**La sentenza in forma semplificata[[1]](#footnote-1)**

Sommario: 1. Cenni storici, normativi e statistici sulla sentenza semplificata. – 2. Natura, funzione e limiti della sentenza in forma semplificata. – 3. La disciplina generale della sentenza in forma semplificata. – 4. Conclusioni.

1. **Cenni storici, normativi e statistici sulla sentenza semplificata**

L’introduzione in via generale nel processo amministrativo della sentenza in forma semplificata, fortemente sostenuta dal Consiglio di Stato[[2]](#footnote-2), è avvenuta ad opera degli articoli 3 e 9 della legge n. 205 del 2000 che avevano modificato rispettivamente gli articoli 21 e 26 della legge Tar.

Nel processo amministrativo, tuttavia, la sentenza semplificata era già stata introdotta per alcune specifiche controversie, quali quelle aventi ad oggetto provvedimenti in materia di opere pubbliche (decreto legge 25 marzo 1997, n. 67, art. 19, comma 2) e i provvedimenti dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (legge 31 luglio 1997, n. 24, art. 1, comma 27)[[3]](#footnote-3).

Nell’attuale codice del processo amministrativo, in linea con le sollecitazioni della giurisprudenza, si estende la portata applicativa della previsione contenuta nell’art. 26; la sentenza in forma semplificata è richiamata infatti in diversi articoli.

Più nello specifico, l’uso della sentenza in forma semplificata oggi è consentito:

1. in un giudizio cautelare (art. 60 c.p.a.); in tal caso vanno rispettati ulteriori presupposti attinenti alla completezza del contraddittorio e dell’istruttoria, al rispetto dei termini a difesa, all’audizione delle parti;
2. nel caso in cui l’esito della controversia risulti “manifesto” (art. 74 c.p.a.);
3. nei riti speciali dell’ottemperanza (art. 114, c. 3 c.p.a.), dell’accesso (art. 116, c. 4, c.p.a.), del silenzio inadempimento (art. 117, c. 2, c.p.a.), dei pubblici appalti (art. 120, c. 6 e c. 10 c.p.a.), del contenzioso elettorale amministrativo preparatorio (art. 129, c. 6, c.p.a.) dove, tra l’altro, il legislatore ammette che la motivazione possa consistere anche in un mero richiamo delle argomentazioni contenute negli scritti delle parti che il giudice ha inteso accogliere e fare proprie[[4]](#footnote-4);
4. a fronte della presentazione dell’istanza di prelievo (art. 71 bis, c.p.a.).

Come ha evidenziato il Consiglio di Stato[[5]](#footnote-5), la scelta di redigere la sentenza in forma semplificata appartiene esclusivamente al giudice - tanto che può decidere anche contro la volontà delle parti – ed è espressione di una valutazione di opportunità insindacabile, fermo ovviamente il limite del rispetto del principio del contraddittorio e del diritto di difesa[[6]](#footnote-6).

Il Consiglio di Stato ha chiarito che “l’eventuale vizio di motivazione per la dedotta erronea valutazione da parte del giudice dei presupposti per addivenire ad una decisione in forma semplificata, non costituisce di per sé un vizio invalidante della sentenza, risolvendosi piuttosto in una contestazione sulla motivazione che non rileva nel giudizio di appello, giacché l'effetto devolutivo di quest'ultimo consente al giudice di decidere l'impugnazione, eventualmente integrando la motivazione mancante o difettosa”[[7]](#footnote-7).

Nel caso di pronuncia di una sentenza in forma semplificata all'esito della camera di consiglio fissata per la trattazione dell'incidente cautelare, l'annullamento con rinvio sarà invece ammesso quando le parti presenti alla camera di consiglio non siano state sentite sul punto specifico o siano stati violati i termini minimi a difesa[[8]](#footnote-8).

Nessun vizio della sentenza è dato invece ravvisare nel caso in cui nei riti speciali, per i quali il legislatore ha previsto la sentenza in forma semplificata come forma regolare di sentenza, il giudice decida con sentenza in forma ordinaria[[9]](#footnote-9).

Dai dati contenuti nello studio effettuato dall’Ufficio Studi della Giustizia Amministrativa nel 2017[[10]](#footnote-10), che ha preso in considerazione il quinquennio 2010-2015, emerge che i giudici amministrativi, soprattutto di primo grado, ricorrono sempre più di frequente alla sentenza semplificata[[11]](#footnote-11).

Più nello specifico, dal rapporto introduttivo[[12]](#footnote-12) emerge che:

- l’istituto è utilizzato prevalentemente nei giudizi di primo grado, assestandosi su un valore medio, nel quinquennio 2010-2015, del 15% sul totale dei provvedimenti definitivi, contro un 5% in grado di appello;

- l’esito dei giudizi definitivi con sentenza in forma semplificata è per lo più di reiezione della domanda attorea (con una media di circa il 65% nel quinquennio);

- la maggior parte delle sentenze in forma semplificata sono sentenze adottate in camera di consiglio (90% dei casi);

- le sentenze emanate in grado di appello avverso le sentenze redatte in forma semplificata risultano confermative della pronuncia di primo grado in circa il 55% di casi.

Da questi dati, in generale, emerge come i giudici dei Tribunali Amministrativi Regionali facciano ricorso alla sentenza semplificata molto più frequentemente del Consiglio di Stato. Questa circostanza è tuttavia fisiologica poiché il fatto stesso dell’impugnazione suggerisce una certa complessità della questione giuridica sottesa.

Il dato statistico più importante è tuttavia quello relativo alla percentuale delle sentenze redatte in forma semplificata adottate in camera di consiglio poiché evidenzia che il giudice amministrativo ricorre spesso allo strumento coniato dall’art. 60[[13]](#footnote-13), anche a prescindere dalla manifesta fondatezza o infondatezza del ricorso[[14]](#footnote-14) e anche senza che questo comporti sempre una vera semplificazione redazionale della sentenza medesima[[15]](#footnote-15).

1. **Natura, funzione e limiti della sentenza in forma semplificata**

La sentenza in forma semplificata (o breve) non è ontologicamente diversa dalla sentenza ordinaria[[16]](#footnote-16).

È stato osservato che la sentenza semplificata attiene alla struttura argomentativa del pronunciamento, all’impalcatura della sua motivazione e non allo stile narrativo che la compone[[17]](#footnote-17).

È una tecnica (modello autonomo) di redazione della sentenza[[18]](#footnote-18), che, nell’ottica del legislatore, in adesione al principio di sinteticità[[19]](#footnote-19), dovrebbe consentire al giudice di scrivere le sentenze in modo più rapido attraverso un testo più agile.

La sentenza in forma semplificata si iscrive fra le misure acceleratorie e di semplificazione del giudizio amministrativo[[20]](#footnote-20) e, in ossequio al principio di ragionevole durata del processo[[21]](#footnote-21), dovrebbe servire a garantire una maggiore tempestività della decisione, garantendo una maggiore effettività della tutela giurisdizionale[[22]](#footnote-22).

Nel processo, infatti, la durata del giudizio assume un valore importante anche sotto il profilo dell’effettività della tutela[[23]](#footnote-23). In modo analogo a quello che accade con riferimento al procedimento amministrativo, dove il rispetto del termine è considerato un bene della vita da garantire e tutelare autonomamente[[24]](#footnote-24).

Tradizionalmente, la garanzia del diritto di difesa è infatti associata al diritto ad una decisione da parte di un giudice imparziale entro un tempo “ragionevole”.

L’istituto inoltre risponde alla necessità che il bene pubblico (*rectius* servizio pubblico) “giustizia” - che costituisce una risorsa scarsa - venga utilizzato in modo più razionale[[25]](#footnote-25).

La *ratio* della sentenza semplificata dunque si collega alle esigenze dell’economia: processuale, dell’azione amministrativa e del mercato[[26]](#footnote-26).

Tuttavia la sempre maggior diffusione di questa tipologia di decisioni ha suscitato alcune preoccupazioni[[27]](#footnote-27).

Infatti, l’accelerazione dei tempi processuali potrebbe portare ad un risultato opposto a quello di garantire l’effettività della tutela, laddove sia realizzata a scapito della completezza dell’istruttoria e quindi dello studio approfondito dei motivi di ricorso e dell’analisi dei documenti[[28]](#footnote-28).

Una decisione “frettolosa” può infatti favorire la proliferazione del contenzioso di appello[[29]](#footnote-29), il ricorso alla c.d. ottemperanza di chiarimento, nonché l’allungamento dei tempi necessari per definire la controversia.

La sentenza semplificata potrebbe pregiudicare altresì il carattere conformativo della sentenza amministrativa[[30]](#footnote-30), fondamentale non solo per garantire che l’accoglimento del ricorso conduca a una tutela effettiva degli interessi del ricorrente ma anche per orientare la pubblica Amministrazione nel suo agire futuro[[31]](#footnote-31).

Infine, questa “tecnica redazionale” potrebbe compromettere il ruolo extraprocessuale essenziale della motivazione della sentenza quale indice di controllodemocratico[[32]](#footnote-32) della coerenza della decisione[[33]](#footnote-33) e strumento di “verifica anche della collocazione *super partes* del giudicante”[[34]](#footnote-34).

È stato osservato che da tale funzione extraprocessuale della motivazione discende, come conseguenza rilevante, “che spetta alla motivazione medesima fornire tutti gli elementi perché *ex post* e al di fuori del processo, chiunque sia posto in grado di comprendere e valutare le ragioni per cui la sentenza si presenta come corretto esercizio del potere giurisdizionale”; emerge dunque, anche sotto questo profilo, l’esigenza prioritaria di completezza della motivazione[[35]](#footnote-35).

La professoressa Sandulli, non a caso, nella sua relazione per il 60° Convegno di Studi tenutosi a Varenna nel 2014, si domandava se “il “bene della vita” che l’ordinamento deve tutelare in riferimento alle tempistiche processuali fosse davvero la massima rapidità, ad ogni costo, della definizione della controversia, o, meno semplicisticamente, la “congruità” e la “ragionevolezza” della scansione temporale del giudizio, in un equo quanto imprescindibile contemperamento tra esigenze di certezza dei rapporti e necessità di soluzioni “giuste”[[36]](#footnote-36).

1. **La disciplina generale della sentenza in forma semplificata**

La norma che ci offre qualche indicazione sul contenuto della sentenza in forma semplificata è l’art. 74 del codice del processo amministrativo il quale recita “Nel caso in cui ravvisi la manifesta fondatezza ovvero la manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza del ricorso, il giudice decide con sentenza in forma semplificata. La motivazione della sentenza può consistere in un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo ovvero, se del caso, ad un precedente conforme”.

La norma è chiara nel circoscrivere le situazioni in cui in via generale (e quindi fuori dai casi in cui la sentenza in forma semplificata è richiamata direttamente dal legislatore) è prevista la redazione in forma semplificata della sentenza: solo nel caso in cui il giudice ravvisi la manifesta fondatezza ovvero la manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza del ricorso.

Siamo pertanto di fronte a situazioni in cui sono le concrete caratteristiche della controversia a consentire – se non addirittura a suggerire – una semplificazione nella stesura della motivazione della sentenza.

Il legislatore infatti ricorre all’aggettivo “manifesta”: deve dunque trattarsi di un questione semplice, di facile e pronta soluzione che non richiede alcun approfondimento.

La norma offre alcune indicazioni anche sul contenuto della sentenza “La motivazione della sentenza può consistere in un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo ovvero, se del caso, ad un precedente conforme”[[37]](#footnote-37).

L’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato[[38]](#footnote-38) ha fornito un’interpretazione della prima parte di tale disposizione chiarendo che il giudice è esonerato da una motivazione puntuale sulle singole questioni, ma che tale autorizzazione legislativa deve essere mediata con il principio della tutela piena ed effettiva nell’ambito della domanda, precisando che la sentenza in forma semplificata non può comunque mai tradursi in un’omissione di pronuncia o in una tutela non pienamente satisfattiva.

Il legislatore infatti fa riferimento ad un punto che deve essere “risolutivo” e quindi deve trattarsi di un argomento idoneo a definire l’intero rapporto giuridico conteso[[39]](#footnote-39).

La norma prevede altresì che la motivazione della sentenza possa consistere in un sintetico riferimento ad un precedente conforme[[40]](#footnote-40).

Nel nostro ordinamento giuridico, la possibilità di far riferimento ad un precedente conforme, è prevista in generale dall’art. 118 delle disp. att. del c.p.c. nonché dall’art. 88 del c.p.a.

È stato tuttavia osservato che, se la norma fosse intesa come autorizzazione ad omettere la motivazione in fatto, la stessa sarebbe inapplicabile perché tradirebbe la stessa essenza della decisione del giudice[[41]](#footnote-41).

La sentenza invero non è legge astratta ma è regola del caso concreto e pertanto non può esservi regola senza una corretta ricostruzione del fatto[[42]](#footnote-42).

Il presidente del Consiglio di Stato, in occasione del convegno di Modanella del 2017, “La sentenza amministrativa ingiusta e i suoi rimedi”, ha affermato che “nessun buon giudice potrà mai prescindere dal fatto che costituisce il substrato materiale del “caso”[[43]](#footnote-43).

Secondo autorevole dottrina “l’opera del giudice consiste in una continua tessitura dal fatto al diritto, e viceversa, aiutando l’individuazione dell’uno all’individuazione dell’altro sulla via di una successiva approssimazione al punto focale della indagine, la sussunzione del fatto nel diritto. Si può cioè dire che il giudice…“elabora” simultaneamente fatto e diritto”[[44]](#footnote-44).

Se così è, l’omissione del fatto nella sentenza non è mai ammissibile e il rinvio al precedente conforme deve pertanto sempre seguire alla ricostruzione del fatto nella sua interezza[[45]](#footnote-45).

Chiare indicazioni in tal senso provengono dalla giurisprudenza della Cassazione, secondo la quale è censurabile in sede di legittimità la motivazione *per relationem* ad altre decisioni che si fondi esclusivamente sul mero rinvio a precedenti, richiamati in modo acritico e non ricollegati esplicitamente alla fattispecie controversa, impedendo così un controllo sul procedimento logico seguito dal giudice, proprio per l’impossibilità di individuare la *ratio decidenti*[[46]](#footnote-46).

1. **Conclusioni**

La sentenza breve, in definitiva, consiste in una tecnica di redazione della motivazione consentita e consigliata nei casi di controversie semplici, che però non può e non deve trasformarsi in una forma legale di giustificazione dell’omessa pronuncia[[47]](#footnote-47).

La motivazione della sentenza, in ogni caso, per garantire il rispetto del diritto di difesa, dovrà comunque sempre avere un contenuto sostanziale minimo essenziale idoneo a giustificare in modo chiaro e razionale la decisione presa[[48]](#footnote-48).

La motivazione della sentenza deve cioè sempre essere “sufficiente”: non secondo una valenza meramente quantitativa ma secondo una valenza qualitativa[[49]](#footnote-49). In altri termini, alla motivazione deve essere dato non un valore formale, ma un valore sostanziale.

A differenza dal procedimento amministrativo, dove le parti possono comprendere se la pubblica Amministrazione ha agito bene anche attraverso l’accesso agli atti dell’istruttoria, nel processo amministrativo, l’unico strumento che le parti hanno per poter capire se i giudici hanno ben operato è la motivazione della sentenza.

Non a caso Calamandrei, nell’Elogio dei giudici scritto da un avvocato, evidenziava che “la motivazione della sentenza è certamente una grande garanzia di giustizia, quando riesce a riprodurre esattamente, come in uno schizzo topografico, l’itinerario logico che il giudice ha percorso per arrivare alla sua conclusione: in tal caso, se la conclusione è sbagliata, si può facilmente rintracciare, attraverso appunto la motivazione, in quale tappa del suo cammino il giudice ha smarrito l’orientamento”[[50]](#footnote-50).

La motivazione della sentenza, per quanto semplificata, dovrà essere comunque sempre idonea a garantire una tutela piena al ricorrente.

Il pur ridotto contenuto argomentativo, dunque, come evidenziato anche dall’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato[[51]](#footnote-51), dovrà comunque essere funzionalmente adeguato a chiudere la lite definitivamente[[52]](#footnote-52).

Questo implica che il giudice deve arrivare comunque al cuore della controversia, individuando la “questione di fondo”[[53]](#footnote-53).

Il nostro ordinamento pertanto non consente “sottospecie” o “surrogati” di sentenze, ma solo impalcature “alleggerite” delle decisioni a fronte di controversie di più semplice soluzione[[54]](#footnote-54).

Non sussistono ostacoli pregiudiziali ad una riduzione “quantitativa” della sentenza purché “di questa sia preservata la qualità in termini di accurata ostensione del c.d. iter logico-giuridico” sia sotto il punto di vista conoscitivo sia sotto il punto di vista valutativo[[55]](#footnote-55).

È dunque preferibile una sentenza meno tempestiva, ma completa e chiara, ad una sentenza resa in tempi brevi, ma talmente “sintetica” da risultare di difficile decifrazione, anche ai fini della successiva esecuzione da parte della Pubblica Amministrazione[[56]](#footnote-56).

Nel rispetto dunque del diritto di difesa e del diritto ad una tutela piena sarà il giudice, a seconda della complessità della controversia, a dover stabilire l’adeguatezza, o meglio, la “taglia giusta” della sentenza.

Come è stato acutamente osservato, infatti, ognisentenza deve essere cucita sartorialmente sul caso singolo[[57]](#footnote-57).

Pertanto, in totale controtendenza al graduale processo di sostituzione dell’uomo con le intelligenze artificiali[[58]](#footnote-58), ritengo che la giustizia richieda ancora la dedizione e la cura di un vecchio sarto e che anche nella postmodernità deve continuare ad essere coltivata l’arte del giudicare[[59]](#footnote-59).

Flavia Risso

Magistrato Tar Piemonte

Pubblicato 21 agosto 2019

1. Relazione tenutasi in occasione della Giornata di studio sulla giustizia amministrativa che si è svolta al Castello di Modanella il 24-25 maggio 2019 avente ad oggetto “Omessa pronuncia ed errore di diritto nel processo amministrativo”. [↑](#footnote-ref-1)
2. In proposito si vedano i pareri dell’Adunanza generale dell’8 febbraio 1990, n. 16 in *Foro Amm*., 1990, 270 e del 6 ottobre 1994, n. 236 in *Cons. Stato*, 1995, I, 1308 rispettivamente sullo schema normativo relativo al processo amministrativo dinanzi al Consiglio di Stato, ai Tribunali Amministrativi Regionali e al Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana e sullo schema di disegno di legge avente ad oggetto “Accelerazione dei giudizi e previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo”. Sul punto G. BARBAGALLO, *La decisione in forma semplificata*, in *www. giustizia-amministrativa.it*.; A. POLICE, *Le decisioni in forma semplificata (cosiddetto giudizio immediato*), in *Diritto processuale amministrativo*, G.P. CIRILLO (a cura di), Utet, 2017, p. 485 e ss. [↑](#footnote-ref-2)
3. Sul punto M. CHITI, *Le procedure giurisdizionali speciali*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, *Diritto Amministrativo speciale*, *Tomo IV*, *Il processo amministrativo*, Milano, 2000, p. 3635 e ss. L’Autore evidenzia che l’introduzione di diverse procedure giurisdizionali speciali “è oltremodo discutibile perché attenta all’effettività del diritto di difesa, talora palesemente scoraggiando le impugnative; non assicura la celerità delle procedure, molto spesso esse stesse oggetto di contestazione; favorisce lo scadimento della qualità del processo, con istruttorie sommarie e sentenze di gracile spessore” (p. 3673). Sulla genesi dell’istituto C. CRISCENTI – A. STORTO, *La sentenza in forma semplificata*, in *Riv. it. Dir. pubbl*., 2016, 1087 e ss. e in *Giustizia Amministrativa ed economia. Efficienza del sistema e soddisfazione dei cittadini. Profili di diritto interno comparato* (a cura) dell’Ufficio Studi della Giustizia Amministrativa, Gruppo24ore, 2017, p. 283-300. In particolare gli autori evidenziano che le origini della sentenza semplificata vanno rintracciate proprio in un dato statistico a suo tempo evidenziato dal “Rapporto sui principali problemi dell’amministrazione dello Stato” che il Ministro per la Funzione Pubblica, il prof. Massimo Severo Giannini, trasmise alle Camere il 16 novembre 1979. Questo documento rendeva noto come, alla fine del 1978, in soli cinque anni dell’entrata in funzione dei Tribunali amministrativi regionali, si fosse formato un arretrato di oltre 105.000 ricorsi, con una prospettiva di paralisi della giustizia amministrativa di primo grado nel giro di pochi anni. Gli autori sottolineano che vent’anni dopo, il Ministro della Funzione pubblica evidenziava, nel solo 1998, un arretrato di oltre 856.000 ricorsi e che nella “Relazione Piazza”, dal nome appunto del Ministro della Funzione pubblica dell’epoca, il prof. Angelo Piazza, presentata il 16 novembre 1999, si proponeva di introdurre specifici strumenti processuali per velocizzare i giudizi e smaltire l’arretrato; F. VETRÒ, *Sentenze in forma semplificata*, in G. MORBIDELLI (a cura di), *Codice della giustizia amministrativa*, Milano, 2015, p. 720 e ss.; G. BARBAGALLO, *La decisione in forma semplificata*, in *www. giustizia-amministrativa.it.* il quale evidenzia che già prima che tale strumento fosse previsto normativamente, il Tribunale amministrativo regionale del Veneto aveva introdotto, nel rispetto del contraddittorio e della volontà delle parti, la prassi della decisione nel merito in sede cautelare. [↑](#footnote-ref-3)
4. Le Sezioni Unite della Cassazione, con la sentenza 16 gennaio 2015, n. 642 hanno avallato tale tecnica redazionale escludendo che potesse ritenersi sintomatico di un difetto di imparzialità del giudice la circostanza che la motivazione di un provvedimento giurisdizionale fosse, in tutto o in parte, costituita dalla copia dello scritto difensivo di una delle parti. Più nello specifico, il principio di diritto espresso nella suddetta sentenza è il seguente: “Nel processo civile - ed in quello tributario, in virtù di quanto disposto dal [D.Lgs. n. 546 del 1992, art. 1, comma 2](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=1803429&idUnitaDoc=5566509&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true) - non può ritenersi nulla la sentenza che esponga le ragioni della decisione limitandosi a riprodurre il contenuto di un atto di parte (ovvero di altri atti processuali o provvedimenti giudiziari) eventualmente senza nulla aggiungere ad esso, sempre che in tal modo risultino comunque attribuibili al giudicante ed esposte in maniera chiara, univoca ed esaustiva, le ragioni sulle quali la decisione è fondata. E' inoltre da escludere che, alla stregua delle disposizioni contenute nel codice di rito civile e nella Costituzione, possa ritenersi sintomatico di un difetto di imparzialità del giudice il fatto che la motivazione di un provvedimento giurisdizionale sia, totalmente o parzialmente, costituita dalla copia dello scritto difensivo di una delle parti”. [↑](#footnote-ref-4)
5. Cons. Stato, sez. V, 13 febbraio 2009, n. 824 in *Giur. It.,* 2009, 12, 2793. [↑](#footnote-ref-5)
6. Oggi la giurisprudenza prevalente ritiene che la mancata costituzione delle parti o la mancata presenza dei difensori delle parti costituite non sia ostativa del giudizio immediato, purché ricorso e domanda cautelare siano stati ritualmente notificati e risultino rispettati i termini a difesa “in quanto l’assenza della parte all’udienza camerale equivale a disinteresse o rinuncia ad evidenziare eventuali ragioni ostative alla pronuncia”. Sul punto R. DE NICTOLIS, *La sentenza in forma semplificata e il giudizio immediato*, in *Codice del processo amministrativo commentato, Aggiornato con il d.l. 31 agosto 2016, n. 168, convertito in l. 25 ottobre 2016, n. 197 e con il d.l. 17 febbraio 2017, n. 13*, Milanofiori Assago, 2017, p. 1212. [↑](#footnote-ref-6)
7. Cons. Stato, sez. V, 30 giugno 2017, n. 3189, par. 6.1. in[*www.giustizia-amministrativa.it*](http://www.giustizia-amministrativa.it). Sull’appello della sentenza resa in forma semplificata anche A. ROMANO – R. VILLATA, *Commentario breve alle leggi sulla giustizia amministrativa*, Padova, 2009, p. 893. [↑](#footnote-ref-7)
8. Cons. Stato, sez. V, 13 febbraio 2009, n. 824 in *Giur. It.,* 2009, 12, 2793; Cons. Stato, sez. IV, 12 giugno 2003, n. 3312 in *www.giustizia-amministrativa.it*. [↑](#footnote-ref-8)
9. R. DE NICTOLIS, *La sentenza in forma semplificata e il giudizio immediato*, in *Codice del processo amministrativo commentato, Aggiornato con il d.l. 31 agosto 2016, n. 168, convertito in l. 25 ottobre 2016, n. 197 e con il d.l. 17 febbraio 2017, n. 13*, Milanofiori Assago, 2017, p. 1201. [↑](#footnote-ref-9)
10. *Giustizia Amministrativa ed economia. Efficienza del sistema e soddisfazione dei cittadini. Profili di diritto interno comparato* (a cura) dell’Ufficio Studi della Giustizia Amministrativa, Gruppo24ore, 2017. [↑](#footnote-ref-10)
11. Un’analisi dei dati statistici è contenuta anche in F. CAPORALE, *Le ambiguità della sentenza semplificata tra modello redazionale e strumento di accelerazione del processo amministrativo*, in *Dir. Proc. Amm*., fasc. 2, 1 giugno 2018, p. 606. [↑](#footnote-ref-11)
12. F. MASTRAGOSTINO, *La sentenza in forma semplificata: rapporto introduttivo*, in *Giustizia Amministrativa ed economia. Efficienza del sistema e soddisfazione dei cittadini. Profili di diritto interno comparato* (a cura) dell’Ufficio Studi della Giustizia Amministrativa, Gruppo24ore, 2017, p. 251- 252 [↑](#footnote-ref-12)
13. Come osservano C. CRISCENTI – A. STORTO, *La sentenza in forma semplificata*, in *Riv. it. Dir. pubbl*., 2016, 1087 e ss. e in *Giustizia Amministrativa ed economia. Efficienza del sistema e soddisfazione dei cittadini. Profili di diritto interno comparato* (a cura) dell’Ufficio Studi della Giustizia Amministrativa, Gruppo24ore, 2017, p. 298, tuttavia, una maggior disaggregazione del dato statistico, soprattutto tra sentenze ex art. 60 c.p.a. e sentenze definitorie di giudizi speciali, potrà in futuro dare un più analitico conto del lavoro del giudice amministrativo. [↑](#footnote-ref-13)
14. E. FOLLIERI, *La fase cautelare*, in *Giustizia Amministrativa*, F. G. SCOCA (a cura di), Torino, 2017, p. 375 e s. L’Autore afferma che “il giudice è portato a decidere nel merito il ricorso non solo quando risulti la “manifesta” fondatezza o infondatezza…ma anche se, essendo agli atti tutti i documenti e presentandosi istruito il processo può risolvere la lite con riferimento ad un profilo che ritiene assorbente e risolutivo ovvero si tratti di questione non molto complessa. Ed infatti, per esaminare la domanda cautelare, il giudice deve studiare comunque il processo e, se riesce a cogliere il punto focale della vicenda, lo decide nel merito, con sentenza semplificata. In questo modo, la durata del processo è veramente contenuta…ed il giudice economizza il suo tempo perché non deve studiare lo stesso fascicolo due volte, quando decide la domanda cautelare e quando esamina il merito, e redige una motivazione sintetica”. F. PATRONI GRIFFI, *Forma e contenuto della sentenza amministrativa*, in *Dir. Proc. Amm*., fasc. 1, 2015, p. 17 e ss. osserva che negli appalti ma anche nella decisione di merito assunta in sede cautelare “la forma della sentenza semplificata è quasi un espediente per chiudere il processo in tempi brevi: sembra quindi prevalere la specialità del rito sulla forma della sentenza, con la finalità di rendere (più o meno) contestuali redazione della sentenza e decisione della causa o di decidere contestualmente cautela e merito (in modo da far perdere sostanzialmente di interesse la cautela”. M. RAMAJOLI, *Il declino della decisione motivata*, in *Dir. proc. Amm*., fasc. 3, 1 settembre 2017, p. 894 e s. L’Autrice evidenzia che “nella fase cautelare la disposizione che consente la decisione in forma semplificata non contiene alcun riferimento ai presupposti “contenutistici” per la definizione immediata della lite in base al suo esito, diversamente da quanto dispone in via ordinaria l’art. 74. Di conseguenza il giudice può utilizzare lo strumento contemplato dall’art. 60 se riscontra l’urgenza di una decisione conclusiva del giudizio nei tempi, molto stringati, di definizione dell’incidente cautelare, a prescindere dal carattere manifesto delle tesi prospettate o delle questioni pregiudiziali o processuali poste dalla controversia. La discrezionalità del giudice nell’utilizzo dell’istituto previsto dall’art. 60 c.p.a. rende “flessibile” l’istituto stesso fino al punto da “assorbire processo non semplici” o da sceglierlo anche contro il parere delle parti, anzi, secondo un orientamento, addirittura nel caso in cui il ricorrente abbia rinunciato alla domanda cautelare”. Sull’art. 60 c.p.a. anche A. TRAVI, *Per un giudizio amministrativo effettivo ed efficace: limiti del sistema e proposte operative – celerità ed effettività della tutela giurisdizionale dopo il codice*, in *Giur.It*., 2017, 4, p. 985; M.A. SANDULLI, *La fase cautelare*, in *Dir. proc. Amm*., fasc. 4, 2010, p. 1130; A. SCOGNAMIGLIO, *La decisione anticipata nel merito del ricorso: il processo amministrativo tra efficienza e garanzia delle parti*, in *Dir. proc. Amm*., 2007, p. 122; A. STORTO, *La tutela cautelare, Il nuovo codice del processo amministrativo*, in *Giorn., dir. amm*., 2010, p. 1141. [↑](#footnote-ref-14)
15. F. CAPORALE, *Le ambiguità della sentenza semplificata tra modello redazionale e strumento di accelerazione del processo amministrativo*, in *Dir. Proc. Amm*., fasc. 2, 1 giugno 2018, p. 606 e ss. afferma che “le previsioni del codice hanno finito per indurre i giudici a “travestire” delle sentenze ordinarie da semplificate”. L’Autore evidenzia che “gli abiti formali del *nomes iuris* di sentenze semplificate sono stati fatti indossare a provvedimenti che hanno – generalmente – la sostanza di una qualsiasi decisione ordinaria”. L’Autore peraltro osserva che “la scelta legislativa di poter concludere il giudizio, in sede cautelare, solo con sentenza semplificata, non è affatto necessaria”. [↑](#footnote-ref-15)
16. P.G. LIGNANI, *L’equivoco della sentenza semplificata*, in [*www.lexitalia.it*](http://www.lexitalia.it), 5 gennaio 2016 afferma che “dal punto di vista giuridico e formale non vi è alcuna differenza fra la sentenza “semplificata” e quella “normale”. Sul punto anche A. POLICE, *Le decisioni in forma semplificata (cosiddetto giudizio immediato*), in *Diritto processuale amministrativo*, G.P. CIRILLO (a cura di), Utet, 2017, p. 485 e ss. L’Autore si è espresso in questi termini “Così, si è condivisibilmente osservato che non può parlarsi di due tipi distinti di decisione – redatta in forma ordinaria e in forma breve – giacché trattasi comunque di sentenza adeguatamente motivata”. [↑](#footnote-ref-16)
17. A. CLINI, *La forma semplificata della sentenza nel “giusto” processo amministrativo*, Padova, 2009, p. 250. [↑](#footnote-ref-17)
18. Sul punto N. SAITTA, *Sistema di giustizia amministrativa*, Milano, 2011, p. 275 e ss; A. CLINI, *La forma semplificata della sentenza nel “giusto” processo amministrativo*, Padova, 2009, p. 248; C. CRISCENTI – A. STORTO, *La sentenza in forma semplificata*, in *Riv. it. Dir. pubbl*., 2016, 1087 e ss. e in *Giustizia Amministrativa ed economia. Efficienza del sistema e soddisfazione dei cittadini. Profili di diritto interno comparato* (a cura) dell’Ufficio Studi della Giustizia Amministrativa, Gruppo24ore, 2017, p. 289; E. MAURO, *Perplessità sulla motivazione succinta*, in *Dir. e proc. Amm*., 2010 p. 517 e s.; l’Autore sostiene che “le vigenti prescrizioni legislative sulla motivazione breve non sembrano in grado di autorizzare il giudice amministrativo a fare nulla che già non potesse – e sapesse – fare…E dunque, nulla di nuovo, all’infuori di una raccomandazione legale…”; E. STICCHI DAMIANI, *La sentenza in forma semplificata*, in *Foro Amm. CDS*, fasc. 10, 2008, p. 2857 e s. [↑](#footnote-ref-18)
19. Il dovere di sinteticità è previsto dall’art. 3 del codice del processo amministrativo e interessa sia le sentenza semplificate sia le sentenze “ordinarie”. Sul punto C.E. GALLO, *Art. 74 Sentenza in forma semplificata*, *Commento,* in *Il processo Amministrativo*, *Commentario al D.lgs. 104/2010*, A. QUARANTA – V. LOPILATO (a cura di), Milano, 2011, p. 586. La Cassazione, con la sentenza della sez. II, 20 ottobre 2016, n. 21297 ha precisato: “Il principio di sinteticità degli atti processuali (tanto del giudice quanto delle parti) è stato tuttavia introdotto nell'ordinamento processuale con l'[art. 3, comma 2, del codice del processo amministrativo](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=1804510&idUnitaDoc=5595280&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true), approvato con il decreto legislativo n. 104/110, alla cui stregua, "Il giudice e le parti redigono gli atti in maniera chiara e sintetica". Tale disposizione esprime un principio generale del diritto processuale, destinato ad operare anche nel processo civile, in quanto funzionale a garantire, per un verso, il principio di ragionevole durata del processo, costituzionalizzato con la modifica dell'[art. 111 Cost.](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=10&idDocMaster=167881&idUnitaDoc=843361&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true) e, per altro verso, il principio di leale collaborazione tra le parti processuali e tra queste ed il giudice”. La motivazione della sentenza deve essere sempre “concisa” “succinta”, lo impone per il processo amministrativo l’art. 88 del codice e per il processo civile, l’art. 132, comma 1, n. 4 c.p.c., (già art. 65 r.d. n. 642/1907) e l’art. 118 disp.att. c.p.c.); persino per la sentenza penale è imposto il dovere di sinteticità (art. 546 c.p.p.). A. CLINI, *La forma semplificata della sentenza nel “giusto” processo amministrativo*, Padova, 2009, p. 249 osserva che “il richiamo ad un’esposizione succinta…qualifica il tenore letterario della sentenza, ponendo l’attenzione sullo stile dell’estensore che non deve indulgere in prolisse retoriche o tautologiche espressioni”. La sinteticità tuttavia non significa né incompletezza né poca chiarezza. P. CALAMANDREI, *Elogio dei giudici scritto da un avvocato*, 1989, Ponte alle Grazie, p. 174 evidenziava che a volte “una motivazione diffusa ed accurata può rivelare nel giudice il desiderio di dissimulare a sé stesso e agli altri, a forza di arabeschi logici, la propria perplessità”. Realizzare una motivazione chiara e sintetica infatti presuppone la conoscenza approfondita degli atti di causa e delle questioni da decidere e la comprensione di ciò che il ricorrente vuole dall’Amministrazione (il c.d. bene della vita). In termini P. CIRILLO, *Dovere di motivazione e sinteticità degli atti*, in *Diritto processuale amministrativo*, G.P. CIRILLO (a cura di), Utet, 2017, p. 52 e ss; P. CIRILLO, *Dovere di motivazione e sinteticità degli atti*, relazione introduttiva al corso di aggiornamento organizzato dall’Ufficio studi per i nuovi vincitori del concorso al Consiglio di Stato e al Tar, Palazzo Spada 26 marzo 2012. Già G. PALEOLOGO, *Forma ed autorità delle sentenze amministrative*, in *Studi per il centocinquantenario del Consiglio di Stato*, III, Roma, 1981, p. 1941 sottolineava che “Le migliori sentenze acquistano lo stile piano ed espositivo d’una lettera ad amici, salva l’obiettività del discorso, e l’espunzione di colloquialismi”. Sugli inconvenienti di una sentenza “prolissa”: F. PATRONI GRIFFI, *Forma e contenuto della sentenza amministrativa*, in *Dir. Proc. Amm*., fasc. 1, 2015, p. 17. Il Presidente evidenzia: “La sentenza “prolissa” ha evidenti inconvenienti: fa perdere tempo a chi scrive, ma anche a chi la legge e deve decidere se impugnarla (la parte) o se confermarla o riformarla (il giudice di appello)”. In letteratura, a favore dello stile rapido, I. CALVINO, *Rapidità*, in *Lezioni Americane*, Mondadori, 2002, p. 39 e ss. Fondamentale, nella prospettiva di una maggiore sinteticità degli atti processuali (anche delle sentenze), è stato il decreto n. 167 del 22 dicembre 2016 (modificato con successivo decreto del 16 ottobre 2017, n. 127) del Presidente Alessandro Pajno sui criteri di redazione e sui limiti dimensionali degli atti; secondo P. CIRILLO, *Dovere di motivazione e sinteticità degli atti*, in *Diritto processuale amministrativo*, G.P. CIRILLO (a cura di), Utet, 2017, p. 44 “la osservanza del precetto da parte degli avvocati finisce con l’essere il primo e più delicato strumento per realizzare una motivazione chiara e sintetica, così come voluta dal legislatore…si scongiura il pericolo che il giudice scriva sentenze tese a “convincere”, invano, la parte delle ragioni per cui la tesi difensiva non ha fondamento attraverso la puntigliosa confutazione delle argomentazioni difensive. Sul dovere di sinteticità si cita anche R. DE NICTOLIS*, La tecnica di redazione delle sentenze del giudice amministrativo* (Parigi 28 settembre 2011) e *La sinteticità degli atti di parte e del giudice nel processo amministrativo* (Relazione al Convegno presso la Corte di Cassazione “*Giornata europea della giustizia civile*”, Roma, 26 ottobre 2016)*,* in [*www.giustizia-amministrativa.it*](http://www.giustizia-amministrativa.it).; M. NUNZIATA*, La sinteticità degli atti processuali di parte nel processo amministrativo: fra valore retorico e regola processuale*, in *Dir. proc. Amm*., fasc. 4, 2015, p. 1327; G. ADAMO, *La redazione della sentenza nell’era del processo digitale*, in [*www.giustizia-amministrativa.it*](http://www.giustizia-amministrativa.it). [↑](#footnote-ref-19)
20. M.A. SANDULLI, *Le nuove misure di “snellimento” del processo amministrativo nella legge n. 205 del 2000*, in *Giust. Civ*., 2000, 441 ss. che definisce la sentenza semplificata come uno strumento di “snellimento” e di “accelerazione” del processo. Sul punto anche F. MARIUZZO, *Commento all’art. 9 della legge n. 205 del 2000*, in R. DEPIERO- B. AMADIO – M. BASSANI ed altri, *La giustizia amministrativa*, *Le nuove leggi amministrative, commenti a prima lettura coordinati da* V. ITALIA, Milano, 2000, p. 250 e ss. In questi termini anche F. MASTRAGOSTINO, L*a sentenza in forma semplificata: rapporto introduttivo*, in *Giustizia Amministrativa ed economia. Efficienza del sistema e soddisfazione dei cittadini. Profili di diritto interno comparato* (a cura) dell’Ufficio Studi della Giustizia Amministrativa, Gruppo24ore, 2017, p. 250; C.E. GALLO, *Manuale di giustizia amministrativa*, Torino, 2018, p. 267. A. SCOGNAMIGLIO, *La decisione anticipata nel merito del ricorso: il processo amministrativo tra efficienza e garanzia delle parti*, in *Dir. proc. Amm*., 2007, p. 122; S. BACCARINI, *Istruttoria e sentenze semplificate*, in *Giurisd. Amm*., 2009, IV, p. 62. [↑](#footnote-ref-20)
21. Art. 111 della Costituzione e art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali. Sulla ragionevole durata del processo si richiama M. RAMAJOLI, *Giusto processo e giudizio amministrativo*, in *Dir. proc. amm*., fasc. 1, 2013, p. 100. [↑](#footnote-ref-21)
22. Sul punto F. CAPORALE, *Le ambiguità della sentenza semplificata tra modello redazionale e strumento di accelerazione del processo amministrativo*, in *Dir. Proc. Amm*., fasc. 2, 1 giugno 2018, p. 606. Un riferimento alla sentenza semplificata come strumento per la riduzione dell’arretrato si trova in R. DE NICTOLIS, *La sentenza in forma semplificata e il giudizio immediato*, in *Codice del processo amministrativo commentato, Aggiornato con il d.l. 31 agosto 2016, n. 168, convertito in l. 25 ottobre 2016, n. 197 e con il d.l. 17 febbraio 2017, n. 13*, Milanofiori Assago, 2017, p. 1195. [↑](#footnote-ref-22)
23. F. PATRONI GRIFFI, *Forma e contenuto della sentenza amministrativa*, in *Dir. Proc. Amm*., fasc. 1, 2015, p. 18 il quale evidenzia che nella sentenza amministrativa la ragionevole durata del giudizio assume un valore eminente anche sotto il profilo dell’effettività della tutela “nel senso che il tempo del processo si atteggia come bene della vita in sé”. Sul rapporto tra durata del processo e effettività della tutela M.A. SANDULLI, *Il tempo del processo come bene della vita*, in *Federalismi.it*, 18/2014. G. PALMIERI, *I tempi della pubblica amministrazione e quelli del processo*, in *Giustizia amministrativa e crisi economica, Serve ancora un giudice sul potere?,* *Quaderni dell’Istituto di Studi Giuridici del Lazio “Arturo Carlo Jemolo”,* G. PELLEGRINI – A. STERPA (a cura di), Carocci, 2014, p. 361; Sul rapporto complesso tra riduzione dei tempi processuali ed effettività della tutela secondo la giurisprudenza amministrativa, M. LUCIANI, *Il “giusto processo amministrativo e la sentenza amministrativa “giusta”*, in *Dir. proc. amm*, fasc. 1, 1 marzo 2018, p. 36. [↑](#footnote-ref-23)
24. Sul valore del tempo nel procedimento amministrativo, tra le tante, Cons. Stato, sez. III, 31 gennaio 2014, n. 468. In dottrina: M. CLARICH, *Termine del procedimento e potere amministrativo*, Torino, 1995, p. 29; R. CAPONIGRO, *Il tempo come bene della vita*, in *Giustizia amministrativa e crisi economica, Serve ancora un giudice sul potere?,* *Quaderni dell’Istituto di Studi Giuridici del Lazio “Arturo Carlo Jemolo”,* G. PELLEGRINI – A. STERPA (a cura di), Carocci, 2014, p. 323 e s. [↑](#footnote-ref-24)
25. Sulla giurisdizione come risorsa e come servizio pubblico A. PAJNO, *Giustizia amministrativa e crisi economica*, in *Giustizia amministrativa e crisi economica, Serve ancora un giudice sul potere?,* *Quaderni dell’Istituto di Studi Giuridici del Lazio “Arturo Carlo Jemolo”,* G. PELLEGRINI – A. STERPA (a cura di), Carocci, 2014, p. 56 e s. [↑](#footnote-ref-25)
26. In termini R. DE NICTOLIS, *Le sentenze del giudice amministrativo in forma semplificata. Tra mito e realtà*, relazione al convegno del 5 maggio 2017 “*Concisione e sobrietà*” *negli atti giudiziari*, in *www.giustizia-amministrativa.it.* [↑](#footnote-ref-26)
27. S. TARULLO, *Il giusto processo amministrativo. Studio sull’effettività della tutela giurisdizionale nella prospettiva europea*, Milano, 2004, p. 643. L’Autore avvertiva come “la combinazione tra motivazione eccessivamente succinta e prassi – oramai talmente radicata da risultare difficilmente estirpabile – dell’assorbimento dei motivi potrebbe destare serie perplessità, non potendosi tollerare che una sentenza già lacunosa per via delle censure assorbite sia per di più laconica in ordine a quelle accolte”. Sul punto N.SAITTA, *Sistema di Giustizia amministrativa*, Milano, 2011, p. 276 osserva “La previsione di questo tipo di sentenza risulta dovuta, nel quadro di un disegno acceleratorio, alla realistica considerazione che spesso i motivi di ritardo nella definizione dei giudizi amministrativi si annidano proprio nella fase di stesura della sentenza, ma fa correre il rischio di incentivare la prassi di supporti motivazionali carenti, affrettati ed inadeguati”; sul punto anche E. M. MARENGHI, *Il processo senza modello tra tempo e tutela*, Torino, 2014 e *Processo senza modello e giustizia semplificata*, in *Dir. proc. Amm*., fasc. 3, 2012, p. 885 e s. [↑](#footnote-ref-27)
28. Sul punto F. CAPORALE, *Le ambiguità della sentenza semplificata tra modello redazionale e strumento di accelerazione del processo amministrativo*, in *Dir. Proc. Amm*., fasc. 2, 1 giugno 2018, p. 607. M. RAMAJOLI, *Il declino della decisione motivata*, in *Dir. proc. Amm*., fasc. 3, 1 settembre 2017, p. 894. L’Autrice afferma che l’obbligo di motivazione delle sentenze sia “sottoposto a un processo di progressivo svuotamento, ad opera vuoi del legislatore ordinario, vuoi della giurisprudenza. Anche qui il fenomeno è generale e trasversale…conosce diverse manifestazioni concrete, quali, ad esempio, la motivazione semplificata oppure la motivazione *per relationem*; ed è sorretto da proclamate esigenze semplificatorie e acceleratorie, intese a “destrutturare” la motivazione dei provvedimenti decisori di merito. È come se le ragioni pratiche di un particolare modo di intendere il principio di buon andamento e il principio di efficienza (anche della giustizia) avessero la meglio sulle molteplici istanze alla base dell’obbligo di motivazione – prima tra tutte la funzione di garanzia e di trasparenza”. [↑](#footnote-ref-28)
29. M. RAMAJOLI, *Il declino della decisione motivata*, in *Dir. proc. Amm*., fasc. 3, 1 settembre 2017, p. 894 e s. L’Autrice afferma che “utilizzare il modello motivazionale semplificato in materie complesse rischia paradossalmente di moltiplicare il contenzioso; ciò proprio in ragione della semplificazione della decisione, che porta il soggetto soccombente a promuovere ulteriori gradi di giudizio, in quanto insoddisfatto anche a causa della scarna motivazione in ordine alle ragioni di rigetto del suo ricorso”. [↑](#footnote-ref-29)
30. F. CAPORALE, *Le ambiguità della sentenza semplificata tra modello redazionale e strumento di accelerazione del processo amministrativo*, in *Dir. Proc. Amm*., fasc. 2, 1 giugno 2018, p. 606. [↑](#footnote-ref-30)
31. F. PATRONI GRIFFI, *Il metodo di decisione del giudice amministrativo*, Relazione al convegno su “*La sentenza amministrativa ingiusta e i suoi rimedi*, Castello di Modanella, Siena, 19 e 20 maggio 2017 evidenzia che “la sentenza contiene, in aggiunta alla risoluzione della controversia e alla regolazione del rapporto in sede di esecuzione/ottemperanza, un’indicazione all’Amministrazione su come comportarsi nei casi futuri analoghi…Il giudice dunque, risolvendo una controversia, il più delle volte enuclea dal caso una *regula iuris* che l’Amministrazione tende a osservare, per evitare di incorrere ripetutamente in un sindacato negativo dell’esercizio di quel potere tipico. Si evidenzia che il Presidente del Consiglio di Stato, F. PATRONI GRIFFI, nella *Relazione sull’attività della giustizia amministrativa e discorso di insediamento,* 2019, paragrafo 1.4.1., p. 15, ha sottolineato l’importanza della nuova dimensione del tradizionale “ruolo di indirizzo” del giudice amministrativo nei confronti della pubblica amministrazione, evidenziando che “la mancanza di regole legislative chiare e stabili spinge, sempre più spesso, l’amministrazione ad applicare non più un “indirizzo”, ma una vera e propria “regola” giurisprudenziale…il giudice, nel decidere un caso, pone all’amministrazione una regola di comportamento che vale per quel caso, ma che può – anzi, deve – valere per futuri casi simili”; sul punto anche F. PATRONI GRIFFI, *Forma e contenuto della sentenza amministrativa*, in *Dir. Proc. Amm*., fasc. 1, 2015, p. 17; C. CALABRÒ, *Il giudizio di ottemperanza*, in *Studi per il centocinquantenario del Consiglio di Stato*, Roma, 1981, III, 2022 osservava che “V’è, invero, da tenere presente che il potere del giudice amministrativo nei confronti dell’Amministrazione non si esaurisce nel potere di annullamento, il quale non può essere fine a se stesso. La sentenza amministrativa ha infatti due facce. La prima, cioè l’effetto annullatore, è rivolto al passato, vale a dire all’azione amministrativa invalida che viene tolta di mezzo. La seconda è rivolta all’azione amministrativa futura. A questa si appuntano gli effetti preclusivi della sentenza amministrativa. “Che l’Amministrazione non deve poter ripetere gli stessi vizi non deriva dall’effetto di annullamento”, ma da questa ulteriore funzione del giudizio e della sentenza amministrativa. Sempre all’azione futura si rivolge la funzione orientatrice della sentenza amministrativa, che è quella che maggiormente la caratterizza…L’annullamento è la breccia attraverso la quale la funzione esemplare e orientatrice della sentenza amministrativa penetra nelle linee di azione dell’Amministrazione”. Sulla distinzione tra funzione endoprocessuale e extraprocessuale della motivazione della sentenza e sulla funzione di guida delle Pubbliche Amministrazioni della motivazione della sentenza anche A. CLINI, *La forma semplificata della sentenza nel “giusto processo amministrativo*”, Padova, 2009, 260. [↑](#footnote-ref-31)
32. G. BARBAGALLO, *Stile e motivazione delle decisioni del Consiglio di Stato*, in G. PALEOLOGO (a cura di) *I Consigli di Stato di Francia e d’Italia*, Milano, 1998, p. 256 sottolineava che “un pubblico colto di non esperti, leggendo una buona parte delle decisioni del Consiglio di Stato, dovrebbe essere in grado di capire la questione, la soluzione e le ragioni di essa”. Sulla funzione extraprocessuale della motivazione della sentenza anche F. PATRONI GRIFFI, *Forma e contenuto della sentenza amministrativa*, in *Dir. Proc. Amm*., fasc. 1, 2015, p. 17; P. CIRILLO, *Dovere di motivazione e sinteticità degli atti*, in *Diritto processuale amministrativo*, G.P. CIRILLO (a cura di), Utet, 2017, p. 38; M. TARUFFO, *La fisionomia della sentenza in Italia*, in Aa. Vv., *La sentenza in Europa. Metodo, tecnica e stile,* Padova, 1988, p. 189. Nel testo si legge: “In questa prospettiva emerge la funzione extraprocessuale che l’art. 111 assegna alla motivazione della sentenza: essa consiste nell’assicurare la controllabilità sul modo in cui gli organi giurisdizionali esercitano il potere che è loro attribuito, nell’ambito di un più generale principio di controllabilità che caratterizza la nozione moderna dello Stato di diritto”; E. MAURO, *Perplessità sulla motivazione succinta*, in *Dir. e proc. Amm*., 2010, p. 526. [↑](#footnote-ref-32)
33. F. PATRONI GRIFFI, *La sentenza amministrativa*, in S. CASSESE, *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, Tomo IV, *Il processo amministrativo*, Milano, 2000, p. 3403; M. A SANDULLI, *Il tempo del processo come bene della vita*, Relazione al 60° Convegno di Studi di Scienza Amministrative – Varenna 2014, p. 37. [↑](#footnote-ref-33)
34. A. CLINI, *La forma semplificata della sentenza nel “giusto processo amministrativo*”, Padova, 2009, 38. L’Autore sottolinea a tale proposito che “La motivazione risulta…strumento di verifica anche della collocazione *super partes* del giudicante, oltre che – evidentemente – della correttezza giuridica delle argomentazioni in essa contenute. Il richiamo allo *status* neutrale dell’organo giudiziario pare particolarmente delicato laddove ricorra l’incrocio processuale del rito speciale con l’adozione di una decisione semplificata”. [↑](#footnote-ref-34)
35. M. TARUFFO, *La fisionomia della sentenza in Italia*, in Aa. Vv., *La sentenza in Europa. Metodo, tecnica e stile,* Padova, 1988, p. 190 richiamato anche da A. CLINI, *La forma semplificata della sentenza nel “giusto processo amministrativo*”, Padova, 2009, p. 262. [↑](#footnote-ref-35)
36. M. A SANDULLI, *Il tempo del processo come bene della vita*, Relazione al 60° Convegno di Studi di Scienza Amministrative – Varenna 2014, p. 23. [↑](#footnote-ref-36)
37. Anche l’art. 88 del c.p.a. prevede che la sentenza debba contenere la concisa esposizione dei motivi in fatto e in diritto della decisione “anche con rinvio a precedenti cui intende conformarsi”. [↑](#footnote-ref-37)
38. Cons. Stato, Ad. Plen., 27 aprile 2015, n. 5, punto 9.3.4.1., in [*www.giustizia-amministrativa.it*](http://www.giustizia-amministrativa.it). Già in precedenza, il Consiglio di Stato aveva evidenziato che nella sentenza in forma semplificata la motivazione deve informarsi a criteri redazionali di sintesi argomentativa e che ciò farebbe recedere la necessità di una motivazione che, in modo meccanico e pedissequo, assuma partitamente a riferimento ogni molteplice ed articolata deduzioni di parte (Cons. Stato, sez. III, 13 maggio 2014, n. 2455). [↑](#footnote-ref-38)
39. A. CLINI, *La forma semplificata della sentenza nel “giusto” processo amministrativo*, Padova, 2009, p. 271. L’Autore evidenzia che “ben può, dunque, il giudice apportare tutte le semplificazioni previste dall’art. 26 l. Tar, alla struttura del proprio iter logico-giuridico, nella misura in cui il ridotto contenuto argomentativo sia funzionalmente adeguato al connotato decisorio, rivolto a definire l’intero rapporto giuridico conteso”. [↑](#footnote-ref-39)
40. Sul richiamo al precedente conforme: N. SAITTA, *Sistema di Giustizia Amministrativa*, Milano, 2011, 279 il quale sostiene che “Appare naturale ritenere che non di un qualsiasi precedente possa e debba trattarsi, né di una…rondine solitaria che in quanto tale, specie se riguardante una singola fattispecie contenziosa, soprattutto di fresca insorgenza, non giustifica che la si consideri come prova certa di una sopraggiunta…primavera. Dovrà pur sempre trattarsi, se non di un vero e proprio indirizzo giurisprudenziale consolidato e pacifico – occorrendo a tal fine il …volo di un intero stormo – di una pronuncia che abbia già affrontato e risolto una questione identica e non soltanto simile, dato che in tal caso sarebbe pur sempre necessaria una valutazione comparata, con la conseguente descrizione in motivazione degli elementi di somiglianza, con l’ovvio snaturamento delle caratteristiche di celerità proprie di questo speciale tipo di sentenza”; N. PAOLANTONIO, *I riti processuali,* in *Giustizia Amministrativa*, a cura di F. G SCOCA, Torino, 2017, p. 510. L’Autore sostiene che tale riferimento non presupponga la preesistenza di orientamenti giurisprudenziali consolidati “la conformità del precedente al *decisum*, infatti, costituisce elemento di completezza del discorso giustificativo proprio della motivazione: anche un orientamento giurisprudenziale minoritario o isolato può costituire un presupposto idoneo a giustificare la forma semplificata della decisione, a condizione, sempre, che il richiamo a esso operato sia idoneo a esibire le ragioni alla stregua delle quali il ricorso sia apparso al giudice “manifestamente” idoneo ad essere deciso secondo l’esito consacrato in sentenza”. Sul valore del precedente nel processo amministrativo si richiama F. SAITTA, *Valore del precedente giudiziale e certezza del diritto nel processo amministrativo del terzo millennio*, in *Dir. amm*, 2005, p. 585 e s. L’Autore evidenzia che “non può negarsi che l’uniformarsi pedissequamente ai precedenti più che a privilegiare la stabilità rispetto al cambiamento, comporta il rischio di “fossilizzare” la giurisprudenza…non vogliamo certo predicare un uso del precedente inteso a favorire una giurisprudenza statica e conservatrice, bensì semplicemente sostenere che, anche senza costringere il giudice ad operazioni meccaniche che mortificherebbero il suo impegno intellettuale una maggiore attenzione al precedente, lungi dal precludere la necessaria dinamicità della giurisprudenza, può consentire di porre un giusto limite alla discrezionalità interpretativa, facendo in modo che l’indagine sul testo sia vincolata a criteri di valutazione oggettivi e conoscibili in anticipo da parte dei consociati…il riconoscimento di un certo grado di impegnatività ai precedenti giudiziali costituiti da una giurisprudenza consolidata rappresenta una condizione necessaria per contenere entro limiti accettabili l’ormai inesorabile logoramento del principio di certezza del diritto…torniamo a ribadire l’importanza del precedente giudiziale, ritenendo insito nella natura delle cose che i giudici debbano restare nel solco dei precedenti ove non riscontrino motivi adeguati per discostarsene, contribuendo così a realizzare quel minimum di certezza che appare coessenziale all’idea stessa di ordinamento…possiamo bene dire che il riferimento ai precedenti risulta indispensabile per assicurare quella minima prevedibilità delle decisioni giudiziarie senza la quale verrebbe messa in discussione la loro stessa razionalità”. Sul valore del precedente si richiama altresì A. PAJNO, *Nomofilachia e giustizia amministrativa*, in *Riv. It. di Dir. pubbl. com*., fasc. 2, 2015, p. 345; C. LAMBERTI, *Stare decisis, nomofilachia e supremazia nel diritto amministrativo*, in *Giur.It*., 2013, p. 976 e s.; R. CAPONIGRO, *La giurisprudenza dell’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato nel sistema delle fonti*, in *Federalismi.it*, n.2/2017 nonché le relazioni di M. CARTABIA, *Valore del precedente e Corte costituzionale*, A. TRAVI, *Valore del precedente nella giurisdizione amministrativa*, A. LAMORGESE, *L’interpretazione creativa e il valore del precedente nella giurisdizione ordinaria*, in *Principio di ragionevolezza delle decisioni giurisdizionali e diritto alla sicurezza giuridica*, F. FRANCARIO e M.A. SANDULLI (a cura di), Napoli, 2017. [↑](#footnote-ref-40)
41. R. DE NICTOLIS, *Le sentenze del giudice amministrativo in forma semplificata. Tra mito e realtà*, relazione al convegno del 5 maggio 2017 “*Concisione e sobrietà” negli atti giudiziari*, in *www. giustizia-amministrativa.it*. [↑](#footnote-ref-41)
42. M. NIGRO, *Il giudice amministrativo signore della prova*, in *Studi in memoria di Andrea Torrente*, Milano, Giuffré, 1968, II, 780-781. L’Autore evidenziava che ““…esso giudice è uno dei produttori del diritto amministrativo, anzi il più importante: produzione che è un’opera delicata di estrazione della regola giuridica delle particolarità stesse del fatto e di continuo collaudo di tale regola attraverso le mutevoli fattispecie dell’esperienza amministrativa…il fatto è non solo l’occasione, ma anche la misura, sia sotto il profilo soggettivo che sotto il profilo oggettivo, della regola: un compito siffatto evidentemente non può venire esplicato che da un giudice che si assicuri, nei limiti del principio della domanda, un’ampia libertà di ricostruzione dei fatti”. [↑](#footnote-ref-42)
43. F. PATRONI GRIFFI, *Il metodo di decisione del giudice amministrativo*, Relazione al convegno su “*La sentenza amministrativa ingiusta e i suoi rimedi,* Castello di Modanella, Siena, 19 e 20 maggio 2017. [↑](#footnote-ref-43)
44. M. NIGRO, *Giustizia Amministrativa*, Bologna, 1976, p. 317 il quale evidenzia altresì che “la considerazione unitaria dei motivi di ricorso è uno strumento essenziale (sia) per far risaltare nella sua interezza l’episodio di vita da cui nasce la pretesa del ricorrente…”. Per un approfondimento della tematica S. PATTI, *Prima lezione*, *La “costruzione” del fatto nel processo*, in P.RESCIGNO, S. PATTI, *La genesi della sentenza*, Bologna, 2016. [↑](#footnote-ref-44)
45. R. DE NICTOLIS, *Le sentenze del giudice amministrativo in forma semplificata. Tra mito e realtà*, relazione al convegno del 5 maggio 2017 “*Concisione e sobrietà” negli atti giudiziari,* in *www.giustizia-amministrativa.it*. Sull’importanza dell’esposizione del fatto anche E. STICCHI DAMIANI, *La sentenza in forma semplificata*, in *Foro amm. CDS*, 2008, p. 2857 e s. L’Autore sostiene che l’esposizione degli elementi di fatto, per le sentenze che esauriscono la propria motivazione nel richiamo ad un precedente conforme, è essenziale per offrire al destinatario della decisione la possibilità di sindacare l’effettiva identità delle cause suscettibili di analoga definizione. [↑](#footnote-ref-45)
46. Cass. sez. lavoro, 17 dicembre 2001, n. 15949 in *Giust. civ. Mass*. 2001, p. 2172*.* Più di recente, Cass. Sez. VI, 3 luglio 2018, n. 17403. Nella sentenza si legge “Peraltro, non si è mancato di sottolineare che la motivazione "*per relationem*" ad un precedente giurisprudenziale di legittimità esime il giudice dallo sviluppare proprie argomentazioni giuridiche, ma il percorso argomentativo deve comunque consentire di comprendere la fattispecie concreta, l'autonomia del processo deliberativo compiuto e la riconducibilità dei fatti esaminati al principio di diritto richiamato, dovendosi ritenere, in difetto di tali requisiti minimi, la totale carenza di motivazione e la conseguente nullità del provvedimento…”. [↑](#footnote-ref-46)
47. Sul punto F. PATRONI GRIFFI, *Forma e contenuto della sentenza amministrativa*, in *Dir. Proc. Amm*., fasc. 1, 2015, p. 17 e ss. Il Presidente del Consiglio di Stato è chiaro nell’evidenziare che “la sentenza breve non può tradursi in un’omessa pronuncia o in una tutela semipiena”. [↑](#footnote-ref-47)
48. F. CARNELUTTI, *Appunti sulla motivazione*, in *Riv. dir. proc*., 1951, II, p. 89. L’Autore affermava “il giudizio ha carattere inventivo e il sillogismo, invece, serve alla dimostrazione; e che dall’altra parte, la struttura del giudizio è semplice mentre quella del sillogismo è complessa. Probabilmente, è vero che regole si danno per dimostrare, non per giudicare. Il sillogismo soltanto, non il giudizio è razionale. Che dunque, una sentenza debba essere motivata vuol dire che il giudizio deve essere verificato; e il mezzo della verificazione è il sillogismo”. Sul punto anche F. PATRONI GRIFFI, *La sentenza amministrativa*, in S. CASSESE*, Trattato di diritto amministrativo*, *Diritto amministrativo speciale*, Tomo IV, *Il processo amministrativo*, Milano, 2000, p. 3402 “la motivazione costituisce la razionale giustificazione della decisione presa: essa è la “prova logica per controllare al lume della ragione la bontà di una decisione scaturita dal sentimento: è la razionalizzazione del senso di giustizia”; M. A SANDULLI, *Il tempo del processo come bene della vita*, Relazione al 60° Convegno di Studi di Scienza Amministrative – Varenna 2014, p. 38. [↑](#footnote-ref-48)
49. S. TARULLO, *Il giusto processo amministrativo*, Milano, 2004, p. 638 e ss. che richiama G.B. VERBARI, *Principi di diritto processuale amministrativo*, Milano, 2000. Nel testo si legge “Per tale via si perviene ad affermare che “la motivazione…sta al provvedimento giurisdizionale come la soluzione del problema sta al problema”. [↑](#footnote-ref-49)
50. P. CALAMANDREI, *Elogio dei giudici scritto da un avvocato*, 1989, Ponte alle Grazie, p. 169. [↑](#footnote-ref-50)
51. Cons. Stato, Ad. Plen., 27 aprile 2015, n. 5 in *www.giustizia-amministrativa.it*. [↑](#footnote-ref-51)
52. Sul punto anche A. CLINI, *La forma semplificata della sentenza nel “giusto” processo amministrativo*, Padova, 2009, p. 271; A. TRAVI, *Lezioni di Giustizia amministrativa*, Torino, 2018, p. 278. L’Autore evidenzia che “La previsione di una motivazione sintetica incide sull’ampiezza delle argomentazioni del giudice, ma non toglie nulla all’esigenza della loro adeguatezza rispetto alla domanda e alla decisione”; N. PAOLANTONIO, *I riti processuali,* in *Giustizia Amministrativa*, a cura di F. G. SCOCA, Torino, 2017, p. 509 secondo il quale “la conformazione degli interessi stabilita dal contenuto precettivo della sentenza, cioè, deve essere sempre adeguatamente giustificato sulla base di un discorso non solo manifesto, ma anche esaustivo e comprensibile, rimanendo altrimenti frustrata l’esigenza di tutela dell’interesse sostanziale delle parti, realizzabile solo attraverso una rigorosa determinazione, nella motivazione della sentenza degli elementi e delle qualificazioni che hanno formato oggetto dell’accertamento giudiziale”. In giurisprudenza Cons. Stato, Sez. V, 8 settembre 2003, n. 5032 il quale evidenzia che “…la Corte Costituzionale (cfr. Corte Cost., 10 novembre 1999, n. 427) ha già affermato che 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…” e Cons. Stato, Sez. V, 26 gennaio 2001, n. 268. [↑](#footnote-ref-52)
53. P. CIRILLO, *Dovere di motivazione e sinteticità degli atti*, relazione introduttiva al corso di aggiornamento organizzato dall’Ufficio studi per i nuovi vincitori del concorso al Consiglio di Stato e al Tar, Palazzo Spada 26 marzo 2012. [↑](#footnote-ref-53)
54. M. A SANDULLI, *Il tempo del processo come bene della vita*, Relazione al 60° Convegno di Studi di Scienza Amministrative – Varenna 2014, p. 38. [↑](#footnote-ref-54)
55. S. TARULLO, *Il giusto processo amministrativo*, Milano, 2004, p. 640. [↑](#footnote-ref-55)
56. S. TARULLO, *Il giusto processo amministrativo*, Milano, 2004, p. 645 e 646. [↑](#footnote-ref-56)
57. R. DE NICTOLIS, *Le sentenze del giudice amministrativo in forma semplificata. Tra mito e realtà*, relazione al convegno del 5 maggio 2017 “*Concisione e sobrietà” negli atti giudiziari,* in *www.giustizia-amministrativa.it.* [↑](#footnote-ref-57)
58. Sull’intelligenza artificiale nel processo si richiama il recente saggio di C. CASTELLI, D. PIANA, *Giusto processo e intelligenza artificiale*, Maggioli, aprile 2019. Nell’interessante saggio si riportano gli esiti dei lavori della XIII Assemblea nazionale degli osservatori sulla giustizia civile, il cui report del Gruppo 1 è titolato “Prevedibilità, predittività e umanità del giudicare”. Interessante sul punto anche F. PATRONI GRIFFI, *La decisione robotica e il giudice amministrativo*, intervento al Convegno “*Decisione robotica*” organizzato nell’ambito dei seminari “Leibniz” per la teoria e la logica del diritto – Roma, Accademia dei Lincei, 5 luglio 2018. Il Presidente del Consiglio di Stato distingue due problematiche: quella del giudice che valuta la legittimità di azioni amministrative robotizzate e quella proprio del robot che “decide” per il giudice. Per quanto riguarda la prima questione si richiama la recente ed interessante sentenza del Consiglio di Stato, 8 aprile 2019, n. 2270. Sotto il profilo normativo si cita l’importante disposizione contenuta nel decreto legislativo n. 51 del 18 maggio 2018 ““Attuazione della [direttiva (UE) 2016/680](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=11&idDocMaster=5002119&idUnitaDoc=30042296&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativa alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la [decisione quadro 2008/977/GAI](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=11&idDocMaster=189081&idUnitaDoc=1043180&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true) del Consiglio” (art. 8) “Sono vietate le decisioni basate unicamente su un trattamento automatizzato, compresa la profilazione, che producono effetti negativi nei confronti dell'interessato, salvo che siano autorizzate dal diritto dell'Unione europea o da specifiche disposizioni di legge. 2. Le disposizioni di legge devono prevedere garanzie adeguate per i diritti e le libertà dell'interessato. In ogni caso è garantito il diritto di ottenere l'intervento umano da parte del titolare del trattamento”. Sulla sostituzione del giudice con apparecchiature informatiche si richiama l’interessante romanzo di J. CHARPENTIER, *Justice Machines*, *Racconto di fantascienza giudiziaria*, (a cura di) Guido Vitiello, liberilibri, 2015. [↑](#footnote-ref-58)
59. G. CANZIO, *Il dubbio e la legge*, in [*https://www.penalecontemporaneo.it*](https://www.penalecontemporaneo.it). L’Autore si domanda “Si è forse agli inizi di uno sconvolgente (e però non auspicabile) mutamento di paradigma della struttura e della funzione della giurisdizione? A fronte della complessità tecnica, dei tempi e dei costi delle faticose operazioni giudiziali ricostruttive del fatto, la postmodernità metterà in crisi l’equità, l’efficacia e le garanzie del modello proprio del razionalismo critico, oppure resterà ben salda e vitale l’arte del giudicare “*reasoning under uncertainty*”, seppure “*by probabilities*?”. [↑](#footnote-ref-59)