

## I mezzi per accelerare il processo amministrativo<sup>(\*)</sup>

di Maria Vittoria Lumetti

**SOMMARIO:** 1.– *Le corsie acceleratorie del processo amministrativo.* 2.– *Il processo cautelare per accelerare in via provvisoria la tutela.* 3.– *La conversione dell'incidente cautelare in decisione sul merito.* 4.– *Rito semplificato o semplificazione procedimentale del rito ordinario?* 5.– *La sentenza redatta in forma sintetica e l'estensibilità del suo utilizzo.* 6.– *Il giudizio abbreviato per le materie "sensibili". L'eventuale innesto del giudizio immediato.* 7.– *I riti camerali speciali abbreviati. Il rito accelerato del silenzio.* 8.– *Le riforme del 2005 del rito del silenzio: l'abolizione della diffida e la possibilità per il giudice di conoscere la fondatezza dell'istanza.* 9.– *Il rito accelerato dell'accesso.* 10.– *L'assunzione ex officio dei mezzi di prova.* 11.– *La priorità della fissazione della data di trattazione nel merito in caso di accoglimento del ricorso in sede cautelare.* 12.– *La pronuncia con semplice decreto presidenziale nei casi di rinuncia al ricorso, cessazione della materia del contendere, estinzione del giudizio e perenzione.* 13.– *La prassi dell'istanza di prelievo.* 14.– *I decreti ingiuntivi.* 15.– *I giudizi elettorali.* 16.– *I giudizi in materia di pari opportunità.* 17.– *L'art. 21 octies della l. 241/90 e la svalutazione dei vizi formali.* 18.– *Le innovazioni della l. 205 del 2000 che rallentano il processo amministrativo: il decreto inaudita altera parte e l'ottemperanza cautelare.* 19.– *Il raffronto con altri Paesi europei.* 20.– *Conclusioni. Verso il processo telematico.*

### *1.– Le corsie acceleratorie del processo amministrativo*

La legge 21 luglio 2000, n. 205 recante disposizioni in materia di giustizia amministrativa riforma, com'è noto, in modo organico la disciplina del processo amministrativo.

Il comune denominatore della riforma si rinviene nell'esigenza di potenziare l'accelerazione del processo, tramite la individuazione di istituti di semplificazione processuale (1).

L'obiettivo principale dell'art. 3 della legge in commento è quello di rafforzare la tutela dei cittadini senza perdere di vista la necessità di snellire le procedure e ridurre l'eventuale arretrato.

La legge 205/2000 persegue, principalmente tre obiettivi: l'acceleramento dei processi, la semplificazione e deflazione dei processi, il recepimento a livello legislativo dei principi elaborati dalla giurisprudenza. Alla

(\*) Relazione tenuta presso l'Università di Pisa il 29 maggio 2006 in occasione del Convegno su "Il processo amministrativo dopo la legge 21 luglio 2000, n. 205".

(1) Cfr. per un rapido excursus F. PATRONI GRIFFI, *Istituti di semplificazione nel nuovo processo amministrativo*, in [www.diritto.it](http://www.diritto.it).

base della riforma del processo amministrativo vi è l'insopprimibile necessità di rendere effettivo il collegamento tra diritto sostanziale e processo, tra situazione giuridica del richiedente e tutela giurisdizionale di annullamento (2). Tra le novità introdotte dalla legge vi sono quelle riguardanti innanzi tutto il processo cautelare.

La riforma è rilevante in rapporto all'esigenza di tutela di fronte alle responsabilità di cui alla recente legge n. 89/2001 in materia di durata eccessiva dei processi. È opportuno premettere che nell'ordinamento italiano la possibilità di riduzione di termine con contestuale decreto di fissazione con convocazione delle parti davanti al Presidente, ove questi lo ritenga utile, è prevista in una vecchia norma degli inizi dello scorso secolo (art. 36 R.D. 17 agosto 1907, n. 642).

## 2.– Il processo cautelare per accelerare in via provvisoria la tutela

La tutela cautelare nel processo amministrativo costituisce il mezzo acceleratorio per provvedere provvisoriamente sulla materia. La fase cautelare del giudizio amministrativo è stata infatti innovata dalla legge 205 del 2000 che, all'art. 3, introduce elementi di novità rispetto a quelli recati dalla disciplina previgente di cui all'art. 21 della legge 1034/1971. Uno dei connotati caratterizzanti in misura notevole il processo amministrativo riguarda la nuova disciplina generale del processo cautelare, ora contraddistinto dal rigore cui viene ancorato il requisito del *fumus boni juris*.

Viene richiesta la previsione di una ragionevole certezza sul buon esito della lite e vengono estesi *de jure condito* i poteri in merito all'applicazione delle misure cautelari, già estesi *de jure condendo* dalla giurisprudenza amministrativa. Il quadro normativo della legge ha accentuato i caratteri di strumentalità e provvisorietà, evidentemente con l'intento di voler attribuire un significato recessivo del provvedimento cautelare rispetto al giudizio di merito (3). Il nuovo processo cautelare contempla la possibilità di intervento, anche immediato, del giudice con misure cautelari provvisorie, determinando un ampliamento di tipologia delle misure di urgenza (cfr. par. n. 19).

---

(2) "La rapidità del giudizio amministrativo è, ancor più che in altri processi, essenziale, perché i ritardi nella decisione possono riflettersi sull'attività amministrativa, ostacolandola e in certi casi paralizzandola. Occorre riconoscere che, specie in materia di esecuzione di opere pubbliche e di aggiudicazione di contratti, una giustizia amministrativa lenta è più dannosa che utile. Se la struttura dovesse rivelarsi incapace di far fronte tempestivamente ai propri compiti, verrebbe meno la stessa ragione della sua esistenza. In secondo luogo il giudizio amministrativo non si contrappone al procedimento amministrativo né ha una funzione sanzionatoria, ma tende a rimuovere illegittimità che possono derivare anche da obiettive incertezze sull'interpretazione delle norme, da errori commessi in buona fede dall'amministrazione, da semplici vizi del procedimento. La sentenza scioglie in molti casi nodi interpretativi, chiarisce dubbi, svolgendo una funzione che contribuisce al buon andamento dell'amministrazione, rispettandone l'ambito di discrezionalità", G. VACIRCA, *Relazione Tar Toscana 2002*, in [http://www.giustiziaamministrativa.it/documentazione/studi\\_contributi/inaugurazione\\_toscana-04.htm](http://www.giustiziaamministrativa.it/documentazione/studi_contributi/inaugurazione_toscana-04.htm).

(3) F. CINTIOLI, *L'esecuzione cautelare tra effettività della tutela e giudicato amministrativo*, in *Dir. Proc. Amm.*, I, 2002, 65.

La velocità e tempestività del processo cautelare non devono tuttavia pregiudicare la difesa dell'amministrazione.

### 3.- *La conversione dell'incidente cautelare in decisione sul merito*

L'art. 3 della legge n. 205 del 2000 prevede la facoltà del giudice amministrativo di decidere immediatamente nel merito le controversie esaminate in sede cautelare, previe eventuali ordinanze di integrazione del contraddittorio.

Si tratta della possibilità di anteporre la decisione del merito al momento della decisione della domanda cautelare, in presenza di determinati presupposti (giudizio immediato). La previsione normativa in esame spinge il giudice amministrativo ad esaminare ogni causa trattata in sede cautelare, oltre che sotto il profilo del pregiudizio, nel merito (oltre il *fumus*), al fine di stabilire se possa essere risolta immediatamente in via definitiva con sentenza breve o sinteticamente motivata.

È necessario sentire in proposito le parti costituite e presenti, le cui richieste non sono comunque vincolanti per il collegio, a pena di vanificare lo scopo dell'istituto. La conversione dell'incidente cautelare in decisione sul merito della controversia, a mente dell'art. 21, comma decimo, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, come integrato dalla legge 21 luglio 2000, n. 205, costituisce un importante mezzo di accelerazione del processo amministrativo. Indica anche uno *sfavor* legislativo nei confronti della tutela cautelare, in quanto la spinta innovativa è ormai tutta proiettata verso l'accelerazione del processo di merito e, in ogni caso, verso l'esecuzione coattiva della pronunzia della sentenza di primo grado, che è emanata sulla base di una cognizione piena. Tale norma si pone in linea con la nuova formulazione dell'art. 111 della Costituzione che afferma il principio del rispetto del giusto processo, nonché del 1° comma dell'art. 117 Cost., come novellato con la legge costituzionale 12 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) che impone una interpretazione conforme anche ai vincoli ed obblighi internazionali.

È evidente che la redazione in forma sintetica della sentenza permette al giudice di affrontare un maggior numero di casi.

### 4.- *Rito semplificato o semplificazione procedimentale del rito ordinario?*

Il 3° co. dell'art. 23 *bis* della legge n. 1034 richiama, in apertura, il successivo 4° co. dell'art. 26: "Salva l'applicazione dell'art. 26, quarto comma...". Dal tenore della disposizione si può giungere alla conclusione che si tratti di una norma a carattere generale applicabile ad ogni forma di processo amministrativo, ordinario o speciale, anche nel caso delineato dall'art. 23 *bis*, che regola il c.d. giudizio accelerato nelle materie sensibili (cfr. pr. 7). Il giudizio immediato, infatti, si conclude con sentenza succintamente motivata assunta nella Camera di consiglio fissata per l'esame della domanda cautelare.

La norma sottopone all'identica disciplina relativa alle sentenze in forma semplificata qualsivoglia ricorso, quale che sia la sede processuale in cui sia stato introdotto. È sufficiente che sussista il presupposto della manifesta fon-

datezza od infondatezza ovvero della manifesta irricevibilità, inammissibilità ed improcedibilità affinché il processo possa essere definito in via immediata con sentenza resa con motivazione succinta.

Il giudizio immediato, lungi dal rappresentare un processo speciale, va individuato come una particolare forma accelerata di definizione del processo in presenza di determinati, indefettibili presupposti. In dottrina si è infatti affermato che il giudizio immediato è un vero e proprio rito complementare rispetto a quello ordinario, innestato nel processo ordinario (4). Il rito semplificato non è che un rito ordinario (quanto ai termini etc.), che *si semplifica in itinere* (5).

La disciplina del passaggio dal giudizio cautelare al giudizio di merito è definita in via generale e in modo compiuto dall'alt. 21 comma 11 legge n. 1034 del 1971, che ne indica i presupposti processuali (completezza del contraddittorio e dell'istruttoria; l'audizione delle parti costituite) e nell'art. 26 che ne evidenzia quelli sostanziali ("manifesta fondatezza", "manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità, infondatezza del ricorso"), entrambi necessari (6).

La semplificazione del rito è determinata a seguito della valutazione del ricorso da parte del Collegio, il quale decide anche in base alle eventuali pro-

(4) V. CAIANIELLO, *Manuale di diritto processuale amministrativo*, Torino, 2003, 826.

(5) F.F. TÙCCARI, *op. cit.*..., 2002, 1010. Cfr. Cons. St., sez. IV, 6 ottobre 2003, n. 5843; IV Sez. n. 453 del 28 gennaio 2002; VI Sez. n. 3956 del 15 luglio 2002. È rimessa all'esclusiva valutazione discrezionale del giudice amministrativo nel superiore interesse alla sollecita definizione dei processi una tale scelta, ossia l'immediata definizione nel merito del giudizio, laddove la tutela dell'interesse (eventualmente contrario) delle parti è sufficientemente tutelato con la possibilità che esse siano sentite, se presenti; Cons. St., sez. IV, 24 giugno 2003, n. 3813; Cons. St., sez. IV, 17 giugno 2003, n. 3400. Anche se "attiene a profili di lealtà processuale e di corretta conduzione del processo che il giudice "avvisi" le parti dell'intendimento, per esempio, in sede di trattazione dell'istanza cautelare, di procedere alla decisione del merito, che sia concesso un breve rinvio dell'udienza se gli atti di parte non contengano una compiuta difesa su un punto che il giudice ritenga decisivo". La tassatività della casistica presuppone, tuttavia, data la delicatezza delle conseguenze, il massimo rigore nella disamina della sussistenza delle condizioni e presupposti di applicabilità.

(6) Problemi particolari, per assicurare la completezza del contraddittorio, potrebbero porsi qualora si verta in ipotesi di contenzioso con controinteressati. In tal caso "la decisione in forma semplificata non potrebbe trovare spazio, se non previa integrazione del contraddittorio", ai sensi dell'art. 21 Legge n. 1034/1971. Nel caso, invece, in cui vi siano dei controinteressati occulti, "cioè non emergenti nominativamente dal provvedimento impugnato né agevolmente individuabili in base ad esso" non sembra possa costituire "ostacolo all'assunzione di decisioni in forma semplificata, anche nel rito camerale: i controinteressati restano occulti comunque sia decisa la lite". Sotto altro profilo, "considerata la difficoltà di procedere alla individuazione dei detti controinteressati nonché la fruibilità da parte degli stessi dei mezzi di impugnazione della sentenza ivi compresa l'opposizione di terzo, le ragioni del contraddittorio parrebbero recessive rispetto a quelle dello snellimento processuale che con la riforma ci si propone di conseguire", Cons. St., sez. IV, 28 gennaio 2002, n. 453, 2002, 1967. "Oltre alla completezza del contraddittorio, altro presupposto per la decisione del ricorso con sentenza in forma semplificata è quello del rispetto del principio della garanzia del contraddittorio, il quale postula soltanto il controllo della ritualità della notifica del ricorso ed il rispetto del termine concesso per la costituzione delle parti intimare per la discussione dell'istanza incidentale"; Cons. St., sez. IV, 5 agosto 2003, n. 4464; Cons. St., sez. IV, 5 aprile 2003, n. 1787.

spettazioni delle parti costituite, ancorché non notificatarie del ricorso, ivi compresi gli intervenienti. All'esito dell'esame istruttorio il Collegio, chiamato in camera di consiglio a decidere in forma semplificata, potrebbe anche ritenere insussistenti i presupposti di legge, con la conseguenza che si dovrebbe fissare l'udienza di merito "reincanalando" il giudizio nell'*iter* ordinario. La medesima situazione può accadere qualora si formino eventuali dissensi in seno al Collegio, che facciano propendere per lo svolgimento del giudizio secondo i canoni ordinari anziché per la sua definizione in forma semplificata. Per questi motivi si ritiene preferibile definire il fenomeno in termini non di rito semplificato, bensì di semplificazione procedimentale di rito ordinario (7). Sotto l'aspetto procedurale, ai sensi degli artt. 23 *bis*, 3° co., 21, 9° co., e 26, 4° co. e segg., della legge n. 1034/1971, come modificati – questi ultimi – rispettivamente dagli artt. 3 e 9 della legge n. 205, il T.A.R., nel caso in cui venga depositata domanda cautelare, «accertata la completezza del contraddittorio e dell'istruttoria ed ove ne ricorrano i presupposti» (art. 21, 10 co., legge 6 dicembre 1971, n. 1034), e cioè «nel caso in cui si ravvisino la manifesta fondatezza ovvero la manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza del ricorso» decide direttamente, «sentite sul punto le parti costituite» (art. 21, 9° co., legge 6 dicembre 1971, n. 1034), in merito al ricorso «con sentenza succintamente motivata» (art. 26, 4° co., legge 6 dicembre 1971, n. 1034). Il *discrimen* insito nell'aggettivo "manifesta" sta a significare che la condizione del ricorso debba risultare *prima facie*, essere cioè "facilmente percepibile", sì da non comportare l'esame di problematiche complesse (8). Pur nel formale difetto di ogni riconoscimento del libero apprezzamento del giudice è incontestabile che a quest'ultimo spetti una potestà a contenuto assai lato, al cui esercizio consegue la possibilità di concludere o meno il giudizio con una sentenza "breve" (9). Dal tenore dell'art. 26 legge T.A.R. si evince che l'esigenza e l'opportunità della sollecita definizione nel merito è rimessa dal legislatore al prudente ed insindacabile apprezzamento del giudice e non alla volontà delle parti.

Le parti devono comunque essere avvertite, al fine precipuo di non esaurire l'attività difensiva sul piano della misura cautelare incidentalmente richiesta, e di svilupparla al contrario, nel merito (10). Affinché possa adottarsi la decisione in forma semplificata è essenziale, innanzi tutto, il rispetto della completezza del contraddittorio, assolto attraverso la rituale notifica del

---

(7) F.F. TÙCCARI, *La semplificazione delle decisioni contenziose tra accelerazione ed effettività del contraddittorio*, in F. CARINGELLA, M. PROTTO, (a cura di), *Il nuovo processo amministrativo dopo due anni di giurisprudenza*, Milano, 1003, 2002.

(8) F.F. TÙCCARI, *op. cit.*..., 2002, 1011. Questo comporta che in assenza di tali presupposti la sentenza dovrebbe poter essere impugnata per *error in iudicando* (Cons. St. sez. IV, 6 ottobre 2003, n. 5843).

(9) F. MARIUZZO, Art. 9, (Decisione in forma semplificata e perenzione dei ricorsi ultradecennali), in AA.VV., *La Giustizia amministrativa. Commento alla L. 21.luglio.2000, n. 205*, Milano, 2000, 252.

(10) Cons. St., sez. VI, 15 luglio 2002, n. 3956.

ricorso ed il rispetto dei termini per la discussione sull'istanza incidentale ed individuato come condizione processuale minima (11), ovvero come presupposto processuale. L'audizione delle parti è necessaria per porre le stesse in grado di: chiedere un rinvio o dedurre la necessità di ulteriori prove, al fine di scongiurare il rischio, per le parti costituite, di trovarsi di fronte alla sorpresa di una pronuncia definitiva, anziché solo cautelare (12). La decisione in forma semplificata non è subordinata ad una specifica richiesta di parte né ad apposito accordo di alcuni o di tutti i contendenti, in quanto il Collegio non è vincolato alle prospettazioni delle parti.

La Corte costituzionale, a proposito della analoga disposizione contenuta nell'art. 19 d.l. n. 67/1997, convertito in legge n. 135/1997, si è pronunciata sulla legittimità costituzionale del rito immediato e della decisione in forma semplificata. Ha infatti ritenuto infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 commi 2 e 3 d.l. 25 marzo 1997 n. 67, conv. nella legge 23 maggio 1997 n. 135, nella parte in cui dispone che il giudice amministrativo, nei giudizi relativi ad opere pubbliche e materie connesse, può decidere immediatamente la controversia, ancorché sia stato chiamato a pronunciarsi su domanda cautelare.

In effetti l'art. 19 è preordinato ad accelerare lo svolgimento dei processi amministrativi in tema di opere pubbliche e materie connesse, in vista soprattutto dell'obiettivo di ridurre la durata a volte eccessiva dei provvedimenti cautelari. La norma delinea un sistema derogatorio della disciplina processuale in vista di obiettivi di accelerazione della definizione delle controversie in materia di opere pubbliche giustificata in relazione alle peculiarità e diversità della materia.

Per altro verso difetta un principio generale che imponga l'identità dei termini processuali, indipendentemente dalla tipologia delle azioni fatte valere.

##### *5.- La sentenza redatta in forma sintetica e l'estensibilità del suo utilizzo*

Il legislatore già nel lontano 1907 (R.D. sul regolamento del Consiglio di Stato) aveva stabilito che le sentenze dovevano essere redatte in forma breve.

Ora il medesimo principio viene nuovamente codificato, seppure in riferimento ad una cerchia ristretta di casi.

Nell'ipotesi di rito semplificato la motivazione può consistere in un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo, ovvero, se del caso, ad un precedente conforme (art. 26, 4° co., legge 6 dicembre 1971, n. 1034).

---

(11) Cons. St., sez. IV, 28 gennaio 2002, n. 453, 2002, 1967.

(12) Cons. St., sez. VI, 26 giugno 2003, n. 3852, F/2003, III, 687. È, infatti, questa la garanzia che la legge offre alle parti costituite, le quali sono consapevoli della facoltà che è data al giudice, poiché non ignorano la legge, e devono semplicemente essere informate nel caso che si profili questa eventualità, ma senza che ciò prefiguri un accordo che deve intervenire fra esse e l'organo giurisdizionale (Cons. St., sez. V, 1 marzo 2003, n. 1131).

La decisione in forma semplificata, nella quale, “in ogni caso, il giudice provvede anche sulle spese di giudizio, applicando le norme del codice di procedura civile” (art. 26, 4° co., legge 6 dicembre 1971, n. 1034) e che è soggetta “alle medesime forme di impugnazione previste per le sentenze” (art. 26, 6° co., legge 6 dicembre 1971, n. 1034). In sede dottrina e giurisprudenziale, si tende a dare alla norma una interpretazione non restrittiva, riconoscendo la possibilità di assunzione della sentenza in forma semplificata anche in udienza pubblica.

Ferma restando la sintesi espressiva sul piano del fatto o del diritto posto a fondamento della sentenza, il richiamo ad un precedente conforme non può che sottintendere l'esclusione di ogni necessità istruttoria, diversa dalla semplice acquisizione di atti o di documenti da parte della resistente Amministrazione (13). La sentenza, ancorché succintamente motivata, è idonea a definire un giudizio a cognizione piena, non essendovi alcuna reciproca interdipendenza tra semplificazione della motivazione e sommarietà della cognizione: nei casi speciali previsti dalla legge, è strumentale all'esigenza di garantire una ragionevole durata del processo ai sensi dell'art. 111, comma 2, Cost., essendo compatibile con il principio di effettività della tutela giurisdizionale (14).

Ciò significa che, nell'ambito del criterio generale, 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 (15). La motivazione succinta non è, né può essere, sinonimo di una eventuale incompletezza.

Ne consegue che, in assenza di indicazioni legislative, perché la decisione semplificata non sia affetta da carenza motivazionale, essa deve consentire la ricostruzione dell'*iter* argomentativo seguito, soprattutto in vista di eventuali impugnazioni.

Il precedente conforme come si ricava dal testuale riferimento legislativo, può essere indifferentemente integrato da una sentenza del Tribunale amministrativo o della Sezione giudicante, come pure da una decisione del Consiglio di Stato.

Il legislatore non pare che, nel caso all'esame, abbia richiesto maggiori garanzie di quelle ora precisate, come ad esempio un orientamento costante della giurisprudenza in generale, ovvero dello stesso T.A.R. o del Consiglio di Stato (16).

Tale possibilità presuppone la totale identità della questione o delle questioni introdotte.

Non è ammessa una generica formula di stile, essendo dovere del giudice di darsi carico, sia pure altrettanto sinteticamente, di quanto al riguardo diversamente dedotto dalla parte ricorrente (17).

(13) F. MARIUZZO, *op. cit.*...252.

(14) Cons. St., sez. IV, 17 giugno 2003, n. 3447, in *Foro amm. CdS*, 2003, 1856.

(15) Cons. St., 8 febbraio 1990, n. 16, in *Cons. di Stato*, 1992, I, 303.

(16) F. MARIUZZO, *op. cit.*..., 254.

(17) *Ibidem*.

Non è affatto da escludere che, per ragioni di economia processuale, la decisione in forma semplificata sia utilizzabile per definire anche un giudizio trattato in pubblica udienza.

L'utilizzo della sentenza in forma semplificata o succintamente motivata può essere una soluzione per risolvere velocemente le cosiddette liti "bagatellari" anche prescindendo dalla sede cautelare (18).

In ogni caso appare ineludibile che la sentenza sintetica possa essere sempre utilizzata, non essendovi preclusioni nel nostro ordinamento, e anzi sussistendo al riguardo la vecchia norma del 1907 già citata.

La prassi, si sa, è andata verso il senso opposto, incoraggiando la redazione di sentenze molto lunghe. La lunghezza della sentenza, tuttavia, costituisce un ostacolo all'accelerazione del processo.

La sentenza redatta in forma sintetica, invece, secondo lo stile decretale francese, costituisce un valido mezzo di accelerazione del processo amministrativo.

#### *6.- Il giudizio amministrativo accelerato per le materie "sensibili". L'eventuale innesto del giudizio immediato*

La legge n. 205 del 2000 codifica, in relazione ad alcune controversie, un rito ispirato a particolare concentrazione e rapidità, sia nella fase cautelare che in quella di merito.

L'art. 4 della suddetta legge introduce strumenti di tutela concentrata ed informata alla velocizzazione dei processi in alcune materie, definite "sensibili" (19), coniando un modello accelerato di processo amministrativo.

La nuova configurazione legislativa del giudizio abbreviato prevede, in determinate materie, uno spazio applicativo molto ridotto della sospensione, potendo il giudice, chiamato a pronunciarsi sulla domanda cautelare, fissare la data dell'udienza di merito, qualora accerti la completezza del

---

(18) Il T.A.R. Brescia, da tempo, a fianco delle udienze pubbliche associa a ciascuna udienza pubblica una distinta udienza camerale, con la duplice finalità di definire in sede collegiale sia istanze istruttorie, ivi comprese quelle di consulenza tecnica d'ufficio, sia direttamente nel merito tutte quelle diverse controversie che, ai sensi di quanto previsto dall'art. 9 della legge 21 luglio 2000, n. 205, appaiano mature per essere decise con motivazione abbreviata. Nell'anno 2005, a seguito di dette udienze, che sono state 39, sono state emesse complessivamente 296 sentenze, precedute da 142 ordinanze presidenziali istruttorie. La possibilità di redigere sentenze in modo conciso, ha consentito d'incrementare il numero complessivo delle pronunce definitive: il numero di quelle emesse a seguito di pubblica udienza è aumentato di circa il 50%, consentendo di raggiungere il numero di 999 sentenze complessivamente depositate.

(19) La norma non rappresenta tuttavia una novità assoluta nel nostro ordinamento. In passato il legislatore aveva già introdotto, in alcuni settori, norme processuali volte a favorire la rapida definizione nel merito di talune controversie, dando luogo ad un vero e proprio regime speciale del contenzioso giurisdizionale amministrativo (art. 4, co.4 legge 3 gennaio 1978, n. 1 in materia di opere pubbliche, art. 28 legge 29 marzo 1983, n. 93, legge quadro sul pubblico impiego; art. 31 *bis* della legge 11 febbraio 1994, n. 109, in merito alle esclusioni da procedure di affidamenti di lavori pubblici per cui sia intervenuta ordinanza di sospensione, devono essere discusse nel merito entro 90 giorni dalla data dell'ordinanza di sospensione).

contraddittorio e la sussistenza del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora* (20).

La *ratio* è quella della concentrazione della trattazione della fase cautelare con quella di merito.

Si tratta di un nuovo rito di trattazione differenziato per materie che postulano una speciale efficacia e celerità del processo amministrativo (21). Le finalità acceleratorie, poste a fondamento del rito speciale di cui all'art. 23 *-bis*, derivano dall'esigenza non tanto di definire in modo celere i ricorsi proposti unicamente avverso gli specifici provvedimenti indicati nel comma 1 della disposizione, ma piuttosto di concludere in modo sollecito quei giudizi aventi ad oggetto determinati provvedimenti in considerazione degli interessi coinvolti (22). L'oggetto di un giudizio amministrativo non viene delimitato solamente e formalmente dagli atti impugnati, ma soprattutto dalle domande proposte attraverso i motivi di ricorso, essendosi ormai definitivamente spostato dall'atto impugnato al rapporto controverso, o pretesa fatta valere.

Le descritte esigenze acceleratorie si manifestano, quando la domanda proposta coinvolge provvedimenti indicati dal comma 1 dell'art. 23 *-ter* e non vengono meno solo perché con il ricorso sono stati impugnati anche altri provvedimenti. Basti pensare al caso, analogo a quello di specie, in cui esiste un rapporto di derivazione tra il provvedimento rientrante nell'art. 23 *-ter* ed un diverso provvedimento presupposto. Non appare ragionevole ipotizzare che in questi casi la impugnazione dell'atto presupposto impedisca, o comunque ritardi, l'operatività del giudizio speciale diretto a consentire la più rapida definizione della lite. Parimenti irragionevole sarebbe precludere l'applicabilità del rito speciale nell'ipotesi in cui venga proposto un ricorso incidentale contro un atto diverso da quello impugnato con il ricorso principale e non rientrante, a differenza del primo, tra quelli elencati espressamente dalla norma.

La parte resistente potrebbe così impedire al ricorrente di beneficiare del rito accelerato di cui all'art. 23 *-bis*, attraverso la mera proposizione, anche strumentale, di un ricorso incidentale contro un diverso atto. È quindi preferibile ritenere che il citato articolo 23 *-bis* debba essere interpretato nel senso che il previsto rito speciale si applichi in tutti i casi in cui sia impugnato un provvedimento rientrante in quelli indicati dal comma 1, anche se unitamente ad altro provvedimento di diversa natura.

Del resto, anche sotto il profilo letterale, la disposizione ha previsto l'applicazione del rito speciale ai giudizi aventi ad oggetto gli indicati provvedimenti e non *solo* a tali provvedimenti. In considerazione dei rilevanti interes-

---

(20) Sul punto N. SAITTA, *Riti abbreviati e tutela cautelare: un passo indietro?*, in [www.giust.it/articoli/saittan-tutela-cautelare.htm](http://www.giust.it/articoli/saittan-tutela-cautelare.htm), p. 7.

(21) C. CONSOLO, *La giurisdizione del giudice amministrativo si giustappone a quella del giudice "ordinario" e ne imita il processo*, in *Giust.civ.*, II, 2000, 541.

(22) Cons. St., sez. VI, 27 marzo 2003, n. 1605, 2003, 744.

si coinvolti, il legislatore ha voluto introdurre un rito speciale, più veloce, che si applica ogni volta che uno di quei determinati atti viene impugnato e a prescindere dalla contestuale impugnazione di altri atti (23). Il rito è ascrivibile alla categoria dei “procedimenti speciali decisori a cognizione piena ed esauriente” risultando alternativo a quello ordinario.

Si tratta pur sempre un procedimento in cui il modello è forgiato in funzione dell'esigenza di far precedere la sentenza da una valutazione completa ed approfondita di tutte le questioni di merito, e solo dopo che le parti abbiano avuto la possibilità di spiegare in modo completo le difese (24).

In particolare, l'art. 23 *bis* prevede un processo “accelerato”, attraverso la dimidiazione e la previsione di particolari termini processuali (2°, 6° e 7° co.).

Il suddetto processo, a sua volta, si suddivide, qualora ricorrano alcune particolari condizioni, in processo immediato e processo abbreviato.

Il Consiglio di Stato ha avuto modo di chiarire che il testo legislativo va interpretato nel senso che il termine di centoventi giorni per la proposizione dell'appello avverso le sentenze del T.A.R. nei giudizi di cui all'art. 23 *bis* legge 6 dicembre 1971 n. 1034, introdotto dall'art. 4 legge 21 luglio 2000 n. 205, decorre dalla pubblicazione della sentenza, nel caso in cui non sia stato proposto appello immediato con riserva di motivi entro trenta giorni dalla pubblicazione del dispositivo o, se proposto, dalla data di comunicazione della pubblicazione della sentenza (25). Riguardo poi alla decorrenza del termine breve è irrilevante che l'appellante sia a conoscenza della decisione, qualora non sia intervenuta notifica di essa (26). Una volta notificato e depositato il ricorso, e fermo restando il dimezzamento dei termini processuali, il processo può proseguire, nel caso in cui sia stata presentata domanda di sospensione dell'esecuzione del provvedimento impugnato e sussistano particolari condizioni, con il rito speciale “ulteriormente” accelerato, (c.d. giudizio abbreviato), delineato dal 3 co. e segg. dell'art. 23 *bis* della legge n. 1034/1971.

Può inoltre procedere con il rito *ex art.* 26, 4° co., della stessa legge (richiamato anch'esso dall'art. 23 *bis*), (c.d. giudizio immediato).

Riguardo al rito speciale *ex art.* 23 *bis* resta infatti aperta la possibilità di procedere con il giudizio immediato proprio ai sensi dell'articolo 26, comma quarto, della legge n. 1034/1971, come modificato dalla stessa legge n. 205/2000 (27).

In entrambi i casi, la udienza di discussione della domanda cautelare rappresenta il fulcro del rito.

---

(23) Cons. St., sez. VI, 27 marzo 2003, n. 1605, 2003, 744.

(24) D.VAIANO, *L'accelerazione dei tempi processuali*, in S. CASSESE (a cura di) *Trattato di diritto amministrativo*, I ed., 2000-2001, vol. *Diritto amministrazione speciale*, app. al tomo IV, 36.

(25) Cons. Stato, sez. IV, 9 luglio 2001, n. 3842.

(26) Cons. St., sez. V, 25 febbraio 2004, n. 768.

(27) F. CARINGELLA, *Corso di diritto processuale amministrativo*, Milano, 2003, 1321.

### 7.– I riti camerale speciali abbreviati. Il rito accelerato del silenzio

Si tratta di riti che privilegiano l'obiettivo di velocizzare le definizioni di giudizi il cui esito si pone in rapporto di strumentalità e di accessorietà con eventuali processi pendenti o successive azioni giurisdizionali. Il meccanismo tipico di questo rito accelerato viene utilizzato in vari altri tipi di processo come una sorta di rito *passe-partout* per risolvere problemi altrimenti di difficile soluzione: oltre che nel giudizio contro il silenzio, la legge lo prevede nella fase di esecuzione delle pronunce cautelari, nel rito dell'accesso, nella fase inerente alla determinazione del *quantum* della sentenza di condanna al risarcimento del danno, ai fini dell'esecuzione delle sentenze non passate in giudicato, e non sospese dal giudice di appello (art. 33 della legge n. 1034/71, come integrato dall'art. 10 della legge 205) (28).

Un peculiare rito processuale è quello previsto in materia di silenzio della P.A.

La riforma del processo amministrativo del 2000 ha introdotto per i ricorsi avverso il silenzio della P.A. una regola processuale speciale, che si accosta ad altre forme di riti speciali.

Per la prima volta il legislatore ha introdotto un giudizio sul silenzio, ove il silenzio rileva come fatto (l'inerzia della Amministrazione) avente valore di presupposto processuale che consenta di adire il giudice amministrativo. Attraverso la disposizione dell'art. 21 *bis*, introdotto dalla legge 205 del 2000 nel corpo della legge istitutiva dei tribunali amministrativi del 1971, fa ingresso nel processo amministrativo l'azione di condanna intentata nei confronti della P.A., al fine di ottenere un provvedimento. La legge n. 205 introduce una regola processuale speciale: i ricorsi avverso il silenzio inadempimento, si decidono direttamente in camera di consiglio, e non a seguito di pubblica udienza, analogamente a quanto avviene per la domanda cautelare e sono decisi con sentenza succintamente motivata entro 30 giorni dal deposito del ricorso. La novità del rito speciale disciplinato dall'art. 21 *bis* della legge T.A.R., si incentra su due fasi in cui i termini sono estremamente concentrati.

Nella prima fase, cautelare o accelerata, viene emanata in tempi brevi una sentenza del giudice amministrativo che ordina alla pubblica amministrazione di provvedere. La forma della decisione consiste in una sentenza motivata succintamente, come previsto dall'art. 9 della stessa legge 205/2000.

Vi è poi una seconda fase successiva, eventuale, costituita da un giudizio di ottemperanza speciale o anomalo, che si apre con l'insediamento di un commissario in sostituzione dell'amministrazione rimasta inadempiente all'ordine del giudice. Nella prima fase l'esame del giudice consiste nell'accertare l'esistenza di un obbligo della P.A., nella declaratoria dell'esistenza

---

(28) G. VIRGA, *L'esecutività delle sentenze di primo grado tra giudizio di ottemperanza e tutela cautelare*, in [www.giust.it/corte/cortecost\\_1998-406.html](http://www.giust.it/corte/cortecost_1998-406.html).

di tale obbligo e nel rinvio degli atti all'autorità che deve pronunciarsi sull'istanza con l'emanazione di una sentenza di mero accertamento.

La seconda fase, detta della ottemperanza, consiste nella possibilità di nominare un commissario *ad acta* che provveda in luogo della amministrazione inadempiente, pur a seguito della condanna a provvedere (29). La vera novità risiede proprio in questa seconda fase: accolto in tutto o in parte il ricorso di primo grado il giudice amministrativo, se persiste l'inerzia dell'Amministrazione ordina, con la stessa pronuncia conclusiva, di provvedere e, in caso di ulteriore inerzia, nomina un commissario *ad acta*. Tale soluzione, peraltro, riduce anche le distanze tra processo amministrativo e processo civile, in quanto ora il processo amministrativo è concepito anche come giudizio sul rapporto e non sull'atto. L'art. 21 *bis* della legge T.A.R. così come riformato dalla legge 205 del 2000, ha introdotto, dunque, un sensibile mutamento. L'intuizione della stigmatizzazione del collegamento logico tra accertamento e condanna – strumenti coercitivi e sostitutivi, concretizza un accertamento con funzione prodromica alla fase dell'esecuzione, che si conclude con un sentenza, come tale idonea al giudicato. Si prefigura un rito camerale variabile il cui contenuto, sotto il profilo degli snodi, non è rigidamente pre-costituito, ma si presenta flessibile per essere adattato al caso concreto.

C'è un insieme di istituti già preesistenti: ciò si evince soprattutto nella seconda fase. D'altronde, si era proprio auspicato un intervento del legislatore volto a “eliminare l'inconveniente di dover proporre due ricorsi (uno per accertare l'inerzia, l'altro per l'ottemperanza all'obbligo di provvedere) e quindi abbreviare considerevolmente i tempi necessari per ottenere giustizia”(30).

La seconda fase, infatti, è strutturata come un giudizio di ottemperanza speciale.

È un micro giudizio, un segmento di tutela, un innesto tra procedimento amministrativo e processo, in cui l'esigenza di tempi accelerati si coniuga con l'emanazione di una sentenza da adottare in camera di consiglio. Il rito camerale, in un contesto fortemente tipizzato come quello del silenzio, è il più idoneo a tutelare il privato, in quanto garantisce sia il principio della effettività sia quello della efficienza. La riforma del rito del silenzio è in linea con le recenti direttive legislative: negoziabilità, compartecipazione del potere, effettività della tutela giurisdizionale.

È opportuno precisare che l'art. 21 *bis* presenta un'analogia con il tenore letterale e con il meccanismo processuale previsto dall'art.25, co. 4 e 5 legge 241/90 in tema di accesso, ora ritoccato dall'art. 4 della legge 205 (31).

---

(29) Cfr. T.A.R. Campania Napoli, sez. I, 6 ottobre 2001, n.4001.

(30) G. VACIRCA, *Note...op.cit.*, 440, ove tuttavia si segnala il rischio che “una disciplina legislativa dei rimedi contro il silenzio-rifiuto irrigidisca l'istituto, privando il giudice di ogni margine di discrezionalità, il che potrebbe aggravare anziché risolvere certi problemi dell'attività amministrativa”.

(31) Anche nell'ipotesi del giudizio di ottemperanza, tuttavia, si è registrata una inversione di tendenza rispetto al passato: l'utilizzo dello strumento del commissario *ad acta* è rimesso ad una valutazione di opportunità da parte del giudice (Cass. sez. un., 28 giugno 1991, n. 7226, in *Giust. civ.*,

Si prefigura un rito camerale variabile il cui contenuto, sotto il profilo degli snodi, non è rigidamente precostituito, ma si presenta flessibile per essere adattato al caso concreto.

La scelta della sentenza, poi, potrebbe essere indicativa di un processo a cognizione piena e non sommaria: la sentenza contiene l'accertamento della violazione con in più i germi dell'esecuzione (32).

*8. – Le riforme del rito del silenzio: l'abolizione della diffida e la possibilità per il giudice di conoscere la fondatezza dell'istanza*

Il comma 5 dell'art. 2 della legge 241 del 1990, aggiunto dalla legge n. 15/2005, consente di proporre, anche senza necessità di diffida, il ricorso avverso il silenzio ai sensi dell'art. 21 *bis* della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 così come modificato dalla legge 205 del 2000.

È previsto il termine entro cui il ricorrente può proporre il ricorso contro il silenzio: un anno dalla scadenza del termine stabilito dall'amministrazione o, se questa non provvede, dalla scadenza dei trenta giorni previsti dal comma 3 dell'art. 2. Dopo l'entrata in vigore della legge 241 del 1990 si era discusso circa l'opportunità di mantenere in vita l'obbligo della messa in mora nei confronti dell'amministrazione inadempiente, secondo il modello del T.U. degli impiegati civili dello Stato. L'abolizione espressa della diffida, dovrebbe accelerare i tempi del giudizio per quanto riguarda la sua instaurazione.

La legge n. 80/2005 ha portato a novanta i giorni a disposizione dell'amministrazione per concludere il procedimento. In effetti trenta giorni apparivano eccessivamente esigui per far fronte dell'enorme carico di lavoro delle amministrazioni. Prevede, anche, la possibilità per il giudice di conoscere della fondatezza dell'istanza proposta da parte del giudice amministrativo. In questo modo viene riconosciuta la possibilità per il giudice amministrativo a di sindacare anche in merito all'istanza e di pronunciarsi sulla richiesta attorea, senza limitarsi a dichiarare l'obbligo per la P.A. di pronunciarsi *tout court*. Prima della legge 80/2005 il compito del giudice era esclusivamente quello di accertare se il silenzio della P.A. era o non era illegittimo e in caso di accoglimento del ricorso, di ordinare alla

---

1992, I, 759). Cfr. inoltre, sul delicato rapporto tra poteri del giudice e rispetto della discrezionalità dell'Amministrazione, G. VACIRCA, *Note...op.cit.*, 440: "...specie quando la discrezionalità sia molto ampia, come nel caso di poteri pianificatori il cui esercizio sia obbligatorio, non sono agevolmente individuabili i presupposti rilevanti ai fini delle valutazioni dell'amministrazione e costituirebbe, comunque, un grave inconveniente coprire con l'autorità di giudicato accertamenti complessi, destinati ad essere utilizzati in provvedimenti suscettibili di coinvolgere interessi di numerosi soggetti, estranei al giudizio".

(32) L'art. 21 *bis* presenta un'analogia con il tenore letterale e con il meccanismo processuale previsto dall'art. 25, comma 4 e 5 legge 241/90 in tema di accesso, ora ritoccato dall'art. 4 legge 205/2000. La norma, infatti, è calibrata sul tipo di condotta tenuta in concreto dall'Amministrazione e non sul tipo di posizione giuridica fatta valere dal privato (diritto soggettivo o interesse pretensivo) o *utilitas* che lo stesso vuole trarre.

P.A. di provvedere sull'istanza avanzata dal soggetto privato nominando, nell'eventualità di ulteriore inerzia, un commissario *ad acta*. Il giudice non si sostituiva alla P.A. in nessuna fase del giudizio, ma accertava l'illegittimità o meno del silenzio.

Ora, invece, ha il potere discrezionale di pronunciarsi o meno anche nel merito della questione, anche se la giurisprudenza ha affermato che questo è possibile solo in merito all'attività vincolata dell'Amministrazione. In ogni caso, a seguito dell'ampliamento del campo di applicazione degli artt. 19 (denuncia di inizio attività) e 20 (generalizzazione del silenzio assenso), determinato anche dalla legge n. 80/2005, sono ormai eccezionali i casi in cui l'inerzia della P.A. continua a non avere valore provvedimentale.

#### 9.- *Il rito accelerato dell'accesso*

È prevista la procedura abbreviata per il ricorso contro le determinazioni amministrative concernenti il diritto di accesso ai documenti amministrativi.

Il giudizio abbreviato è disciplinato dall'art. 25, comma 5 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Il diritto di accesso è il diritto degli interessati di prendere visione e di estrarre copia di documenti amministrativi. Gli interessati sono tutti i soggetti privati che hanno un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso. Sono ricompresi anche i soggetti portatori di interessi pubblici o diffusi.

Contro il rifiuto esplicito o implicito a seguito del silenzio formatosi per l'inutile decorso di trenta giorni dalla richiesta del privato, è possibile proporre ricorso al T.A.R. in cui ha sede l'amministrazione destinataria della richiesta. Il tribunale decide in camera di consiglio entro trenta giorni dalla scadenza del termine per il deposito del ricorso. Contro la decisione può essere proposto appello entro trenta giorni dalla notifica della stessa. Il Consiglio di Stato decide con le medesime modalità e negli stessi termini. La legge n. 205/2000 (art. 4, 3 comma) ha aggiunto che in questo procedimento il ricorrente può agire in giudizio personalmente, senza l'assistente di difensore. Anche le amministrazioni possono essere difese da propri dirigenti.

Il secondo comma dell'art. 22 codifica l'accesso come principio generale dell'attività amministrativa, a causa delle sue rilevanti finalità di pubblico interesse. Esso, favorendo la partecipazione ed assicurando l'imparzialità e la trasparenza, attiene ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m* della Costituzione. La competenza esclusiva in materia di accesso spetta al giudice amministrativo. Il nuovo comma 5 dell'art. 25 attribuisce alla giurisdizione esclusiva del Giudice amministrativo l'intera materia dell'accesso, con ciò dirimendo le varie diatribe circa la natura giuridica dell'accesso ed il riparto di competenza (art. 3, comma 6 *decies* del d.l. n. 80/2005 aggiunge il comma 5 all'art.25).

10.– *L'assunzione ex officio dei mezzi di prova*

La riforma del 2000 ha accentuato l'impulso d'ufficio del giudice (cfr. art. 7 legge 205/2000).

La scelta dei mezzi di prova ai fini della completezza dell'istruttoria della questione sottoposta al suo giudizio rientra nella piena disponibilità del giudice amministrativo, il quale può scegliere il mezzo istruttorio che più ritiene confacente ai fini del decidere.

È evidente come l'impulso pubblicistico all'acquisizione dei mezzi di prova determini un acceleramento dei tempi processuali. L'art. 44 del t.u. delle leggi sul Consiglio di Stato, così come modificato dalla legge n. 205 del 2000 dispone che il giudice possa ordinare alla amministrazione "di fare nuove verificazioni, autorizzando le parti ad assistervi ed anche a produrre determinati documenti, ovvero disporre consulenza tecnica (introdotta con la legge del 2000). La decisione sui mezzi istruttori, compresa la consulenza tecnica, è adottata dal presidente della sezione (decreto presidenziale istruttorio) o dal collegio (ordinanza collegiale istruttoria), contiene obbligatoriamente l'indicazione della data della successiva udienza di trattazione del ricorso (art. 9 legge 205/2000). Anche la suddetta fissazione della data conferisce notevole impulso al processo.

11.– *La priorità della fissazione della data di trattazione nel merito in caso di accoglimento del ricorso in sede cautelare*

L'art. 3 legge 205/2000 prevede che, in caso di ordinanza di accoglimento della richiesta cautelare, il Tribunale debba fissare con priorità la data di trattazione del ricorso nel merito

La legge ha accentuato la connessione tra decisione cautelare e di merito. Tale connessione scaturisce anche dalla priorità che la concessione della tutela cautelare comporta nella fissazione a breve della data di trattazione del ricorso nel merito. A tal fine è stato introdotto come nel sistema francese, il pagamento di una sanzione nel caso in cui dall'esecuzione del provvedimento possano derivare effetti irreversibili (33).

12.– *La pronuncia con semplice decreto presidenziale nei casi di rinuncia al ricorso, cessazione della materia del contendere, estinzione del giudizio, perenzione*

L'art. 9 della legge 205 del 2000, prevede che in caso di rinuncia al ricorso, cessazione della materia del contendere, estinzione del giudizio e peren-

---

(33) Cfr. al riguardo J. BERTHOUD, E. COENT-BOCHARD, V. HAIM, O. YEZNIKIAN, *L'exécution des décisions de justice*, in AJDA, 864 ss. Più in generale J. WOEHRLING, *La réforme du contentieux administratif vue des tribunaux administratifs de première instance*, in *Dir. Proc. Amm.* 1995, 842 e sulla legge n. 2000-597 del 30 giugno 2000 relativa ai *référé* davanti alle giurisdizioni amministrative, C. SILVESTRI, *Il sistema dei référés*, in *Foro it.*, 1998, V, c. 9 ss.; G. PALEOLOGO, *Modo di lavoro dei Consigli di Stato italiano e francese in sede giurisdizionale*, in Estratto dal volume *I Consigli di Stato di Francia e d'Italia*, a cura di Giovanni Paleologo, Milano, 1998, 15. Per una panoramica sul processo amministrativo tedesco v. W. HEILEK, *Cenni sulla giustizia amministrativa in Baviera/Germania*, in [www.diritto.it/articoli/amministrativo/heilek.htm](http://www.diritto.it/articoli/amministrativo/heilek.htm), p. 1 ss.

zione il presidente della sezione competente o un magistrato da lui delegato si pronunci con decreto. Il decreto è depositato in segreteria che ne dà formale comunicazione alle parti costituite.

Nel termine di sessanta giorni dalla comunicazione ciascuna delle parti costituite può proporre opposizione al collegio, con atto notificato a tutte le altre parti e depositato presso la segreteria del giudice. 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.

Una particolarità risiede nel fatto che nel caso di rigetto, le spese sono poste a carico dell'opponente e vengono liquidate dal collegio nella stessa ordinanza, esclusa la possibilità di compensazione anche parziale.

### *13. – La prassi dell'istanza di prelievo*

L'istanza di prelievo è uno strumento che è stato creato dalla prassi.

Consiste in una sollecitazione scritta presentata al giudice in cui il ricorrente fa presente la situazione di urgenza che si è venuta a creare e la necessità che la causa venga decisa quanto prima.

Lo strumento è in grado di segnalare al giudice i processi che richiedono una definizione immediata.

### *14. – I decreti ingiuntivi*

L'articolo 8, primo comma, della legge 205/2000 prevede un rito sommario, del tutto identico a quello civilistico, per il rilascio di un decreto ingiuntivo, che prescinde dall'instaurazione del giudizio e che diventa incontestabile nel caso in cui non si proponga opposizione nella forma del ricorso successivo. La sua emanazione è subordinata ai presupposti previsti dal codice di procedura civile ed alla presentazione di prove del credito dallo stesso codice individuate. Si tratta del procedimento monitorio di cui all'articolo 633 del codice di procedura civile, che può essere utilizzato da chi debba ricevere denaro liquido, cose fungibili od una specifica cosa mobile, previa prova scritta. La relativa domanda si propone con ricorso ed, in caso di accoglimento, verrà emanato un decreto ingiuntivo assegnando un termine di dieci, quaranta o sessanta giorni (a seconda dei casi), sotto comminatoria di esecuzione forzata, ove l'ingiunto non faccia rituale opposizione, o immediatamente, nel caso in cui sia concessa la provvisoria esecuzione di cui all'articolo 642 del codice di procedura civile.

L'opposizione al decreto ingiuntivo va proposta, con ricorso giurisdizionale, al collegio.

### *15. – I giudizi elettorali*

La procedura per i ricorsi elettorali, quale risulta dalle norme della legge n. 1147 del 1966, è ispirata dall'esigenza di definire al più presto il processo, allo scopo di permettere che le amministrazioni siano legittimamente costituite e di facilitare, per quanto possibile, la tutela giurisdizionale delle posizioni giuridiche soggettive dell'elettore.

La legge n. 1034 del 1971 non ha modificato i criteri della legge del 1966.

Il procedimento elettorale, sia innanzi al giudice ordinario o al giudice amministrativo, innanzi al quale si svolge, presenta la caratteristica peculiare di prevedere un acceleramento della procedura, in quanto i ricorsi in materia elettorale hanno la precedenza rispetto a tutti gli altri e sono ridotti alla metà i termini per la notifica ed il deposito.

Inoltre è prevista l'inversione degli adempimenti: il deposito del ricorso in tutti i giudizio elettorale tranne quelli innanzi alle giurisdizioni superiore deve precedere la notifica.

Ne consegue che il ricorrente notifica il ricorso con il pedissequo decreto del presidente di fissazione della data di udienza.

Si determina la concentrazione di tutta l'attività nella prima udienza, con una connotazione dibattimentale del processo elettorale.

La trattazione del ricorso dovrebbe esaurirsi in un'unica udienza, al termine della quale il presidente del collegio dà lettura del dispositivo della sentenza adottata in camera di consiglio subito dopo la discussione orale.

#### *16. – I giudizi in materia di pari opportunità*

Anche i giudizi in materia di pari opportunità prevedono un particolare rito accelerato.

Il Decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 196 (*G.U.* n. 166 del 18 luglio 2000) reca la disciplina dell'attività delle consigliere e dei consiglieri di parità e disposizioni in materia di azioni positive, a norma dell'articolo 47 della legge 17 maggio 1999, n. 144.

Il presupposto consiste in una discriminazione diretta od indiretta.

La legge prevede che l'articolo 4 della legge 10 aprile 1991, n. 125, sia sostituito dal seguente: «Art. 4 (*Azioni in giudizio*). – 1. Costituisce discriminazione, ai sensi della legge 9 dicembre 1977, n. 903, e della presente legge, qualsiasi atto, patto o comportamento che produca un effetto pregiudizievole discriminando anche in via indiretta le lavoratrici o i lavoratori in ragione del loro sesso.

Costituisce, invece, discriminazione indiretta ogni trattamento pregiudizievole conseguente all'adozione di criteri che svantaggino in modo proporzionalmente maggiore i lavoratori dell'uno o dell'altro sesso e riguardino requisiti non essenziali allo svolgimento dell'attività lavorativa. Il comma 10 dell'art. 8 (*azioni in giudizio*) prevede che la consigliera o il consigliere regionale e nazionale di parità possono proporre ricorso in via d'urgenza davanti al tribunale in funzione di giudice del lavoro o al tribunale amministrativo regionale territorialmente competenti. Il giudice adito, nei due giorni successivi, convocate le parti e assunte sommarie informazioni, ove ritenga sussistente la violazione di cui al ricorso, con decreto motivato e immediatamente esecutivo ordina all'autore della discriminazione la cessazione del comportamento pregiudizievole e adotta ogni altro provvedimento idoneo a rimuovere gli effetti delle discriminazioni accertate».

Può inoltre ordinare al responsabile di predisporre un piano di rimozione delle medesime. Contro il decreto è ammessa entro quindici giorni dalla

comunicazione alle parti opposizione avanti alla medesima autorità giudiziaria territorialmente competente, che decide con sentenza immediatamente esecutiva.

*17.- L'art. 21 octies legge 241/1990 e la svalutazione dei vizi formali*

Anche le recenti riforme attuate nel 2005 in merito ai vizi formali ben possono contribuire ad una semplificazione ed accelerazione del processo amministrativo.

Il punto di partenza di tali riforme si rinviene nella convinzione che i guasti della giustizia amministrativa dipendano da un eccesso di annullamenti che non avrebbero ragione di essere pronunciati se il giudice si attenesse a criteri più sostanziali.

La legge n. 15 del 2005, di modifica della legge 241/1990 prevede norme che escludono la possibilità di annullare il provvedimento che viola norme sul procedimento o sulla forma degli atti “quando il provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato (art. 21 *octies* ult. comma (34). Nella relazione introduttiva del disegno di legge di riforma della legge 241 del 1990 si osserva che il dato emergente dalle esperienze straniere (tra cui anche la legge spagnola n. 30 del 1992), che si ricava è che la sanzione dell’annullabilità risulta antiquata a fronte di violazioni di carattere formale attinenti al procedimento, alla competenza o alla forma, anche a causa dei costi eccessivi che comporta. La modifica è ispirata al § 46 della legge tedesca sul procedimento amministrativo (WwVvG) che esclude in tali casi, compresa l’incompetenza territoriale, l’annullamento ove risulti in maniera palese che la violazione non abbia influito sul contenuto della decisione” (35).

Si segnala la copiosa giurisprudenza del Conseil d’Etat francese sulle cosiddette *formalités non substantielles*: si tratta di “quelle regole di procedura la cui violazione dà luogo a semplice irregolarità, nei casi in cui non sia modificato il contenuto del provvedimento finale, ovvero quando non siano derivate limitazioni alle situazioni giuridiche degli amministrati, nonché quando il rispetto delle medesime norme procedurali sia nella fattispecie impossibile o ininfluente” (36). Il principio del raggiungimento dello scopo trova il proprio riconoscimento ufficiale proprio in tale riforma, che valorizzando il profilo della legalità sostanziale degli atti amministrativi, privilegia la conservazione del contenuto delle scelte discrezionali, laddove emerga che, nonostante la violazione di prescrizioni formali o procedimentali, il loro esito non sarebbe mutato. Di qui l’ampio spazio

---

(34) G. CORSO, *Manuale di diritto amministrativo*, 2003, 263; P.M.VIPIANA, *Gli atti...op. cit.*, 9 e 415.

(35) La legge, del 25 maggio 1976 è stata modificata ed integrata dalle leggi 2 maggio 1996 e 19 settembre 1996. Cfr. sulla dogmatica e giurisprudenza francese sul punto R. CHAPUS R., *Droit Administratif General*, I, 15<sup>e</sup> ed., 2001, Domat Montchretien.

(36) Cfr. P.M.VIPIANA PERPETUA, *Gli atti...op. cit.*, 10, nota n. 10.

riconosciuto al potere di regolarizzazione dei vizi formali e procedimentali influenti sul buon esito delle scelte amministrative finali, e al suo esercizio in pendenza di giudizio, oltre che all'utilizzo di tutti gli strumenti conservativi ratificati dalla prassi amministrativa.

*18.— Le innovazioni della legge 205 del 2000 che rallentano il processo amministrativo: il decreto inaudita altera parte e l'ottemperanza cautelare*

Il bilancio che si può fare attualmente è che nel processo amministrativo la tempestività e la effettività della tutela anche cautelare sono ormai completamente assicurate dal complesso delle disposizioni processuali che prevedono, tra le altre cose, la massima semplicità e flessibilità del mezzo introduttivo dei giudizi amministrativi, anche attraverso il meccanismo dei motivi aggiunti e l'impugnazione di atti sopravvenuti o conosciuti dopo la proposizione dei ricorsi (art. 1 della legge 205 /2000 sostitutivo dell'art. 21, primo comma legge 6 dicembre 1971 n. 1034) (37).

Tuttavia, si riscontrano talune innovazioni introdotte dalla legge 205 del 2000 che sembrano rallentare il processo, appesantendolo ulteriormente.

La caratteristica strutturale della tutela cautelare è la provvisorietà, l'inedoneità a dettare una disciplina definitiva della vertenza: il provvedimento cautelare viene emanato sulla base di una cognizione sommaria, di un giudizio di probabilità e verosimiglianza.

I procedimenti cautelari sono regolati dal codice tra i procedimenti sommari: la loro funzione è la conservazione o tutela di situazioni giuridiche, assicurando la c.d. *res adhuc integra*.

Il codice di procedura civile, da cui la legge 204/2000 attinge a piene mani (il che potrebbe dare adito a perplessità) prevede da un lato provvedimenti sommari non cautelari, come i decreti ingiuntivi e dall'altro i provvedimenti sommari cautelari, ossia quelli strumentali, tra cui rientrano l'ordinanza cautelare e il decreto monocratico. Il decreto monocratico, infatti, non solo inficia la garanzia di una adeguata tutela degli interessi della parte pubblica, ma rallenta ulteriormente il processo.

Il nuovo processo cautelare contempla la possibilità di intervento, anche immediato, del giudice con misure cautelari provvisorie, determinando un ampliamento di tipologia delle misure di urgenza.

Una di queste novità è rappresentata dal decreto monocratico *inaudita altera parte* emesso dal Presidente del T.A.R. o dai Presidenti di Sezione del Consiglio di Stato, su istanza della parte ricorrente.

Il decreto *inaudita altera parte ante causam* è volto a ulteriormente anticipare la soglia di tutela nei confronti del privato, ma determina una sovrabbondanza di corsie acceleratorie nella definizione del giudizio amministrativo, predisponendo una cautela preprocessuale ed endoprocessuale.

---

(37) S. GIACCHETTI, *L'esecuzione delle statuizioni giudiziali nei confronti della P.A. e la foresta di Sherwood*, in [www.giust.it/articoli/giacchetti\\_escuzione.htm](http://www.giust.it/articoli/giacchetti_escuzione.htm)).

Peraltro, se il dato normativo non viene applicato alla lettera il rischio che si corre è che si realizzi una duplicazione della tutela cautelare nel processo amministrativo: da una fase precautelare ad una fase cautelare, con il profilarsi di un pericolo di un doppio inutile.

Ci troviamo, dunque, di fronte alla particolarità di una tutela cautelare fruibile più di una volta, di provvedimento cautelare servente una seguente fase cautelare che a sua volta è servente di una fase a cognizione piena, ove le misure cautelari provvisorie sono destinate ad avere efficacia sino alla decisione sul ricorso principale, e il decreto monocratico, ancor più provvisorio, è destinato a durare fino all'eventuale adozione delle misure cautelari adottate con contraddittorio, in una sorta di cautela strumentale alla cautela strumentale al merito (38).

Tale affollamento di strumenti cautelari si pone ancor più in contraddizione con l'esigenza del legislatore della 205 di porre un argine al *successo* della tutela cautelare, di cui l'attuale processo amministrativo è in *parte vittima*, con l'unico risultato di *appesantire il processo e di ostacolarne l'accelerazione*.

La caratteristica di strumentalità del decreto monocratico non aggiunge alcunché alla provvisorietà della tutela cautelare, intesa come inidoneità a dettare una disciplina definitiva del rapporto controverso, anche perché nel nostro ordinamento (a differenza che in altri ordinamenti, come quello tedesco e francese) (39) i provvedimenti cautelari nascono come istituzionalmente serventi (strumentali appunto) rispetto al processo a cognizione piena, e questo a causa della provvisorietà degli stessi e della loro inefficacia, a seguito dell'emersione di ulteriori fatti probatori che introducano elementi nuovi nella valutazione del maggiore o minore grado di probabile esistenza del diritto.

Anche "l'ottemperanza cautelare", ossia l'esperibilità del ricorso volto ad ottenere l'esecuzione delle ordinanze cautelari, è stata introdotta dalla legge di riforma del 2000. La questione, tuttavia, era stata da tempo risolta a livello giurisprudenziale (40).

La giurisprudenza aveva elaborato il principio in base al quale, qualora gli effetti caducatori della sospensione non fossero stati sufficienti a tutelare in via cautelare l'interesse del ricorrente, l'effettività della tutela interinale potesse essere realizzata anche mediante strumenti diversi ed ampiamente eccedenti la pura e semplice paralisi degli effetti dell'atto impugnato. Il giudice può imporre all'amministrazione di tenere determinati comportamenti

---

(38) La medesima sensazione è stata registrata anche nella letteratura processualciviltistica, cfr. L. QUERZOLA, *La tutela cautelare nella riforma del processo amministrativo. Avvicinamento o allontanamento dal processo civile?*, in *Riv.dir.e proc.civ.*, 2001, 186. PANZAROLA, *Il processo cautelare*, in *Il processo davanti al giudice amministrativo*, a cura di Sassoni e Villata, Torino, 2001, definisce il decreto del presidente come una "ipotesi di trattazione anticipata della domanda cautelare".

(39) A. PROTO PISANI, *Sulla tutela giurisdizionale differenziata*, in *Riv. dir. proc.*, 1979, 588 ss.

(40) F. CARINGELLA, M. PROTTO, *Il nuovo processo amministrativo*, Milano, 2001, 253.

anche mediante la eventuale nomina di un commissario *ad acta* che si sostituisca alla stessa, proprio come nel giudizio di ottemperanza (41). Viene, dunque, data copertura legislativa ai noti orientamenti giurisprudenziali risalenti alla decisione dell'adunanza plenaria 30 aprile 1982, n. 6 (42).

La legge n. 205 ha espressamente previsto la possibilità di consentire l'esecuzione delle ordinanze cautelari mediante l'attribuzione al giudice degli stessi poteri previsti nel giudizio di ottemperanza, cogliendo le trasformazioni più significative del processo amministrativo in questi ultimi anni. La *ratio* sottesa al recepimento normativo del diritto giurisprudenziale vivente è quella di garantire il principio di effettività della tutela, considerata momento qualificante della tutela cautelare laddove il momento della cognizione e dell'esecuzione sembrano strettamente collegati.

Infatti nel nuovo processo amministrativo la valorizzazione dell'esecuzione della fase cautelare si accompagna un fenomeno recessivo della stessa. Innanzi tutto, la fase esecutiva, lungi dall'essere autonoma rispetto a quella cautelare, è strettamente correlata a quella cautelare, anzi si pone come una manifestazione del medesimo giudizio. In secondo luogo la legge 205 fa esplicito ricorso a forme alternative di strumenti di protezione della situazione giuridica soggettiva del ricorrente, come la risarcibilità dei danni e la conseguente possibilità di comminare la cauzione all'Amministrazione la quale assicurerebbe così l'eventuale obbligazione risarcitoria con un

---

(41) Una delle maggiori innovazioni apportate dalla giurisprudenza risalente nel tempo al giudizio amministrativo riguarda proprio il processo di ottemperanza. Per un *excursus* sul punto v. G. SCIULLO, *Il comportamento dell'amministrazione nell'ottemperanza*, in *Dir. proc. civ.*, 1997, 64 ss. Detto tipo di processo nasce dall'esigenza di ottenere l'osservanza del giudicato tanto delle corti civili che di quelle amministrative. Infatti, l'art. 27 del R.D. 26 giugno 1924 n. 1054 prevede che il giudice amministrativo "decide pronunciando anche in merito", fra l'altro, sui "ricorsi diretti ad ottenere l'adempimento dell'obbligo dell'autorità amministrativa di conformarsi, in quanto riguarda il caso deciso, al giudicato del Tribunale che abbia riconosciuto la lesione di un diritto civile o politico" (comma 1, n. 4). A sua volta, l'art. 37 della legge istitutiva dei T.A.R. estese questo tipo di azione anche all'ipotesi di esecuzione del giudicato degli stessi giudici amministrativi. I commi 3 e 4 regolano, infatti, la competenza a decidere su tali controversie – ripartendola fra Consiglio di Stato e T.A.R. – dando come dato naturale e scontato (per vero già acquisito, in precedenza, dalla giurisprudenza) che l'esecuzione del giudicato fosse applicabile anche alle sentenze dei giudici amministrativi. Di grande rilievo sotto il profilo degli strumenti precipuamente processuali, è, poi, la già segnalata "invenzione" ad opera della giurisprudenza, del commissario *ad acta*, figura precipua e caratteristica di questo tipo processuale, che si è rivelato strumento di grande efficacia (costituisce, a tutt'oggi, uno dei punti di forza del processo amministrativo, a parte certe ambiguità sulla sua natura – nonché sull'impugnabilità dei suoi atti – mai risolte). Il commissario *ad acta* è, in ogni caso, certamente da considerare la *longa manus* del giudice, il quale agisce per suo tramite, sostituendosi all'amministrazione. Trattandosi di giurisdizione di merito, infatti (art. 27.1, n. 4) del R.D. n. 1054/24, è consentito e anzi indispensabile, e in certo modo connaturato al giudizio di ottemperanza – al giudice sostituirsi alla pubblica amministrazione.

(42) Cfr. Cons. Stato, Ad.plen., 30 aprile 1982, n.6, in *Rass. Cons.Stato* 1982, I, 413. Cfr. M.V.LUMETTI, *L'esecuzione delle misure cautelari del giudice amministrativo*, Relazione tenuta presso l'Università di Ferrara il 23 maggio 2002 in occasione del Convegno su "Il nuovo giudizio cautelare amministrativo dopo la legge 21 luglio 2000, n. 205", in [www.diritto.it](http://www.diritto.it).

impegno di carattere finanziario. Il sistema francese potrebbe incoraggiare in tal senso, considerato che in tale ordinamento la problematica relativa alle *mesures d'urgence* è assente dal dibattito dottrinale, sia perché il ricorso alla cauzione ha fino ad ora dato buoni risultati, sia perché l'utilizzo della *suspension d'exécution* rimane alquanto circoscritto. Vero è che l'introduzione della legge n. 597 del 30 giugno 2000 relativa ai *référé* davanti alle giurisdizioni amministrative potrebbe cambiare la situazione, in quanto ha potenziato la tutela cautelare che, di fatto, era rimasta inattuata. È curioso vedere come, mentre la legge 205 tenta di porre un argine al successo della tutela cautelare, di cui l'attuale processo amministrativo è in parte vittima, nell'ordinamento francese assistiamo ad un fenomeno quasi contrario. È possibile, infatti, asserire con sicurezza che nel nostro ordinamento è ora possibile rinvenire uno *sfavor* legislativo nei confronti della consolidazione dell'assetto di interessi sulla base dell'ordinanza cautelare, in quanto la spinta innovativa è ormai tutta proiettata verso l'accelerazione del processo di merito e in ogni caso verso l'esecuzione coattiva della pronuncia della sentenza di primo grado, che è comunque emanata sulla base di una cognizione piena (43).

È auspicabile l'arretramento dei poteri dell'ottemperanza proprio all'emanazione della sentenza esecutiva in primo grado nonché la maggiore accentuazione di una nozione di giudicato a formazione progressiva che potrebbe risolvere, in termini deflattivi, la problematica dell'ottemperanza cautelare, oltre che porre un freno alla cosiddetta cautelarizzazione del processo amministrativo.

### 19. – Il raffronto con altri paesi europei

La soluzione adottata dal legislatore della 205 del 2000 potrebbe risultare in contrasto, con le soluzioni adottate negli altri ordinamenti europei.

In Francia, ad esempio, è prevista la soluzione contraria: un segmento processuale, senza contraddittorio tra le parti, per i casi di pronta e facile soluzione, in cui l'istanza viene rigettata *inaudita altera parte*, senza che l'Amministrazione sia a conoscenza nemmeno del ricorso (44). Anche in Germania si riscontrano soluzioni analoghe (45).

---

(43) Sul tema G. AVANZINI, *L'esecuzione delle sentenze del giudice amministrativo non passate in giudicato tra diritto positivo ed effettività della tutela*, in *Giur. cost.*, 1999, fasc. 2, 1251 ss., sulla pronuncia della Corte Costituzionale 12 dicembre 1998, n. 406 che ha rigettato la questione di incostituzionalità dell'art. 37 legge 1034/1971, dell'art. 27 comma 1 n. 4 r.d. 1054/1024 e degli artt 90 e 91 r.d. 642/ 1907 nella parte in cui prevedono che il giudizio di ottemperanza possa essere proposto esclusivamente avverso le sentenze già passate in giudicato; C. CAVALIERI, *L'esecuzione delle sentenze di primo grado ex art. 10 legge 205/2000: una estensione del giudizio di ottemperanza o speciale procedimento cautelare in pendenza del ricorso in appello?* in [www.giust.it/articoli/calvieri\\_esecuzione.htm](http://www.giust.it/articoli/calvieri_esecuzione.htm); G. Verde, *Attualità del principio nulla executio sine titulo*, in *Riv. dir. proc.*, 1999, 963 ss.; B. GRAZIOSI, *Giudizio di ottemperanza ed esecuzione delle sentenze di primo grado*, in *Dir. proc. amm.*, 1997, 451 ss.

(44) *Code de justice administrative*, così come modificato da un decreto del 1997 in attuazione di una legge del 1995, cfr. al riguardo J. BERTHOUD, E. COENT-BOCHARD, V. HAIM, O. YEZNIKIAN,

A differenza del processo civile, nel processo amministrativo è l'interesse pubblico che deve prevalere: esso si realizza anche con la tutela apprestata al privato istante. Il contraddittorio sfrutta, infatti, la contrapposizione dialettica delle parti litiganti per finalità superiori di ordine obiettivo (l'interesse pubblico ad una razionale ricerca della verità controversa o l'attuazione della giustizia sostanziale) (46).

Da tempo, le due parti sono in posizione di parità. In particolare, con l'avvento della legge 205/2000, deve escludersi che la P.A. si trovi in ordine al sistema delle misure cautelari del processo amministrativo in una posizione avvantaggiata: in questi esatti termini si è pronunciata la Corte Costituzionale con ordinanza n. 179 del 6 maggio 2002. La Corte, nel dichiarare la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 21 legge n. 1034 del 1971 così come novellato dalla legge 205 del 2000, sollevata in riferimento agli art. 24 e 113 della Costituzione, nonché dell'art. 700 c.p.c., sollevata in riferimento agli artt. 3, 24 e 113 Cost., dichiara che deve escludersi che la P.A. si trovi in una posizione privilegiata in ordine al sistema delle misure cautelari del processo amministrativo (47). E anche i modelli degli ordinamenti stranieri, spesso citati solo per valorizzare gli aspetti che riguardano gli interessi dei privati, confermano, invece, la stessa visione e la stessa esigenza. In Francia, l'*arrêt Blanco* del *Tribunal des Conflits* del 1873, cui si è uniformata tutta la giurisprudenza successiva, ha stabilito che la responsabilità dell'Amministrazione non ha una regola generale e assoluta, ma regole speciali che variano in base ai bisogni dei servizi e la necessità di conciliare i diritti dello Stato con i diritti privati (48).

---

*L'exécution des décisions de justice*, in *AJDA*, 864 ss. Più in generale J. WOEHRLING, *La réforme du contentieux administratif vue des tribunaux administratifs de première instance*, in *Dir. Proc. Amm.* 1995, 842 e sulla legge n. 2000-597 del 30 giugno 2000 relativa ai *référé* davanti alle giurisdizioni amministrative, C. SILVESTRI, *Il sistema dei référés*, in *Foro it.*, 1998, V, c. 9 ss.; G. PALEOLOGO, *Modo di lavoro dei Consigli di Stato italiano e francese in sede giurisdizionale*, in Estratto dal volume *I Consigli di Stato di Francia e d'Italia*, a cura di Giovanni Paleologo, Giuffrè, 1998, p. 15. W. HEILEK, *Cenni sulla giustizia amministrativa in Baviera/Germania*, in [www.diritto.it/articoli/amministrativo/heilek.htm](http://www.diritto.it/articoli/amministrativo/heilek.htm), p. 1 ss.).

(45) W. HEILEK, *Cenni sulla giustizia amministrativa in Baviera/Germania*, in [www.diritto.it/articoli/amministrativo/heilek.htm](http://www.diritto.it/articoli/amministrativo/heilek.htm), p. 1 ss.).

(46) L. P. COMOGLIO, *Contraddittorio*, voce *Nov. Dig.*, UTET, vol. VI, 2.

(47) Ordinanza n. 179 del 2002, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it). Cfr. anche A. MONACILIUNI, *Il procedimento monitorio e dintorni nel processo amministrativo*, in *Giust. it.*, 10: "è stato sostenuto (Abbamonte, *in primis*) che il legislatore dell'art. 8 ha trasfuso *tout court* il procedimento monitorio nel corpo del processo amministrativo per dare risposta ad un'esigenza di completezza... Solo un accenno – che offro come spunto all'illustre, ed a me caro, Maestro – al mio convincimento sulla necessità, in primo luogo di superare in qualche modo la tralaticia affermazione sui privilegi di cui godrebbe la P.A. Non può negarsi che una serie di norme sostanziali e procedurali a garanzia del cittadino, ... e fatte valere da una giurisprudenza particolarmente attenta... impongono una rimeditazione della frusta locuzione e della sua effettiva portata".

(48) T.C. 8 févr. 1873, Blanco, in M. LONG, P. WEIL, G. BRAIBANT, P. DELVOLVÉ, B. GENEVOIS, *Les grand arrêts de la jurisprudence administrative*, ed. Sirey 1993, 1: "...*Que cette responsabilité n'est ni générale, ni absolue; qu'elle a ses règles spéciales qui varient suivant les besoins du service et la nécessité de concilier les droits de l'État avec les droits privés...*".

*20.– Conclusioni. Verso il processo telematico*

Al fine di rendere più celere il processo amministrativo è sicuramente utile l'ausilio degli strumenti informatici. La recente tendenza alla dematerializzazione dell'attività amministrativa e all'introduzione della teleamministrazione, fa ben sperare in ordine alla gestione telematica dei processi amministrativi, che faciliterebbe ed accelererebbe i tempi di conclusione del processo rendendolo nello stesso tempo più sicuro e garantista. Già da tempo l'uso dell'informatica e della telematica è stato introdotto nella pubblica amministrazione, con effetti benefici in ordine all'efficienza e celerità dell'attività amministrativa. È auspicabile una totale informatizzazione del sistema della giustizia amministrativa, per la quale sono in corso esperimenti pilota.

Si tratta di una occasione da non perdere per risolvere il problema della giustizia.