

## Giudice monocratico

*Gruppo Gattamelata – Elefante - Pesce (cfr. CTS UNA del 21.11.16 e del 13.2.17)*

1. L'introduzione del giudice monocratico nel processo amministrativo è tematica più volte affrontata nel corso degli anni, e che oggi appare matura per essere delineata anche per la disponibilità manifestata dai "protagonisti" del processo e cioè dai magistrati TAR e dagli avvocati amministrativisti.

Del resto alcuni poteri –seppur limitati- sono già attribuiti ad giudice delegato (dunque "monocratico") nel processo amministrativo; si tratterebbe allora di ampliare detti poteri, attribuendo alla figura del giudice monocratico poteri decisorii analoghi a quelli del giudice collegiale, seppur limitati a specifiche materie ovvero a fasi particolari del processo.

Si badi poi che la figura del giudice monocratico è ampiamente utilizzata (seppur in primo grado mentre qui si è ritenuto di proporre tale figura anche per alcune controversie in appello) nel processo civile, in quello penale, e finanche in quello contabile (recentemente riformato con d.lgs. del 26 agosto 2016, n. 174).

Essa inoltre è ben conosciuta in altri ordinamenti, come in Francia e Germania, dove è particolarmente estesa.

E' peraltro una constatazione che in alcune specifiche e limitate materie ovvero fasi del giudizio - caratterizzate da ripetitività, ovvero dalla sussistenza di parametri oggettivi di valutazione, ovvero dalla esistenza di fatti o atti che hanno automaticamente effetto sulla decisione medesima e di cui il giudice non può che prendere atto- il confronto collegiale può essere superfluo, e può essere appunto sostituito –in via eccezionale- da una valutazione di un singolo giudice, senza che ciò penalizzi la effettività della tutela ed anzi meglio garantendo tempi certi di giustizia, e minori costi anche per la collettività.

Da qui la convinzione che il criterio generale della collegialità delle decisioni del g.a. e del correlato svolgimento della funzione di patrocinio da parte dell'avvocato dinanzi al collegio, possono essere in alcuni casi temperati "alleggerendo" il collegio tramite il giudice monocratico con accorgimenti processuali (quali ad esempio la dimidiazione dei termini, anche in appello<sup>1</sup>) anche al fine di

---

<sup>1</sup> Una alternativa all'appello potrebbe essere il reclamo al Collegio, mutuando la previsione di cui agli artt. 134 e 135 del cod. proc. cont.

deflazionare il contenzioso e di ottimizzare il principio di cui all'art. 2.2. c.p.a.. E ciò in alcune materie tassativamente individuate, non certo rappresentative di "contenzioso minore" ma che, per le loro caratteristiche, possono consentire all'avvocato -il cui elevato ruolo viene mantenuto e garantito- di ritenere sufficienti i propri scritti per la decisione giudiziale e non rendersi necessaria la discussione della controversia (che, se richiesta sarebbe comunque in camera di consiglio, alla stregua dell'art. 380 bis c.p.c., di recentissima istituzione).

**2.** Come accennato un'ampia riflessione è stata svolta sulle materie da attribuire al giudice monocratico, per le quali si è seguito il criterio del "*de minimis*", non scegliendo materie per le cui peculiarità è necessario il confronto in udienza collegiale.

Ecco allora -tra l'altro- l'attribuzione al giudice monocratico di controversie relative all'esecuzione di condanna della p.a. al pagamento di somme di denaro, ovvero alla c.d. legge Pinto. Si è altresì inserita la materia dell'immigrazione (già propria del g.a.) pur se non quella del diritto d'asilo (la cui giurisdizione è dell'a.g.o.)<sup>2</sup>; nonché il rito dell'accesso, tenendo conto dell'art. 116 c.p.a..

Pur in modo sofferto non si è ritenuto di inserire nell'articolato il giudizio di ottemperanza, ritenendolo non sussumibile nei criteri suindicati.

**3.** Per dare seguito ad alcune proposte emerse nel dibattito, e senza prevedere la possibilità di una generica possibilità di richiedere di devolvere la controversia al collegio che vanificherebbe l'istituto, si è tuttavia elaborato il punto 2 dell'art. 118 ter, ed allo stato si è ritenuto non "catalogare" le materie o i casi in cui il presidente può concedere la delega quivi prevista se non limitandola a profili di diritto o di fatto univocamente già risolti anche dall'A.P., e dunque attribuendo la valutazione al presidente medesimo (si potrebbe anche immaginare una tabellazione con criteri più oggettivi), con il temperamento per il legale e per lo steso giudice delegato di chiedere di rimettere la causa al collegio.

---

<sup>2</sup> Il diritto d'asilo e lo status di rifugiato, afferiscono ad un diritto soggettivo perfetto con la conseguenza che gli atti amministrativi hanno natura dichiarativa e non costitutiva, cosicchè vi è la giurisdizione dell'a.g.o. In effetti, dopo il pronunciamento delle Sezioni unite della Corte di Cassazione (17 dicembre 1999 n. 907), l'articolo 32 della legge n. 189/2002 ha previsto che i ricorsi avverso gli atti della Commissione territoriale competente per il riconoscimento dello *status* di rifugiato, sono presentati al tribunale ordinario in composizione monocratica territorialmente competente.

SI PROPONE QUINDI L'INSERIMENTO DELLE SEGUENTI DISPOSIZIONI NEL C.P.A.

**5.2 bis c.p.a.**

*Nelle materie previste all'art. 118 bis e seguenti, il Tribunale amministrativo regionale ed il Consiglio di Stato decidono in composizione monocratica.*

°

**118 bis c.p.a.**

*Nelle controversie indicate nell'art. 118 ter, il giudizio è promosso con ricorso al TAR in composizione monocratica. Il Presidente del TAR designa a tal fine uno o più giudici con apposito decreto, eventualmente attribuendo a ciascuno le materie di competenza, tra quelle indicate dall'articolo che segue.*

*Il ricorso in appello -avverso le determinazioni del TAR in composizione monocratica- è proposto con ricorso al Consiglio di Stato, in composizione monocratica; il Presidente del Consiglio di Stato, designa a tal fine uno o più giudici con apposito decreto, eventualmente attribuendo a ciascuno le materie di competenza tra quelle indicate dall'articolo che segue.*

*Nel relativo processo si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni del presente codice, ove non derogate dalle disposizioni del presente titolo. Il giudice monocratico ha tutti i poteri del collegio.*

*I termini processuali, tranne quelli per la notificazione del ricorso introduttivo di primo grado, sono dimezzati rispetto a quelli ordinari.*

*Il giudice monocratico decide in camera di consiglio, sentiti i difensori delle parti se dagli stessi richiesto, con sentenza in forma semplificata ex art. 74 c.p.a. da emettersi entro centoottanta giorni dal deposito del ricorso; i difensori possono chiedere la pubblicazione del dispositivo. Il giudice monocratico decide con decreto nelle specifiche ipotesi previste dall'art. 118 ter.*

**118 ter c.p.a.**

**1.** *La previsione di cui all'art. 118 bis si applica alle controversie relative a:*

- a) esecuzione di condanna della p.a. al pagamento di somme di denaro;*
- b) liquidazione dell'indennizzo di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo, di cui alla L. 24 marzo 2001, n. 89, e s.m.i.<sup>3</sup>;*
- c) accesso ai documenti amministrativi, ex art. 116 c.p.a.; non si applica il comma 4° dell'art. 118 bis<sup>4</sup>;*
- d) diniego del permesso di soggiorno<sup>5</sup>;*
- e) controversie di cui all'art. 135.1 c.p.a., lettere i)<sup>6</sup> ed l);*
- f) udienza ex art. 82.2 c.p.a. ed eventuale decreto di perenzione per mancata manifestazione di interesse, da emettersi entro dieci giorni dall'udienza<sup>7</sup>.*

**2.** *Il Presidente -con il decreto di cui al 1° ed al 2° comma dell'art. 118 bis- può altresì attribuire al giudice monocratico ricorsi la cui decisione possa essere assunta sulla base di principi di diritto univocamente decisi ovvero come espressi dall'Adunanza Plenaria ex art. 99 c.p.a..*

*Il giudice monocratico, nel caso verifichi che non sussistano i presupposti per la sua competenza, con decreto motivato può rimettere la causa al collegio perché venga messa sul ruolo.*

*Con istanza depositata nel termine di dieci giorni dalla comunicazione della fissazione della camera di consiglio in composizione monocratica, il difensore, oltre a poter chiedere di essere ascoltato, può chiedere che la controversia sia trattata dal collegio. In tale ultima ipotesi il ricorso sarà trattato alla prima camera di consiglio collegiale utile. La mancata devoluzione della controversia al giudice collegiale non costituisce motivo di appello in assenza della predetta istanza.*

<sup>3</sup> Trattasi della cd. LEGGE PINTO, come integrata dalla legge di stabilità 2016.

<sup>4</sup> Il rito ex art. 116 ha già delle sue peculiarità; in questo quadro, la dimidiazione dei termini prevista al comma 4° dell'art. 118 bis, non è applicabile poiché incompatibile con l'art. 116.1

<sup>5</sup> Secondo l'art. 5 bis comma 10 del T.U. n. 286/98, vi è al riguardo la giurisdizione del g.a.

<sup>6</sup> Impugnazioni avverso il decreto di espulsione emesso dal Ministro dell'Interno per motivi di ordine pubblico e sicurezza dello Stato; la competenza funzionale del TAR Lazio è altresì prevista dall'art. 13 comma 11, del TU n. 286/98. Si segnala che il decreto di espulsione emanato dal prefetto è impugnabile innanzi all'a.g.o. (tribunale in sede monocratica: art. 13 comma 8, T.U. n. 286/98).

<sup>7</sup> Qui si deroga all'art. 82.2 c.p.a. Non si è delegata al giudice monocratico la trattazione delle controversie dopo la declaratoria di sussistente interesse, poiché esse divengono a quel punto cause "ordinarie".