

La sinteticità degli atti di parte e del giudice nel processo amministrativo

(Rosanna De Nictolis)

(Roma, 26 ottobre 2016, Corte di Cassazione – Giornata europea della giustizia civile)

1

Sommario: 1. Il *prequel* del codice del processo amministrativo. - 2. La sinteticità degli atti di parte. - 3. La sinteticità degli atti del giudice. - 4. Sinteticità e chiarezza: binomio inscindibile. - 5. Ambito applicativo. - 6. La declinazione concreta del principio di sinteticità e chiarezza. - 7. Le conseguenze della violazione del principio di sinteticità. - 7.1. In “sintesi”. - 7.2. I singoli rimedi: l’atto generico e oscuro è inammissibile. Inammissibilità dei “motivi intrusi”. - 7.3. La condanna alle spese e le sanzioni per lite temeraria. - 7.4. Altre sanzioni indirette. Invito alla parte a sintetizzare l’atto. Preclusione all’applicazione di riti abbreviati. - 7.5. Inammissibilità dei motivi contenuti nella parte di ricorso eccedente i limiti dimensionali. - 8. Conclusioni: la sinteticità attraverso la leva culturale e fiscale.

Il tema dell’incontro di studio odierno, relativo alla tecnica di redazione e alla sinteticità degli atti processuali, non riguarda solo la forma, ma investe la stessa sostanza del processo, in quanto la sinteticità è uno dei mezzi per assicurare una più celere risposta alla domanda di giustizia della collettività.

L’elogio della sintesi nel processo viene da uno dei più illustri avvocati dell’antichità: Cicerone, affermava che la brevità è un merito¹.

Anche se scrivere poco richiede più tempo che scrivere molto.

Pascal nell’inviare una lettera a un amico si scusava di essere stato prolisso: “Ho fatto questa lettera più lunga solo perché non ho avuto tempo di farla più corta”².

¹ Cicerone, Rhetorica, Bruto, 50: “*Brevitas laus est.*”

² B. PASCAL, *Lettres Provinciales*, 1656, n. 16: “*Je n’ai fait celle-ci plus longue parceque je n’ai pas eu le loisir de la faire plus courte*”.

1. Il *prequel* del codice del processo amministrativo

Prima del c.p.a., nel processo amministrativo, il tema della sinteticità era trattato in modo asistematico, ed emergeva da scarse disposizioni processuali:

- l'art. 6, n. 3, r.d. n. 642/1907, nell'indicare il contenuto del ricorso, faceva riferimento all'esposizione sommaria dei fatti, e ai motivi di ricorso (dunque nessun limite dimensionale in ordine ai motivi di ricorso);

- l'art. 41, c. 1, r.d. n. 1054/1924, si limitava a stabilire che nella pubblica udienza l'avvocato poteva "essere ammesso a svolgere *succintamente* il proprio assunto" (nella logica di un processo essenzialmente scritto).

Con la l. n. 205/2000 il tema della sinteticità fa capolino con riferimento alle sentenze del giudice, introducendosi per la prima volta la sentenza **breve**: in particolare, venne introdotto nella l. Tar l'art. 21-bis, che in relazione alla tutela avverso il silenzio della p.a. stabiliva che la decisione avvenisse con sentenza "succintamente motivata".

Che gli atti di parte e del giudice dovessero essere brevi, fino agli anni '90, era un dato quasi scontato, appartenente al "DNA" della dialettica processuale, per ragioni in parte tecnologiche (il limite tecnologico: l'uso dello scritto manuale o della macchina da scrivere che non consentiva agevolmente la correzione di errori di battitura) e in parte fiscale (la leva fiscale: il bollo commisurato al numero delle pagine).

Il dibattito sulla sinteticità è esploso a partire dalla fine degli anni '90, da un lato, con l'avvento dell'informatica, che consente di redigere atti mediante operazioni di "taglia e incolla" che comportano, nella prassi, una crescita bulimica degli atti di parte e, dall'altro lato, con la modifica dello strumento fiscale relativo agli atti processuali, essendosi passati dal bollo, commisurato al numero delle pagine, al contributo unificato, che invece da tale numero prescinde essendo quantificato in misura forfettaria.

Il tema è da anni all'attenzione delle Corti internazionali, dove sono

fissati puntuali limiti quantitativi agli scritti di parte e limiti temporali alla discussione orale.

La C. giust. UE impone il numero massimo di pagine di ricorsi e memorie, che oscilla fra le cinque e le quindici pagine³.

La Corte EDU impone l'utilizzo di un formulario di ricorso, richiedendo una succinta esposizione dei fatti e dei motivi (art. 47 regolamento della Corte).

Nell'ambito della giustizia amministrativa, il tema della sinteticità degli atti di parte si è posto esplicitamente all'attenzione del legislatore solo in sede di elaborazione del c.p.a.

Il tema è oggetto di riflessione per svariate ragioni:

- a) i grandi numeri del contenzioso, e l'arretrato, impongono di trovare, a risorse invariate, strumenti di smaltimento e prevenzione dell'arretrato, e una risposta può essere una maggiore stringatezza degli atti;
- b) l'avvento del processo telematico, con la sostituzione degli atti cartacei con atti telematici, impone una diversa tecnica di redazione degli atti per consentirne un'agevole lettura informatica.

Hanno confermato l'attualità del tema le più recenti riforme legislative in materia di processo amministrativo, e in particolare relative al rito appalti e al rimedio preventivo della legge Pinto.

³ V. §§ 12, 14, 16, 34 e ss. delle *Istruzioni pratiche alle parti relative alle cause proposte davanti alla Corte* del 25.11.2013, in GUUE 31.1.2014 (e già in precedenza i §§ 43 e 44 delle *Istruzioni pratiche alle parti relative ai ricorsi diretti ed alle impugnazioni* adottate della Corte di giustizia in data 15.10.2004 - pubblicate in *G.U.R.I.* n. 10 del 7.2.2005, 2 ss.) - che fissano il numero massimo di pagine dei ricorsi e delle memorie in una forbice che oscilla fra le 10 e le 30 pagine, al dichiarato scopo di garantire la maggiore rapidità possibile della trattazione della causa.

2. La sinteticità degli atti di parte

La sinteticità, quale espressione del più lato principio di economia processuale, è dunque uno dei mezzi per dare ausilio agli obiettivi della ragionevole durata del processo, dell'abbattimento dell'arretrato, della qualità delle decisioni, e del processo telematico.

In questa prospettiva, va letto l'art. 3, c. 2, c.p.a., varato nel 2010, che ha collocato tra i principi del processo amministrativo quello di "sinteticità degli atti" sotto forma di dovere sia delle parti che del giudice di redigere gli atti in maniera chiara e sintetica, binomio inscindibile⁴.

La regola codicistica era stata di poco preceduta dall'art. 245, c. 2-undecies, codice appalti n. 163/2006, introdotto dal d.lgs. n. 53/2010, che nel rito appalti imponeva la sinteticità di "tutti gli atti di parte", in termini di doverosità.

La regola è ribadita dall'art. 120, c. 10, c.p.a. per il rito appalti.

Come ha osservato efficacemente una recente sentenza del Consiglio di Stato, la sinteticità degli atti costituisce uno dei modi - e forse tra i più importanti - per arrivare ad una giustizia rapida ed efficace; essa è declinata in varie norme del codice oltre che nel citato art. 3: si pensi alla disciplina dell'udienza pubblica, dove si prevede che qualora lo chiedano "le parti possono discutere sinteticamente" (art. 74); al processo cautelare "nella camera di consiglio le parti possono costituirsi e i difensori sono

⁴ In argomento v. SAPORITO, *Al massimo, 50 pagine - problemi di stile nel processo amministrativo, comunicazione al 56° convegno di studi amministrativi*, Varenna, 23-25.9.2010; Ge. FERRARI, *Sinteticità degli atti nel giudizio amministrativo*, in Libro dell'anno del diritto 2013; GIUSTI, *Principio di sinteticità e abuso del processo amministrativo*, in *Giur. it.*, 2014, 149-155; SANINO, *La «sinteticità» degli atti nel processo amministrativo: è davvero una novità?*, in *Foro it.*, 2015, V, 379.

sentiti ove ne facciano richiesta. La trattazione si svolge oralmente e in modo sintetico” (art. 55, comma 7); sulla stessa scia si muovono gli articoli 40, comma 1, lett. c) e d), e 101, comma 1, c.p.a. (in relazione al contenuto del ricorso introduttivo in primo grado e in appello)⁵.

Su questa sentenza tornerò in prosieguo, perché indica rimedi “drastici” in caso di violazione del dovere di sinteticità, per la prima volta dopo la novella del 2014 sul rito appalti.

Infatti, con la l. n. 114/2014 di conversione del d.l. n. 90/2014, il principio di sinteticità, per il contenzioso sugli appalti pubblici, è stato declinato in termini quantitativi puntuali, ancorché da fissarsi con un decreto del Presidente del Consiglio di Stato, e con un periodo di sperimentazione biennale sottoposto a monitoraggio dell’organo di autogoverno (art. 120, c. 6, c.p.a., come novellato, e art. 40, c. 2-bis, d.l. n. 90/2014).

La previsione, nel 2010 nel c.p.a., del principio di sinteticità costituì una novità assoluta, atteso che tale principio non era stato in precedenza previsto, per gli atti di parte, né dalla disciplina del processo amministrativo né dalla disciplina del processo civile.

Ancor più è una novità assoluta nel panorama italiano la fissazione di limiti dimensionali, con il d.l. n. 90/2014.

Il d.P.C.S., è stato adottato a maggio 2015⁶ e, costituisce una tappa importante perché per la prima volta dà un contenuto dimensionale specifico al principio di sinteticità.

A sua volta l’organo di autogoverno della giustizia amministrativa ha

⁵ Cons. St., V, 26.7.2016 n. 3372.

⁶ Si tratta del d.P.C.S. 25.5.2015 n. 40. In argomento v. VOLPE, *Processo amministrativo: sintesi, ottemperanza e opposizione di terzo: tre temi caldi per i contratti pubblici*, in www.giustizia-amministrativa.it, luglio 2015.

effettuato il monitoraggio e presentato un rapporto a luglio 2016, che ho depositato per questo incontro. In tale rapporto si dà conto di come l'art. 120 c. 6 c.p.a. e il d.P.C.S. hanno trovato applicazione negli uffici giudiziari della giustizia amministrativa.

Il rapporto conclude con alcune indicazioni che sono rilevanti:

- a) l'imposizione di limiti dimensionali non ha dato luogo a particolari problemi applicativi per le parti;
- b) le nuove regole operano a regime dopo il periodo biennale di monitoraggio (a fugare il dubbio che si trattasse di *sunset law* destinata a scadere alla fine del biennio);
- c) il processo amministrativo telematico va adeguato con meccanismi che consentano di rilevare e segnalare gli "sforamenti";
- d) per cogliere l'impatto pratico di una più stringente sinteticità occorre un ulteriore monitoraggio per altri due anni, e l'organo di autogoverno nei giorni scorsi ha avviato il monitoraggio per l'anno 2016.

Infine l'organo di autogoverno ha osservato che il meccanismo dell'art. 120 c.p.a. andrebbe, nella prospettiva del PAT, generalizzato ed esteso a tutto il processo amministrativo; tale esigenza è stata segnalata a Governo e Parlamento.

Tale ultima richiesta ha trovato accoglimento in sede di conversione del d.l. sulla giustizia n. 168/2016.

Con esso si novella il c.p.a. e nelle norme di attuazione si generalizza la regola di limiti dimensionali agli atti di parte, in tutti i riti processuali, con un meccanismo pressoché identico a quello già illustrato, che demanda a un d.P.C.S. la fissazione dei suddetti limiti.

Nell'iter di formazione del d.P.C.S. si prevede la partecipazione del CNF,

delle associazioni degli avvocati amministrativisti, dell'organo di autogoverno.

I limiti dimensionali sono modulari: in base al tipo di atto processuale (ricorso principale, motivi aggiunti, ricorso incidentale, memorie, repliche), in base alla complessità dell'atto; e si prevede comunque la possibilità di un'autorizzazione a derogare ai limiti, autorizzazione che si forma con un meccanismo di silenzio assenso.

Non si opera dunque con “protocolli processuali” tra singole Corti e Foro, come nel modello adottato in Cassazione, ma con un atto della Corte, o meglio del suo rappresentante di vertice, emesso previo parere del Foro, e valevole per tutte le Corti amministrative.

3. La sinteticità degli atti del giudice

Il tema della sinteticità riguarda anche la sentenza, e dunque si entra nel tema della “tecnica di redazione della stessa”.

Numerosissimi sono i richiami del c.p.a. alla “sentenza breve” o “in forma semplificata”, e alla possibilità di definizione dei casi più semplici in rito con decreto monocratico fuori udienza.

La sinteticità riferita agli atti del giudice non è un'innovazione, in quanto sia nel vigente processo civile che nel previgente processo amministrativo era già operante la regola della “concisa motivazione” degli atti del giudice, e della sentenza in forma semplificata, redatta mediante “sintetico” riferimento a punto di fatto o di diritto risolutivo o a precedente conforme (art. 26 l. Tar, riprodotto nell'art. 74 c.p.a.).

Peraltro la sinteticità per la sentenza non può non avere una diversa portata rispetto alla sinteticità richiesta agli atti di parte.

Infatti l'atto di parte può essere corredato di documenti processuali cui fare rinvio, la sentenza deve essere onnicomprensiva, racchiudendo fatto e diritto in modo che il lettore possa, attraverso la sua lettura, comprendere i fatti, il tenore della controversia, la *ratio decidendi*.

Pertanto la dimensione della sentenza può essere moderatamente maggiore di quella dell'atto di parte: non è un caso che nonostante “i venti di sinteticità” le pronunce delle giurisdizioni superiori quali C. giust. UE, Corte cost. e Corte di cassazione riportino minuziosamente i fatti di causa, i motivi e le eccezioni di parte, all'evidente fine di rendere la sentenza “autosufficiente” e comprensibile dal lettore senza ricorso ad eterointegrazioni.

Dunque la dimensione della sentenza dipende dalla funzione endo- o extraprocessuale, e sarà più estesa in caso di sentenze nomofilattiche.

Le azioni intraprese per incentivare l'utilizzo da parte dei magistrati della sentenza breve sono di due tipi:

- a) una riduzione del carico di lavoro “ordinario” e in particolare l'abbuono di una udienza, per una volta sola in corso d'anno, in caso di definizione di almeno 14 giudizi in udienza cautelare con sentenza breve;
- b) la formazione professionale demandata all'ufficio studi; i neoassunti magistrati frequentano un corso sulla tecnica di redazione della sentenza.

Quanto alla tecnica di redazione della sentenza, da ultimo l'organo di autogoverno, nell'ambito delle linee di indirizzo relative al PAT, ha chiesto che sia affrontato sia da parte del servizio per l'informatica che da parte dell'ufficio studi il tema della tecnica di redazione della sentenza sintetica nel processo interamente telematico. L'informatizzazione ha già da tempo portato alla introduzione di modelli processuali standard, che

contribuiscono all'uniformazione delle parti fisse delle decisioni, ma è possibile un'ulteriore implementazione della strada intrapresa, quanto ai temi di editing, chiarezza, sintesi.

4. Sinteticità e chiarezza: binomio inscindibile

La sinteticità degli atti non è una mera regola, ma un vero e proprio principio, quale immediato corollario dei canoni di celerità, ragionevole durata, *clare loqui*, e che può considerarsi una specificazione del principio di economia processuale.

Oltre che la sinteticità viene imposto agli atti di parte e del giudice di attenersi al canone della chiarezza. Trattasi di specificazione opportuna, in quanto la sintesi non sempre è sinonimo di chiarezza, e un testo troppo sintetico potrebbe essere oscuro.

Pertanto, occorre coniugare sinteticità e chiarezza, individuando la giusta dimensione dello scritto o dell'atto orale.

Il principio di sinteticità e chiarezza va coniugato con la tecnica di redazione dell'atto processuale, sia di parte che del giudice, tecnica di redazione a cui il c.p.a. dedica puntuali disposizioni (sul contenuto degli atti di parte, sulla specificità dei motivi, sul contenuto della sentenza, sulla sentenza in forma semplificata).

Ancora una volta, è utile il richiamo alla prassi delle Corti internazionali, quali la CgiustUE e la CorteEDU, che indicano, la prima, precisi canoni stilistici, e forniscono, la seconda, un formulario attraverso cui va redatto l'atto processuale di parte.

Secondo la Cassazione, se la sentenza non brilla “per nitore sintattico,

chiarezza logica e struttura espositiva”, tali carenze possano avere indotto le parti, anche incolpevolmente, a coltivare la lite, e ciò giustifica la compensazione delle spese di giudizio⁷.

5. Ambito applicativo

La sinteticità riguarda gli “atti” e dunque non solo gli “scritti” anche se ordinariamente, nel processo amministrativo che è fortemente connotato dal principio della scrittura, i primi si identificano con i secondi.

La sinteticità riguarda dunque anche gli atti di parte “orali” quali le istanze formulate in udienza e le discussioni nelle udienze cautelari e di merito.

Il principio di sinteticità è affermato anche con riferimento alla discussione orale, sia nell’udienza cautelare (art. 55, c. 7, c.p.a.), sia nell’udienza di merito (art. 73, c. 2, c.p.a.).

6. La declinazione concreta del principio di sinteticità e chiarezza

In sede di redazione del c.p.a. e dei suoi due correttivi (nel 2011 e nel 2012) non fu accolta la proposta di una norma di attuazione che desse un contenuto quantitativo al principio di sinteticità.

Tuttavia già all’indomani dell’approvazione del c.p.a. l’allora Presidente del Consiglio di Stato inviò una lettera alle associazioni degli avvocati amministrativisti, che raccomandava il rispetto di limiti dimensionali

⁷ Cass. civ., III, 14 agosto 2014 n. 17960.

degli atti processuali. Tale lettera era priva di forza cogente ed è rimasta sostanzialmente disapplicata.

Nel 2012, in sede di secondo correttivo al c.p.a., sebbene fallì nuovamente il tentativo di dare contenuto dimensionale al principio di sinteticità, si diede contenuto concreto al principio di chiarezza, mediante disposizioni sulla tecnica di redazione dell'atto processuale; stabilendosi che l'atto deve recare la indicazione separata del fatto e dei motivi e che i motivi devono essere specifici, con la conseguente sanzione di inammissibilità se i motivi non sono specifici.

Solo nel 2014 e da ultimo con il dl giustizia del 2016 sono stati fissati limiti quantitativi.

Fino all'adozione di tali regole, è stata rimessa all'interpretazione giurisprudenziale l'elaborazione di canoni di sinteticità.

E' stato considerato non sintetico un atto che:

- a) ripete lo stesso concetto più di una volta, ancorché con espressioni diverse;
- b) si dilunga a riportare interi brani di giurisprudenza o dottrina, non necessari;
- c) si dilunga nella ricostruzione teorica di istituti, non necessaria per la soluzione della questione controversa;
- d) propone un numero elevato di motivi di ricorso palesemente infondati o inammissibili.

Nella casistica, si è ritenuto violativo del dovere di sinteticità un atto di appello connotato da "estrema prolissità e ripetitività (...), che ha particolarmente aggravato l'attività difensiva delle controparti mediante violazione dei principi di cui al cit. art. 3 c.p.a., soprattutto in quanto

reca: 1) 53 pagine di oltre 30 righe, palesemente non proporzionate al livello di complessità della causa; 2) un evidente abuso della funzione di c.d. “copia e incolla”, applicata ad atti già necessariamente presenti nel fascicolo (ricorso di primo grado e sentenza appellata); 3) una frequente ripetizione di concetti già esposti” [Cons. giust. sic., 19.4.2012 n. 395].

Come già osservato con il d.l. n. 90/2014 e con il d.l. n. 168/2016 si dà contenuto concreto al principio, delegandone l’attuazione a un d.P.C.S. Si tratta di strumento che prevede limiti flessibili e modulari, e che dovrà essere rielaborato a valle dell’entrata in vigore della legge di conversione del d.l. n. 168/2016.

7. Le conseguenze della violazione del principio di sinteticità

7.1. In “sintesi”

Le conseguenze della violazione del principio di sinteticità, variano a seconda che siano o meno prescritti puntuali limiti dimensionali.

Fino a quando non sono stati previsti puntuali limiti dimensionali, la giurisprudenza amministrativa ha elaborato in via pretoria gli strumenti per stigmatizzare gli atti non sintetici, come segue:

- inammissibilità dell’atto in caso di violazione congiunta del dovere di sinteticità e chiarezza che si traduca in oscurità e genericità dell’atto; in particolare, inammissibilità dei c.d. “motivi intrusi” contenuti nella parte in fatto del ricorso;
- condanna alle spese;

- condanna per lite temeraria;
- invito alla sintetizzazione dell'atto;
- inapplicabilità del rito appalti in difetto di atti di parte sintetici.

Dopo la novella del 2014, nel rito dell'art. 120 c.p.a., e l'adozione del d.P.C.S. del 2015, dove è fissato un limite quantitativo, è stata affermata l'inammissibilità dei motivi contenuti nella parte eccedente, se non autorizzata.

7.2. I singoli rimedi: l'atto generico e oscuro è inammissibile.

Inammissibilità dei “motivi intrusi”

La violazione della sinteticità può tradursi in una genericità dell'atto in violazione dell'onere di specificità dei motivi che nel c.p.a. è espressamente imposto, con conseguente inammissibilità dell'atto stesso.

Sulla scia della Cassazione, che ha ripetutamente dichiarato inammissibile il ricorso per cassazione che anziché sintetizzare i fatti di causa riproduce in modo prolisso gli atti dei precedenti gradi di giudizio, specie se intercalandovi le argomentazioni dei motivi⁸, anche la giurisprudenza amministrativa ha affermato che la violazione del dovere di sinteticità e chiarezza degli atti processuali, nonché del dovere delle parti di circoscrivere puntualmente la materia del contendere, astenendosi da comportamenti defatiganti od ostruzionistici, in ossequio al principio di lealtà e probità delle parti e dei loro difensori in giudizio sancito dall'art. 88 c.p.c., ove si traduca nell'assoluta difficoltà di comprensione del contenuto del ricorso, delle censure nello stesso svolte e delle richieste del ricorrente, comporta

⁸ Cass., sez. un., 11.4.2012 n. 5698; Id., VI, 22.11.2013 n. 26277; Id., 16.1.2014 n. 784; Id., III, 24.2.2014 n. 4273; Id., sez. lav., 6.8.2014 n. 17698.

l'inammissibilità del ricorso medesimo⁹.

La chiarezza e la specificità si riferiscono all'ordine dell'esposizione delle questioni, al linguaggio da usare, alla correlazione logica con l'atto impugnato. E' pertanto onere della parte ricorrente operare una sintesi del fatto sostanziale e processuale funzionale alla piena comprensione e valutazione delle censure, sicché la prolissità e la mancanza di chiarezza degli argomenti conducono all'inammissibilità per violazione dei doveri di sinteticità e specificità.

Anche l'inesatta suddivisione tra parte in fatto e parte in diritto comporta il rischio dei c.d. «motivi intrusi» ossia di quei motivi di ricorso, *ex se* inammissibili, perché inseriti nella parte in fatto (con il conseguente diffuso aumento di sentenze che non contengono l'esatta disamina di tutti i motivi di ricorso proposti a causa dell'oggettiva difficoltà di individuarli nel corpo dell'atto)¹⁰.

7.3. La condanna alle spese e le sanzioni per lite temeraria

La giurisprudenza ha ritenuto sanzionabile la violazione del dovere di sinteticità mediante condanna al pagamento di indennizzo in favore dell'altra parte, ai sensi dell'art. 26, c. 1, c.p.a., in combinato disposto con l'art. 96, c. 3, c.p.c., e di sanzione per lite temeraria in favore dello Stato, ai sensi dell'art. 26, c. 2, c.p.a.¹¹.

L'art. 26, c. 1, c.p.a., prevede il dovere del giudice di prendere in

⁹ Cons. St., V, 2.12.2015 n. 5459; Id., V, 30.11.2015 n. 5400; Id., V, 12.6.2015 n. 2900; Id., V, 22.1.2015 n. 274; Id., IV, 1.7.2014 n. 3296; Id., III, 19.3.2014 n. 1361; Id., I, 27.2.2014 n. 346/13; Id., V, 11.6.2013 n. 3210; Id., VI, 24.6.2010 n. 4016; Cons. giust. sic., 14.9.2014 n. 536; 19.4.2012 n. 395.
¹⁰ Cons. St., V, 2.12.2015 n. 5459; Id., V, 30.11.2015 n. 5400.
¹¹ Cons. giust. sic., 19.4.2012 n. 395.

considerazione la violazione dei principi di sinteticità e chiarezza in sede di liquidazione delle spese.

La disposizione va coordinata con il principio secondo cui le spese seguono la soccombenza e della tassatività dei casi in cui è consentita la compensazione. Va anche tenuto conto del principio secondo cui il giudice può escludere, in danno della parte vincitrice, la ripetizione delle spese che ritiene eccessive o superflue, o condannare la parte vincitrice alle spese causate all'altra parte per trasgressione del dovere di lealtà e probità (art. 92, c. 1, c.p.a.).

Nel processo le parti hanno il dovere di comportarsi con lealtà (art. 88, c.p.c.), e la lealtà implica una condotta collaborativa e costruttiva in funzione del migliore e più celere svolgimento del processo.

L'atto prolioso contrasta con tali canoni, perché rende più difficili i compiti del giudice e delle controparti, e sotto tale profilo può anche presentare aspetti di emulatività del diritto di difesa (esercizio del diritto di difesa con modi non consoni e non necessari allo scopo).

Anche ove non si vogliano cogliere, nell'atto prolioso, profili di slealtà, esso è comunque oggettivamente in contrasto con un altro principio, quello di economia processuale, che impone di raggiungere l'obiettivo finale, della definizione della lite, evitando atti e costi non necessari.

Pertanto nel liquidare le spese il giudice dovrà tener conto di quale parte ha violato i doveri di sinteticità e chiarezza.

Se la violazione è imputabile alla parte soccombente, questo potrà comportare un aggravio della misura delle spese di lite.

Se la violazione è imputabile alla parte vincitrice, questo potrà comportare o la compensazione delle spese di lite, o una riduzione della

misura delle spese attribuibili, o addirittura la condanna della parte vincitrice al rimborso delle spese per singoli atti, cagionate alle altre parti a causa della violazione dei doveri di chiarezza e sinteticità.

La previsione è in perfetta coerenza con la recente adozione dei parametri di liquidazione delle spese di lite, con il d.m. n. 55/2014.

L'art. 4, c. 7, di tale d.m. (e già in precedenza l'art. 4, c. 6, d.m. n. 140/2012) dispone che costituisce elemento di valutazione negativa, in sede di liquidazione giudiziale del compenso, l'adozione di condotte abusive tali da ostacolare la definizione dei procedimenti in tempi ragionevoli. Tra le condotte abusive che ritardano la definizione dei giudizi in tempi ragionevoli non può non ascriversi la violazione dei doveri di chiarezza e sinteticità.

La giurisprudenza inoltre collega l'art. 26 c. 1 con l'art. 26 c. 2 che prevede la sanzione processuale per lite temeraria, e in caso di violazione del principio di sinteticità ha ritenuto irrogabile una sanzione pari alla misura del contributo unificato o di un suo multiplo¹².

7.4. Altre sanzioni indirette. Invito alla parte a sintetizzare l'atto.

Preclusione all'applicazione di riti abbreviati

La giurisprudenza amministrativa ha esplorato altre strade per sanzionare indirettamente la violazione del dovere di sinteticità.

In un caso una ordinanza ha specificamente sanzionato la violazione del dovere di sinteticità con invito alla parte a sintetizzare l'atto, entro un

¹² Cons. St., V, 26.7.2016 n. 3372.

termine assegnato dal Collegio.

Nel caso di specie l'appello constava, escluse le relate di notifica in calce all'atto, di centoventisette pagine; e ad avviso del Collegio l'atto, con circa 28-30 righe per pagina, appariva palesemente non proporzionato al livello di complessità della causa e recava un evidente abuso della funzione di c.d. "copia e incolla", applicata ad atti già necessariamente presenti nel fascicolo (ricorso di primo grado e sentenza appellata).

Secondo il Collegio possono anche profilarsi ragioni di inammissibilità del ricorso quando è particolarmente difficoltosa l'individuazione della materia del contendere e quando si contravviene alla regola dell'immediato coordinamento tra la sentenza impugnata e i motivi di censura.

Pertanto, per la decisione dell'impugnazione (e il rispetto anche da parte del giudice del dovere di chiarezza e sinteticità) parte appellante è stata invitata a produrre una memoria riepilogativa - che contenga l'esposizione chiara, sintetica ed omnicomprensiva di tutte le censure già proposte nel giudizio di impugnazione - alla quale fare riferimento per la decisione del giudizio.

Il Collegio ha anche stabilito le dimensioni e la tecnica di redazione della memoria, come segue:

- di non oltre venti pagine per un massimo di venticinque righe per pagina;
- su formato A4;
- facilmente leggibile e redatta solo su una faccia della pagina («recto» e non «recto verso»);
- con testo scritto in caratteri di tipo corrente nonché con interlinee e

marginari adeguati¹³.

In un altro caso si è affermato che nel rito appalti la violazione del dovere di sinteticità impedisce di applicare le regole dell'art. 120 c.p.a. in tema di pubblicazione del dispositivo e sentenza in forma semplificata, e consente al giudice di ricorrere alla tecnica dell'assorbimento e dell'acquiescenza¹⁴.

7.5. Inammissibilità dei motivi contenuti nella parte di ricorso eccedente i limiti dimensionali

In relazione al rito appalti per il quale i limiti dimensionali sono fissati con d.P.C.S., si è ritenuto che se l'atto eccede, senza la prevista autorizzazione, il limite dimensionale stabilito, i motivi contenuti nella parte eccedente sono inammissibili.

Si è così statuito che:

“- spetta alla parte dimostrare l'osservanza dei limiti dimensionali fissati nel decreto citato e tale onere non può essere riversato sul giudice, come sembra pretendere il difensore della ricorrente quando afferma, ma non documenta, che con una diversa formattazione il ricorso rientrerebbe nei limiti prescritti;

- come disposto dal punto 11 del decreto PCS, il superamento di detti limiti deve essere previamente autorizzato dal Presidente della Sezione competente o dal magistrato da lui delegato ed è soggetto ad una specifica procedura, qui del tutto assente.

¹³ Cons. giust. sic., 15.9.2014 n. 536, ord.

¹⁴ Tar Sicilia - Palermo, I, 8.7.2014 n. 1787.

Da quanto sopra consegue che le questioni trattate nella parte dell'atto introduttivo del giudizio eccedente il limite fissato dal decreto citato non devono essere esaminate dal Collegio”¹⁵.

E, ancora, nel confermare la citata decisione, il Consiglio di Stato ha ribadito che:

- il superamento dei limiti indicati nel citato d.P.C.S. può essere consentito previo l'espletamento di precisi adempimenti processuali: formulazione di un'istanza motivata in calce al ricorso, sulla quale il Presidente o il magistrato delegato si pronuncia entro tre giorni; notificazione alle controparti del decreto favorevole o dell'autodichiarazione sul decorso del termine;
- tale superamento è peraltro sottoposto a precisi limiti ed a stringenti condizioni: la complessità delle questioni, il particolare interesse perseguito, il valore economico “non inferiore a 50.000.000,00 euro, determinato secondo i criteri relativi al contributo unificato”; nel caso di specie per stessa ammissione di parte ricorrente il valore della controversia era inferiore ad euro 200.000,00;
- una così precisa disciplina, attuativa di un precetto legislativo cogente, non può essere interpretata riduttivamente, riferita ai soli fini delle spese di giudizio, ma attiene alla regolamentazione del modo di svolgimento del processo amministrativo, che deve improntarsi a correttezza e lealtà, e non può tollerare un uso abusivo degli strumenti processuali, così come tipizzato dagli atti normativi sopra indicati, e deve consentire una rapida soluzione delle questioni, conformemente al principio di ragionevole

¹⁵ Tar Toscana, II, 11.12.2015 n. 1688.

durata del processo ex art. 111 Cost.;

- tale disciplina, infatti, non è certo dettata al fine di limitare il diritto di difesa delle parti, ma risponde allo scopo, di evidente interesse pubblico, di snellire l'andamento del servizio giustizia nel campo amministrativo;
- incombe al ricorrente la dimostrazione di aver rispettato i limiti imposti dal regolamento, mentre non si può ipotizzare che sia onere del giudice verificarlo, mediante la trasposizione del testo in caratteri diversi o in una diversa formattazione;
- legittimamente in caso di violazione dei limiti dimensionali il giudice limita la deliberazione del ricorso entro i limiti consentiti dal regolamento¹⁶.

8. Conclusioni: la sinteticità attraverso la leva culturale e fiscale

La fissazione di limiti dimensionali agli atti processuali, ossia la soluzione endoprocessuale, è l'ultimo anello di una catena più complessa. Occorre un combinato disposto di azioni.

Il problema è anzitutto culturale, della cultura della retorica e dialettica processuale, ispirate anche al principio di buona fede e lealtà processuale.

Si impone una pluralità di azioni combinate:

1) leva della formazione e accesso, sia per avvocati che per magistrati: la legge forense e quella sull'accesso in magistratura dovrebbero prevedere come prova di esame quella della redazione di un atto processuale sintetico.

La leva della formazione potrebbe operare già dal percorso universitario.

¹⁶ Cons. St., V, 26.7.2016 n. 3372.

Nei licei già si studia la tecnica del “saggio breve”.

2) formazione permanente a cura delle Scuole per le magistrature: l'ufficio studi e massimario della giustizia amministrativa considera la tecnica di redazione della sentenza materia di corso di formazione per i neomagistrati;

3) l'ufficio studi della g.a. ha anche affrontato, finora senza finalizzazione, il mai risolto problema dell'editing delle sentenze e dei criteri di citazione; il tema del contenuto sostanziale della sentenza, ma anche della sua veste formale; dello stile grammaticale – sintattico, linguaggio, correttezza sostanziale e formale;

4) leva fiscale: lavorando sulla misura del contributo si potrebbe immaginare un sistema di incentivi all'atto breve e disincentivi all'atto prolisso; abbassando il contributo unificato per ricorsi entro certi limiti dimensionali, e elevandolo oltre tali limiti;

5) leva della tariffa forense: anche in tale caso operando sulla misura di onorari in base alla sinteticità. Va dato atto che sia la tariffa forense del 2012 che quella del 2014 segnano un significativo passo avanti, superando le distorsioni del sistema tariffario precedente che faceva liquidare il compenso per atti processuali anziché per fasi, così incentivando il moltiplicarsi di essi.

6) leva del PCT/PAT: il processo telematico potrebbe incidere sulla tecnica di redazione dell'atto, mediante l'eliminazione dall'atto di parti narrative linkabili, come giurisprudenza e norme.

Solo una nuova cultura del processo ispirata al principio di leale collaborazione tra parti e giudici potrà assicurare una giustizia celere e effettiva, e evitare un processo “kafkiano” connotato da forme e tempi fini

a se stessi e una accentuata conflittualità tra giudici e avvocati. Concludo leggendo un passo del processo di Kafka, sulla prolissità degli atti giudiziari:

Tutti i magistrati erano irritati, anche quando sembravano calmi; e naturalmente chi ne soffre di più sono i piccoli avvocati. Si racconta ad esempio l'aneddoto seguente, che ha tutta l'aria di essere vero. Un magistrato anziano, uomo buono ed assestato, aveva studiato ininterrottamente per un giorno e una notte una causa difficile, resa intricata in specie dai ricorsi dell'avvocato: questi magistrati, quanto a diligenza, sono davvero senza pari. Bene, verso il mattino, dopo ventiquattr'ore di lavoro probabilmente non molto proficuo, è andato alla porta, si è messo lì in agguato, e scaraventava giù per le scale ogni avvocato che volesse entrare. Gli avvocati si sono radunati sul pianerottolo da basso, a decidere che fare; per un verso non avevano alcun diritto esplicito ad entrare, e quindi non potevano agire legalmente contro il funzionario, e dovevano anche evitare, come già accennato, di inimicarsi l'intera classe dei funzionari. Ma per un altro verso, per loro ogni giorno che passano fuori del tribunale è un giorno perduto, per cui tenevano molto a entrare. Finalmente si misero d'accordo, avrebbero cercato di stancare il vecchio signore. A rotazione, mandavano su uno degli avvocati, che correva su per la scala, e poi, opponendo la miglior resistenza che poteva, ma solo passiva, si lasciava buttare giù, dove veniva preso al volo dai colleghi. E' andata avanti così per un'oretta, e poi il

vecchio signore, già estenuato dal lavoro fatto di notte, si è stancato davvero ed è ritornato nel suo ufficio."¹⁷.

¹⁷ F. KAFKA, *Il processo*, pag. 117 dell'Edizione La biblioteca di Repubblica.