

CONSIDERAZIONI SUL PRINCIPIO DI SINTETICITÀ NEL PROCESSO AMMINISTRATIVO

Ezio Maria Barbieri

1. L'adeguamento al principio di sinteticità nella stesura degli scritti processuali non è soltanto un garbato invito del legislatore ad una educata collaborazione fra le parti del processo nel comune interesse di pervenire ad un sollecito giudizio, ma è anche una vera e propria norma giuridica, fonte di obblighi precisi il cui mancato rispetto produce concreti effetti sostanzialmente sanzionatori.

A conferma di convinzioni largamente diffuse ed in più occasioni lamentate, nel piano nazionale di ripresa e di resilienza si legge che fra i settori maggiormente disastriati dell'amministrazione italiana si colloca il sistema della giustizia in tutti i suoi aspetti: civili, penali, amministrativi, contabili e tributari. Si tratta di un sistema che soffre, fra tanti altri, di un fondamentale problema: il tempo della celebrazione dei processi. In considerazione della indiscussa serietà del principio per il quale *“giustizia ritardata è giustizia denegata”* si è pertanto affermato nel piano che i problemi legati al fattore tempo, da sempre al centro dell'attenzione nel dibattito interno, dovranno essere affrontati con il massimo di impegno e tempestività.

In verità della celerità della giustizia il legislatore italiano si è più volte interessato, senza giungere però a risultati convincenti, se si eccettua forse il solo settore dei processi amministrativi in tema di appalti e di contratti pubblici in genere, dove la ristrettezza dei termini processuali stabiliti ed i vincoli temporali di pronuncia consentono, almeno astrattamente, una celerità molto prossima ad essere accettabile, quando tutte le parti del processo siano disposte a non trovare capziosi ostacoli alla applicazione della normativa.

Non sempre, però, interventi legislativi finalizzati allo sveltimento dei processi hanno meritato un incondizionato apprezzamento. Di questi

interventi merita di essere ricordato ed esaminato l'art. 13-ter delle norme di attuazione del codice del processo amministrativo in quanto norma significativa dello spirito non propriamente condivisibile con il quale il legislatore nazionale ha inteso affrontare la questione della celerità del servizio giustizia nel settore della giustizia amministrativa, formulando criteri per la sinteticità e la chiarezza degli atti di parte destinati ad avere un valore generale, ma forse poco adeguati alla funzione di garanzia e di libertà propria dei processi giurisdizionali.

2. Per comodità di lettura sembra opportuno riportare qui le parti di maggiore interesse del succitato art. 13-ter del c.p.a. nel testo attualmente vigente dopo le modificazioni introdotte dalla legge 25 ottobre 2016, n. 197.

“1. Al fine di consentire lo spedito svolgimento del giudizio in coerenza con i principi di sinteticità e chiarezza di cui all'articolo 3, comma 2, del codice, le parti redigono il ricorso e gli altri atti difensivi secondo i criteri e nei limiti dimensionali stabiliti con decreto del presidente del Consiglio di Stato, da adottare entro il 31 dicembre 2016, sentiti il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, il Consiglio nazionale forense e l'Avvocato generale dello Stato, nonché le associazioni di categoria degli avvocati amministrativisti.

2. Nella fissazione dei limiti dimensionali del ricorso e degli atti difensivi si tiene conto del valore effettivo della controversia, della sua natura tecnica e del valore dei diversi interessi sostanzialmente perseguiti dalle parti. Dai suddetti limiti sono escluse le intestazioni e le altre indicazioni formali dell'atto.

3. Con il decreto di cui al comma 1 sono stabiliti i casi per i quali, per specifiche ragioni, può essere consentito superare i relativi limiti.

...

5. Il giudice è tenuto a esaminare tutte le questioni trattate nelle pagine rientranti nei suddetti limiti. L'omesso esame delle questioni

contenute nelle pagine successive al limite massimo non è motivo di impugnazione”.

Le considerazioni che intendo svolgere su questa norma non rendono necessario l'esame di tutte le differenti occasioni nelle quali il legislatore nazionale o i capi degli uffici giudiziari di vertice della giustizia amministrativa hanno ritenuto necessario richiamare o regolamentare il principio di sinteticità. Basterà elencarle, se mai dovesse interessare una verifica storica sulla elaborazione di tale principio.

Di sinteticità nella stesura degli atti processuali, sentenze comprese, parla l'art. 3 comma 2 del codice del processo amministrativo laddove si dispone che *“il giudice e le parti redigono gli atti in maniera chiara e sintetica”*. Va ricordato poi l'art. 26 del medesimo codice, il quale, nella versione risultante dalle modifiche apportate dall'art. 1 lettera d) del D.Lgs. 14 settembre 2012, n. 160, dispone che *“quando emette una decisione, il giudice provvede anche sulle spese del giudizio, secondo gli articoli 91, 92, 93, 94, 96 e 97 del codice di procedura civile, tenendo anche conto del rispetto dei principi di chiarezza e sinteticità di cui all'articolo 3, comma 2”*.

A queste norme fu aggiunto poi l'art. 120 comma 6 del vigente c.p.a., che ha formato oggetto di molteplici interventi legislativi ed amministrativi (questi ultimi ad opera del Consiglio di stato prima e del Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa poi) finché la legge 25 ottobre 2016, n. 197, dopo avere apportato ulteriori modifiche, ne ha abrogato una parte sostituendola, per quanto interessa la questione della sinteticità e della chiarezza dei ricorsi e delle sentenze amministrative, con l'art. 13-ter delle disposizioni di attuazione del medesimo codice sopra riportato.

Infine, a completamento della normativa sulla sinteticità dei ricorsi, il presidente del Consiglio di stato in data 22 dicembre 2016 ha emanato il decreto n. 167/2016, con il quale ha minuziosamente stabilito i limiti dimensionali dei ricorsi e degli altri atti difensivi nel processo

amministrativo, che ai fini delle successive considerazioni non sembra, però, necessario riprodurre. Lo stesso decreto ha regolamentato anche modalità e competenze per la richiesta e la concessione dell'autorizzazione a superare il numero di pagine consentite.

3. Nella versione iniziale del codice del processo amministrativo era sembrato che si trattasse in sostanza più che altro di una sollecitazione ad una ragionevole concisione espositiva rivolta ad introdurre un costume utile anche agli interessi delle parti del processo. Personalmente non credevo che si sarebbe in questo modo aperta la via ad una più complessa ed articolata normativa che avrebbe successivamente condotto ad una nuova occasione di scontro fra le parti in lite fra di loro e gli organi giudicanti, come invece sembra essere accaduto anche con una insospettata frequenza. È per questo che sembra opportuno dedicare una specifica attenzione alle norme riguardanti il criterio di sinteticità processuale, affrontando qualche problema che sembra inopportuno insorgere in alcune inattese decisioni.

Non credo che occorra dilungarsi sull'indiscusso pregio della sinteticità e della chiarezza nella esposizione di qualsiasi argomentazione sia in sede processuale che in qualsiasi altra occasione, pregio il cui valore si può dare per scontato. Quello che interessa prendere in esame attiene piuttosto ai limiti ed ai modi entro i quali il rispetto di questi caratteri nella formulazione delle argomentazioni a sostegno delle proprie pretese ragioni possano essere imposti alle parti del processo amministrativo e se e quali sanzioni possano essere applicate a chi non si adegui alle prescrizioni che ne impongono l'osservanza.

In sostanza le considerazioni che intendo svolgere si concentrano tutte sul comma 5 del citato art. 13-ter, laddove si impone al giudice di esaminare tutte le questioni trattate nelle pagine rientranti nei limiti stabiliti e si dispone che l'omesso esame delle questioni contenute nelle pagine successive al limite massimo non è motivo di impugnazione.

A questo fine mi sembra opportuno richiamare l'attenzione sul fatto che la questione dell'imposizione di limiti espositivi si traduce in sostanza in una limitazione del diritto di parola scritta nelle aule di giustizia, limitazione il cui superamento rimane insindacabilmente affidato soltanto alla prudenza ed alla sensibilità del giudice, il quale, però, quando decide sull'istanza di parte a disporre di un maggiore spazio espositivo, può solo immaginare ma non conoscere l'oggetto e la complessità delle argomentazioni che la parte intende svolgere. Si tratta, a mio avviso, in sostanza ed al di là di possibili intenzioni del legislatore, di un *vulnus* potenzialmente grave alla libertà di espressione nelle aule di giustizia e, quindi, in materie ed in luoghi da regolare con estrema delicatezza.

Una premessa, comunque, si impone. Le inutili prolissità di molti ricorsi, la proposizione automatica di motivi di ricorso speciosi, ripetitivi ed inconsistenti o così generici da poter riguardare qualsiasi provvedimento ed ora anche l'abuso talora sconsigliato del “copia e incolla” hanno raggiunto una diffusione che riesce talora ad essere fastidiosa per le controparti e per i giudici, ma è anche vero che un più coraggioso ed adeguato e magari potenziato utilizzo dello strumento della liquidazione delle spese processuali potrebbe essere utile e forse bastare a scoraggiare comportamenti del genere senza compromettere il diritto delle parti di proporre ed esporre al giudice tutte le ragioni che credono utili alla tutela dei propri interessi.

4. Il quinto comma dell'art. 13-ter in esame, affermando che il giudice è tenuto ad esaminare tutte le questioni trattate nelle pagine rientranti nei limiti stabiliti, formula un principio ovvio, che non pregiudica la prassi dell'assorbimento dei motivi di ricorso così come disciplinata dalla giurisprudenza amministrativa ed in particolare dall'Adunanza plenaria del Consiglio di stato (1). L'affermazione

(1) Si veda la decisione dell'Adunanza plenaria n. 5/2015.

in sostanza sembra servire soltanto ad introdurre la successiva frase per la quale “*l’omesso esame delle questioni contenute nelle pagine successive al limite massimo non è motivo di impugnazione*”.

Il ripetuto ritorno del legislatore sul principio di sinteticità e di chiarezza sembra avere creato, però, qualche turbamento nella giurisprudenza amministrativa.

Finché la normativa si è limitata a stabilire il dovere di sinteticità mediante l’art. 3 del c.p.a., che impone alle parti il dovere di redigere gli atti in maniera chiara e sintetica, ai giudici è sembrato sufficiente tenere conto delle condotte processuali inutilmente prolisse ai fini della quantificazione delle spese processuali (2).

È però emersa subito anche una tendenza verso interventi più pesanti a tutela del principio di sinteticità, che hanno indotto alla dichiarazione di inammissibilità dei motivi eccedenti i limiti consentiti (3).

In altra occasione (4), invece, si è ritenuto di poter fare ricorso alle sanzioni previste per le liti temerarie dall’art. 26 c. 2 del c.p.a., inserendo nel testo della sentenza affermazioni estremamente significative del modo come viene sentita e vissuta da alcuni giudici la violazione del dovere di sinteticità. Si è ritenuto infatti di affermare che tutte le violazioni del principio del giusto processo, fra le quali sarebbe ricompresa anche quella del dovere di sinteticità, trattandosi di un “*superiore principio*”, dovrebbero consentire l’applicazione di una adeguata sanzione, onde evitare “*la beffa di norme processuali, prescrittive di oneri ed obblighi, ma minus quam perfectae, ovvero prive di una sanzione*”.

(2) In questo senso si vedano Cons. stato sez. V 11 giugno 2013 n. 3210; Cons. stato sez. IV 1 luglio 2014 n. 3296; C.G.A. per la Sicilia 19 aprile 2012 n. 395.

(3) Si veda in proposito Cons. st. sez. V, 30 novembre 2015, n. 5400 e la numerosa giurisprudenza ivi citata.

(4) Cons. stato sez. V, 12 giugno 2017 n. 2852.

Altre decisioni (5) hanno ritenuto, invece, di poter correggere una non consentita prolissità invitando i difensori delle parti a riformulare sinteticamente i loro argomenti in forma di riassunto da produrre in giudizio entro termini stabiliti dal giudice medesimo in modo da costringerli entro limiti corrispondenti al consentito. La prima di queste ordinanze, inoltre, non volendo dichiarare la inammissibilità degli argomenti prospettati in fogli eccedenti il numero consentito, ha ritenuto di introdurre la distinzione fra inammissibilità ed inutilizzabilità di tali argomenti, propendendo per la loro inutilizzabilità.

5. Detto questo di una giurisprudenza inattesamente corposa, intendo proporre una lettura dell'art. 13-ter diversa da quella fin qui prospettata dai giudici amministrativi, sottolineando preliminarmente gli aspetti di questa giurisprudenza che destano maggiori perplessità e che inducono a discostarsene.

Queste considerazioni critiche riguarderanno nell'ordine la pretesa inammissibilità o inutilizzabilità degli argomenti svolti in violazione del principio di sinteticità, la novità dell'autorizzazione a scrivere e dell'invito a riassumere gli argomenti svolti oltre i limiti consentiti ed infine la rilevanza che pare si voglia attribuire al principio di effettività ed alla regola costituzionale del giusto processo al fine di giustificare la limitazione degli spazi espositivi nei ricorsi giurisdizionali.

Quanto alla pretesa inammissibilità degli scritti esuberanti, credo basti ricordare l'art. 156 cod. proc. civ., per il quale “*non può essere pronunciata la nullità per inosservanza di forme di alcun atto del processo, se la nullità non è comminata dalla legge*” (formula, quest'ultima, chiaramente estensibile anche all'inammissibilità, che della nullità produce sostanzialmente gli stessi effetti). Questo principio, peraltro, è stato potenziato anche dalle autorevoli affermazioni della Corte

(5) C.G.A. per la Sicilia ordinanza 9 luglio 2014 n. 534; Cons. stato VI, ordinanza 13 aprile 2021 n. 3006.

costituzionale, per la quale l'inammissibilità degli atti introduttivi dei giudizi non deve frapporre ostacoli all'esercizio del diritto di difesa non giustificati dal preminente interesse pubblico ad uno svolgimento del processo adeguato alla funzione ad esso assegnata, dovendosi sempre per regola generale avere cura di non contrastare la realizzazione della giustizia senza ragioni di seria importanza, curando di seguire criteri di equa razionalità nella valutazione di profili di forma (6).

Non credo, poi, che possa farsi differenza fra inammissibilità ed inutilizzabilità degli scritti esuberanti. Come che sia, infatti, l'una e l'altra comportano che le domande che ne sono colpite rimangono comunque senza risposta. Non sembra il caso, quindi, di sottilizzare con distinzioni prive di differenti effetti.

Per quanto riguarda, invece, l'introduzione dell'istituto dell'autorizzazione, preliminare o postuma che sia, a superare i limiti spaziali consentiti, essa non può che riguardare la concessione di un certo numero di pagine o di battute da utilizzare e non presuppone, ovviamente, la presentazione di uno scritto già predisposto, perché in quest'ultimo caso esso finirebbe con il venire sottoposto ad un controllo non solo di tipo quantitativo, ma anche di carattere inammissibilmente contenutistico. La previsione di una autorizzazione a scrivere suscita comunque in sostanza, a mio avviso, una evidente perplessità per il suo incidere sulla libertà di parola in sede giudiziaria, e cioè in una sede da tutelare e salvaguardare sempre nella più ampia misura possibile. Quanto poi alla iniziativa di chiedere il riassunto degli scritti troppo lunghi come condizione per la loro presa in considerazione, poiché in questo modo non si potrebbe però utilizzare il riassunto per introdurre argomenti nuovi rispetto a quelli svolti nello scritto prolisso, sembra di poter dire che in sostanza così si renderebbe necessario da parte del giudice un confronto fra lo scritto originario ed il riassunto, per

(6) Si vedano in proposito le sentenze della Corte costituzionale n. 520/2002 e n. 98/2004.

cui alla fine non vedo la maggiore celerità che si conseguirebbe nel leggere tutti gli scritti esuberanti per poi verificare la correttezza del loro riassunto ed alla fine esaminare né più né meno tutti gli argomenti originariamente svolti per esteso e poi riassunti. Va detto inoltre che la riconduzione dei motivi o degli argomenti entro i confini spaziali consentiti mediante un succinto riassunto come condizione per la loro presa in considerazione costituirebbe comunque in ogni caso, ove l'atto prolisso fosse stato da presentare entro termini di decadenza, una riproposizione di motivi già esposti ma non utilizzabili, riproposizione che presumibilmente avverrebbe pressoché sempre a termini ormai scaduti. Il riassunto richiesto sarebbe, dunque, nella maggior parte dei casi, irricevibile per tardività e comunque privo di utilità sotto il profilo della riduzione dei tempi di decisione.

Rimane da esaminare, infine, il problema della possibilità di dedurre l'inammissibilità dei motivi esuberanti dalla violazione che la loro esuberanza comporterebbe del principio di effettività e di quello del giusto processo. Credo si debba ritenere, a questo proposito, che il perseguimento della effettività della tutela costituisce una valida guida nella interpretazione delle norme esistenti, fermo restando però che spetta al legislatore e non al giudice dettare norme che assicurino l'effettività della tutela. Spetta insomma al legislatore dotare l'ordinamento di una normativa adeguatamente sanzionata che garantisca l'effettività della tutela offerta mediante il processo, mentre al giudice spetta scegliere le opportune interpretazioni delle norme che maggiormente favoriscano tale effettività e non, come è avvenuto o si vorrebbe che avvenisse in casi come quelli sopra esaminati, che questi possa dichiarare una non prevista inammissibilità di domande sol perché non sinteticamente formulate, ma pur sempre intellegibili. In altre parole, non credo sia consentito all'interprete in sede giudiziaria di aggirare il fatto che nell'ordinamento italiano non esiste la sanzione dell'inammissibilità per violazione del principio

di sinteticità onde perseguire una pretesa effettività della tutela. Una effettività, inoltre, che sembra difficile far coincidere con la celerità del giudizio piuttosto che con la capacità della decisione di incidere sulla situazione di fatto illegittima.

Allo stesso fine non servirebbe nemmeno invocare il principio del giusto processo garantito dall'art. 111 della Costituzione, perché questa regola si rivolge al legislatore e non al giudice, il quale ultimo non può certo, senza che la legge lo disponga, sanzionare gli aspetti del processo o di un comportamento processuale che a suo giudizio lo rendessero ingiusto, potendo egli soltanto o scegliere fra le molteplici interpretazioni delle norme quella che meglio ne garantisca la giusta natura (nel caso: la ragionevole durata) o, se del caso, sollevare una questione di legittimità costituzionale delle norme “ingiuste”. Introdurre nel silenzio della legge la sanzione dell'inammissibilità per punire la mancanza di sinteticità e quindi perseguire una giusta durata del processo credo vada al di là dei poteri degli organi di giustizia (7). Senza dire della opinabilità della giustizia di un processo nel quale è il giudice a stabilire insindacabilmente quanto si può scrivere per sostenere le proprie ragioni. Avallare l'introduzione di sanzioni in via interpretativa quale la dichiarazione di inammissibilità in nome di vaghi principi generali allontana evidentemente dalla necessaria indispensabile certezza degli effetti delle condotte processuali, certezza che il legislatore deve assicurare anche attraverso la predeterminazione delle sanzioni e che il giudice non può intaccare mediante sue iniziative creative del diritto (8).

(7) Non merita consenso quindi l'affermazione del Consiglio di stato, sez. VI, ord. 13 aprile 2021 n. 3006, per la quale “*il giudice è autorizzato a presumere che la violazione dei limiti dimensionali (ove ingiustificata) sia tale da compromettere l'esame tempestivo e l'intelligibilità della domanda*”.

(8) Travi afferma con chiarezza che “*spetta al legislatore e non al giudice dettare le norme che ... ordine e speditezza assicurino*”, in *Abuso del processo e questione di giurisdizione: una soluzione conclusiva?* in Foro ital., 2017, I, 983.

È il caso allora di leggere con maggiore attenzione e, direi, con minore prevenzione il comma 5 dell'art. 13-ter delle norme di attuazione del c.p.a. Serve, forse, rileggerlo: *“il giudice è tenuto a esaminare tutte le questioni trattate nelle pagine rientranti nei suddetti limiti. L'omesso esame delle questioni contenute nelle pagine successive al limite massimo non è motivo di impugnazione”*.

Ho già detto dell'ovvietà della prima frase. La seconda frase, invece, va valutata nella sua portata letterale. A me sembra evidente che solo una lettura frettolosa e distratta renderebbe possibile attribuirle l'effetto che debbano essere dichiarati inammissibili i motivi e le argomentazioni svolte oltre il numero di pagine o di battute consentito dall'apposito decreto del presidente del Consiglio di stato. Come sempre per l'interpretazione delle norme legislative ci si deve in primo luogo attenere ad una valutazione strettamente letterale, sia pure tenendo presente - nel caso - la finalità di agevolare la celerità dei processi, una celerità che nessuna norma protegge con una inammissibilità e quindi con una effettiva omissione di lettura degli scritti esuberanti. Orbene, il quinto comma dell'art. 13-ter si limita a consentire l'omissione dell'esame delle pagine eccedenti il numero consentito, escludendo che questa omissione possa costituire motivo di impugnazione in appello ovvero di ricorso per cassazione per difetto di giurisdizione, ma non proibisce l'esame e la pronuncia sugli scritti eccedenti i limiti stabiliti.

Una seria concezione della funzione del giudice mi induce a credere che una imperfezione formale, estrinseca e peraltro derogabile con il libero consenso del giudicante quale è una esposizione prolissa non abbia i caratteri richiesti per un diniego di giustizia non espressamente disposto dal legislatore. A me sembrerebbe più adeguato all'esercizio della funzione giudiziaria che il giudice debba sempre prendere in esame anche i motivi eccedenti i limiti spaziali stabiliti. Se dunque gli fosse chiesto di pronunciarsi su motivi od argomenti prolissamente

esposti, ma meritevoli di esame, credo che egli non solo potrebbe, ma addirittura dovrebbe pronunciarsi anche su tali motivi eccedenti, evitando una comoda lettura della norma che non impone l'omissione della pronuncia, ma solo non le attribuisce l'effetto di giustificare una impugnazione.

In questo modo la regolamentazione introdotta dall'art. 13-ter del c. p. a. introdurrebbe una falsa modalità di eventuale accelerazione dei processi amministrativi, perché la facoltà di astensione dal giudizio sui motivi e gli argomenti introdotti oltre i limiti spaziali consentiti che si vorrebbe impunita, occasionata dal conto delle battute o dal numero delle pagine, non vincola espressamente il giudice ad astenersi dal giudizio sulle prolissità, legittimandolo semmai solo a formulare il suo giudizio su di esse mediante una sinteticità anche particolarmente sommaria della propria decisione. Una interpretazione costituzionalmente corretta lo obbliga, insomma, a non utilizzare in concreto la facoltà a lui attribuita ed a decidere nel merito tutte le questioni che sono state proposte, senza badare al numero delle pagine o delle battute. Che se, invece, egli decidesse di non esaminare i motivi eccedenti, allora la non impugnabilità di tale omissione disposta dalla norma creerebbe, a mio avviso, seri dubbi di legittimità costituzionale.