

ABSTRACT

Il sistema giustiziale italiano è 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 e quindi pone in forse la piena realizzazione del principio di effettività. Ciò è particolarmente evidente nel settore amministrativo, in cui la lesione al bene della vita del cittadino non è immediatamente apprezzabile in termini pecuniari e dove, più che altrove, una celere definizione della controversia si rende necessaria.

Tale obiettiva necessità si scontra, storicamente ed attualmente, con un dato numerico impressionante, messo ben in evidenza dalle relazioni Giannini e Piazza, sulla base delle quali si paventava un possibile rischio di stasi totale della attività giurisdizionale a causa del crescente arretrato e dei lunghi tempi di decisione, cagionati soprattutto dall'inadeguatezza strutturale 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.

Una risposta chiara e completa a questa esigenza di celerità ed effettività della giustizia amministrativa, ulteriormente avvertita per le crescenti condanne riportate dall'Italia per violazione dell'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, si è avuta con la legge 21 luglio 2000, n. 205 (recante *Disposizioni in materia di giustizia amministrativa*), da taluni ritenuta una svolta epocale o una rivoluzione copernicana, la quale razionalizza una serie di innovazioni introdotte negli ultimissimi anni in parte in via legislativa, in parte in via giurisprudenziale, fra esse merita

menzionare, soprattutto in considerazione dell'obiettivo di accelerazione del processo, quella che si rinviene nell'art. 9 (che al comma 1 introduce una rilevante modifica dell'ultimo comma dell'art. 26 della legge n. 1034/1971, sostanzialmente aggiungendo altri quattro commi) in virtù della quale trovano ingresso nel processo amministrativo alcuni istituti chiaramente finalizzati allo snellimento e all'accelerazione del procedimento giurisdizionale che, stando a come sono appellati nella rubrica della suddetta disposizione, possono sinteticamente qualificarsi come decisioni in forma semplificata. 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 palesemente aggravati.

Lo stesso in dettaglio delle nuove tipologie di quella che è stata appellata come definizione semplificata dei giudizi, contempla sia la definizione del giudizio con sentenza (primi due nuovi commi), sia la definizione del giudizio con il provvedimento giurisdizionale del decreto (quarto nuovo comma), che parimenti definisce il giudizio, ma che interviene fuori, senza che si faccia luogo a nessuna delle precedenti sedi di trattazione. Con tale ultima modalità è definito anche il giudizio che incorre nella specifica causa di estinzione della perenzione ultradecennale, disciplinata con autonoma norma nel contesto dello stesso articolo.

Alla luce dei primi due nuovi commi dell'art. 9 della legge n. 205 del 2000 il giudice amministrativo, sia in primo che in secondo grado, può decidere la controversia con sentenza succintamente motivata, laddove ravvisi la manifesta fondatezza ovvero la

manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza del ricorso.

La legge, poi, ha avuto cura di specificare, oltre all'elencazione dei casi in cui può essere pronunciata sentenza semplificata, sia il contenuto della motivazione, sia il momento processuale in cui la decisione semplificata può essere adottata.

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

- a) ad un punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo;
- b) ad un precedente conforme.

Si badi che il riferimento alla motivazione succinta non implica una ridotta garanzia di giustizia, poiché 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. Si vuole, per le questioni che non presentano problematiche complesse focalizzare la parte motiva della decisione su elementi stringati ma al tempo stesso completi, in grado di porre in evidenza il ragionamento logico giuridico del giudice, evitando di dilungarsi in inutili e formali colloquialismi. In sostanza, si mira a facultare il giudicante ad incentrare la propria attenzione, e, dunque, la motivazione, su quelle questioni di fatto o di diritto la cui definizione si riveli

idonea a risolvere l'intera controversia, o a conformarsi ad un precedente.

Quanto al secondo aspetto, ossia il momento processuale, esistono due distinte ipotesi: la decisione può essere assunta nella camera di consiglio o fissata per l'esame dell'istanza cautelare, ovvero fissata dall'ufficio a seguito dell'esame istruttorio previsto dall'art. 44, comma 2, T.U. delle leggi sul Consiglio di Stato di cui al r.d. 26 giugno 1924, n. 1054. Nel primo caso, 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'apprezzamento 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.

Una distinta questione si profila, invece, nell'ipotesi che il collegio, per suo originario apprezzamento ovvero 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*.

Il richiamo al secondo comma dell'art. 44 del T.U. delle leggi sul Consiglio di Stato ha generato 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, rinvenibile nel comma 1 o nel comma 3 dell'art. 44.

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.

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

L'art. 9 della legge n. 205 del 2000 non può essere letto disgiuntamente dall'art. 3 dello stesso testo normativo: tale norma, ribadendo che la decisione in forma semplificata può essere adottata in sede di deliberazione 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. 26»* (come modificato dall'art. 9 citato).

Dal combinato disposto appena citato discende la regola che il collegio, oltre alla previa verifica dell'integrità del contraddittorio (da intendersi come condizione minima imprescindibile e sul cui significato non esiste un orientamento giurisprudenziale e dottrinale univoco, non parendo certo se debba essere inteso in senso formale o sostanziale), 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.

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, pertanto il riferimento all'audizione delle parti 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, non creando, diversamente dalla passata esperienza del rito speciale con motivazione abbreviata di cui all'art. 19 del D.L. n. 67 del 1997, una decisione della causa a sorpresa.

In tal modo, le parti hanno la garanzia di poter ò concludere sul puntoö, 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.

Sulla scorta degli insegnamenti dell'Adunanza generale, l'aggettivo *manifesta* indica che la condizione del ricorso deve risultare *prima facie*, esser cioè facilmente percepibile, in modo tale da non comportare l'esame di problematiche complesse, con ciò non escludendosi 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.

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). Il quarto comma dell'art. 9 sostituisce il quinto comma dell'art. 31 della legge n. 1034 del 1971 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. Essa, innovando rispetto al passato, ha previsto che, in determinate fattispecie, il ricorso per regolamento di competenza possa essere definito direttamente dal TAR, il quale si pronuncia mediante decisione semplificata, ed eliminando 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.

Un ulteriore modo di rapida scrematura della mole dei ricorsi si rinviene nel comma 7 dell'art. 26 della legge TAR, il quale contempla un modello di decisione semplificata di tipo monocratico riguardante le cause di estinzione del processo, che viene assunta, al di fuori dell'udienza e senza la preventiva audizione delle parti costituite, in forma di decreto avverso il quale può essere proposto reclamo al collegio. Tale disposizione stabilisce, infatti, che la rinuncia al ricorso, la cessazione della materia del contendere, l'estinzione del giudizio e la perenzione sono pronunciate con decreto del presidente della sezione o di un magistrato da lui delegato. Il decreto viene depositato in segreteria, che ne dà formale comunicazione alle parti costituite, ciascuna delle quali, nel termine di sessanta giorni può proporre opposizione al collegio, con atto notificato a tutte le altre parti e depositato presso la segreteria del giudice adito entro dieci giorni dall'ultima notifica. Nei trenta giorni successivi il collegio decide sulla opposizione in camera di consiglio, sentite le parti che ne facciano richiesta, con ordinanza che, in caso di accoglimento della opposizione, dispone la reinscrizione del ricorso nel ruolo ordinario. Nel caso di rigetto, invece, le spese della procedura sono liquidate dal collegio con la medesima ordinanza e sono poste a carico dell'opponente, esclusa la possibilità di compensazione anche parziale. L'ordinanza collegiale che decide sull'opposizione è depositata in segreteria che ne dà comunicazione alle parti costituite e avverso di essa può essere proposto ricorso in appello. La pronuncia del collegio si ritiene abbia natura di ordinanza conclusiva a contenuto decisorio, essendo soggetta ad appello. Il giudizio di appello si svolge *secondo le regole ordinarie*, con

riduzione a metà di tutti i termini processuali, e viene definito con sentenza. Riguardo alla legittimazione a proporre opposizione avverso la decisione monocratica resa dal presidente della sezione o dal magistrato all'ufficio delegato, si è rilevato che, benché essa sia stata riconosciuta espressamente soltanto alle parti costituite, debbano ritenersi legittimate al reclamo tutte le parti necessarie, evocate o meno in giudizio, non ancora costitutesi, sul presupposto che il termine di costituzione in giudizio per le parti resistenti è considerato pacificamente di carattere ordinatorio. Si è messo in evidenza, altresì, che l'art. 26, comma 7, legge TAR, non ricomprende fra le cause di estinzione del processo dichiarabili con decreto la sopravvenuta carenza di interesse che, dando luogo a una causa di improcedibilità, ben può essere accertata tramite una sentenza in forma semplificata. Si deve rilevare che a fronte dell'attuale formulazione dell'art. 26, comma 7 legge TAR che ha disciplinato ex novo il procedimento finalizzato alla rinuncia al ricorso, alla cessazione della materia del contendere e alla perenzione, il rito camerale previsto per le analoghe ipotesi dall'art. 27, comma 1, n.1 e 2 della legge TAR si reputa ormai tacitamente abrogato.

L'art. 9, comma 2 della legge n. 205 del 2000 ha inserito nel processo amministrativo una nuova causa di estinzione del giudizio denominata "perenzione dei ricorsi ultradecennali", la quale si aggiunge alla perenzione ordinaria prevista dall'art. 25 legge TAR. Questo istituto impone alla parte ricorrente un onere aggiuntivo consistente nel rinnovare, dopo dieci anni, la manifestazione di interesse alla decisione della controversia, anche se vi abbia già provveduto attraverso la presentazione della domanda di fissazione dell'udienza. A tale fine, l'art. 9 comma 2 legge n. 205 del 2000 stabilisce che, a cura della segreteria del

giudice amministrativo adito, deve essere notificato alle parti costituite, dopo il decorso di dieci anni dalla data di deposito del ricorso, apposito avviso in virtù del quale è fatto onere alla parte ricorrente di presentare nuova istanza di fissazione dell'udienza con la firma delle parti entro il termine di sei mesi dalla data della notifica del medesimo avviso. Il ricorso per il quale non venga presentata nuova domanda di fissazione, dopo il decorso infruttuoso del termine assegnato, è dichiarato perento con un provvedimento monocratico reso con le modalità di cui all'ultimo comma dell'art. 266 legge TAR.

I dati statistici emersi negli ultimi anni dalla pratica giudiziaria sono positivi, si constata una diminuzione dell'arretrato pendente ma non è sufficiente, poiché le riforme processuali non bastano, occorre incrementare la produttività con un aumento delle risorse umane disponibili, e a tal proposito non mancano le buone soluzioni al riguardo: sezioni-stralcio, giudice monocratico generalizzato e stage formativi per i futuri giuristi presso i TAR italiani.