

Il principio di sinteticità nel codice del processo amministrativo

di Vanessa Pizzimenti ¹

La questione della sinteticità degli atti processuali ha assunto, già da alcuni anni, un ruolo di primo piano nel dibattito sui principi che regolano il processo amministrativo. Il tema, invero, è di antica origine, come dimostrano alcune testimonianze letterarie già a partire dal V secolo a.C. Tuttavia, nell'ordinamento processuale italiano, è mancata a lungo l'espressa enunciazione di un principio in base al quale gli atti dei giudizi debbano essere sintetici.

Solo con l'entrata in vigore del d. lgs. 2 luglio 2010, n. 104, c.d. Codice del processo amministrativo, la situazione muta definitivamente. L'art. 3, comma 2, c.p.a. prescrive, infatti, che «*il giudice e le parti*» redigano «*gli atti in maniera chiara e sintetica*». Pertanto, il dovere di sintesi degli atti processuali viene ora elevato a principio ispiratore del "nuovo" processo amministrativo. Tale principio, che si coordina e completa con quello di chiarezza, è strettamente connesso ai principi di effettività e del giusto processo, mutuati dalla Costituzione e dal diritto europeo, che concorrono a delineare la novellata materia processuale amministrativa, ove alla piena attuazione del diritto di difesa si affianca la necessità di perseguire tempi di giustizia rapidi e certi.

Il Codice del 2010, in attuazione di quanto prescritto dall'art. 44 della legge delega 18 giugno 2009, n. 69, ha dato vita ad un rinnovato sistema processuale per assicurare «*snellezza, concentrazione ed effettività della*

¹ Vanessa Pizzimenti è nata a Roma. Nel 2007 consegue con lode la laurea in Lettere Classiche presso l'Università di Roma "La Sapienza" e nel 2010 si laurea con lode in Filologia e Letterature dell'Antichità. Nel 2015 consegue con lode la Laurea magistrale a ciclo unico in Giurisprudenza presso l'Università degli Studi di Roma "Unitelma Sapienza", con una tesi in Diritto Amministrativo intitolata "Il principio di sinteticità nel codice del processo amministrativo" (relatore il prof. Franco Sciarretta), di cui questo lavoro rappresenta una sintesi ragionata.

tutela, anche al fine di garantire la ragionevole durata del processo». L'obiettivo di un'azione celere ed efficace diviene, infatti, ancora più stringente nel processo amministrativo, caratterizzato dal rilievo dell'interesse pubblico che emerge dal controllo sull'esercizio dell'attività della Pubblica Amministrazione.

Il dovere di sintesi degli atti processuali rappresenta una delle modalità in cui si estrinseca la cooperazione del giudice e delle parti per consentire, insieme alle numerose disposizioni acceleratorie presenti nel Codice, la ragionevole durata delle controversie, quale corollario del giusto processo sancito dall'art. 111 della Costituzione.

La *ratio* della norma contenuta all'art. 3, comma 2, c.p.a. è quella di limitare la prolissità non solo dei provvedimenti di competenza del giudice ma anche degli atti delle parti.

Quanto all'organo giudicante, il dovere di sintesi e chiarezza, seppur riferito alla totalità degli atti ascrivibili alla sua sfera di competenza, trova concreta attuazione nella sentenza in forma semplificata. Tale provvedimento, breve e deformalizzato, consente di contemperare le esigenze di effettività della tutela ed efficienza del sistema, attraverso una motivazione il più possibile concisa ma comprensibile, nonché idonea ad esplicitare il ragionamento decisorio.

Quanto alle parti, invece, il dovere di sintesi e chiarezza è legato alla necessità di porre un freno all'estensione dei relativi atti, vale a dire i ricorsi e le memorie di costituzione e di difesa. Dal momento che nel giudizio le manifestazioni di volontà devono essere funzionali alla risoluzione del conflitto, l'atto prolisso e dal contenuto non chiaro rischia di diventare un atto a-funzionale nell'ottica del giusto processo, di cui si potrebbe ostacolare l'ordinato svolgimento. Da ciò nasce l'esigenza, ribadita dalla giurisprudenza, di scoraggiare la proposizione di atti di parte che superino una soglia irragionevole di pagine.

Tuttavia, occorre evidenziare che il dettato testuale dell'art. 3, comma 2, c.p.a., di fatto generico e di ampio respiro, è stato interpretato da gran parte

della dottrina quale norma a valenza programmatica, priva di effetto vincolante. Ciò anche a causa della mancanza iniziale di una disposizione sanzionatoria che ne colpisse la violazione. Di contro, la giurisprudenza civile e amministrativa ha riconosciuto fin da subito il rilievo che il principio di sintesi e chiarezza, come espresso nel Codice di rito, assume nel nostro ordinamento e si è attivata per salvaguardarne l'attuazione da parte della magistratura e della classe forense. La Corte di Cassazione, sul punto, si è più volte espressa nella direzione di considerare inammissibile un ricorso redatto in violazione del dovere di sinteticità.

Con il c.d. "secondo correttivo" al Codice del processo amministrativo, la situazione cambia di prospettiva. Infatti, il d. lgs. 14 settembre 2012, n. 160, modificando il comma 1 dell'art. 26 c.p.a., ha stabilito che il giudice provvede a liquidare le spese di giudizio tenendo conto anche del rispetto dei principi di chiarezza e sinteticità di cui all'art. 3, comma 2. Viene introdotta, così, una forma di "tutela sanzionatoria" del dovere di sintesi, la cui mancata osservanza potrà essere valutata dal giudice ai fini della determinazione delle spese giudiziali, che non seguiranno più soltanto il criterio di soccombenza.

La tecnica redazionale degli atti di parte può incidere in negativo sul giudizio, qualora essa celi una condotta sleale nei confronti della controparte.

Pertanto, il principio di sinteticità e chiarezza si collega anche all'obbligo di lealtà e probità enunciato dall'art. 88 c.p.c., risultando irrispettoso del diritto di difesa altrui il comportamento di chi redige atti confusi e sovrabbondanti. La sanzione avverso tale violazione assumerebbe una natura duplice di "indennizzo a connotazione punitiva", in quanto alla componente riparatoria-indennitaria scaturente da un atto sleale, se ne aggiunge una ulteriore per un atto a-funzionale al processo. Lo stesso art. 26 c.p.a. andrebbe letto in combinazione con l'art. 96 c.p.c., richiamato nel testo, dal momento che l'inosservanza del dovere di sintesi potrebbe concorrere con eventuali profili di temerarietà dell'azione.

Un significativo passo in avanti nel dibattito sul principio di sinteticità e chiarezza si è compiuto con la riforma introdotta dal d.l. 24 giugno 2014, n. 90,

convertito con legge 11 agosto 2014, n. 114, che ha inciso sulla struttura del rito degli appalti pubblici regolato dall'art. 120 c.p.a. Prima ancora della sua collocazione all'interno del Codice del 2010, il contenzioso in materia di appalti pubblici, già concepito quale processo snello e celere, aveva conosciuto una prima affermazione del dovere di sintesi degli atti processuali. Infatti, l'esigenza di dettare specifiche previsioni per accelerare i giudizi in tale materia risponde all'obiettivo di eliminare ogni incertezza nei rapporti giuridici coinvolti, in considerazione del coinvolgimento dell'interesse pubblico.

In particolare, il d.l. n. 90/2014, in sede di conversione, ha novellato il comma 6 dell'art. 120 c.p.a., in base al quale le parti devono contenere le dimensioni del ricorso e degli altri scritti difensivi, al fine di consentire lo spedito svolgimento del giudizio in coerenza con il principio di sinteticità di cui all'art. 3, comma 2, nei termini stabiliti con apposito decreto del Presidente del Consiglio di Stato. Il decreto in parola (n. 40, emanato il 25 maggio 2015) stabilisce l'estensione massima delle varie tipologie di atti processuali, fornendo, al contempo, specifiche indicazioni per la formattazione testuale dei documenti.

Tale previsione, invero, si pone in linea con quanto indicato dalla giurisprudenza già da alcuni anni. Il Consiglio di Stato, infatti, aveva suggerito di contenere le dimensioni dei ricorsi e delle memorie nel limite di 20-25 pagine e la stessa Corte di Cassazione ha manifestato più volte l'esigenza che gli atti di parte e gli stessi provvedimenti del giudice siano redatti in maniera sintetica. Parimenti, la Corte di Giustizia ed il Tribunale di prima istanza dell'Unione europea hanno dettato, da diverso tempo, istruzioni e regole specifiche finalizzate a contenere non solo l'estensione degli atti scritti ma anche quella degli interventi orali. Tuttavia, per la prima volta nel nostro ordinamento, viene esplicitamente enunciato, per legge, un dovere di sintesi da tradursi in alcune prescrizioni sull'estensione degli atti, che le parti sono tenute a rispettare.

La riforma 2014, nel complesso, ha inteso accentuare la semplificazione e la speditezza dei giudizi in materia di appalti pubblici, prevedendo, inoltre, l'obbligo in capo al giudice di definire "comunque" il giudizio con sentenza in

forma semplificata, fissando l'udienza di merito "entro quarantacinque giorni" dalla scadenza del termine per la costituzione delle parti diverse dal ricorrente. Infine, ha introdotto una modifica significativa all'art. 26 c.p.a., attraverso la previsione di una misura sanzionatoria avverso il c.d. "abuso del processo" (comma 1, ed una sanzione maggiorata nei giudizi in tema di appalti in caso di temerarietà della lite (comma 2). La ragione che ha portato il legislatore ad incidere ulteriormente sulle spese di giudizio è riconducibile al rilievo che il divieto di abuso del diritto assume nel nostro ordinamento, impedendo al titolare di ogni situazione soggettiva di non perseguirne la tutela con strumenti che infliggano alla controparte un sacrificio eccessivo e ingiustificato.

La disposizione relativa al limite dimensionale degli atti di parte ha suscitato notevoli perplessità da parte della dottrina, a causa del rischio di una compromissione ingiusta del diritto di difesa, che si verificherebbe con la sottrazione in capo alle parti del potere di modulare l'estensione degli atti processuali. Se da un lato si agevola la contrazione dei tempi di definizione delle controversie, in ossequio al principio di ragionevole durata, dall'altro si potrebbe determinare una concreta lesione del diritto di difesa.

Vengono in rilievo, infatti, due diverse esigenze, ma soprattutto due principi costituzionali entrambi posti a fondamento di un processo "giusto". Da un lato, la già richiamata necessità di salvaguardare il principio della ragionevole durata del processo, enunciato all'art. 111, comma 2, della Costituzione; dall'altro, quella di garantire la piena affermazione del diritto di difesa delle parti, suggellato dall'art. 24 della Costituzione e dall'art. 6 CEDU, che dovrebbe comprendere anche la libertà di redigere un atto giudiziario nella maniera più congeniale alle proprie esigenze difensive, senza un limite perentorio di pagine da osservare.

Ci si chiede, pertanto, se la modalità con cui è stato concretamente formalizzato il dovere di sinteticità degli atti processuali consenta di poter assicurare l'effettività del diritto di difesa, oltre alla ragionevole durata del processo. La risposta non può che essere, in parte, negativa.

Nello specifico del processo amministrativo, la necessità di addivenire ad una rapida definizione delle controversie, se da un lato consente di eliminare tutte quelle situazioni di incertezza che potrebbero compromettere il pubblico interesse coinvolto in giudizio, non deve, tuttavia, ostacolare il diritto ad una piena tutela giurisdizionale. La Corte Costituzionale, sul punto, ha precisato che in nessun caso il perseguimento di tempi di giustizia più celeri possa pregiudicare gli altri valori costituzionali che entrano in gioco, primo fra tutti il diritto di difesa.

Senza dubbio, l'enunciazione generale del principio di sinteticità e chiarezza all'art. 3, comma 2, c.p.a. va accolta con totale favore, in quanto lo stesso rimanda al canone del giusto processo, essendo preordinato a garantire la ragionevole durata delle cause. Alla luce di tale considerazione, il dovere di redigere atti processuali chiari e sintetici, declinando una norma di rango costituzionale, non dovrebbe essere inteso quale vago invito o semplice esortazione. Al contrario, occorre riconoscervi una valenza precettiva, che coinvolge tutti i protagonisti del processo. Ciò anche in assenza di una specifica sanzione che ne assicuri l'attuazione, sanzione successivamente introdotta nel Codice per ribadire la portata vincolante della norma. In questa accezione, il dovere di sintesi e chiarezza non appare presentarsi in contrasto con la garanzia del diritto di difesa, che deve essere temperato anche con altri principi, come quello di ragionevole durata, che la Costituzione pone a fondamento e regolazione dell'attività processuale.

Quanto alla riforma del rito degli appalti pubblici sorgono, invece, diverse criticità.

In primo luogo, viene introdotto per legge un limite all'estensione degli atti di parte, che appare ispirato alla prassi dei regolamenti di procedura delle principali Corti europee e alle stesse indicazioni formulate dal Consiglio di Stato e dalla Corte di Cassazione. Diversamente dal novellato art. 120, comma 6, in tutti i casi appena richiamati ci si trova innanzi a semplici raccomandazioni. Al contrario, il d.l. n. 90/2014, in sede di conversione, ha dettato una misura obbligatoria da cui è possibile discostarsi solo nel caso di questioni

particolarmente complesse, nonché della mole degli atti impugnati. Ciò a fronte di specifica autorizzazione del Presidente di sezione, o di un magistrato da esso delegato, che dovrà valutare le diverse ipotesi che giustificano tale deroga. Peraltro, il limite alla dimensione degli atti di parte è stato introdotto per il solo rito degli appalti e non è stato invece esteso all'intero processo amministrativo, sebbene il dovere di sintesi e chiarezza sia stato collocato fra i principi generali posti a fondamento dell'intera materia.

In seconda istanza, il rilievo più critico nei confronti del novellato comma 6 è legato alla previsione secondo cui il giudice è tenuto a vagliare tutte le questioni comprese entro le previste soglie dimensionali e che il relativo mancato esame costituisce motivo di impugnazione avverso la sentenza di primo grado e di revocazione della sentenza di appello. Il senso della norma è quello di offrire alle parti una forma di garanzia processuale, dovendo il giudice obbligatoriamente valutare quanto esposto nell'atto entro il limite di pagine prestabilito. Le maggiori perplessità ravvisate dalla dottrina sono concentrate sul significato e sugli effetti che implicitamente si ricavano dal dettato della medesima disposizione. Cosa accade, dunque, alle questioni esposte nella parte eccedente? Se il giudice è "tenuto" ad esaminare "tutte" quelle rientranti nella porzione testuale compresa nei limiti, si dovrebbe allora dedurre, a contrario, che non sia tenuto ad esaminare le altre? In questa direzione si è mossa la dottrina, che ha accolto la riforma del rito degli appalti con grande preoccupazione, dal momento che se ne ricaverebbe la completa estraneità delle questioni esposte dalle parti in violazione dei criteri imposti. Tali questioni sarebbero inesistenti, *tamquam non esset*, ed il giudice non potrebbe esaminarle ai fini della controversia. Se si seguisse tale esegesi, emergerebbero seri dubbi circa la compatibilità della norma contenuta all'art. 120, comma 6, con l'art. 24 Cost. e con l'art. 6 CEDU. Il diritto di difesa, già in parte ridimensionato in virtù della limitazione spaziale entro cui esporre le proprie ragioni, risulterebbe gravemente compromesso laddove la sanzione avverso il superamento di tali limiti sia l'inammissibilità o l'improcedibilità delle questioni sovrabbondanti. L'unica via che consentirebbe di superare tale difficoltà è rappresentata da

una lettura costituzionalmente orientata della norma. Come evidenziato dal Consiglio Nazionale Forense, nel caso di un atto difensivo che ecceda il limite prestabilito, la norma non precluderebbe espressamente la pronuncia del giudice sulle questioni esposte oltre la soglia prescritta. In assenza di una previsione esplicita circa le sorti delle predette questioni, occorre ritornare alla disciplina generale di cui all'art. 3, comma 2, c.p.a. Pertanto, il giudice sarà tenuto a valutare se la violazione dei limiti dimensionali integri un comportamento elusivo del principio di sinteticità o se ciò si sia reso necessario per assicurare il miglior dispiegarsi del diritto di difesa. In virtù del principio della domanda di cui all'art. 112 c.p.c., il giudice non potrebbe omettere di pronunciarsi sulle questioni eccedenti il limite, proprio per non incorrere nella violazione dell'art. 24 Cost. Qualora il giudice dovesse riscontrare nella condotta delle parti una violazione dell'art. 3, comma 2, c.p.a., motivata da ragioni "abusive" ed in cui siano anche ravvisabili i presupposti di temerarietà della lite, potrebbe far rilevare tale comportamento sul piano delle sanzioni processuali. A ciò soccorre l'art. 26, c.p.a., che, oltre a prevedere la liquidazione delle spese di lite anche in considerazione del rispetto del principio di sinteticità e chiarezza, contempla una specifica sanzione nel caso di abuso del processo e di lite temeraria.

È necessario ribadire che il dovere di sintesi va letto in stretta connessione con il dovere di chiarezza. Il rilievo, seppur in apparenza di scarsa entità, assume un'importanza sostanziale, in quanto il dettato dell'articolo 3, comma 2, contiene un'endiadi, ove il concetto di chiarezza viene addirittura anteposto a quello di sinteticità. La chiarezza, in particolare, si ricollega all'ordine logico e alla struttura dell'esposizione. La nuova formulazione dell'art. 120 c.p.a. sembra invece fermarsi solo all'aspetto più formale, vale a dire alla sintesi intesa come estensione spaziale. Quando si parla di sinteticità, invero, non ci si dovrebbe limitare all'osservanza di parametri dimensionali, di per sé non indicativi della qualità di un atto né, tantomeno, della sua chiarezza espositiva. Sintesi, infatti, non è solo sinonimo di *brevitas*. Se si pensa all'etimologia del termine, che deriva dal

verbo greco συντίθημι, i.e. «mettere insieme», emerge l'idea di una combinazione di vari elementi che giungono a formare un tutto, dove le componenti sono perfettamente congegnate fra loro. Pertanto, la sinteticità intesa come *brevitas* di per sé non è sufficiente e deve necessariamente essere correlata alla chiarezza espositiva, nonché alla coerenza ed alla logicità delle argomentazioni.

Alla luce di tali considerazioni, si nutrono forti perplessità sull'efficacia che nella pratica avrà la previsione dei richiamati limiti.

Il problema degli atti prolissi, infatti, non rileva solo sul piano della loro dimensione ma incide più direttamente sulla tecnica redazionale degli stessi.

Occorre, infatti, porre il giudice nella condizione di leggere ed esaminare agevolmente gli atti del processo, al fine di poter meglio valutare le ragioni esposte dalle parti. Tale obiettivo non può essere raggiunto costringendo la classe forense ad attenersi alle prescrizioni sui limiti di pagine, perché si dimostra di non tenere in debito conto il piano contenutistico degli atti processuali, che concerne le modalità con cui gli stessi sono congegnati.

È necessario, allora, in via speculare, agire sul piano della formazione professionale, al fine di diffondere l'impiego di tecniche di scrittura in grado di valorizzare la capacità di comunicazione e le abilità tecnico-argomentative in campo forense. Solo così potranno essere prodotti atti processuali pienamente chiari e sintetici, che permettano di facilitare il lavoro del giudice e di perseguire l'agognato obiettivo di accelerare i tempi della giustizia, senza tuttavia compromettere la piena garanzia del diritto di difesa.
