

Sentenze in forma semplificata - Procedimenti per Decreto

Autore: Redazione

In: Diritto amministrativo

di Italo Franco

1-Premessa.

Si può dire che il tema delle sentenze in forma semplificata o abbreviata -o, più semplicemente, "brevi"- sia venuto in rilievo, nel processo amministrativo, da non molto tempo; verosimilmente, da quando il milieu dei giudici amministrativi (ben prima del legislatore) si è posto il problema dello "smaltimento dell'arretrato" (per usare una formula burocratica). Si è, in altre parole, preso atto dell'imponenza delle cause giacenti presso i vari TAR (più ancora che presso il Consiglio di Stato), 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, forse più ancora che nella giustizia civile o finanche in quella penale. Su una simile base argomentativa, si è ritenuto che redigere sentenze abbreviate potesse fornire ai giudici, a legislazione immutata[1], uno strumento per percorrere itinerari processuali più rapidi e, insomma, per definire un più elevato numero di giudizi.

E' stato così che -sulla scorta di uno spunto iniziale (ma poi, a quanto consta, non sviluppato) fornito dal Consiglio di Stato- qualche TAR aveva "pretoriamente" introdotto un rito semplificato, diretto alla rapida definizione di talune cause che apparivano, diciamo per ora, di semplice e chiaro (univoco?) apprezzamento[2]. Come si chiarirà meglio più avanti, nel caso si trattava, al tempo stesso, di un iter processuale ridotto (estremamente rapido, dal momento che dal collegio veniva proposto ai difensori delle parti la definizione nel merito già nella camera di consiglio destinata alla discussione dell'incidente cautelare), e di redazione di sentenze in forma abbreviata. Detto per inciso, è stata detta esperienza che, in buona sostanza, sembra avere fornito il modello al legislatore per l'introduzione nel processo amministrativo -accanto ad altre forme di rito abbreviato o altrimenti peculiari, presenti nella legge n. 205/2000- delle sentenze in forma semplificata, di cui ci stiamo occupando. La soluzione del rito abbreviato pretorio, accanto ad una contenuta utilità pratica, per forza di cose neppure negleggeva un elemento decisivo (che ha, invece, "colpevolmente" trascurato il legislatore della legge 205, il quale ha, poi, non senza qualche contraddizione, ben tenuto presente per taluni giudizi presso la Corte dei conti): ben più funzionale, per avvicinarsi a raggiungere lo scopo insito nell'adozione del modello, sarebbe l'introduzione

del giudice unico (o monocratico) per la definizione del giudizio in determinate materie.

Più avanti diremo delle novelle legislative concernenti le sentenze in forma semplificata, con qualche osservazione critica (in parte già anticipate, in nuce). Preliminarmente vorremmo, tuttavia, sottoporre qualche considerazione circa la stessa formula usata, nonché sulla sua utilità. Il fatto che si parli di sentenze in forma semplificata o abbreviata (in una parola di sentenze brevi) contiene in sé, verosimilmente, un duplice riferimento: 1) alla tradizione degli arrets, che caratterizza la giurisprudenza nell'ordinamento francese (ma non sempre e uniformemente); 2) alla tradizione, tipica dei giudici in Italia, di stendere sentenze laboriose e complesse, talora al limite della dissertazione teorica su determinati istituti giuridici, con le conseguenti lungaggini sia per l'estensione, sia per i tempi del deposito e la pubblicazione.

Trascurando in questa sede il primo riferimento, in merito al secondo si può osservare, d'altra parte, che la tecnica di stesura delle sentenze seguita (certo non uniformemente) dai giudici amministrativi anche di secondo grado da noi, non sembra eccedere, ordinariamente, in ponderosità delle sentenze. Queste risultano lunghe, articolate e complesse, per lo più, soltanto quando le questioni da esaminare siano numerose e/o delicate e controvertibili, e ben spesso quando -unitamente al carattere testé sottolineato- si tratti di definizione di più giudizi riuniti. L'esperienza mostra invece che, nel caso di giudizi singoli, e di risoluzione di questioni di media complessità, le sentenze non possono definirsi prolisse (anche se possono essere, talora, lunghi i tempi di deposito e pubblicazione). In qualche misura eccessive potrebbero sembrare, peraltro, certe sentenze che affrontano solamente questioni di rito, in via pregiudiziale, per dimostrare l'inammissibilità del ricorso, ad es., per difetto di legittimazione, et similia; ma ciò, oltre ad inerire al proprium della giurisdizione amministrativa, non sposta di molto la questione.

Se ciò che si è detto sinteticamente testé corrisponde al vero, sembrerebbe di poter dire che, al fine di ridurre i tempi di definizione dei giudizi amministrativi, la strada da percorrere doveva essere, piuttosto, quella della semplificazione del processo (peraltro già fin troppo semplice, almeno per quanto concerne la versione originaria del giudizio ordinario di legittimità). Anche questa strada non è, peraltro, esente da qualche controindicazione, come si dirà.

2- Le Sentenze brevi nella legge n. 205/2000; presupposti.

La legge 21 luglio 2000 n. 205 ha disciplinato le "decisioni in forma semplificata" o le "sentenze succintamente motivate" nell'articolo 9. Rinviando il discorso in ordine agli aspetti più propriamente processuali, per ora conviene -seguendo l'ordine delle disposizioni poste con detta norma- dire in quali fattispecie la legge consente di definire il giudizio con sentenza in forma semplificata.

La norma, precisamente, ammette ciò "Nel caso i cui si ravvisino la manifesta fondatezza ovvero la manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza del ricorso". Il dato testuale sembra decisamente far propendere, per la sua applicazione, per l'idea che debba trattarsi, in altre parole, di questioni di semplice apprezzamento, e ciò tanto nell'ipotesi che si tratti di questioni

pregiudiziali o preliminari tali da escludere la necessità di entrare nel merito, quanto se si versi in ipotesi di lineari questioni (di fatto e/o di diritto) concernenti il merito della controversia. Potrebbe, insomma, trattarsi (per esemplificare), quanto al rito: a) di chiara ed univoca tardività nella notifica del ricorso (irricevibilità), riscontrabile per tabulas; b) di certa omissione di notifica dell'atto introduttivo del ricorso ad almeno uno dei soggetti controinteressati, ovvero di chiaro difetto di giurisdizione, oppure di difetto di legittimazione o di interesse, ecc. (tutte ipotesi che danno luogo a pronuncia di inammissibilità); c) di dichiarato o univoco venir meno dell'interesse alla decisione originariamente sussistente per una delle note ragioni (fattispecie che dà luogo, notoriamente, a sentenza di improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse).

Quanto alle ipotesi di sentenze "brevi" concernenti il merito della causa, la norma fa riferimento tanto a ipotesi di chiara fondatezza quanto a fattispecie di altrettanto chiara infondatezza del gravame. Potrebbe, dunque, trattarsi: d) di cause che presentano questioni lineari, di semplice apprezzamento (che diano luogo a sentenze tanto di accoglimento quanto di rigetto); e) di cause complessamente strutturate in fatto e/o in diritto, ma cionondimeno caratterizzate dal fatto che il provvedimento impugnato contiene un chiaro ed univoco vizio di ordine, per così dire, formale, in quanto tale assorbente di ogni altra censura (come, ad es., l'omessa comunicazione di avvio del procedimento in fattispecie in cui non sussistevano le ragioni per le quali l'art. 7 della L. n. 241/90 consente la deroga all'obbligo di tale comunicazione, ovvero il difetto assoluto di motivazione del provvedimento, ecc.). In simile ipotesi la sentenza in forma semplificata non potrà essere che di accoglimento. Infine, potrebbe trattarsi: e) di cause del pari complessamente strutturate, ma in cui, ad es., la lesione ovvero la materia del contendere si ricavi principalmente da altri atti e/o provvedimenti, non oggetto di impugnativa, ad es. presupposti o connessi, esplicitanti efficacia decisiva sulla fattispecie, laddove l'atto impugnato si presenti sostanzialmente immune da vizi e inetto ad arrecare una lesione (in simile eventualità la sentenza dovrebbe essere di rigetto).

In buona sostanza, volendo abbracciare in una formula sintetica le varie ipotesi fatte nella norma, si potrebbe dire, quanto alle sentenze in rito, che la "manifesta" irricevibilità o 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 (omessa, irritale o tardiva notifica). 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 (unico arbitro, ovviamente, della "manifesta" fondatezza o infondatezza) circa la presenza del vizio.

Naturalmente, in queste ultime ipotesi, ben può accadere che, nella fase di cognizione sommaria tipica della sede cautelare, possano apparire semplici ed univoche questioni che, invece, al momento della stesura della sentenza si rivelino più complesse, opinabili o delicate, ovvero che nella stessa sede si presentino problematiche sfuggite o non apprezzate adeguatamente nella fase di deliberazione sommaria. Ad es. (ed è, questa, l'ipotesi meno problematica), possono manifestarsi esigenze istruttorie prima apparse superflue. Ebbene, eventualità del genere mostrano, in un certo senso, la fallacia della "cultura" delle sentenze brevi (di ciò, peraltro, si dirà meglio più avanti). D'altra parte, a prescindere da dette considerazioni critiche, una volta introitata per la decisione, la causa non potrà che seguire il suo corso, nell'ultima ipotesi facendosi luogo ad una sentenza istruttoria, contrariamente alle aspettative ingenerate nei difensori delle parti nella camera di consiglio. (Ove, poi, la materia risulti complessa, dovrà stendersi una sentenza che non potrà essere quella breve, non potendosi fare a meno -onde pervenire alla corretta risoluzione della controversia- di una sentenza "ordinaria".

Che, poi, si tratti sicuramente di sentenza -e non, come qualcuno avrebbe potuto opinare, di un'ordinanza- risulta, inequivocabilmente, dall'insistenza del novellato art. 26 sul fatto che trattasi, appunto, di sentenza, con disposizioni che possono, in questa ottica, effettivamente considerarsi superflue. Ed invero, nell'ultimo periodo del quarto comma (nuovo testo) si chiarisce: "il giudice provvede anche sulle spese di giudizio, applicando le norme del codice di procedura civile". Nel sesto comma, poi, si precisa: "Le decisioni in forma semplificata sono soggette alle medesime forme di impugnazione previste per le sentenze". Orbene, a prescindere dall'uso, invero promiscuo e intercambiabile, fatto dal legislatore dei termini "sentenza" e decisione"[3], sembra evidente che le disposizioni in questione sono scritte per eliminare qualsiasi dubbio circa la natura giudica dell'atto in questione.

3- I caratteri della sentenza in forma semplificata.

Nella seconda parte della norma (comma 4° dell'art. 26 della L. n. 1034/71, nel testo sostituito dall'art. 9 della L. n. 205/2000) si pongono, per così dire, i requisiti della sentenza in forma semplificata, specificandosi che la motivazione della stessa "può consistere in un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo, ovvero, se del caso, ad un precedente conforme".

Sembra trattarsi, dunque, di una brevità imposta, per così dire, per edictum principis. Certo, in merito a questo punto potrebbe discutersi circa la forma, i caratteri e la complessità (o meno) della sentenza in

generale, del che si è fatto un fuggevole cenno più addietro. Ma -a parte gli aspetti più astratti della questione- al cospetto di una simile norma, ci si chiede se esista, ora, un tipo o modello di sentenza, per così dire "ordinaria", cui si contrapporrebbe quella, di cui ci stiamo occupando, succintamente motivata. Più in particolare, ci si chiede se, anche al di fuori del rito particolare in discorso, sia lecito utilizzare le forme della sentenza breve o succintamente motivata. (Ovvio ci sembra, invece, l'ipotesi contraria, nel senso che, una volta introitata la causa per la decisione nella sedes del rito abbreviato, accorgersi che le questioni da affrontare non possono essere dipanate con motivazione succinta non impedisce -anzi, nell'ipotesi fatta, impone- all'estensore di scrivere una sentenza "normale", id est con motivazione adeguata).

In ordine al primo interrogativo, va ricordato che, nei casi ordinari, non è certo impedito da alcuna norma che determinate sentenze possano essere contenute in un testo di limitata estensione (purché, ovviamente, dal contesto sia possibile trarre una motivazione sufficientemente chiara, anzi esauriente): la lunghezza delle sentenze non è imposta per legge. Tuttavia, deve ammettersi che la brevità e la succinta motivazione di cui parla oggi la norma è un quid di peculiare, che caratterizza detto tipo di decisione giudiziale. E' stato, infatti, anche da altri osservato che, avuto riguardo al tenore letterale della nuova norma, "il Legislatore ha in realtà autorizzato una particolare ed accentuata brevità, assai probabilmente inammissibile nel previgente ordinamento processuale"[4]. Anzi, al riguardo deve affermarsi la non ammissibilità, tout-court, nell'ordinamento processuale, di una sentenza "ordinaria" motivata semplicemente con un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto, o, a maggior ragione, con il semplice richiamo di un precedente conforme. L'art. 132 c.p.c. prescrive, infatti, che la sentenza deve contenere: "la concisa esposizione dello svolgimento del processo e dei motivi in fatto e in diritto della decisione".

Se ciò è vero, si deve ritenere che, indubbiamente, il diritto positivo attuale contrappone, ora, nel processo amministrativo, due tipi paradigmatici di sentenze, da utilizzare in ipotesi affatto diverse l'una dall'altra. Più precisamente, deve dirsi che la sentenza "breve" è stata introdotta nell'ordinamento in relazione all'esperimento di un rito processuale particolarmente semplice (cui è simbioticamente legata), diverso da quello ordinario, dal quale si distingue per la sua estrema celerità, rito disciplinato nell'art. 9, dove si fissano anche i caratteri di siffatto tipo di sentenza. Cionondimeno, ciò non significa -come già si è rilevato- che si tratti di tipi assolutamente rigidi, tali da impedire la convertibilità di uno di siffatti tipi nell'altro. Più precisamente, riteniamo che detta convertibilità debba ritenersi ammessa "a senso unico": dalla sentenza "breve" a quella ordinaria nell'eventualità cui si è poco addietro accennato. Invece, non può ritenersi consentito redigere una sentenza succintamente motivata o in forma semplificata (con le caratteristiche fissate nell'art. 9) nell'ipotesi inversa, relativa al rito ordinario. Al riguardo riteniamo di

potere affermare sul piano generale che, mentre deve ritenersi sempre ammessa la redazione di sentenze agili e non prolisse, non può tuttavia utilizzarsi, in fattispecie concernenti riti processuali non accelerati e /o semplificati, la sentenza breve di cui stiamo discorrendo.

Quanto testé affermato fornisce la risposta anche al secondo interrogativo, strettamente legato al precedente.

4- Aspetti processuali: tempo, sede e forme del rito abbreviato. Problematiche.

Occorre, ora, esaminare brevemente la costruzione legislativa in discorso onde vedere in quale sede, a quali condizioni, a iniziativa di chi (e con quali effetti), eccetera, sia utilizzabile il rito abbreviato con la conseguente emissione di sentenza in forma semplificata.

Come si legge nel comma secondo fra quelli che hanno sostituito l'ultimo co. dell'art. 26 della legge n. 1034/71 (nuovo co. 5), il legislatore ha fatto, in proposito, due ipotesi, per così dire, "canoniche" di ricorrenza del rito celere o abbreviato. Ma qui debbono registrarsi, a nostro avviso, le prime evidenti incertezze nella costruzione normativa. In particolare, la legge autorizza l'utilizzazione del rito celere (e della sentenza "breve"), in una prima ipotesi, facendo riferimento alla sede della fase cautelare del ricorso (vale a dire, alla camera di consiglio già fissata per la trattazione dell'incidente cautelare), che viene, così, trasformata tout-court in sede di trattazione del merito della causa. La seconda previsione normativa viene formulata con riferimento alla sede concernente la decisione sui mezzi istruttori, ove viene fissata (in forza di altra rilevante novella legislativa arrecata dalla medesima legge n. 205) d'ufficio la camera di consiglio per la trattazione del merito della causa. Proprio a tale riguardo sorgono problemi ermeneutici, connessi alla dicitura testuale della norma, che occorre superare.

Ma di ciò si dirà più avanti. Ora -a parte l'esigenza di assicurare il contraddittorio, di cui si dirà fra brevemente occuperemo, sempre brevemente, delle questioni che possono porsi in ordine alla decisione di seguire il rito accelerato, con quel che segue, e delle relative condizioni, con particolare riferimento alla prima delle ipotesi legislative, vale a dire alla scelta di optare per tale forma processuale nella camera di consiglio

fissata per l'esame dell'istanza cautelare.

Al riguardo viene subito spontaneo porsi un interrogativo, per così dire, preliminare, ma che tuttavia tocca "il cuore" o il nodo di quella che potremmo definire la "filosofia" delle sentenze in forma abbreviata, per metterla, in qualche modo, in discussione. La legge non dice esplicitamente se l'iniziativa al riguardo spetti alle parti ovvero al Collegio; tuttavia, l'insieme è costruito in maniera tale da far comprendere chiaramente che si tratta di un potere del Collegio (e non delle parti, come accadeva in previsioni normative recenti di riti accelerati, come in materia di appalti di lavori pubblici), il quale, in detta camera di consiglio, "offre" ai difensori delle parti la soluzione della definizione del merito -con sentenza in forma semplificata- in luogo della pronuncia sulla domanda cautelare (con ordinanza).

Senonché, non si può fare a meno di osservare che una siffatta previsione si pone, in un certo senso, contro le regole del processo, quanto meno sotto il profilo dello spirito di lealtà che deve sempre animare quest'ultimo, e della completezza del contraddittorio, sicché la norma suscita forti perplessità. Ed invero, in primo luogo si deve dire che la nuova disciplina altera le regole del gioco processuale, dal momento che l'applicazione delle previsioni legislative de quibus dà luogo alla trasformazione della sede destinata alla discussione dell'incidente cautelare -indubbiamente contrassegnata da sue proprie peculiarità- in sede di trattazione del merito, per di più ignorandosi, a tal fine, l'udienza pubblica[5] (infatti, nell'ipotesi esattamente corrispondente alla fattispecie astratta, il tutto è destinato a risolversi, con sentenza, nella camera di consiglio fissata per la discussione dell'istanza cautelare).

Come si vede, lo stravolgimento delle regole concernenti l'ortodossia processuale avviene sotto un duplice profilo: da un lato si determina la trasformazione della fase cautelare in trattazione del merito (in sede impropria); dall'altro si ignora bellamente la regola dell'udienza pubblica, da considerare principio imprescindibile per la trattazione della causa nel merito e, in generale, forma di garanzia non comprimibile nei riguardi, da un lato, degli effettivi titolari degli interessi in gioco (le parti), dall'altro -ciò che è in sé di grande rilievo- dell'intera collettività. Ed invero, anche se si volesse ad ogni costo, su un piano di politica legislativa della giustizia, incrementare riti processuali rapidi e semplificati, non per questo, a nostro avviso, potrebbe sopprimersi tanto il diritto delle parti a presenziare alla discussione, quanto il diritto dei singoli uti cives allo svolgimento pubblico dei processi, e del pubblico in genere di assistere al dibattimento in pubblica udienza, quale garanzia generale di trasparenza del funzionamento e dell'imparzialità della giustizia. Ne va, insomma, del principio di pubblicità del processo (che è da ritenere

di assoluto e preminente rilievo). In concreto c'è il rischio che questioni anche delicate o rilevanti per la società vengano decise, per così dire, in camera caritatis, senza nemmeno una parvenza di ostensione al corpo sociale del rispetto delle regole del processo (una sorta di giustizia intima o segreta).

Sotto un profilo più aderente all'applicazione sul piano concreto delle disposizioni in discorso, come già è stato ampiamente osservato[6], bisogna tenere presente che i difensori delle parti (i soli ammessi, come è noto, alla camera di consiglio fissata per la discussione dell'incidente cautelare, la qual cosa rileva, in relazione a quanto appena osservato circa la recessività della pubblica udienza, con detrimento delle stesse garanzie per le parti), si presentano preparati a discutere i profili attinenti a detta domanda di assunzione di misure cautelari piuttosto che i profili del merito. La prospettiva, come è noto ai pratici, può essere anche sensibilmente diversa (dipende dal tipo di controversia) da quella inerente alla trattazione del merito in senso proprio della causa, cosicché la proposta del Collegio può cogliere affatto impreparati i difensori medesimi. Dunque, onde non coartare il diritto alla difesa (di tutte le parti, beninteso, e non del solo ricorrente), riteniamo fermamente che la proposta non debba tradursi senz'altro in atto: quanto meno occorrerà aderire all'eventuale richiesta -che taluno dei difensori faccia- di stendere ulteriori memorie, ovvero dei c.d. termini a difesa, ad es. nel caso di costituzione (o di deposito di documenti) alla camera di consiglio delle parti resistenti, o quanto meno consentire loro di tornare in camera di consiglio dopo adeguata riflessione, onde ridiscutere i profili di merito della controversia, nell'ottica ingenerata dal mutamento di cui si diceva.

Inoltre, a nostro modesto avviso, il collegio non potrà facilmente sbarazzarsi di un'eventuale rifiuto della proposta fatta dai difensori medesimi, qualunque sia la parte che rappresentano e assistono, dovendo, in buona sostanza, ritenersi necessario il loro assenso, dal momento che l'interesse che muove il processo è, in principio, in dominio delle parti (in primo luogo la parte ricorrente). In verità, in caso di non accettazione della proposta di risoluzione della controversia nella stessa camera di consiglio, riterremo che soluzione più appropriata costituisca fissare un'udienza prossima (anche molto ravvicinata) per la trattazione nel merito, onde consentire ai difensori di sviluppare, con eventuali memorie e/o deposito di ulteriori documenti, o anche mediante discussione, eventuali altri profili non adeguatamente valorizzati, nell'ottica difensiva, nella fase destinata alla discussione dell'incidente cautelare, senza differire troppo nel tempo una causa che appare matura per la decisione.

Infine, ove provenga dalle parti la richiesta di definire il giudizio con sentenza in forma semplificata,

certamente il Collegio potrà aderire, una volta assicuratosi la non opposizione delle altre parti, ove ne ravvisi i presupposti, ovvero denegarla, quando ritenga non di semplice apprezzamento i fatti di causa.

Prima di passare ad esaminare la seconda ipotesi normativa di utilizzazione di rito e sentenza abbreviati (infra, par. successivo), conviene accennare, per contiguità di argomenti, alla precipua condizione legislativa diretta ad assicurare comunque il rispetto del contraddittorio. In effetti, possono sorgere al riguardo vari interrogativi, certamente non irrilevanti, dal momento che qui si tratta della sostanza stessa del processo (anzi della giurisdizione).

Se risultano costituite tutte le parti evocate in giudizio con il ricorso introduttivo, si potrebbe dire: nulla quaestio. Presa, per il momento, per buona una consimile affermazione, in effetti, ove i difensori delle varie parti siano presenti alla camera di consiglio, il rispetto della completezza del contraddittorio consisterà, sostanzialmente, nel consentire a tutti costoro di esprimersi circa la proposta di risoluzione con sentenza “breve”, oltre che, ovviamente, in ordine alla discussione sia dei profili attinenti all’incidente cautelare, sia di quelli concernenti il merito stretto (nell’ipotesi che la decisione al riguardo sia affermativa). Ove, invece, il collegio giudicante ritenga non integro il contraddittorio –e al tempo stesso la causa risolvibile mediante sentenza in forma semplificata- dovrà ordinarsi l’integrazione del contraddittorio e rinviare la trattazione del merito della causa ad un’udienza molto prossima, a integrazione avvenuta.

Problemi più seri sorgono in relazione all’ipotesi in cui l’affare sembri suscettibile di definizione con sentenza abbreviata, ma non risulti costituita la P.A. di cui è stato impugnato il provvedimento, ovvero il soggetto (o i soggetti) controinteressato(i), cui sia stato notificato il ricorso: le questioni da risolvere appaiono lapalissiane[7], ma manca, nel processo, la controparte, o talune delle altre parti resistenti. La cosa potrebbe prendere una certa piega -nel senso, cioè, di procedere con il rito celere- nell’eventualità che sia scaduto il termine previsto dalla legge per la costituzione dei soggetti evocati in giudizio (destinatari della notificazione del ricorso), poiché si potrebbe argomentare nel senso che la non costituzione corrisponda ad una scelta consapevole delle parti intimare. Ma, a parte la considerazione che, forse, nemmeno in tal caso si potrebbe, a fortiori, considerare rispettata la regola del contraddittorio, un maggiore ostacolo sulla strada del rito abbreviato sarebbe costituito dalla ben più frequente ipotesi di non avvenuta scadenza del termine[8] in questione (non si dimentichi che la camera di consiglio per la discussione dell’incidente cautelare è individuata nella prima utile dopo il deposito del gravame).

A nostro avviso il Collegio (anche se la norma sembra conferirgli un potere incondizionato) non dovrebbe addivenire, in simile eventualità, alla definizione della causa con il rito celere (vale a dire, nella camera di consiglio fissata per la discussione della domanda di misure cautelari). Invece, la decisione con sentenza in forma semplificata potrà assumersi, ma solo in un'udienza pubblica fissata, se del caso, a breve, per una data successiva alla scadenza del termine per la costituzione. In pratica, la decisione del Collegio (che fosse intenzionato a definire la vertenza con una sentenza semplificata) dovrebbe consistere, secondo buon senso, nel rinvio ad una prossima udienza pubblica a data fissa.

Infine, ove le parti risultino costituite ma i rispettivi difensori non siano presenti alla camera di consiglio, si potrebbe ritenere di corroborare la tesi della risolvibilità dell'affare con rito celere e con sentenza breve. Invero, il sistema normativo (anche se discutibile) è tale, oggi, da prevedere una simile eventualità fin dalla camera di consiglio fissata per le misure cautelari. Se, dunque, il difensore -che non possa invocare alcun impedimento o giustificazione per l'assenza- non compare, lo farebbe cum onere suo. Ma, in verità, ci sembra non solo che una simile soluzione non possa valere per l'ipotesi in cui il difensore (specialmente l'avvocato che rappresenta e assiste la parte ricorrente) non sia comparso giustificatamente, ma che non possa tollerarsi che la causa venga passata in decisione nel merito all'insaputa dei difensori, i quali sapevano che era fissato il ruolo soltanto per la discussione della domanda cautelare, ispirando il loro comportamento a tale dato di fatto.

5- Aspetti processuali... (segue).

Occorre, ora, esaminare, per quanto brevemente, la seconda delle ipotesi legislative in cui viene ammessa la possibilità di definire la causa con sentenza in forma semplificata. Infatti la norma, come si è visto, accanto alla sede costituita dalla camera di consiglio fissata per la discussione dell'incidente cautelare, quale sedes per la decisione di risoluzione con sentenza succintamente motivata, fa riferimento anche a quella fissata in sede di decisione sui mezzi istruttori. Più precisamente, la norma parla della camera di consiglio "fissata d'ufficio a seguito dell'esame istruttorio previsto dal secondo comma dell'articolo 44 del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato, approvato con regio decreto 26 giugno 1924 n. 1054, e successive modificazioni".

Ora, si dà il caso che la disposizione di rinvio -che, tra l'altro, è rimasta indenne dalle modifiche e integrazioni apportate dalla stessa legge n. 205/2000 (art. 1, co. 2°)- faccia esclusivo riferimento ad un

preciso tipo di giudizio, quanto meno nell'impostazione tradizionale (di legittimità estesa al merito), e non, invece, ad ogni tipologia di processo amministrativo. L'art. 44.2, infatti, recita: "Nei giudizi di merito il Consiglio di Stato può inoltre ordinare qualunque altro mezzo istruttorio, nei modi determinati dal regolamento di procedura". Dunque, stando al combinato disposto dalla legge richiamante e quella richiamata, testualmente sarebbe data la possibilità di percorrere l'iter del giudizio celere (con la connessa sentenza in forma semplificata) solamente in quelle controversie -mai molto in auge presso il giudice amministrativo[9], e che specialmente ora appare chiaramente ipotesi recessiva- che ineriscono al giudizio di legittimità esteso al merito. Ne sarebbero fuori -nel senso che, in siffatti processi, non sarebbe nemmeno ipotizzabile la strada del rito e della sentenza abbreviati- tanto il giudizio (classico) di sola legittimità, quanto quelli concernenti le ormai numerose fattispecie di giurisdizione esclusiva.

Tuttavia, sembra evidente che si tratta di un caso in cui l'interpretazione letterale, in sé apparentemente corretta, conduce a risultati assolutamente non condivisibili sul piano logico- sistematico, anzi affatto incongrui. Quel che occorre è, invece, un'interpretazione di tipo sistematico e, in parte, anche teleologico. Ed invero, accade che, seguendo il dato interpretativo letterale, ci si troverebbe al cospetto di una soluzione in totale in controtendenza rispetto alla notevole evoluzione subita dall'istruzione nel processo amministrativo (molto più che nella giurisprudenza, nella normativa, che è approdata, proprio con la legge n. 205, a risultati che si possono, ormai, ritenere appaganti, all'esito di una vicenda che ha conosciuto notevoli contrasti e incertezze), in patente contraddizione proprio con il portato della legge 205.

E' la stessa legge 205/2000 che, infatti, ha inteso infine rompere con gli schemi del passato finanche in relazione al giudizio ordinario di legittimità, novellando il primo comma dell'art. 44 citato proprio aggiungendo ai mezzi di prova previsti ab origine (sopra richiamati) la consulenza tecnica d'ufficio. Quanto all'istruzione probatoria nei processi inerenti alle controversie soggette (per materia) alla giurisdizione esclusiva, è appena il caso di ricordare, qui, il potenziamento dell'istruzione probatoria ad opera dell'art. 35 del D.Lgs. 31 marzo 1998 n. 80, riconfermato con l'art. 7 della legge di cui ci stiamo occupando. Non avrebbe senso alcuno, pertanto, ritenere utilizzabile lo strumento del rito abbreviato e della sentenza succintamente motivata proprio in relazione a quelle forme processuali che fin dall'origine si svolgevano (in teoria) con una ben più ampia strumentazione in ordine all'istruzione probatoria.

Pertanto non si può che condividere quanto sostenuto dai primi commentatori della legge: "Quando quindi l'assunzione di una sentenza in forma semplificata sia stata rinviata ai fini di disporre un'istruttoria il

richiamo al 2° comma dell'art. 44... non può che esprimere l'univoco significato di attribuire per tutti i giudizi per i quali essa sia stata ritenuta necessaria un'apertura sul piano istruttorio, che va in definitiva a coincidere con quella tracciata per i giudizi in sede di giurisdizione esclusiva dall'art. 7, 3° comma della legge all'esame"[10]. E più avanti: "Un ulteriore motivo per disattendere un'interpretazione ingiustamente formalistica della stessa disposizione è, infine, rappresentata dal fatto che, in realtà, il principio della rottura della previgente istruttoria probatoria tracciata dal visto 1° comma dell'art. 44 sta nel fatto che, con consapevole e matura valutazione, il Legislatore ha ivi previsto, novellandole, l'ammissione della consulenza tecnica d'ufficio"[11].

In conclusione la disposizione (terz'ultimo comma dell'art. 26 della L. n. 1034/71, nel testo introdotto dall'art. 9 in esame) va letta come se non vi comparisse affatto l'espressione "secondo comma", in pratica ritenendola riferita all'intero testo dell'art. 44 citato, vale a dire a tutti e tre i suoi commi.

6- Considerazioni critiche.

Da quanto si è venuto fin qui dicendo si evince, nell'insieme, l'avviso pressoché nettamente contrario di chi scrive in ordine alla "filosofia" delle sentenze in forma semplificata, e del rito celere in cui queste si inscrivono, nelle forme e nei modi testé esaminati. Le ragioni di una simile contrarietà sono, per così dire, di sistema, e riferite ai principi che regolano la, fondamentale, funzione giurisdizionale e i suoi fondamentali caratteri, e in particolare il processo, sua espressione precipua. Orbene, una simile posizione non deve prendersi come espressione di una pregiudiziale contrarietà a soluzioni atte a snellire la notevole mole di cause pendenti presso le corti amministrative. Al contrario, riteniamo che il legislatore avesse a disposizione soluzioni e strumenti ben più funzionali ed efficaci in simile direzione, oltre che neutri nei riguardi della funzione giurisdizionale.

In buona sostanza, ci sembrano non facilmente conciliabili le contrapposte esigenze di celerità dei giudizi (dove la "legalizzazione" delle sentenze in forma semplificata), e di mantenere alto o adeguato il livello qualitativo e le forme processuali di garanzia della giustizia. Insomma, nella filosofia delle sentenze brevi si intravede il rischio di un'irresistibile scorciatoia verso pseudo-modelli di giustizia facile e sbrigativa e, al tempo stesso, di uno scadimento del medesimo livello qualitativo, attraverso il cedimento alla tentazione di considerare semplici questioni che spesso sono tali soltanto all'apparenza, e comunque non per chi, avendo adito il giudice amministrativo, ha diritto a un "giusto processo" anche sotto tale

profilo.

Che fossero praticabili soluzioni alternative, in grado di garantire in maniera ben più incisiva il raggiungimento dei risultati che ci si prefiggeva, al tempo stesso mantenendo la salvaguardia di regole e principi posti a presidio del processo e della giurisdizione, in senso integrale, non è davvero revocabile in dubbio, posto che proprio la legge 205 ha scelto la soluzione del giudice unico (rectius: monocratico[12]) quanto ai giudizi in materia pensionistica, di pertinenza della Corte dei conti (dopo che una simile strada era stata imboccata nel processo civile e in quello penale -ove è stato di recente introdotto il giudice monocratico per controversie minori- con risultati che cominciano a vedersi, specialmente nel giudizio civile).

Rinviando di poco l'interrogativo (che sorge spontaneo) circa le ragioni che possono avere indotto ancora oggi, finanche il legislatore della massima riforma della giurisdizione amministrativa che sia stata varata dai tempi della (fin qui all'eccesso mitizzata) legge n. 2248 del 1865, All. E, a trattare il processo amministrativo in modo diverso finanche da quello concernente il giudice contabile, conviene aggiungere qualche considerazione in merito all'opzione -da chi scrive largamente preferita- del giudice monocratico nel processo amministrativo.

Innanzitutto, deve essere ben chiaro che l'opzione per il giudice singolo non deve essere generale, ma ben circoscritta e limitata ad alcune precise materie o tipi di controversie. Vi sono, in altre parole -come ben sanno i pratici- talune controversie che si presterebbero bene ad essere sottoposte ad un giudice singolo, che pure, eventualmente, si pronunciasse in tempi ristretti, con rito abbreviato. Valga ad esempio la materia della leva militare, e del servizio sostitutivo civile (per la parte di giurisdizione che permane in capo al giudice amministrativo): ricorsi contro la precettazione, il diniego del rinvio per motivi di studio, il diniego di esonero, e così via. Altre controversie che si presterebbero egregiamente ad essere risolte dal giudice monocratico sarebbero, poi, quelle relative alla normativa sui cittadini extracomunitari (ricorsi contro diniego e revoca del permesso di soggiorno e carta di soggiorno, espulsioni, ecc.), avendo riguardo specialmente al fatto che già i ricorsi contro le espulsioni disposte dal prefetto di recente devolute al giudice ordinario vengono risolte, appunto dal un giudice monocratico presso il Tribunale (sicché davvero non si comprende come per liti sostanzialmente analoghe, il G.A. debba esprimersi mediante l'esame collegiale mentre il G.O. lo fa con un "giudice unico". Ancora, le controversie inerenti a sospensione, ritiro, revisione, ecc. della patente di guida potrebbero rientrare in un'ipotetica (ma molto auspicabile)

giurisdizione monocratica del G.A. Non è da escludere, poi, che un'analisi più approfondita possa condurre ad individuare tipologie di controversie -anche relative a materie riservate al giudice collegiale- le quali si prestino ad essere risolte da parte di un giudice singolo.

Dovrebbe, in ogni caso, trattarsi di ipotesi tassativamente previste[13]; ma, con disposizione a carattere generale, potrebbe prevedersi che il giudice singolo, investito della cognizione di una determinata controversia, possa rimettere al collegio la decisione ove gli si presentino questioni di diritto particolarmente complesse o delicate, ovvero di massima (nel senso che potrebbero rilevare ai fini della risoluzione di una serie di altre cause, assumendo il ruolo di un indirizzo giurisprudenziale), oppure, ancora, in presenza di forti contrasti giurisprudenziali. Quanto al regime delle impugnazioni delle decisioni del giudice singolo, poi, il legislatore potrebbe scegliere tra l'appello al Collegio, ovvero, per saltum, direttamente al Consiglio di Stato.

Non ci soffermiamo oltre su una prospettazione de jure condendo, che potrebbe tuttavia agevolmente essere tradotta in realtà, con le opportune varianti e dopo i necessari approfondimenti, non essendo questo l'argomento della relazione. Al riguardo vogliamo, comunque, rimarcare che, con la preferenza per una simile ipotesi (in via alternativa rispetto al metodo delle sentenze abbreviate), non si intende in alcun modo sminuire il ruolo della collegialità, che, anzi, va difesa come prerogativa di un certo tipo di giurisdizione, dove essa si afferma come valore e al tempo stesso presidio contro i rischi di scadimento della funzione giurisdizionale (in ambiti che sottintendono implicazioni pubblicistiche, e dunque spesso di massimo rilievo per la società). Soltanto, va considerato che, obiettivamente, pure all'interno di tale ambito, vi sono determinate materie e/o tipi di controversie "minori" che, opportunamente, potrebbero devolversi al giudice monocratico, in via derogatoria, senza che ciò nuoccia alla regola della collegialità. Una simile soluzione consentirebbe di conciliare l'esigenza di salvaguardia per i caratteri fondamentali del processo (innanzi tutto la pubblicità del medesimo) con la necessità di ridurre decisamente il volume delle cause pendenti, pur senza incrementare di molto il numero dei giudici.

7.1- Il procedimento per decreto nel giudizio amministrativo: precedenti.

Il legislatore della 205 ha avvertito fortemente l'esigenza di individuare criteri e forme per semplificare l'iter processuale da seguire per addivenire alla decisione della causa nel processo amministrativo, e snellire i tempi occorrenti, come si è visto. Peraltro, nonostante la contrarietà manifestata per la soluzione

del giudice monocratico, per certi versi è andato anche oltre per quanto concerne la conclusione di giudizi in relazione ai quali non vi è più l'interesse sostanziale delle parti (motore vero del processo). All'uopo il medesimo legislatore ha inteso percorrere la strada del procedimento per decreto.

Si tratta di una novità in senso relativo per il giudizio amministrativo, poiché già in passato era stato introdotto (in forme spurie, come si dirà brevemente) il procedimento per decreto. L'unico precedente in tal senso è rappresentato dalla disposizione della L. 12.6.90 n. 146 che, nell'ambito della giurisdizione esclusiva sul rapporto di pubblico impiego, estendeva alle controversie nascenti dal comportamento antisindacale della P.A. - datore di lavoro, nelle quali si facesse questione di lesione non solo dell'interesse delle organizzazioni sindacali, ma anche di situazioni soggettive di singoli pubblici dipendenti, il procedimento per decreto previsto dall'art. 28 della L. 20.5.70 n. 300 (c.d. statuto dei lavoratori), cui venivano aggiunti due commi. Ma si trattava di un quid di veramente atipico, dal momento che, mentre le misure per la repressione della condotta antisindacale nei rapporti di lavoro di diritto comune avveniva mediante decreto del giudice singolo (allora il Pretore), nell'ipotesi richiamata il decreto veniva emesso dal collegio, oltretutto con previsione di impugnazione davanti allo stesso Tribunale amministrativo che si era già pronunciato sulla lite.

Una simile previsione -che, oltre tutto, poneva vari problemi, tra cui l'esigenza che la decisione sull'impugnazione venisse assunta da un collegio diverso da quello che aveva emesso il decreto- sembrava davvero criticabile. La sua emanazione si giustificava, verosimilmente, con l'esigenza di introdurre il giudizio sul comportamento antisindacale anche nel processo relativo alle liti sul rapporto di pubblico impiego, senza che si registrasse alcuna volontà di rimettere in qualche modo in discussione la struttura tradizionale del giudizio davanti al giudice amministrativo. Ma non conviene insistere oltre sul punto, essendo la norma superata dal nuovo riparto di giurisdizione introdotta dal D.Lgs. n. 29/93 (e successive modificazioni) con effetto dall'1.7.98.

7.2- Le decisioni per decreto nel processo amministrativo: rinuncia, cessazione della materia del contendere, ecc.

La nuova legge, modificando l'art. 26 della L. n. 1034/71, dispone: "La rinuncia al ricorso, la cessazione della materia del contendere, l'estinzione del giudizio, e la perenzione sono pronunciate, con decreto, dal presidente della sezione competente o da un magistrato da lui delegato". Come si vede, si tratta di vero e

proprio procedimento per decreto, provvedimento tipico del giudice monocratico, il quale decide, per solito, inaudita altera parte. Dunque, a differenza del precedente citato, nessun problema si pone in ordine alla natura del procedimento. Semmai, le questioni che si presentano, come già è stato osservato[14], sono altre, e riguardano l'individuazione delle fattispecie espressamente elencate nella norma.

Ed invero, posto che rinuncia e cessazione della materia del contendere concernono, sul piano sostanziale, ipotesi di estinzione (l'unica fattispecie testuale di estinzione[15] individuata come tale dalla L. n. 1034/71 essendo quella conseguente all'interruzione del processo per morte, ecc., in caso di mancata riassunzione dello stesso entro il termine di sei mesi dalla data di conoscenza dell'evento interruttivo: art 24.2), sicché le ipotesi si riducono a due, questioni di ordine pratico si pongono per l'individuazione dei casi in cui correttamente possa applicarsi la nuova disciplina.

Quanto alla rinuncia, affinché si possa dichiarare la stessa con decreto, deve trattarsi di rinuncia ritualmente espressa, mediante notifica alle altre parti (con accettazione, nell'eventualità che sia stata chiesta la compensazione delle spese di giudizio). (Nell'ipotesi che la stessa venga dichiarata -e accettata dalla controparte- nell'udienza fissata per la trattazione della causa nel merito, evidentemente la dichiarazione di rinuncia non potrà avvenire che con sentenza). Inoltre, le spese di giudizio andranno addossate alla parte rinunciante, secondo la regola. D'altra parte, è ben noto ai pratici che nelle fattispecie, certamente non infrequenti, in cui la rinuncia non possa ritenersi rituale (perché, ad es., non notificata alle altre parti) ma in cui, nondimeno, risulti inequivocabilmente, da atti, dichiarazioni e comportamenti della parte ricorrente che la stessa non ha più interesse a coltivare il giudizio, i collegi giudicanti pronunciano sentenza di improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse. Orbene, il non avere esplicitamente previsto l'applicabilità del procedimento per decreto anche a tale fattispecie di improcedibilità non consente di dichiararla mediante decreto del presidente o del consigliere delegato. In simili casi, pertanto, occorrerà seguire il rito ordinario, che richiede una sentenza del collegio (previa fissazione, eventualmente, di camera di consiglio invece che di pubblica udienza: art. 27).

Analogamente, la cessazione della materia del contendere, per essere davvero tale, deve risultare da atti e provvedimenti (segnatamente, l'annullamento in sede di autotutela del provvedimento impugnato) emessi dalla P.A. resistente nelle more del giudizio, chiaramente soddisfattivi dell'interesse del ricorrente (art. 23, u. co. della L. n. 1034/71), e non puramente dilatori o elusivi. In simile ipotesi, il presidente (o consigliere

delegato) emetterà il decreto, addossando le spese di giudizio alla P.A. resistente. D'altra parte (ricordato che, anche qui, ove il provvedimento di annullamento in autotutela, ecc., venga depositato all'udienza fissata per la trattazione nel merito, la c.m.c non potrà essere pronunciata che con sentenza), è del pari noto che, ove sia la stessa parte ricorrente a chiedere una simile pronuncia pur in mancanza dell'inequivocabile dimostrazione dell'avvenuto autoannullamento, et similia, i collegi giudicanti dichiarano il ricorso improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse, non poche volte compensando le spese ed onorari di giudizio. Ebbene, nemmeno tale fattispecie è stata espressamente prevista nella norma, sicché non potrà farsi luogo, in simili casi, all'estinzione del giudizio con decreto.

Dunque, al fine dell'emissione del decreto, il presidente (o il magistrato delegato) procede sua sponte (o anche dietro impulso di parte), senza che sia necessario fissare udienza o camera di consiglio, *inaudita alteris partibus*. Il decreto viene depositato in cancelleria, che ne dà formale comunicazione alle parti costituite. Queste, entro il termine ordinario di sessanta giorni, hanno facoltà di proporre opposizione al collegio, con atto notificato a tutte le altre parti e depositato entro dieci giorni dall'ultima notifica. La norma (ultimo comma dell'art. 26 modificato) prosegue: "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, le spese sono poste a carico dell'opponente., esclusa la possibilità di compensazione anche parziale". La medesima disposizione conclude con la previsione della facoltà di appello contro l'ordinanza, il giudizio relativo al quale prosegue con le regole ordinarie, ma con la riduzione alla metà di tutti i termini processuali.

Del tutto concisamente, in merito a siffatte disposizioni può osservarsi innanzi tutto che l'ordinanza che conclude il giudizio di opposizione ha sostanza di sentenza, in quanto dalle medesime si desume che, con essa, il collegio si pronuncia con carattere di definitività sulle questioni sottopostegli[16]. Quanto alla disposizione sulle spese, se possono comprendersene le finalità dissuasive, mirando essa a scoraggiare le parti dal proporre opposizione sempre e comunque, la stessa suscita forti perplessità circa la sua conformità ai principi costituzionali, potendosi configurare come gravatoria e lesiva in qualche modo del diritto alla tutela giudiziale, garantito a chiunque. Al tempo stesso, la medesima appare vincolante nei confronti del giudice, incidendo sulla sua lata libertà di determinazione in ordine alle spese, conformandosi ai caratteri del caso concreto[17].

7.3- Questioni inerenti alla perenzione.

Come è noto, la perenzione è istituto caratteristico del processo amministrativo, e risponde ad una sorta di sanzione per le parti che siano stati negligenti nel curare l'interesse alla conclusione del processo, perché non hanno chiesto la fissazione dell'udienza (altro istituto tipico del giudizio amministrativo), o compiuto altra attività processuale, per il termine di due anni (art. 25 della L. n. 1034/71). La nuova normativa innova in proposito, come si è visto, prevedendo che la perenzione medesima possa essere pronunciata con decreto, inaudita altera parte, secondo le regole appena viste.

D'altra parte, il comma 2° dell'art. 9 introduce una nuova procedura mirante a smaltire, per quanto possibile, gli archivi delle Corti amministrative ove giacciono numerosi i fascicoli dei ricorsi pendenti, in relazione ai quali si presume -salvo verifica (infra)- che l'interesse alla decisione possa essere venuto meno, in gran parte dei casi. Di fronte all'inerzia degli interessati, in un processo di parti quale è quello amministrativo, non ci sarebbe rimedio all'intasamento degli archivi. E' così che è stato, infine, stabilito: "A cura della segreteria è notificato 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 medesimo. 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 appena viste.

Anche in ordine a siffatte disposizioni -mentre è dato vedervi uno scopo deflattivo delle pendenze giudiziali amministrative in relazione a liti che, secondo una valutazione prognostica del legislatore, non appaiono più sorrette dall'interesse dei ricorrenti- seri dubbi possono affacciarsi su taluni profili effettuali, e, per consequentiam, circa la stessa legittimità costituzionale della norma. In effetti, può essere cosa molto problematica -come mostra la prassi- rintracciare vecchi clienti (la cui forma necessita in calce all'istanza, come si è visto) da parte degli avvocati, sia per probabili o verosimili cambi di domicilio o di città, sia per altre ragioni. Oltre tutto, il ricorrente, anche rintracciato dal suo difensore, si vedrebbe non informato circa l'esito di una lite ultradecennale, ma invitato (soltanto) a firmare una nuova domanda di fissazione di udienza. Orbene, far dipendere la perenzione dall'omessa presentazione di una simile domanda, può apparire per qualche verso gravatorio e persino ingiusto. Non si dimentichi che, al cospetto di lungaggini ingiustificate del processo, le parti, viceversa, possono essere indotte a ricorrere alla Corte europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (che molte volte ha già condannato il nostro Paese per simili lungaggini).

Sembra, dunque, evidente che la corretta (e giusta) soluzione all'accumularsi di cause pendenti (cui dovrebbe fare fronte un manipolo oltremodo esiguo di giudici amministrativi) va rintracciata altrove, e non in quelli che rimangono, in fondo, meri *éscamotages*. Al riguardo torna ancora utile, a parte una possibile opzione di politica legislativa mirante a sovradimensionare significativamente le strutture, l'idea dell'introduzione del giudice singolo per talune materie, percorso né impervio né problematico, visto che la stessa legge 205, con l'art. 5, ha scelto detta strada quanto ai giudizi pensionistici di primo grado davanti alla Corte dei conti (cui è stato del pari esteso il procedimento per decreto, come pure le sentenze in forma semplificata).

8- Cenni sulla novella in tema di regolamento di competenza.

Non è nostra intenzione intrattenerci, in questa sede, sull'argomento del regolamento di competenza, con riferimento alla ripartizione territoriale di competenza tra i vari Tribunali amministrativi. Come è noto, nell'art. 31 della legge istitutiva dei TAR è stabilita la relativa disciplina, i cui tratti fondamentali, nel testo previgente della norma, possono così individuarsi: a) l'incompetenza per territorio non è rilevabile d'ufficio dal TAR adito (co. 1); b) l'eccezione di incompetenza territoriale del TAR adito può essere sollevata dalla P.A. resistente e da "qualsiasi interveniente", con l'indicazione del TAR ritenuto competente, entro venti giorni dalla data di costituzione in giudizio, o successivamente ove l'incompetenza si evinca da atti successivamente depositati (co. 1 e 2); c) l'eccezione non può più essere sollevata quando il ricorso sia passato in decisione (co. 2); d) l'istanza di regolamento di competenza va proposta con ricorso al Consiglio di Stato, notificato a tutte le parti in causa che non vi avevano aderito (co. 3); e) se tutte le parti sono d'accordo nell'individuare il (diverso) TAR competente, a questo va inviato il fascicolo a cura del presidente (co. 4); f) in caso di mancato accordo, il processo va sospeso con remissione degli atti al Consiglio di Stato (co. 5); g) l'incompetenza territoriale non costituisce motivo di appello delle sentenze emesse dai Tribunali amministrativi (co. 9); ecc.

Ora, la legge 205 ha apportato una novella significativa a detta disciplina, incidente (ma non troppo) su un punto nodale quale è quello della rilevabilità, o meno, d'ufficio dell'incompetenza, e sui consequenziali poteri del presidente e del collegio. In buona sostanza, può dirsi che, mentre nella disciplina pregressa non era attribuita al giudice amministrativo la c.d. "competenza della competenza", ora quest'ultima può dirsi introdotta nel sistema della giurisdizione amministrativa, per quanto in forma piuttosto blanda (e in qualche modo discutibile). Dispone, invero il comma 5 nel nuovo testo: "Negli altri casi (id est: quando non vi è accordo tra le parti circa il TAR ritenuto competente) il presidente fissa immediatamente la camera di consiglio per la sommaria deliberazione del regolamento 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”.

A quanto si vede, la competenza del G.A. di primo grado a giudicare circa la sua competenza territoriale (vale a dire, il potere decisionale relativo) gli viene, ora, attribuita, ma solamente relativamente al caso di manifesta infondatezza del regolamento di competenza, con conseguente ritenzione della causa per la decisione nel merito. Negli altri casi -vale a dire: non manifesta infondatezza; fondatezza- secondo quanto si evince dal novellato comma 5, la questione va rimessa al Consiglio di Stato. Come anticipato, non vorremmo soffermarci troppo sul punto, dati i limiti prefissati alla relazione. Al riguardo ci limitiamo ad esporre qualche considerazione dubitativa.

In primo luogo, non si comprende perché la “competenza sulla competenza” non sia stata estesa anche ai casi di non manifesta infondatezza, come pure ai casi di fondatezza del regolamento di competenza. L'introduzione di una cognizione sommaria limitata ad una ben circoscritta ipotesi non si giustifica se non, forse, con l'intentio legis di conservare al Consiglio di Stato una forma di controllo sulla distribuzione della competenza territoriale. Insomma, ci sembra che, così facendo, sia stata riconosciuto ai TAR un potere monco e, tutto sommato, non molto funzionale. Vero è che il margine lasciato al collegio nella decisione circa la manifesta infondatezza (con conseguente rigetto del regolamento di competenza), si presta ad essere utilizzata in maniera estesa, in fin dei conti non potendo ritenersi un concetto assolutamente circoscritto quello di manifesta infondatezza. Ciò servirà, insomma, a definire in loco la contesa sulla competenza territoriale, senza molte lungaggini.

Negli altri casi, tuttavia, permane il meccanismo previgente, con l'obbligo di trasmissione degli atti al Consiglio di Stato, con le relative lungaggini. Quanto meno, si poteva attribuire al giudice di primo grado anche la competenza sulla fondatezza della domanda, con il conseguente accoglimento e trasmissione degli atti al TAR giudicato competente. Se, infatti, non viene previsto nella norma la possibilità di elevare conflitto (negativo) di competenza territoriale (come accade nella disciplina in esame), il meccanismo sarebbe dotato di una sua innegabile funzionalità.

Italo Franco

[1] In effetti, per quanto più volte preannunciato, il disegno di riforma del processo amministrativo aveva attraversato varie legislature, senza mai pervenire alla traduzione in legge, ed ogni speranza riposta in essa sembrava destinata ad essere frustrata. Per di più, la realtà andava dimostrando che non vi era solo un problema di potenziamento del processo, ma si poneva la questione, ancora più delicata, della qualità (e finanche della ragion d'essere) della giurisdizione amministrativa stessa. Ed invero, tutte le modifiche intervenute in materia sono, come è noto (dopo la vana parentesi della "Bicamerale"), cosa affatto recente.

[2] Per cenni più consistenti su tale esperienza pretoria ci sia consentito rinviare a I. Franco, *Il rito abbreviato "veneziano"*, in *Dir. Reg.*, 2-3/98, 451 ss. (ove anche riferimenti a talune sentenze "brevi" del TAR Veneto).

[3] Non sembra, nel caso, ravvisabile alcun riferimento alla sopravvivenza dell'usanza che, sulla scorta di un dato normativo piuttosto risalente, riserva alle sentenze emesse dal Consiglio di Stato il termine "decisione". L'uso rimane in sé affatto discutibile e sorprendente, se si pensa, ad es., all'ordinamento francese (da sempre punto di riferimento, per il Consiglio di Stato, per tutto quanto attiene al sistema della giurisdizione amministrativa), in cui l'espressione *Décision* è chiaramente riferita a determinati tipi di provvedimenti amministrativi.

[4] F. Mariuzzo, commento all'art. 9 della legge n. 205/2000, in *La giustizia amministrativa*, di AA.VV. (coordinati da V. Italia), Giuffrè, MI, 2000, 252.

[5] In effetti non può ormai ignorarsi un fenomeno in progressiva espansione, consistente nella crescente riduzione dell'area dell'udienza pubblica a favore della trattazione in camera di consiglio. Tutto un complesso di norme, invero (certamente non più episodiche né isolate) mostra come una simile asserzione corrisponda certo a più che una tendenza. Per citare soltanto la prima fra le norme più recenti che prediligono la trattazione in camera di consiglio rispetto alla pubblica udienza per la definizione della controversia con sentenza, ricordiamo l'art. 25 della legge 7.8.90 n. 241 in relazione ai giudizi concernenti il diritto di accesso ai documenti amministrativi. Dopo tale norma previsioni del genere sono diventati sempre più frequenti fino alla legge n. 205/2000, di cui ci stiamo qui occupando, che si avvale sua volta di tale strumento.

[6] Mariuzzo, commento all'articolo 9 in *Giustizia amministrativa*, cit., pag.

[7] Nel senso che sono ravvisabili i presupposti normativi per la definizione con sentenza succintamente motivata.

[8] Per l'art. 22 della L. 6.12.71 n. 1034 (non modificato dalla legge n. 205/2000), venti giorni successivi alla scadenza del termine previsto per il deposito del ricorso (che, come è noto, è di trenta giorni dall'ultima delle notifiche effettuate: art. 21.2 della L. n. 1034/71, tanto nel testo precedente, quanto in quello sostituito con l'art. 1.1 della legge 205).

[9] Per accenni sulla questione della (mancata) differenziazione del giudizio esteso al merito rispetto a quello di sola legittimità, ci sia consentito di rinviare, fra i vari nostri scritti nei quali si è svolto l'argomento,, a Processo amministrativo ordinario e riti particolari (dopo la legge n. 205/2000), relazione al Convegno di Venezia (Sacca Sessola) del 6-8 ottobre 2000 sul Giusto processo (civile, penale, amministrativo), in corso di pubblicazione su Rass. Consiglio di Stato, pag. 4 del dattiloscritto.

[10] Mariuzzo, in La giustizia amministrativa, cit., pag. 260 (che si sofferma diffusamente sulla questione).

[11] Mariuzzo, ibidem.

[12] Come è stato avvertito anche da altri (cfr. nota successiva), è preferibile l'espressione "giudice monocratico" a quella di "giudice unico" -usata dal legislatore- per evitare equivoci con la nozione di unità della giurisdizione, ovvero di giurisdizione in unico grado, ecc. Meglio parlare di giudice singolo o monocratico per esprimere il concetto che non si tratta di giudice collegiale, ma di g. che coincide con una (sola) persona fisica.

[13] Sull'argomento della possibile introduzione del giudice monocratico nel processo amministrativo, prima che il sistema si aprisse a forme parziali in tal senso, con la legge n. 205/2000, cfr. Buricelli, Rapidità dei giudizi ed efficacia della tutela davanti ai TAR, in Rass. TAR, 1997, 185 ss. (ove anche succinti riferimenti ai sistemi francese e tedesco: pag. 193).

[14] Mariuzzo, op. cit., 264-66.

[15] Peraltro, conviene sottolineare che l'estinzione del processo civile viene dichiarata, quanto meno nell'ipotesi di e. discendente da inattività delle parti, con ordinanza, e non con decreto (art. 307, u. co., c.p.c.).

[16] Mariuzzo, op. cit., 264.

[17] Mariuzzo, ibidem.

<https://www.diritto.it/sentenze-forma-semplificata-procedimenti-decreto/>