.

Infine la decisione immediata del ricorso nel merito consente di definire in tempi brevissimi controversie *che in passato, dopo l'esame dell'istanza cautelare, sarebbero andate ad aggiungersi* al numero delle cause pendenti, e destinate a restare tali per molti anni, ingigantendolo in modo spesso artificioso. Difatti, in molti casi, dopo la decisione cautelare e rispetto alla modifica - spesso radicale - della realtà di fatto prodotta dal provvedimento impugnato e regolarmente eseguito, ovvero dalla mancata esecuzione del provvedimento, *l'interesse alla decisione nel merito del ricorso viene di fatto meno, salvo che per eventuali, e spesso improbabili, profili risarcitori.*

In definitiva è diffuso<sup>304</sup> il giudizio per il quale proprio *l'utilizzo dei meccanismi acceleratori di cui agli artt. 21, comma 10, e 26, comma 4, legge TAR, i quali consentono la rapida definizione di una parte consistente del contenzioso di nuovo impianto, contribuisce in modo significativo al funzionamento efficiente, sul versante della tempestività, del servizio giustizia*, per lo meno nel settore gestito dal giudice amministrativo.

---

<sup>304</sup> P. JARICCI, *La sentenza "succintamente motivata": quale futuro?*, in Trib. Amm. Reg., 2002, pt. II, p. 372: *è il nuovo istituto che, seppur ancora allo stato embrionale, ha in sé le potenzialità per condurre il processo amministrativo sulla via della modernizzazione e della reale efficienza*.

saldi attivi tra giudizi definiti e ricorsi introitati  
anni e qui riprodotti solo a titolo esemplificativo,  
mettono in evidenza il pieno raggiungimento di uno degli obiettivi<sup>305</sup> che il  
legislatore del 2000 si era prefissato, vale a dire indirizzare il sistema di  
giustizia amministrativa verso mete soddisfattive del principio della  
ragionevole durata dei processi, tuttavia, il problema che ha attanagliato la  
giurisprudenza ed, *in primis*, la dottrina<sup>306</sup> da decenni non può dirsi  
totalmente risolto in quanto l'arretrato, seppur in minor misura, residua ed il  
malcontento degli addetti ai lavori gli fa da seguito.

Al 31 dicembre 2006, l'arretrato complessivo per i TAR era pari a circa 600  
mila ricorsi e per il Consiglio di Stato era pari a 20.465 appelli.

La consistenza dell'arretrato sopra esposta, nonostante il perdurare della  
tendenza alla diminuzione, in misura che peraltro si va man mano  
attenuando rispetto agli anni precedenti, richiede una particolare attenzione.

È stato ritenuto<sup>307</sup> che quando anche il rapporto tra ricorsi pervenuti e  
sentenze rese dovesse essere costante per l'eliminazione dell'arretrato  
occorrerebbe almeno un decennio. Con l'effetto che i ricorsi oggi proposti  
andrebbero totalmente a collocarsi, specie quelli cosiddetti normali, nel  
girone dell'arretrato rispetto al momento della loro decisione, così  
perpetuandosi la giustizia amministrativa a due velocità.

Le dimensioni delle giacenze sono tali da richiedere misure straordinarie,  
misure tanto più urgenti in presenza di una preoccupante crescita del  
contenzioso per la durata eccessiva dei processi ai sensi della legge n. 89 del  
2001.

Suscita infatti vivo allarme l'aumento in progressione, che si duplica anno  
per anno, di richieste risarcitorie avanzate ai sensi della cosiddetta Legge  
Pinto, che comportano spese relevantissime per l'erario senza che, peraltro,

---

<sup>305</sup> S. FABI, *Prime riflessioni sulla riforma del processo amministrativo attuata dalla legge 21 luglio 2000, n. 205*, in *Riv. amm. Rep. It.*, 2000, fasc. 7, p. 649: «schematizzando può affermarsi che la legge 205/2000 persegue tre obiettivi: i) ampliare i poteri e gli strumenti a disposizione del giudice amministrativo per poter garantire l'effettività della tutela amministrativa..ii) perseguire la rapidità e la snellezza del processo amministrativo con il minor aggravio di spese..iii) sanare il vizio di eccesso di delega dell'art. 33, comma 1, 2 e 3 del d.lgs. 80/1998».

<sup>306</sup> G. VIRGA, *I procedimenti abbreviati previsti dalla legge 21 luglio 2000, n. 205*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 2000.

<sup>307</sup> M. E. SCHINAIA, *opera cit.*

il caricamento, che permarrà sino a quando una  
causa non venga presa.

È pertanto indispensabile porre con mano celermente le misure organizzative concrete. L'esigenza non è più dilazionabile, pena la perdita di credibilità della giustizia amministrativa pubblica, a vantaggio di forme di giustizia privata (quali arbitrati, arbitraggi, transazioni), dal momento che l'efficienza del servizio giustizia non può prescindere dall'organizzazione.

Occorre, di conseguenza, individuare misure complementari alle decisioni in forma semplificata, o meglio, appurato che esse costituiscono validi strumenti processuali di deflazione del contenzioso, orientarsi verso altri mezzi che facciano loro da integrazione<sup>308</sup>.

Sia prima che dopo la riforma attuata con la legge n. 205 del 2000, si sono paventate varie soluzioni.

Un primo rimedio è stato proposto con il disegno di legge governativo n. 4961/S il quale, recante *Disposizioni per accelerare la definizione delle controversie pendenti davanti agli organi della giustizia amministrativa*, ha previsto la istituzione nei TAR e nel Consiglio di Stato di *sezioni stralcio*<sup>309</sup> per la durata di cinque anni alle quali attribuire l'esame e la decisione dei ricorsi depositati fino al 31 dicembre 1995 e delle controversie concernenti le questioni attinenti al rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici anteriori al 30 giugno 1998. Esse dovrebbero essere costituite da giudici di età non superiore ai settantacinque anni, reclutati tra i magistrati ordinari, amministrativi, contabili, militari, avvocati dello Stato e degli enti pubblici a riposo, professori universitari a tempo pieno o a riposo, funzionari della carriera direttiva degli organi costituzionali in servizio o a riposo, a condizione che siano muniti di laurea in giurisprudenza e giudici amministrativi in attività, purché i collegi ai quali appartengono non abbiano ritardi nell'espletamento delle funzioni presso le funzioni di appartenenza.

---

<sup>308</sup> Intenti simili, sebbene riferibili ad una legge generale sull'azione amministrativa, in V. CERULLI IRELLI, *Un percorso ancora da completare*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 2000.

<sup>309</sup> G. LEONE, *Brevi note a margine della legge n. 205 del 2000. Un passo avanti verso il giusto processo amministrativo?*, in *Dir. proc. amm.*, 2001 n. 3, p. 669; A. CHERCHI, *Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa o Sezioni stralcio per tagliare 900mila cause o D'accordo Funzione pubblica, Tar e Consiglio di Stato: ne faranno parte magistrati e professori o E' previsto anche l'aumento degli organici e l'introduzione di figure specializzate che possano collaborare a fianco dei giudici*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 2000: *La istituzione delle sezioni stralcio consentirà di prendere fiato in attesa di effettuare il reclutamento dei nuovi magistrati*.

...vuto seguito poiché il d.l. 18 maggio 2001, n.

Una seconda ipotesi potrebbe essere costituita dall'introduzione di una obbligatoria fase processuale che contempra una preliminare decisione di un giudice-arbitro<sup>310</sup>, quale condizione di procedibilità per l'eventuale prosieguo dell'azione. Egli dovrebbe essere un giudice non togato, selezionato dai Consigli degli ordini degli avvocati e/o dalle associazioni di avvocati amministrativisti e/o dal Consiglio Nazionale Forense, nonché dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, remunerato per l'attività svolta e competente a definire vertenze o questioni per le quali il TAR non ritiene di esprimersi favorevolmente in sede cautelare, oppure, correlativamente, i difensori dei ricorrenti sono consapevoli che le predette vertenze non saranno mai giudicate nel merito dal TAR. Attività questa da attivarsi successivamente ad una fase conciliativa, affidata alla cura dei difensori di tutte le parti coinvolte, che ha dato esito negativo e caratterizzata dalla non definitività della pronuncia, in quanto sarebbe consentito al soccombente di rivolgersi al suo giudice naturale, vale a dire il TAR che andrebbe a svolgere un sindacato immanente, mediante un controllo di legittimità sull'operato del giudice-arbitro medesimo.

Questa proposta muove dalla premessa che la realizzazione di una derivazione o deviazione del contenzioso a monte dell'ingolfamento, con attribuzione a soggetti diversi dal giudice amministrativo di specifici, incisivi poteri risolutivi, che consenta di operare al contempo un filtro per questioni che possono essere positivamente risolte in sede diversa da quella strettamente giudiziaria, condurrà certamente ad una vera e propria normalizzazione dell'attività dei giudici amministrativi.

Un terzo fattore dell'efficienza del servizio giustizia che nel nostro Paese stenta a mettere radici è quello dei rimedi alternativi alla giurisdizione, fra cui le cd. Alternative Dispute Resolutions (ADR) su cui oggi l'Unione Europea insiste molto.

Si tratta di esperienze che ó per ragioni spesso differenti tra loro e tra i vari Paesi ó vedono tutte la presenza, accanto a forme di tutela caratterizzate

---

<sup>310</sup> G. LEONE, *opera cit.*, pp: 674-675.

di riti alternativi e di tecniche di risoluzione  
sie.

L'idea di fondo è che la giurisdizione va considerata come una vera e propria "risorsa"; come tale, non illimitata, ma da riservare alle questioni più rilevanti sul piano sociale, istituzionale ed economiche, pertanto, nell'interesse del cittadino, occorre introdurre rimedi di tutela che ne assicurino la soddisfazione, con le dovute garanzie di terzietà, al di fuori del sistema processuale ordinario.

Tra le ragioni del successo che queste iniziative stanno riscuotendo negli altri ordinamenti vi sono la tempestiva risoluzione delle controversie, l'opportunità di una risoluzione elastica e nel dominio delle parti, con la ricerca di soluzioni improntate all'equità in senso lato, la specializzazione del soggetto chiamato a dirimere le controversie o l'utilizzazione di esperti per sciogliere nodi di natura tecnica, l'esigenza, infine, di deflazionare il carico del contenzioso attribuito ad un giudice sempre più spesso chiamato in causa dai cittadini.

Nel nostro ordinamento, tali rimedi non mancano, almeno sulla carta: si pensi, previo adeguamento alla società attuale, ai ricorsi gerarchici impropri, o al "rimedio alternativo" per eccellenza del nostro ordinamento, con il valore aggiunto dell'economicità e dell'unicità del grado di giudizio: il ricorso straordinario al Capo dello Stato che il disegno di legge cosiddetto "Nicolais" riforma e ne completa la natura alternativa già stabilita sin dal 1971, oppure ai rimedi fondati sulla "specialità", che pure esistono nel nostro sistema e che dovrebbero essere valorizzati: dai ricorsi al difensore civico a quelli alla Commissione per l'accesso, ai ricorsi interni alle Autorità indipendenti.

Una quarta opzione potrebbe essere costituita dalla instaurazione di fatto di una vera e propria giustizia monocratica<sup>311</sup>, per lo meno, sulla scia del contenzioso pensionistico della Corte dei Conti, in alcune materie. Si tratterebbe in sostanza del tramonto della collegialità che si riscontra sia a livello di decisione (in sede cautelare o di merito), sia di stesura della

---

<sup>311</sup> N. SAITTA, *Crisi della giustizia amministrativa: tra mancato rispetto dei ruoli e tramonto della collegialità*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it); F. SAITTA, *Appunti preliminari per un'analisi economica del processo amministrativo*, in *Diritto dell'economia*, 2006, fasc. 3, pp: 513-514.

olo dal relatore-estensore e dal presidente, o  
lora ne sia contestualmente il relatore.

Una quinta alternativa prevede uno sviluppo in senso tecnologico del processo amministrativo attuato sia attraverso l'utilizzo su larga scala delle cosiddette *udienze telematiche*, le quali però a sua volta richiedono un lavoro organizzativo a monte, di individuazione ed esame dei fascicoli, che non può essere affidato al personale di segreteria ma agli stessi magistrati, sia attraverso il cosiddetto *processo amministrativo informatico*, già sperimentato da alcuni TAR (Liguria, Marche, Valle d'Aosta). Questa ultima procedura consente di gestire il processo in ogni sua fase con le modalità proprie delle tecnologie telematiche, rendendo anche possibili sofisticate elaborazioni e rilevazioni statistiche, utili per accelerare i tempi di definizione dei ricorsi e smaltire le giacenze, anche mediante l'individuazione delle controversie suscettibili di essere trattate congiuntamente.

Una sesta alternativa mira ad un riordino dell'apparato giudiziario che deve essere proporzionale alla domanda di giustizia, e quindi, in un rafforzamento degli organici<sup>312</sup>. Si pensi, ad esempio, che in Germania, per una popolazione superiore alla nostra di meno del 20%, l'organico dei giudici amministrativi è superiore di oltre il 500%: i giudici amministrativi federali sono circa 2.600 e il rapporto tra ogni giudice e gli impiegati di cancelleria è di uno a otto; da noi i giudici sono meno di 500 e il rapporto con gli impiegati non arriva neppure a uno a due, anche includendo l'ampliamento previsto dalla finanziaria per il 2007.

Tuttavia, questo rimedio già enunciato dal legislatore del 2000, il quale all'art. 14 disponeva espressamente un aumento (seppur minimo) dell'organico dei magistrati e del personale amministrativo, eccezion fatta per un incremento di organico di cinquanta unità di personale di segreteria

---

<sup>312</sup> S. GIACCHETTI, *La riforma infinita del processo amministrativo*, in *Cons. Stato*, 1999, IV, pt. 2, p. 1233: «La giustizia amministrativa è in crisi di effettività perché...è una magistrato dove ce ne vorrebbero almeno tre...Sicché la guerra per l'effettività della giustizia amministrativa non la si può risolvere con norme di procedura, non la si può risolvere con missili più o meno intelligenti: occorrono le truppe di terra, e cioè i magistrati e le forze ausiliarie. Perciò l'adeguamento dei loro organici al di là degli aumenti assolutamente insufficienti previsti...è la preconditione di un qualsiasi discorso serio sull'effettività della giustizia amministrativa». In termini simili F. LUBRANO, *Intervento al Convegno organizzato dall'ordine degli avvocati di Roma sul tema: Il nuovo processo amministrativo (legge 21 luglio 2000, n. 205)*, in *Riv. amm. Rep. it.*, 2000, fasc. 12, pt. 1, pp. 1190-1191.

06, commi 1307, 1308 e 1309<sup>313</sup> (peraltro, con la maggiorazione del contributo unificato per le cause con maggiore valore economico), non è stato attuato per carenza delle necessarie risorse e per i blocchi imposti dalle leggi finanziarie, laddove, viceversa, la prevista revisione degli organici trovava una sua logica giustificazione nell'incremento quantitativo dell'attività del giudice amministrativo, dovuto all'incidenza di due fattori: uno di natura sostanziale, conseguito alla scomparsa, all'interno dell'Amministrazione, dei controlli preventivi di legittimità, che ha provocato l'attribuzione, in via diretta ed immediata, del controllo di legalità dell'azione amministrativa alla giurisdizione del T.A.R., affidando al giudice amministrativo una nuova funzione suppletoria della Pubblica Amministrazione, che si è venuta ad affiancare a quella tradizionale censoria e di controllo dell'atto; ed un altro processuale come conseguenza dell'impatto provocato dall'operatività della legge 205 nei suoi molteplici aspetti, non ultimo quello previsto dall'art. 1, secondo cui gravami che prima erano da proporre in via autonoma assumono oggi la qualifica di motivi aggiunti, così da concentrare in un unico giudizio tutti gli atti riconducibili al provvedimento principale, con il limite della loro provenienza dalla stessa Amministrazione, e non da diversa Autorità. Norma, che senza dubbio intende perseguire il lodevole intento di consentire la contestuale definizione di tutti gli interessi coinvolti riconducibili al bene oggetto della tutela, così evitando la proliferazione di autonomi giudizi su atti connessi, ma che, del pari indubitabilmente, aggrava il lavoro degli operatori della giustizia, che, sotto l'apparenza meramente statistica di un unico ricorso, si vedono costretti ad un'opera di orientamento e coordinamento, all'interno di uno stesso processo già pendente, fra gli ulteriori provvedimenti facenti parte di una sequenza procedimentale riferibile all'atto impugnato e con questo connessi.

---

<sup>313</sup> A ben vedere i benefici della finanziaria 2007 recano misure che compensano solo in parte i più gravi pregiudizi alla attività lavorativa arrecati dalle leggi degli anni precedenti: si pensi alle riduzioni forzate di organico sopraggiunte nel 2005 o al blocco delle assunzioni esteso anche al personale di magistratura con la finanziaria per il 2006 .

medi sino ad ora proposti richiedono pur sempre risorse umane, le quali riportano al problema principale: la scarsità delle fonti finanziarie.

A mio avviso, pertanto, appurato che le innovazioni introdotte dalla legge n. 205, potrebbero determinare un funzionamento efficiente dell'intero sistema giustizia amministrativa se non fosse per lo scheletro nell'armadio costituito dal arretrato, peraltro per lo più apparente, meramente cartaceo, costituito da ricorsi per i quali le parti hanno perso ogni interesse a seguito della successiva attività dell'amministrazione o per il semplice decorso del tempo, si dovrebbe fare una panoramica sulla nuova realtà italiana per risolvere il problema del passato che attanaglia il presente. In sostanza, ritengo che se il grave problema della nostra giustizia amministrativa è costituito dalla modicità, per non dire inesistenza, dei mezzi finanziari per far fronte allo svolgimento della ordinaria attività giurisdizionale, anziché sollevare esclusivamente il malcontento di fronte a questo fenomeno, bisogna ingegnarsi sul piano pratico, migliorando il servizio indipendentemente da modifiche ordinamentali o dall'aumento delle risorse, spesso la soluzione è proprio lì a portata di mano ma non la si vede: dare spazio ai giovani.

Il mondo del lavoro, in numerosi ambiti o si pensi ad esempio a quello sanitario o si sta evolvendo verso forme organizzative di stampo economicistico, pertanto, perché non fare uso di alcuni strumenti da esso offerti ed applicarli all'universo della giustizia?

La chiave di volta è il rimedio più semplice e per giunta con zero costi per l'amministrazione pubblica: lo *stage formativo*. In questo modo, creando la figura del cosiddetto *assistente del giudice amministrativo*, si avrebbero solo benefici da ambo i lati dei soggetti coinvolti: smaltimento dell'arretrato senza dover retribuire persone, non importa se di nuova assunzione o esperti in pensione, e, dall'altro, dare agli studenti e laureandi della facoltà di giurisprudenza la possibilità di essere utili e soprattutto toccar finalmente con mano tutto ciò che per cinque anni costituisce una nebulosa astratta.

Ad esempio si potrebbe dare l'incarico a volenterosi e brillanti laureati di organizzare un ufficio del massimario, assente per la giustizia amministrativa ma che, invece, si riscontra per la Cassazione, in cui si

completo e sistematico tutte le decisioni e pareri, orientamenti sia consentendo ai magistrati che teoricamente dovrebbero occuparsi dell'efficiente funzionamento di questi uffici, di dedicarsi *in toto* ai compiti istituzionali.

Gli effetti positivi sono numerosi e palesi, e, al contempo, si risolve anche un problema connesso e connaturato da decenni alla formazione dei futuri giuristi: tantissima teoria a cui si accompagna, all'uscita dall'università, un senso di disorientamento poiché si è in grado di discorrere di norme civili, penali, amministrative, *etc* ma si è carenti di concretezza e di conoscenza della attività materiale che l'esercizio della professione richiede. Non solo. Poter associare periodi di studio inteso sui libri alla pratica, a mio parere, migliora l'apprendimento ed incentiva lo studente all'impegno, stimolandolo a ricercare ed approfondire istituti giuridici rinvenuti nella lettura di atti giudiziari.

In Italia, prime esperienze in questa direzione ci sono state, con esiti ottimali. Si fa riferimento all'esperimento recentemente attivato dal TAR dell'Emilia Romagna, attraverso la stipula di una Convenzione con l'Università di Bologna, che consente ad alcuni giovani laureati che frequentano la Scuola di Specializzazione delle Professioni Legali *o* E. Redenti<sup>o</sup>, di completare la specifica preparazione nel campo del diritto processuale amministrativo a diretto contatto con i magistrati che si sono offerti come tutor formativi per il periodo di permanenza (corrispondente a circa 100 ore di lezioni) presso il T.A.R.

L'esperimento vuole essere una forma di apertura di credito o di investimento nei confronti dei giovani studiosi impegnati nell'approfondimento della conoscenza del diritto amministrativo, con la convinzione che il frutto di tale operazione è costituito dalla fiducia che, attraverso l'impegno di conoscenza dei magistrati e dei futuri operatori del settore, potrà essere sempre più esteso e consolidato lo spirito di reciproca collaborazione tra giudici e classe forense, che è essenziale per il proficuo espletamento dell'attività giurisdizionale.

L'opera di questi stagisti sarebbe particolarmente utile nella ricerca di precedenti giurisprudenziali appropriati per i ricorsi già fissati e nell'accorpamento dei ricorsi caratterizzati da analoghe problematiche o



*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

modelli decisori elementari utilizzabili in casi

Un secondo esempio, con i dovuti adattamenti all'ambito amministrativistico, è offerto dal tribunale di Brescia il quale, in virtù di una convenzione con la relativa università, dà la possibilità di svolgere un tirocinio, della durata variabile da tre a dodici mesi, che si articola in due livelli: il primo, il più alto, rivolto agli studenti già laureati ed iscritti alla Scuola di specializzazione per le professioni legali, consiste in un lavoro di assistenza ai giudici nello svolgimento delle attività quotidiane, e quindi, seguire le udienze, raccogliere materiale giurisprudenziale. Il secondo, rivolto agli studenti degli ultimi anni sarà, invece, più vicino alle cancellerie ed incentrato sulla conoscenza dei programmi informatici per la gestione dei procedimenti giurisdizionali.

Le idee buone ci sono, basta solo metterle a frutto, le esperienze di alcuni TAR dimostrano che si può migliorare, con l'impegno di tutti: giudici, addetti di segreteria, avvocati del libero foro e futuri giuristi.

## BIBLIOGRAFIA

ABBAMONTE G. *Attualità e prospettive di riforma nel processo amministrativo*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2004, fasc. 2, pp: 315-416.

ABBAMONTE G. ó LASCHENA R. *Giustizia amministrativa*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da Santaniello G., vol. XX, Cedam, 2001, pp: 395 e ss.

ANDREANI A. *Sentenza amministrativa*, in *Enciclopedia Giuridica*, XXVIII, *ad vocem*, Roma, Ist. Enc. It. 1992.

ANDREANI A. *La motivazione della sentenza amministrativa*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1986, pp: 5-20.

ANELLI L. *La rinuncia al ricorso giurisdizionale amministrativo*, in *Il foro amministrativo*, 1985, 8, pp: 1782 e ss.

ANTONIAZZI S. *La più recente giurisprudenza amministrativa in tema di decisione òin forma semplificataö, e chiara conferma dellãnderogabilità delle distanze tra costruzioni secondo la disciplina ex d.m. 2 aprile 1968, n. 1444*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2002, fasc. 4, pp: 517-538.

APICELLA E. A. ó BARTOLINI A. ó BERTONAZZI C. ó CHIZZINI A. ó FIGORILLI F. ó MONTEFUSCO R. ó PANZAROLA A. ó ROMANO FISSONE A. ó SAITTA F. ó SASSANI B. ó TISCINI R. ó VILLATA R. *Il processo amministrativo davanti al giudice amministrativo in commento sistematico alla l. n. 205/2000*, 2003.

BACOSI G. *In morte del ricorso d'appello: basta un (solo) killer per òperimereö?*, in [www.giustizia-amministrativa.it/adunanza plenaria/librocds/2004%20-6%20commento.htm](http://www.giustizia-amministrativa.it/adunanza_plenaria/librocds/2004%20-6%20commento.htm).

BAGLIETTO B. *Le sentenze in forma semplificata nella pratica giudiziaria*, 2004, in [www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi contributi/baglietto.htm](http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi_contributi/baglietto.htm).

BARBAGALLO G. *La decisione in forma semplificata*, in *Il Consiglio di Stato*, 2004, fasc. 9, pt. 2, pp: 1925-1928.

BATTINI S. ó TRANCHINI C. ó PEREZ R. ó CASSESE S. ó VESPERINI G., *Manuale di diritto pubblico*, Giuffrè, 2005, pp: 464-466.

mediati ed abbreviati previsti dalla legge 21  
mediazione giurisprudenziale tra certezza ed  
to processuale amministrativo, 2003 n. 1, pp:

1288-1341.

BIANCHI F. *Relazione introduttiva dell'inaugurazione dell'anno giudiziario* 2007, in [www.avvocatiamministrativisti.it/html/anno\\_giudiziario.html](http://www.avvocatiamministrativisti.it/html/anno_giudiziario.html).

BRANCA M. *Brevi note sulla sentenza succintamente motivata*, in *Il Consiglio di Stato*, 2002, II, pp: 681-687.

BRANCIFORTE R. *Bocciato l'annullamento della prova d'esame. Il ricorrente è ammesso con riserva all'orale, in cui è stata ritenuta la manifesta fondatezza del ricorso*, nota a sentenza TAR Calabria, Reggio Calabria, 25 settembre 2000, n. 1406, in *Guida al diritto*, 2000, 37, 67.

CAIANIELLO V. *Manuale di diritto processuale amministrativo*, terza edizione, Utet, 2003, pp: 826 e ss.

CALABRO C. *Pronti a giocare la sfida della qualità*, in *Guida al diritto*, 12 agosto 2000, n. 30, p: 30.

CALABRO C. *Il giusto processo e la scommessa del nuovo diritto amministrativo* (relazione al convegno "Art. 111 Costituzione: rivoluzione dell'ordinamento", Venezia 6-8 ottobre 2000), in [www.giustizia\\_amministrativa.it/documentazione/studi\\_contributi/Calabro.htm](http://www.giustizia_amministrativa.it/documentazione/studi_contributi/Calabro.htm).

CANNADA BARTOLI E. *In tema di riparto di competenza*, nota a Cons. Stato, Ad. Plen., 14 ottobre 1992, n. 13, in *Giurisprudenza Italiana*, 1993, III, I, 181-184.

CANNADA BARTOLI E. *La cessazione della materia del contendere nella legge sui tribunali amministrativi regionali*, in *Rivista di diritto processuale*, 1974, n. 4, pp: 682-684.

CARBONE L. *Osservatorio delle decisioni del Consiglio di Stato*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2003, fasc. 5, pp: 519-524.

CARINGELLA F. e PROTTO M. *Il nuovo processo amministrativo dopo due anni di giurisprudenza*, Giuffrè, 2002.

CARINGELLA F. *Giustizia amministrativa*, 2001, pp: 630 e ss.

CARINGELLA F. e DELLA VALLE F. *I processi amministrativi speciali*, Giuffrè, 1999, pp: 73 e 380 e ss.

CARINGELLA F. e SILVESTRO C. *La sentenza succintamente motivata*, in *Nuovi casi di giurisprudenza amministrativa*, Celt, 2003, pp: 877-894.

DFOLI R. ó GIOVAGNOLI R. ó LEVA L. ó  
*Giustizia amministrativa*, Giuffrè, 2005, pp: 181-204;

CARIOLA A. *Le riforme amministrative ed il regolamento di competenza*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 2002.

CARNELUTTI F. *Appunti sulla motivazione*, in *Rivista di diritto processuale*, 1951, II, p: 88.

CASSETTA E. *Compendio di diritto amministrativo*, sesta edizione, Giuffrè, 2006, pp: 464-468.

CERULLI IRELLI V. *Un percorso ancora da completare*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 2000.

CHERCHI A. *Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa ó Sezioni stralcio per tagliare 900mila cause ó D'accordo Funzione pubblica, Tar e Consiglio di Stato: ne faranno parte magistrati e professori ó E' previsto anche l'aumento degli organici e l'introduzione di figure specializzate che possano collaborare a fianco dei giudici*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 2000.

CHIAPPINELLI C. *La riforma del processo amministrativo. La giurisdizione pensionistica*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2000, fasc. 11, pp: 1100- 1104, o in *Trattato di diritto amministrativo, diritto amministrativo speciale, appendice al tomo IV, la riforma del processo amministrativo*, a cura di Cassese S., Giuffrè, 2001, pp: 58-64.

CHIEPPA R. *Sentenze brevi*, in *Diritto e Formazione*, 2005, fasc. 3, pp: 388.

CHIEPPA R. *Regolamento di competenza e misure antidefatatorie*, in *Il foro amministrativo*, 1991, fasc. 10, pp: 2621-2622.

CIPRIANI F. *Il regolamento di competenza nel processo amministrativo*, in *Rivista di diritto processuale*, 1974, n. 1, pp: 236-264.

CLARICH M. *Introduzione al commento alla legge 21 luglio 2000 n. 205 di riforma del processo amministrativo*, in [www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi\\_contributi/clarich.htm](http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi_contributi/clarich.htm).

CLARICH M. *Dieci anni di trasparenza amministrativa: una scommessa vinta dal cittadino*, in *Guida al diritto*, 2000, 30, pp: 5-6.

COEN L. *Decreto di perenzione*, in *Studium Iuris*, 2002, fasc. 2, p: 244.

COFRANCESCO G. *Principi di diritto amministrativo*, Giuffrè, 2006, pp: 393-396.

amministrativo fra snellezza e òciviltà, n. 10, pp: 1265 e ss.

CORSO E. *Manuale di diritto amministrativo*, terza edizione, Giappichelli, 2006, pp: 447-472.

CORSARO A. (In tema di) *condizioni per decidere una causa in camera di consiglio (nota a Cons. Giust. Sic. 24 ottobre 2005 n. 708)*, in *Il foro amministrativo ó Consiglio di Stato*, 2005, fasc. 10, pp: 3073-3075.

COSSU L. *Osservazioni a prima lettura sulla l. 21 luglio 2000 n. 205 (Disposizioni in materia di giustizia amministrativa)*, in *Il Consiglio di Stato*, 2000, fasc. 7-8, II, pp: 1507-1534.

DòALESSANDRO N. *Una norma barbara*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it).

DòANGELO G. *Sulla perenzione ultradecennale*, in *Il foro italiano*, 2003, fasc. 4, pt. 3, pp: 223-227.

DE LISE P. *Inaugurazione dell'anno giudiziario del T.A.R. Lazio*, in [www.lexitalia.it/articoli/delise\\_2007.htm](http://www.lexitalia.it/articoli/delise_2007.htm), 2007, n. 3.

DE PAOLIS M. *Le ordinanze cautelari tra tradizione e innovazione*, relazione al convegno òI provvedimenti cautelari nel nuovo processo amministrativo, Roma 21 marzo 2002, in [www.arsg.it](http://www.arsg.it).

DE PAOLIS M. ó MASCELLO V. ó PAOLANTONIO N. ó MARCHESE R. E. ó MICOCCI E. ó SCHETTINO G. *Il nuovo processo amministrativo integrato con i primi orientamenti giurisprudenziali*, Cedam, 2001, pp: 133-136; 171-179.

DEPIERO R. ó AMADIO B. ó BASSANI M. ó BRICCARELLO G. ó BONATTI S. ó BURICELLI M. ó FRANCO I. ó MARIUZZO F. ó PAOLUCCI F. ó PARISIO V. ó PERULLI G. ó ROCCO F. ó RUGGERI G. ó STEVANATO L. ó TANZARELLO S. *La giustizia amministrativa: commento alla l. 21 luglio 2000, n. 205*, Giuffrè, 2000, pp: 20-23; 76-82; 249-267.

DE ROBERTO A. *La giustizia amministrativa oggi*, in *Il Consiglio di Stato*, 2004, pt. 2, pp: 685-693.

DE ROBERTO A. *Competenza ó diritto processuale amministrativo* (voce), in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, 1988, VII, p: 7.

DE ROBERTO A. *Lo stato della giustizia amministrativa nel 2005*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2006, n. 5, pp: 469-474.

DE STASIO P. *La natura giuridica del giudicato amministrativo*, in *Il nuovo processo amministrativo in Italia*, a cura di Riccardo Ventre, Giuffrè, 2001, pp: 111-123.

del contraddittorio nel processo amministrativo  
di Stato, 2004, fasc. 3, pt. 2, pp: 281-298; 511-

FABI S. *Prime riflessioni sulla riforma del processo amministrativo attuata dalla legge 21 luglio 2000, n. 205*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 2000, fasc. 7, pp: 649-662.

FOLLIERI E. *Il nuovo giudizio cautelare: art. 3 l. 21 luglio 2000 n. 205*, in *Il Consiglio di Stato*, 2001, fasc. 3, pt. 2, pp: 479- 497.

FRANCO I. *Sentenze in forma semplificata. Procedimenti per decreto*, in [www.diritto.it](http://www.diritto.it), in *Diritto e diritti*, febbraio, 2001.

FRANCO I. *Processo amministrativo ordinario e riti particolari (dopo la legge n. 205 del 2000)*, in *Il Consiglio di Stato*, 2001, fasc. 1, pt. 2, pp: 77-97.

FRANCO I. *Il rito abbreviato ò venezianoö*, in *Il diritto della Regione*, 1998, I, pp: 451 e ss.

GAFFURI F. *Note sulla perenzione nel processo amministrativo di primo grado (nota a Cons. Stato, sez. V, 17 marzo 1998, n. 294)*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1999, n. 3, pp: 791-813.

GALLO C. E. *Manuale di giustizia amministrativa*, Giappichelli, 2001, pp: 225 e ss.

GALLO C. E. *Attività istruttoria ed abbreviazione dei tempi del giudizio: il ruolo dell'organo monocratico*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2002, n. 4, pp: 1037-1041.

GALLO C. E. *La pronuncia della perenzione ultradecennale*, in *Il foro amministrativo ó Consiglio di Stato*, 2004, fasc. 5, pp: 1331-1335.

GALLO C. E. *L'adunanza plenaria del Consiglio di Stato chiamata a definire aspetti importanti del processo amministrativo dopo la l. n. 205 del 2000*, nota a Cons. Stato, sez. VI, 19 gennaio 2004, n. 137 (ordinanza di rimessione all'Adunanza Plenaria), in *Foro amministrativo ó Consiglio di Stato*, 2004, n. 1, 172.

GIACCHETTI S. *La riforma infinita del processo amministrativo*, in *Il Consiglio di Stato*, 1999, IV, pt. II, pp: 1231-1241.

GIOVAGNOLI R. *Discussione e decisione del ricorso*, in *Trattato di giustizia amministrativa* a cura di Caringella F. ó Garofoli R. ó Giovagnoli R. ó Ieva L. ó Pesce G., Giuffré, 2005, pp: 1079- 1104.

GIOVAGNOLI R. *Le vicende anomale del processo*, in *Trattato di giustizia amministrativa* a cura di Caringella F. ó Garofoli R. ó Giovagnoli R. ó Ieva L. ó Pesce G., Giuffré, 2005, pp: 960-1050.

commento alla l. n. 205 del 2000, in *Giornale*  
2000 o in [www.giustizia-  
amministrativa.it/documentazione/studi\\_contributi/Giovannini.htm](http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi_contributi/Giovannini.htm).

GIOVANNINI G. *Luci ed ombre nella l. n. 205 del 2000 di riforma della giustizia amministrativa*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2001, 3, p: 1546.

GOMEZ DE AYALA A. *Considerazioni sul sistema processuale amministrativo nazionale e il principio del õgiusto processoö fra Costituzione e ordinamento comunitario*, in *Il Consiglio di Stato*, 2004, fasc. 12, pt. 2, pp: 2593- 2612.

GOMEZ DE AYALA A. *Relazione sullo stato della giustizia amministrativa in Piemonte e apertura dell'anno giudiziario 2007*, in [www.giustizia-  
amministrativa.it/documentazione/relazione\\_2007\\_Torino.htm](http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/relazione_2007_Torino.htm).

GRAZIOSI B. *La cosiddetta perenzione ultradecennale e il potere presidenziale di formazione del ruolo (smaltimento dell'arretrato e accesso alla giustizia)*, in *Il foro amministrativo T.A.R.*, 2006, fasc. 6, pp: 2264-2274.

IANNOTTA L. *La considerazione del risultato nel giudizio amministrativo: dall'interesse legittimo al buon diritto*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1998, n. 2, pp: 299-373.

IANNOTTA R. *Recentissime dal Consiglio di Stato (pt. III)*, in *Giurisprudenza italiana*, 2001, fasc. 2, pp: 54-56.

IEVA L. *La competenza del giudice amministrativo*, in *Trattato di giustizia amministrativa* a cura di Caringella F. ó Garofoli R. ó Giovagnoli R. ó Ieva L. ó Pesce G., Giuffrè, 2005, pp: 181 ó 204.

ITALIA V. ó LANDI G. ó POTENZA G. *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, 2002, pp: 709-715; 740-748.

JARICCI P. *La sentenza õsuccintamente motivataö: quale futuro?*, in *Tribunali amministrativi regionali*, 2002, pt. II, pp: 369-372.

JUSO R. *Lineamenti di giustizia amministrativa*, terza edizione, Giuffrè, 2001, pp: 401- 412.

LA CAVA P. M. A. *La definizione dei giudizi: le sentenze ed i provvedimenti di definizione semplificata*, in *Seminario di studi della Corte dei Conti (Roma, 21-23 ottobre 2002)* su õIl giudice unico delle pensioni. Esame delle questioni suscitate dal nuovo rito introdotto con la legge n. 205 del 2000ö, in [www.amcorteconti.it/La%20Cava%20la%20definizione%20dei%20giudizi.  
htm](http://www.amcorteconti.it/La%20Cava%20la%20definizione%20dei%20giudizi.htm).

oni in forma semplificata, in *Verso il nuovo commento alla l. 21 luglio 2000 n. 205*, a cura di Cerulli Irelli V., Giappichelli, 2000, pp: 337-348; 373-374.

LANDI G. ó POTENZA F. *Manuale di diritto amministrativo*, tredicesima edizione, Giuffrè, 2002, pp: 709- 715; 740-748.

LEONE G. *Brevi note a margine della legge n. 205 del 2000. Un passo avanti verso il õgiusto processo amministrativoö?*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2001 n. 3, pp: 645-681.

LEONE G. *A che serve il processo amministrativo?*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1999, n. 3, pp: 666-689.

LUBRANO F. *Intervento al Convegno organizzato dall'ordine degli avvocati di Roma sul tema: Il nuovo processo amministrativo (legge 21 luglio 2000, n. 205)*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 2000, fasc. 12, pt. 1, pp: 1189-1191.

LUBRANO F. *Cui prodest? (una singolare celerità del processo amministrativo)*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 2006.

LUBRANO F. *Cui prodest? (secondo atto: una sentenza semplificata inutile e dannosa) nota a sentenza TAR Lazio, sezione Prima bis, 19 ottobre 2006, n. 10604*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 2006.

LUMETTI M. V. *I mezzi per accelerare il processo amministrativo*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 2006.

MARIUZZO F. *Commento all'art. 9*, in *La giustizia amministrativa. Commento alla l. 21 luglio 2000, n. 205* di Depiero R. ó Amadio B. ó Bassani M. ó Briccarello G. ó Monatti S. ó Buricelli M. ó Franco I. ó Mariuzzo F. ó Paolucci F. ó Parisio V. ó Perulli G. ó Rocco F. ó Ruggeri G. ó Stevanato L. ó Tanzarello S., a cura di Italia V., Giuffrè, 2000, pp: 250-267.

MIGLIORINI L. *Perenzione ed estinzione nel processo amministrativo*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1984, I, pp: 134-146.

MIGNONE C. *Competenza e regolamento di competenza (ricorso giurisdizionale amministrativo)*, in *Digesto Disc. Pubbl.*, 1989, III, p: 217 e ss.

MONTEFUSCO R. *Le decisioni in forma semplificata*, in *Il processo davanti al giudice amministrativo. Commento sistematico alla legge n. 205/2000* di Villata B. ó Sassoni R., seconda edizione, Giappichelli, 2004, pp: 345-402.

posizione del regolamento di competenza nei confronti del contraddittorio, in *Diritto processuale amministrativo*, 2002, n. 3, pp: 229-255.

MONZANI S. *L'istituto della perenzione ritrova la propria ragion d'essere*, in *Il foro amministrativo ó Consiglio di Stato*, 2006, n. 3, pp: 855-862.

MORRI G. *Profili pratici della decisione in forma semplificata nel nuovo processo amministrativo*, in *Comuni d'Italia*, 2002, fasc. 11, pp: 1453-1455.

NIGRO A. *Giustizia amministrativa*, VI edizione, a cura di Cardì E. ó Nigro A., Il Mulino, 2002, pp: 257, 293-294.

NUMERICO P. *Cessazione della materia del contendere II (diritto processuale amministrativo)* (voce), in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, 1988, V, 6.

PALLOTTINO D. *Riflessioni sui nuovi poteri speciali ed istruttori del giudice amministrativo alla luce della legge n. 205 del 2000*, in *Il Consiglio di Stato*, 2001, fasc. 5-6, pt. 2, pp: 1039-1076.

PALMARA E. *Azzerato il contenzioso pluridecennale se le parti non si affrettano all'istanza. L'analisi della riforma processuale amministrativa*, in *Diritto e Giustizia*, 2000, pp: 28 e ss.

PAOLANTONIO N. *Tutela differenziata e processo amministrativo*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2001, n. 4, pp: 964-1007.

PASANISI L. *La sentenza breve in sede cautelare come modo ordinario di definizione del giudizio amministrativo* in *Il foro amministrativo T.A.R.*, 2002, fasc. 11, pp: 3515 e ss.

PASANISI L. *La realizzazione del risultato nel giudizio amministrativo: la sentenza breve in sede cautelare*, in [www.giustiziaamministrativa.it/documentazione/studi\\_contributi/PasanisiL.htm](http://www.giustiziaamministrativa.it/documentazione/studi_contributi/PasanisiL.htm).

PATRONI GRIFFI F. *La sentenza amministrativa*, in [www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi\\_contributi/la\\_senenza\\_amministrativa.html](http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi_contributi/la_senenza_amministrativa.html).

PATRONI GRIFFI F. *Istituti di semplificazione nel nuovo processo amministrativo*, Relazione all'incontro di studio "Giudici e amministrazione dopo la legge 205/2000", organizzato dal Consiglio di Stato, Roma, Palazzo Spada, 6 aprile 2001, in [www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi\\_contributi/istituti\\_sempli.html](http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi_contributi/istituti_sempli.html).

PATRONI GRIFFI F. *L'effettività della giustizia amministrativa in Italia*, in *I Consigli di Stato di Francia e d'Italia*, Giuffrè, 1998, pp: 285 e ss.

so giurisdizionale amministrativo ed estinzione  
e sentenza dell'Adunanza plenaria, in *Diritto*  
2005, fasc. 2, pp: 452-497.

PIZZUTI G. *La legge 21 luglio 2000, n. 205: cenni sulle disposizioni in materia di giustizia amministrativa*, in *Il nuovo processo amministrativo in Italia* di Ventre R., Giuffrè, 2001, pp: 17-30.

PLACIDI V. *Decreto di perenzione*, in *Studium Iuris*, 2004, fasc. 9, pp: 1155-1156.

PULEO A. *La riforma del processo amministrativo e il rinnovato regolamento di competenza: prime applicazioni*, in *Il foro amministrativo ó Consiglio di Stato*, 2002, n. 1, II, pp: 281-293.

PULICI E. *La proposizione del regolamento di competenza nel processo amministrativo: i limiti oggettivi della pronuncia del Consiglio di Stato ed i rapporti con la tutela cautelare*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1998, n. 1, pp: 173-192.

RAVALLI A. *Inaugurazione dell'anno giudiziario 13 gennaio 2007*, in [www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/TAR\\_LE.htm](http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/TAR_LE.htm).

REGGIO D'ACI A. *Sull'adozione di sentenze brevi o in forma semplificata*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 2003, fasc. 4, pt. 3, pp: 391-395.

RENNA M. *Unilateralità e irrevocabilità della rinuncia al ricorso nel processo amministrativo*, in *Il foro amministrativo ó Consiglio di Stato*, 2002, fasc. 11, pp: 2983-2993.

ROMEO G. *L'effettività della giustizia amministrativa: principio o mito?*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2004, n. 3, pp: 653- 692.

SAITTA F. *Appunti preliminari per un'analisi economica del processo amministrativo*, in *Diritto dell'economia*, 2006, fasc. 3, pp: 489- 516.

SAITTA N. *Il filtro del TAR sulle domande di regolamento di competenza: nuove prospettive (anche per i motivi aggiunti)*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 2001.

SAITTA N. *La nuova òregolamentazioneö del regolamento di competenza*, in [www.lexitalia.it/articoli/2001](http://www.lexitalia.it/articoli/2001), n. 2, o *Giust. amm.* n. 7/8, 2001, pp: 808 e ss. o in *I provvedimenti monocratici nel processo amministrativo ed altri saggi sulla nuova giustizia amministrativa*, Giuffrè, 2002, pp: 133-150.

SAITTA N. *I provvedimenti monocratici nel processo amministrativo ed altri saggi sulla nuova giustizia amministrativa*, Giuffrè, 2002, pp: 121-150.

SAITTA N. *Sistema di giustizia amministrativa*, Giuffrè, 2005, pp: 125-128; 147-176; 189-198; 201-227; 239-240.

o di competenza, in *I giudizi in camera di amministrativa*, Giuffrè, 2003, pp: 225-261.

SAITTA N. *I giudizi in camera di consiglio nella giustizia amministrativa*, Giuffrè, 2003.

SAITTA N. *Crisi della giustizia amministrativa: tra mancato rispetto dei ruoli e tramonto della collegialità*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it).

SALVATORE P. *Riflessioni introduttive sul nuovo processo amministrativo (l. 21 luglio 2000 n. 205)*, in *Il Consiglio di Stato*, 2001, pt. 2, pp: 465-470.

SANDULLI M. A. *Le nuove misure di snellimento del processo amministrativo nella legge n. 205 del 2000*, in *Giustizia Civile*, 2000, II, 12, pp: 441-454.

SANDULLI M. A. *I termini del processo amministrativo nella l. 205 del 2000*, in *Foro amministrativo T.A.R.*, 2002, I, pp: 302-316.

SANDULLI A. M. *Il giudizio innanzi al Consiglio di Stato ed ai giudici subordinati*, Jovene, 1963, pp: 392 e ss.

SAPORITO G. ó MARCONI F. *Attualità del regolamento di competenza nel giudizio amministrativo*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 2000.

SAPORITO G. *Giustizia amministrativa ó La legge appena approvata comporta una difficile messa a punto ó Per i nuovi Tar un rodaggio a rischio ó Serve una norma per salvare gli atti compiuti con le vecchie procedure*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 2000.

SCHINAIA M. E. *Cerimonia di insediamento del nuovo Presidente del Consiglio di Stato relazione*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 2007.

SCIARRETTA F. *Appunti di giustizia amministrativa*, seconda edizione, Giuffrè, 2002, pp: 234-256.

SCOCA F. G. *Giustizia amministrativa*, seconda edizione, Giappichelli, 2006, pp: 28-29; 229-237; 332-350; 403-427.

SCOGNAMIGLIO A. *La decisione anticipata nel merito del ricorso: il processo amministrativo tra efficienza e garanzia delle parti*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2007, fasc. 11, pp: 122-155.

SIGISMONDI G. *Disposizioni in materia di giustizia amministrativa (l. 21 luglio 2000, n. 205)*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2001, fasc. 3-4, pp: 651-656.

comma 3, l. TAR fra esigenza di accelerazione  
o e tutela del diritto di difesa, in *Il foro*  
vol. 2, n. 11, pp: 3393-3402.

SPUNTARELLI S. *Perenzione e procedimento monocratico in Consiglio di Stato*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2004, fasc. 3, pp: 849-879.

STELLA RICHTER P. *Il principio di concentrazione nella legge di riforma della giustizia amministrativa*, in *Giustizia civile*, 2000, I, 12, pp: 437-440.

TALICE C. e S. *Analisi dell'attività della giustizia amministrativa nel 2003*, in *Il Consiglio di Stato*, 2004, pt. II, pp: 1845-1862.

TERRACCIANO G. *Per le questioni chiare debutta la sentenza breve*, in *Guida al diritto*, 2000, fasc. 30 pp: 78 e ss.

TRAVI A. *Lezioni di giustizia amministrativa*, settima edizione, Giappichelli, 2006, pp: 248-250, 294-295.

TRAVI A. *Sulle decisioni in forma semplificata*, in *Il foro italiano*, 2003, fasc. 12, pt. 3, pp: 681-687.

TROTTA G. *I percorsi processuali della legge 205/2000*, in *Il foro amministrativo T.A.R.*, 2002, fasc. 1, pp: 291-301.

TROTTA G. *Processo cautelare: decisione in forma semplificata e sospensione dei termini processuali in periodo feriale*, in *Foro amministrativo T.A.R.*, 2002, fasc. 11, IV, pp: 3851-3857.

TUCCARI F. F. *Decisioni semplificate e ascolto delle parti*, in *Urbanistica e appalti*, 2003, fasc. 7, pp: 808-810.

TUCCARI F. F. *Le decisioni in forma semplificata*, in *Il nuovo processo amministrativo dopo due anni di giurisprudenza*, a cura di Caringella F. ó Protto M., Giuffrè, 2002, pp: 813 e ss.

TUCCARI F. F. *Decisioni in forma semplificata ed estinzione del giudizio*, in *Il nuovo processo amministrativo dopo due anni di giurisprudenza*, a cura di Caringella F. ó Protto M., Giuffrè, 2002, pp: 1049-1075.

TUCCARI F. F. *Decisione semplificata e regolamento di competenza*, in *Il nuovo processo amministrativo dopo due anni di giurisprudenza* a cura di Caringella F. ó Protto M., Giuffrè, 2002, pp: 1076-1093.

TUCCARI F. F. *Giudizio amministrativo d'appello, perenzione ordinaria e rito monocratico*, in *Urbanistica e appalti*, 2004, fasc. 10, pp: 1196-1201.

VACIRCA G. *Perenzione nel giudizio amministrativo*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, XXIII, 1990, p: 2.

innovazioni nel processo amministrativo  
luglio 2000, n. 205, in [www.giustizia-  
zione/studi\\_contributi/Vacirca.htm](http://www.giustizia-<br/>zione/studi_contributi/Vacirca.htm).

VACIRCA G. *Cerimonia per l'inaugurazione dell'anno giudiziario TAR Toscana*, in [www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/Firenze\\_Inaugurazione\\_2007.htm](http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/Firenze_Inaugurazione_2007.htm).

VAIANO D. *L'accelerazione dei tempi processuali*, in *Trattato di diritto amministrativo, diritto amministrativo speciale, appendice al tomo IV, la riforma del processo amministrativo*, a cura di Cassese S., Giuffrè, 2001, pp: 22-37.

VIRGA G. *I procedimenti abbreviati previsti dalla legge 21 luglio 2000, n. 205*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 2000.

VIRGA G. *La nuova disciplina del regolamento di competenza ed il fenomeno delle omigrazioni cautelariö*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 2001.

VIRGA G. *Verso un nuovo processo amministrativo*, in *Giustizia amministrativa*, 2000, pt. 1, pp: 16-21.

VIRGA P. *Diritto amministrativo*, Giuffrè, 2001.

VIRGA G. *Il regime delle opposizioni avverso decreti ex art. 9 della L. n. 205/2000 e delle spese di giudizio nel caso di rinuncia al ricorso*, in [www.giust.it/tar/tarlaziolatina\\_2001-213.htm](http://www.giust.it/tar/tarlaziolatina_2001-213.htm).

VIVENZIO R. *Relazione sullo stato della giustizia amministrativa in Liguria*, in [www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/GE\\_RELAZIONE\\_cer\\_2007.htm](http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/GE_RELAZIONE_cer_2007.htm).

ZUCCARO F. O. *Il tempo e il processo amministrativo*, Giuffrè, 1999, p: 19.