

Il Processo Amministrativo Regole, Novità, Insidie:

Un riepilogo operativo a uso degli avvocati

Lezione del 28.10.2024, Ore 15-18

Lo svolgimento del giudizio: istanze e incidenti processuali. Istruttoria. Udienze.

Smaltimento, verifica interesse.

Oggetto dell'intervento: Smaltimento, verifica interesse (artt. 81-85 c.p.a.)

A) Udienza di smaltimento

Per quanto riguarda le udienze di smaltimento, intanto, vorrei segnalare, perché forse non tutti lo sanno, che uno degli obiettivi principali della giustizia amministrativa, anche per gli indirizzi presenti nel Piano di ripresa e resilienza, è proprio lo smaltimento dell'arretrato.

L'articolo 17, comma 5, del decreto legge n. 80 del 2021 richiede, infatti, al Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa di programmare udienze ulteriori oltre a quelle a tale specifico già previste, udienze che peraltro si svolgono esclusivamente da remoto ed alle quali i magistrati partecipano solo su base volontaria,

La Giustizia Amministrativa, in particolare, ha previsto, proprio per raggiungere l'obiettivo prefissato, un rafforzamento degli Uffici per il processo (d'ora in poi, UpP) negli otto Uffici giudiziari, nei quali era maggiore l'arretrato pendente al 31 dicembre 2019.

Gli Uffici giudiziari nei quali è rafforzato l'UpP sono indicati dall'articolo 12 del citato d.l. n. 80/21 e sono:

- Sezioni II, III, IV, V, VI e VII del Consiglio di Stato;
- Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma;
- Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sede di Milano;
- Tribunale amministrativo regionale per il Veneto;
- Tribunale amministrativo regionale per la Campania, sede di Napoli;
- Tribunale amministrativo regionale per la Campania, sezione staccata di Salerno;

- Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sede di Palermo;
- Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania.

Il funzionamento e i compiti dell'Ufficio per il processo, sono identificati e regolamentati da delle linee guida, adottate con decreto del Presidente del Consiglio di Stato sentito il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa.

Tali linee guida, all'art. 17, stabiliscono che:

- il rito non si può applicare alle controversie disciplinate dagli artt. da 112 a 117 c.p.a. e, pertanto, non può riguardare le liti per l'ottemperanza, quelle per l'accesso e quelle contro il silenzio inadempiuto;
- le udienze si svolgono da remoto e in camera di consiglio.
- nonostante il rito consiliare, a queste liti non si applica l'art. 87, comma 3, c.p.a., salvo che per l'ultimo periodo di tale disposizione;
- le parti possono chiedere di essere sentite in udienza (art. 87, comma 3, ultimo periodo, cit.), non vale invece la dimidiazione dei termini per i depositi;
- da ultimo, ed è questa la novità, è prevista la cooperazione dell'Ufficio del processo. Si determina quindi uno strumento organizzativo destinato a impattare in via ordinaria, e quindi, se si vuole, anche in termini di sistema, sulle dinamiche del processo amministrativo.

D'altra parte, viene introdotto un elemento di collegamento stabile tra l'attività svolta dall'Ufficio per il processo, la tempistica di fissazione delle udienze e le modalità processuali di definizione dei ricorsi, e ciò deriva dall'inserimento nel codice del processo amministrativo dell'articolo 72 bis ad opera dell'articolo 17, comma 7, del decreto legge n. 81 del 2021.

Nello specifico, esso concerne i ricorsi (ritenuti) suscettibili di immediata definizione, decisi in camera di consiglio, senza possibilità alcuna di chiedere rinvio se non per eccezionali motivi, e con la facoltà di depositare memorie e documenti fino a due giorni liberi prima della camera di consiglio.

Così, alla velocizzazione della decisione si correla una più ridotta articolazione del contraddittorio processuale, che sembrerebbe potere essere recuperato solo quando la causa non sia definibile in rito.

L'articolo 72 bis, sebbene mantenga il potere di fissazione dell'udienza in capo al Presidente, dice pure che ciò avviene anche a seguito della segnalazione dell'Ufficio per il processo.

Nello specifico, l'Ufficio per il processo è chiamato a valutare quotidianamente i ricorsi introitati, prima di tutto al fine di accertare la sussistenza di profili che rendono possibile la immediata definizione degli stessi in quanto: presentano *prima facie* un **vizio in rito rilevabile d'ufficio dal Collegio, ovvero reiterano questioni affrontate dall'ufficio con giurisprudenza consolidata.**

Come si è già indicato, peraltro, tale verifica si estende anche ai ricorsi già pendenti.

In termini generali, posto che la conseguenza della segnalazione dell'Ufficio per il processo rispetto ad una eventuale fissazione dell'udienza che il Presidente dispone a seguito di questa stessa segnalazione è quella di una decisione che si produce ai sensi dell'articolo 72 bis, e quindi, come si è detto, con uno sviluppo del contraddittorio in linea di principio diverso dalle modalità ordinarie.

Viene naturale chiedersi quanto ciò potrà condizionare la qualità del prodotto giurisdizionale finale, ancorché eventualmente reso con modalità più celeri.

Una pronuncia giusta, e tanto più una sentenza, è anche quella che si determina nell'ambito di un contraddittorio adeguato tra le parti e, non sempre, e comunque non certamente, alla velocità nell'esercizio della giurisdizione corrisponde una effettiva tutela di diritti e interessi.

D'altra parte, sebbene la descritta innovazione nell'organizzazione del lavoro giudiziario, per come in particolare correlata alle novità introdotte del codice del processo amministrativo, sia ancora troppo recente per avere disponibili dati empirici sui quali fondare riflessioni in tal senso più approfondite, rimane da verificare quanto la segnalazione dell'ufficio per il processo non condiziona in termini irreversibili la

decisione del Collegio chiamato a pronunciarsi sul merito del ricorso in camera di consiglio.

Vero è che l'isonomia del processo non ne rimane definitivamente condizionata, e che il contraddittorio potrebbe potenzialmente riespandersi con le forme consuete (tuttavia, ai sensi dell'art. 72 bis, co. 2, solo nel caso in cui la causa non possa essere definita in rito), ma resta comunque incombente il rischio pratico di una decisione che nella sostanza potrebbe determinarsi fuori dalla sede processuale, dunque con minori possibilità per i difensori delle parti di incidere concretamente sui suoi esiti

I ricorsi “segnalati” dall'Ufficio del processo vengono in ogni caso definiti con sentenza in forma semplificata, e ciò anche quando la decisione non è (più) adottata in camera di consiglio (Cfr. art. 72 bis c.p.a., co. 2. – secondo cui *“Se è possibile definire la causa in rito, in mancanza di eccezioni delle parti, il collegio sottopone la relativa questione alle parti presenti. Nei casi di particolare complessità della questione sollevata, il collegio, con ordinanza, assegna un termine non superiore a venti giorni per il deposito di memorie. La causa è decisa alla scadenza del termine, senza che sia necessario convocare un'ulteriore camera di consiglio. Se la causa non è definibile in rito, il collegio con ordinanza fissa la data dell'udienza pubblica. In ogni caso la decisione è adottata con sentenza in forma semplificata”*).

Si aggiunge dunque, tra le altre, una ulteriore ipotesi di sentenza in forma semplificata al di là della previsione generale di cui all'articolo 74 del codice del processo amministrativo

La motivazione del provvedimento giurisdizionale finale, per ciò, perde consistenza, potendosi peraltro riassumere in riferimenti sintetici alle questioni di fatto o di diritto considerate risolutive.

Tuttavia, mentre questa modalità di esternazione della decisione vorrebbe corrispondere a una logica di efficienza (*Circostanza che può tuttavia anche essere posta in discussione. Infatti, sebbene la “motivazione semplificata” della sentenza possa essere intesa quale strumento di accelerazione del processo, e quindi come corrispondente ai canoni dell'efficienza, potrebbe tuttavia determinarsi il paradosso*

chela stessa funzioni come un moltiplicatore del contenzioso, posto che proprio la semplificazione della motivazione (insufficiente e per nulla soddisfacente) potrebbe spingere la parte soccombente a promuovere ulteriori gradi di giudizio), proporre un alleggerimento dell'obbligo di motivazione delle sentenze che sarà di proporzioni tantopiù ampie quanto più verranno effettivamente realizzate le condizioni per lo smaltimento dell'arretrato, rischia di depotenziare per un largo numero di decisioni quell'elemento di razionalizzazione che, mediante lo strumento della motivazione, restituisce alla giurisdizione un momento di legittimazione che si correla alla trasparenza dello sviluppo dei suoi processi decisionali

La questione, in realtà, assume anche risvolti più pratici. Semplificare l'esternazione della decisione come metodo rischia infatti di creare confusione, perché non determina validi punti di riferimento sui quali parametrare le decisioni future.

Ed è proprio nel rapporto tra estrinsecazione della motivazione, forma della decisione e correlazione tra decisioni passate e future, che possono essere criticamente valutate le linee guida nel momento in cui riconducono la possibilità di immediata definizione del caso alla presenza di profili che *reiterano questioni affrontate dall'ufficio con giurisprudenza consolidata* (Cfr. Linee guida per lo smaltimento dell'arretrato nella giustizia amministrativa, art. 3, lett. a).

Ora, per un verso vi è un evidente scollamento tra la disposizione legislativa su cui la decisione deve conformarsi in punto di motivazione, che pone riferimento al precedente e non alla giurisprudenza, e la fonte diversa da quella primaria che organizza l'attività della giustizia amministrativa ai fini dello smaltimento dell'arretrato

Sembrerebbe per ciò esservi contrasto tra l'art. 72 bis del c.p.a., e il conseguente richiamo all'art. 74 c.p.a. (dove si pone riferimento a un precedente conforme), e la previsione presente all'art. 3, lett. a) delle Linee guida per lo smaltimento dell'arretrato nella giustizia amministrativa (dove si pone riferimento la giurisprudenza consolidata). Sarebbe quindi stato forse più utile fare riferimento nelle linee guida al precedente piuttosto che alla giurisprudenza.

Questo perché il precedente trova identificazione nel fatto o, meglio, in determinate circostanze fattuali rilevanti.

La ricongiunzione tra efficienza e certezza, poi, avrebbe dovuto forse suggerire, e in effetti suggerisce, un puntuale riferimento ai precedenti dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, la cui funzione è proprio quella di stabilizzare il momento giurisdizionale dell'applicazione giuridica fornendo parametri di riferimento certi sui quali fondare le decisioni future, di modo che queste siano non solo più agevolmente rese ma anche complessivamente caratterizzate da un maggiore grado di uniformità.

Ancora, tra le altre attività di "segnalazione" attribuite all'Ufficio per il processo rientrano quelle relative alla necessità di integrare il contraddittorio, di sospendere o interrompere il giudizio ovvero di acquisire documentazione istruttoria.

Soprattutto quest'ultimo aspetto, però, alimenta più di una perplessità.

Come noto, nell'ambito del processo amministrativo la sostanziale assenza di preclusioni spinge le parti a postergare le richieste istruttorie più avanti nel giudizio, e del resto, soprattutto laddove non sia richiesta una qualche misura cautelare, non è nemmeno detto che la controparte o i controinteressati si siano già costituiti nel momento in cui l'Ufficio per il processo verificherà il ricorso (non appena) introitato, e dunque lo stesso quadro fattuale su cui la potenziale istruttoria si fonda potrebbe risultare incompleto.

Sempre all'insegna del collegamento tra organizzazione della giustizia e attività giurisdizionale, all'Ufficio del processo sono attribuiti vari altri compiti, comunque indicati all'interno della "Linee guida per lo smaltimento dell'arretrato".

Tra questi possono segnalarsi l'analisi delle pendenze e dei flussi delle sopravvenienze, l'organizzazione delle udienze, l'assistenza ai Magistrati nelle attività preparatorie relative ai provvedimenti giurisdizionali (attività che include le ricerche di giurisprudenza, di legislazione e di dottrina), la identificazione dei contrasti giurisprudenziali, attuali come potenziali.

L'Ufficio per il processo, infine, svolge ogni altro compito utile al perseguimento del primario obiettivo di smaltimento dell'arretrato, sicché l'attività conseguente è

finalisticamente e non contenutisticamente determinata; però, ancorché tali attività possano per lo più manifestare un contenuto (prettamente) materiale, diverrà importante verificarne l'incidenza effettiva rispetto all'esercizio della giurisdizione, sia al fine di considerarne l'utilità, ma anche per valutare la permanenza di una reale autonomia della giurisdizione.

Infine, merita di essere messo in rilievo, perché anch'esso collegato con le udienze di smaltimento, quanto è previsto dall'art. 17, d.l. 9 giugno 2021, secondo il quale “ferme restando le udienze straordinarie annualmente individuate dal Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa ai sensi dell'articolo 16, comma 1, delle norme di attuazione del codice del processo amministrativo, di cui all'allegato 2 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, al fine della trattazione dei procedimenti di cui all'articolo 11, comma 1, del presente decreto, sono programmate dal Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa ulteriori udienze straordinarie, in un numero necessario e sufficiente al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi stabiliti, per la Giustizia amministrativa, dal PNRR.

A tal fine, il Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa aggiorna il numero di affari da assegnare al presidente del collegio e ai magistrati componenti dei collegi”. La disposizione si segnala per la partecipazione diretta del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa alla programmazione delle udienze dei giudici amministrativi e addirittura alla determinazione del numero di affari da assegnare ai singoli magistrati.

Premesso che il richiamo all'art. 16 delle disposizioni di attuazione del codice di rito appare, quanto meno, improprio (l'art. 16 non prevede, infatti, nessuna preesistente competenza del Consiglio di Presidenza in tal senso), la disposizione pare oltre modo inopportuna perché, per ragioni di indipendenza dei giudicanti, l'organo di autogoverno della magistratura amministrativa – che è in gran parte elettivo e che è composto anche da laici designati dalle Camere – non dovrebbe poter partecipare, neppure indirettamente, allo svolgimento delle funzioni giurisdizionali e alle competenze che, altrimenti, sarebbero proprie dei Presidenti dei singoli collegi. Come

per gli assistenti di curia, vale anche qui ripetere che è necessario tenere distinti i ruoli e le funzioni, perché su tale distinzione riposano ben precise garanzie.

**** * * *

In definitiva, la nuova disciplina delle Regole Tecniche, che ha introdotto l'obbligo delle udienze da remoto per lo smaltimento ci si chiede se possa servire ben poco a ridurre l'arretrato.

Da un lato, infatti, non è la forma dell'udienza ciò che rallenta i processi.

Per altro verso, non è chiaro se la previsione di dette udienze da remoto e di smaltimento consentiranno di superare i tetti ai carichi di lavoro dei magistrati, che, se permanessero, costituirebbero il vero collo di bottiglia, preclusivo di ogni possibilità di eliminare l'arretrato accumulato.

Sullo sfondo, peraltro, vi è anche il tema dell'ufficio del processo, per il quale si stanno impegnando tante risorse, volte al reclutamento di molti assistenti di curia.

A questi dovrebbe essere preclusa una diretta partecipazione alle decisioni giudiziarie e anche alla semplice stesura dei testi di sentenza, sia pure in conformità a quanto stabilito nelle collegiali camere di consiglio.

È da augurarsi che detto ufficio conservi tale sua ristretta funzione.

Perché, se è vero che una più ampia partecipazione degli assistenti di curia all'attività giurisdizionale potrebbe, effettivamente, contribuire a smaltire l'arretrato (tanto più se ciò avvenisse insieme allo svolgimento di ampie udienze di smaltimento, preliminari a sentenze la cui stesura fosse così risolta), per altro verso esporrebbe a rischi non preventivabili sia in termini di qualità delle pronunce assunte sia, soprattutto, perché l'esercizio della funzione giurisdizionale è collegata a garanzie di un certo rilievo che così verrebbero omesse.

Sembra doversi concludere che, attraverso misure apparentemente marginali, questo periodo covidico stia consegnando interventi sul processo amministrativo che potrebbero sortire conseguenze piuttosto preoccupanti quanto all'indipendenza e alla terzietà del giudice.

Né deve assicurare l'indiscutibile onestà intellettuale di chi poi sarà chiamato ad attuare queste nuove norme, perché le istituzioni non possono reggersi sulla contingente probità degli individui e perché, infine, vale anche a questo proposito quello fu detto della moglie di Cesare.

B) Verifica interesse

La perenzione amministrativa è disciplinata al Titolo VI, precisamente agli articoli 81 e seguenti del Codice del processo amministrativo.

La lettera della norma ha chiarezza lapidaria: *“il ricorso si considera perento se nel corso di un anno non sia compiuto alcun atto di procedura”*.

Il Legislatore amministrativo richiede che il privato che presenti il ricorso, l'atto che tipicamente avvia il contenzioso, dimostri nel corso dello stesso di avere un interesse ancora attuale e concreto a pervenire alla decisione giurisdizionale, e ciò a pena dell'estinzione del processo medesimo.

L'impulso di parte è, infatti, condizione necessitata a pena di estinzione processuale, in linea con la caratterizzazione del contenzioso amministrativo quale 'processo squisitamente di parte'.

La perenzione è dunque configurabile come la sanzione in cui incombe la parte inattiva: definire un processo perento significa ritenerlo estinto.

La presentazione dell'istanza di fissazione entro il primo anno di pendenza del ricorso è condizione indispensabile per evitare la perenzione, non essendo sufficiente a tal fine che nel corso dell'anno sia stato compiuto un qualunque atto del procedimento.

Il combinato disposto degli art. 71 e 81 fa intendere che la presentazione dell'istanza di fissazione, entro il primo anno di pendenza del ricorso, è indispensabile per evitare la perenzione

Detto termine non decorre dalla presentazione dell'istanza di fissazione d'udienza cui al precedente art. 71 comma 1 e finché non si sia provveduto su di essa, salvo quanto previsto dal successivo art. 82; peraltro, se nel corso del giudizio è disposta la

cancellazione della causa dal ruolo, ai sensi del comma 1 del citato art. 71 una delle parti deve chiedere, con apposita istanza, la fissazione di una nuova udienza di discussione. entro il termine massimo di un anno dalla predetta cancellazione della causa dal ruolo.

Nel processo amministrativo la dichiarazione di perenzione costituisce un mero provvedimento estintivo del giudizio, che incide quindi solo sul rapporto processuale tra le parti contrapposte, ma non ha la forza e il valore di cosa giudicata sostanziale tale da rendere definitive, fra i partecipanti al giudizio, le posizioni controverse.

Del resto, quello espresso dal Supremo Collegio è un orientamento consolidato ed ampiamente condiviso da tutta la giurisprudenza amministrativa. A tenore dell'art. 310 c.p.c., l'estinzione del processo non estingue l'azione.

Si può ritenere che tale norma si applichi — in ragione del rinvio esterno di cui all'art. 39 c.p.a. — anche al processo amministrativo, dove l'estinzione processuale è determinata dalla perenzione, ex art. 9 comma 2, l. n. 205 del 2000 (ora art. 81 c.p.a.). Infatti, l'estinzione del processo civile e la perenzione del processo amministrativo sono istituiti in tutto simili, con la differenza che, mentre la perenzione considera il processo nel suo insieme e sanziona l'inattività assoluta delle parti, protrattasi per un certo periodo di tempo, l'estinzione ha riguardo ad atti specifici e alla loro specifica collocazione temporale e sanziona non solo la lunghezza e rilassatezza dei tempi, ma anche il mancato compimento di attività funzionali a una corretta decisione di merito. Non è possibile impugnare con un nuovo gravame un atto amministrativo già gravato con un ricorso dichiarato perento ex art. 81 c.p.a., atteso che l'estinzione, ancorché dipendente da motivi processuali, comporta in ogni caso l'inoppugnabilità del provvedimento.

È “ius receptum” il principio onde la peculiarità dell'istituto della perenzione c.d. quinquennale (art. 82 c. proc. amm.) impone per sua natura che vi sia piena certezza riguardo alla correttezza ed effettività della comunicazione dell'avviso di segreteria da cui dipende il decorso del termine per la riproposizione dell'istanza di fissazione

L'opposizione al decreto di perenzione pronunciato ai sensi dell'art. 82 c.p.a. deve contenere contestazioni sulla regolarità della procedura seguita o altre censure, non potendosi limitare ad esporre la persistenza di interesse alla trattazione della causa e a chiedere la revoca del decreto e la reinscrizione della causa sul ruolo; invece, per l'opposizione al decreto di perenzione pronunciato ai sensi dell'art. 1, comma 1, dell'allegato 3 al c.p.a. è sufficiente il deposito di un atto sottoscritto dalla parte e dal difensore (notificato alle parti) con cui si dichiara la persistenza di interesse alla trattazione della causa per ottenere la revoca del decreto di perenzione e la reinscrizione della causa sul ruolo

Per i ricorsi ultraquinquennali la perenzione si evita presentando istanza di fissazione d'udienza nel termine di 180 giorni di cui all'art. 82 comma 1, c.p.a., senza che possa rilevare, ai fini di evitare la perenzione, la circostanza che prima del compimento del quinquennio e che venisse recapitato il relativo avviso ai sensi e per gli effetti di cui al citato art. 82 c.p.a. fosse stata depositata una istanza di prelievo e/o di fissazione di udienza.

Se, con riferimento alla perenzione ordinaria la domanda di fissazione dell'udienza può essere sottoscritta dal difensore della parte munito di procura, l'art. 82 e l'art. 1 dell'allegato n. 3 del d.lgs. n. 104/2010 richiedono che la domanda di fissazione necessaria ad evitare la perenzione quinquennale sia sottoscritta personalmente dalla parte, per tale dovendosi intendere la parte ritualmente costituita in giudizio. Pertanto, in assenza di procura alla lite conferita dagli eredi dell'originario ricorrente deceduto, la sottoscrizione dell'avvocato non potrebbe considerarsi sufficiente a impedire nemmeno la perenzione ordinaria, mentre la sottoscrizione degli eredi medesimi in calce alle domande di fissazione dell'udienza non soddisfa il requisito della provenienza dalla parte processuale e non riesce quindi ad impedire nemmeno essa la perenzione del ricorso.

In applicazione del principio di conversione degli atti giuridici le "istanze di prelievo" possono e devono essere interpretate quali "istanze di fissazione di udienza" ai sensi e

per gli effetti di cui all'art. 82 c.p.a., ove ne abbiano tutti i contenuti ed esprimano la permanente volontà della parte appellante di ottenere la decisione.

In argomento, il Supremo Collegio ha, altresì, precisato che è fondata l'opposizione avverso il decreto presidenziale con il quale un giudizio è stato dichiarato estinto ex art. 82 c.p.a. per perenzione ultraquinquennale per non avere il ricorrente presentato nuova istanza di fissazione d'udienza nei 180 giorni seguenti all'avviso di perenzione comunicato dalla segreteria, ove detta comunicazione debba considerarsi nulla in quanto effettuata tramite posta elettronica certificata nonostante il ricorso, depositato prima dell'entrata in vigore del codice del processo, non contenesse indicazioni del difensore circa l'indirizzo di posta certificata ove ricevere le comunicazioni relative al processo.

In sede di appello, l'onere di presentare tale istanza incombe all'appellante; pertanto deve essere dichiarato estinto per perenzione l'appello principale allorché l'appellante, una volta ricevuto l'apposito avviso di cd. perenzione ultraquinquennale comunicato dalla segreteria ai sensi dell'art. 9 comma 2, l. 21 luglio 2000, n. 205, abbia omissis di presentare nei termini nuova istanza di fissazione di udienza, come prescritto dal medesimo articolo, poi trasfuso nell'art. 82 comma 2, c. proc. amm., senza che possa evitare tale conclusione la presentazione dell'istanza di fissazione d'udienza da parte dell'appellato.

Al pari della perenzione, anche la rinuncia al ricorso vale ad integrare una possibile causa di estinzione del processo amministrativo.

Tuttavia mentre la perenzione consiste in una causa di estinzione del giudizio che comporta l'automatica decadenza del diritto a chiedere e ad ottenere qualsiasi pronuncia in base al solo elemento obiettivo del decorso del termine previsto dalla legge e non alla volontà di abbandonare il giudizio, rilevante, invece, per la fattispecie della rinuncia al ricorso di cui all'art. 84 c. proc. Amm.

Ai sensi dell'art. 84 c.p.a., tale volontà può essere manifestata dalla parte ricorrente in ogni stato e grado della controversia, mediante dichiarazione sottoscritta da essa stessa o dall'avvocato munito di mandato speciale, notificata alle altre parti almeno dieci

giorni prima dell'udienza e depositata presso la segreteria ovvero mediante dichiarazione resa in udienza e documentata nel relativo verbale. Se le parti che hanno interesse alla prosecuzione non si oppongono, il processo si estingue. In particolare, la rinuncia al ricorso per determinare l'estinzione del giudizio deve essere stata esplicitamente accettata dalla controparte.

L'abbandono del ricorso è, infatti, sottoposto non solo alla condizione della provenienza dalla parte, o dal suo procuratore all'uopo espressamente autorizzato ma anche a quella dell'intervenuta conoscenza della controparte dell'atto di rinuncia, conoscenza da conseguirsi in modo formale (e quindi con notifica o dichiarazione agli atti, come indica la norma, ma anche mediante altre forme equipollenti, quali il deposito in udienza dell'atto di rinuncia sottoscritto dalla parte personalmente, o anche con dichiarazione sottoscritta dalla ricorrente e, per adesione, anche dalle difese della altre parti costituite).

Intervenute le dette formalità, spetta infine al giudice pronunciare, espressamente ed a seguito di un accertamento che coinvolga la presenza dei detti requisiti, l'estinzione del giudizio, permanendo, fino a quel momento, il potere del rinunciante di revocare il proprio atto

Anche in ipotesi di rituale rinuncia al ricorso, ai sensi dell'art. 84 del vigente codice del processo amministrativo approvato con d.lg. 2 luglio 2010 n. 104, il giudice può ritenere la sussistenza di giusti motivi per disporre la compensazione delle spese, specie in carenza di opposizione delle controparti e/o in caso d'accordo.

Rinuncia

La rinuncia al ricorso, benché non proposta nelle forme di rito previste dall'art. 84 c.p.a., a norma del comma 4 dello stesso art. 84 può essere valutata alla stregua di una dichiarazione di intervenuta carenza di interesse alla decisione del gravame; in simili casi, non avendo né il potere di procedere d'ufficio né quello di sostituirsi al ricorrente nella valutazione dell'interesse ad agire, il giudice è tenuto alla declaratoria dell'improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse

Detto orientamento deve essere viepiù confermato nella vigenza del c.p.a., atteso che l'art. 84, ultimo comma, del predetto codice dispone testualmente "Anche in assenza delle formalità di cui ai commi precedenti il giudice può desumere dall'intervento di fatti o atti univoci dopo la proposizione del ricorso e altresì dal comportamento delle parti argomenti di prova della sopravvenuta carenza di interesse alla decisione della causa

A norma dell'art. 84, comma 4, c.p.a., la mancata osservanza delle formalità prescritte nei commi precedenti, non impedisce al giudice di desumere dall'intervento di atti o fatti univoci dopo la proposizione del ricorso, nonché dal comportamento delle parti, argomenti di prova della sopravvenuta carenza di interesse alla decisione, con conseguente pronuncia di rito a norma dell'art. 35, comma 1, lett. c), c.p.a. Del resto, l'interesse alla decisione deve sussistere non solo al momento della proposizione del ricorso, ma anche in epoca successiva, in base al principio che le condizioni dell'azione debbono permanere sino al momento del passaggio in decisione della controversia e che il giudice non può sostituirsi alla parte nella valutazione del suo interesse ad agire. A tal proposito, in un recente richiamo giurisprudenziale vengono fornite utili coordinate in ordine al rapporto fra legittimazione a ricorrere ed improcedibilità: la declaratoria d'inammissibilità del ricorso giurisdizionale per mancanza di una condizione dell'azione prevale sull'eventuale improcedibilità che il giudice può desumere dalla dichiarazione di rinuncia al ricorso priva delle formalità prescritte ai sensi dell'art. 84 comma 3 c.p.a.

L'art. 84, comma 2, c.p.a. detta, inoltre, una specifica disciplina in relazione alle spese di giudizio. Il fatto che la giurisprudenza amministrativa equipari le dichiarazioni di sopravvenuta carenza d'interesse, rese in udienza dal difensore della parte, ad una rinuncia agli atti del giudizio, effettuata sotto responsabilità del difensore anziché mediante atto della parte, con conseguente estinzione del giudizio o che, di contro, assimili la rinuncia non notificata alle altre parti del processo o resa in forme irrituali ad una dichiarazione di sopravvenuta carenza, con conseguente declaratoria di improcedibilità del gravame, si ricollega ad evidenti esigenze di economia processuale,

ma non comporta automaticamente che ad ogni dichiarazione di sopravvenuta carenza di interesse resa dalla parte ricorrente consegua l'applicazione del regime delle spese previsto dall'art. 84 comma 2 c. proc. amm. (a norma del quale "il rinunciante deve pagare le spese degli atti di procedura compiuti, salvo che il collegio, avuto riguardo a ogni circostanza, ritenga di compensarle"), dovendo il Tribunale accertare, nelle ipotesi di dichiarata sopravvenuta carenza di interesse alla decisione ed in mancanza di accordo delle parti (art. 306 c.p.c.), mediante una sommaria deliberazione, la manifesta fondatezza/infondatezza del gravame secondo il criterio della soccombenza virtuale. Il c.p.a. all'art. 85 al comma 8, detta una disciplina per il ricorso in appello avverso l'ordinanza di rigetto dell'opposizione alla dichiarazione di perenzione di un procedimento, rinviando al successivo art. 87; l'art. 87 comma 3, prescrive che i termini per la presentazione del ricorso in appello, in caso di giudizi in opposizione ai decreti che pronunciano l'estinzione, o l'improcedibilità del giudizio, siano dimezzati rispetto a quelli del giudizio ordinario, con la conseguenza che il termine per la presentazione del ricorso è da intendersi di 30 giorni, e non di 60, decorrenti dalla data della pubblicazione dell'ordinanza.

Ai sensi dell'art.85, comma 9, l'estinzione e l'improcedibilità sono dichiarate con sentenza se si verificano, o vengono accertate, all'udienza di discussione. Dalla interpretazione sistematica di tale norma con art.35 comma 1, lett. c), c.p.a., emerge che la dichiarazione del ricorrente di non avere più interesse alla decisione comporta la dichiarazione di improcedibilità del ricorso.

Giova sottolineare che la rinuncia al mandato alla lite del difensore del ricorrente non determina effetti interruttivi né sospensivi del processo e non impedisce il passaggio in decisione del ricorso, in quanto ai sensi dell'art.85 del c. proc. amm. gli stessi difensori sono tenuti a svolgere la loro funzione fino alla loro sostituzione.

Avv. Guido Acquaviva Coppola



