

Parigi 28 settembre 2011

La tecnica di redazione delle decisioni del giudice amministrativo

(Rosanna De Nictolis)

Sintesi (esposizione orale, dieci minuti)

Affronterò il tema della “tecnica di redazione delle decisioni del giudice amministrativo” mediante una disamina delle fonti normative (essenzialmente il c.p.a.) e della prassi applicativa, ad oggi non formalizzata ma frutto dell’evoluzione storica.

Al termine indicherò il ruolo della **informatizzazione del processo amministrativo** sulla tecnica di redazione dei provvedimenti del giudice.

L’argomento della tecnica di redazione delle decisioni giurisdizionali suscita sempre interesse nell’ordinamento italiano, anche se non si è arrivati al livello di approfondimento cui è giunto il Consiglio di Stato francese, che ha istituito una apposita commissione di studio sull’argomento, che sta per depositare un rapporto ufficiale (in Francia si dibatte in particolare in ordine all’abbandono dello stile decretizio per passare allo stile discorsivo).

Sul piano **terminologico**, preciso che per “decisione giurisdizionale” si intende in Italia ogni provvedimento giurisdizionale, sia esso sentenza, ordinanza o decreto, e non più solo le sentenze del Consiglio di Stato come accadeva prima del c.p.a. Tanto, a differenza dell’ordinamento francese in cui l’espressione “*décision*” designa solo le sentenze del Consiglio di Stato.

Il c.p.a. disciplina, quanto alle decisioni del giudice amministrativo:

- 1) **il tipo di provvedimenti giurisdizionali**, con la tripartizione classica in sentenze, decreti, ordinanze (art. 33 c.p.a.);
- 2) **il contenuto decisorio**, con la distinzione tra pronunce di merito, di rito e interlocutorie (artt. 34, 35, 36, c.p.a.);
- 3) **la tecnica formale di redazione** (artt. 88 e 74 c.p.a.).

Sul piano formale si distingue tra sentenza in **forma ordinaria** e sentenza in **forma semplificata o sentenza breve** (rispettivamente artt. 88 e 74 c.p.a.).

Qualunque tipo di provvedimento del giudice deve soddisfare due principi, quello **di motivazione** e quello di **sinteticità** entrambi enunciati tra i principi del processo amministrativo (art. 3 c.p.a.).

Quello di **indefettibile motivazione è un canone enunciato dalla Costituzione (art. 111 Cost.)**.

Il principio di sinteticità mira a dare attuazione al principio, **costituzionale e sovranazionale, di ragionevole durata del processo (art. 111 Cost.)**.

Come strumento per raggiungere l'obiettivo della ragionevole durata del processo, il c.p.a. **valorizza la sentenza breve**, prevista, da un lato, per **situazioni manifeste, ossia di pronta soluzione**, e dall'altro lato, per svariati **riti speciali connotati ex lege dall'urgenza**:

- rito dell'ottemperanza;
- rito dell'accesso a documenti amministrativi;
- rito avverso il silenzio inadempienza della p.a.;
- rito elettorale;
- rito appalti.

Infine la sentenza breve è utilizzata tutte le volte che il giudice decide il merito in esito a udienza cautelare (c.d. **giudizio immediato**).

Passando all'esame della **tecnica di redazione della sentenza ordinaria**, quest'ultima reca, anzitutto, l'esposizione del fatto e delle domande di parte.

Questa parte della sentenza può essere sintetica o articolata, di solito in funzione della complessità della lite concreta.

In termini più generali e astratti, il dibattito sulla estensione da dare al fatto e alle domande delle parti risente del ruolo, che si intende attribuire alla sentenza, meramente **endoprocessuale, come regola tra le parti** (il che giustifica la sinteticità o addirittura l'omissione della parte in fatto), o **extraprocessuale (come precedente per casi analoghi)** (il che postula una maggiore analiticità per rendere i fatti comprensibili dai terzi).

Il **“cuore” della sentenza** è la sua motivazione. Sul piano formale la sentenza ordinaria utilizza di solito lo **stile discorsivo** (o stile diretto), mentre lo **stile decretizio** viene utilizzato nella sentenza breve, nelle ordinanze e nei decreti.

La motivazione può presentarsi come un **corpo unico** o **suddivisa in paragrafi ed eventualmente in sottoparagrafi, con o senza titoli**.

Alcuni estensori ricorrono a **parole chiave**, evidenziate con l'uso del neretto, del corsivo, o della sottolineatura.

E' consentito nella prassi l'uso di **parole latine, inglesi, più raramente francesi**, a cui normalmente si ricorre per la loro **maggior efficacia descrittiva** e sinteticità rispetto all'equivalente espressione italiana.

E' consentito **citare precedenti giurisprudenziali**, di giurisdizioni nazionali pari o superiori, o di giurisdizioni sovranazionali. Di regola, e salvo limitate eccezioni, non vige nell'ordinamento italiano la regola del precedente vincolante.

E' invece **espressamente vietato citare autori giuridici**.

La **prosa delle sentenze**, dipendendo dai singoli estensori, può essere lineare – di tipo illuministico – o più complessa e pomposa.

Al di là dello **stile individuale**, è essenziale che la motivazione sia **chiara**, in senso sia formale che sostanziale (utilizzo di un **linguaggio chiaro, comprensibilità del percorso motivazionale**).

E' inoltre necessario che lo stile sia **sobrio e neutrale** in ossequio ai **principi di terzietà del giudice e di sua soggezione solo alla legge**, dovendosi evitare espressioni polemiche o ironiche, e giudizi di valore.

Sul piano del **contenuto sostanziale**, la motivazione deve essere **al tempo stesso completa e sintetica**.

Completa, perché il giudice deve rispondere a tutte le domande, non essendo di regola consentito, salvo limitate eccezioni, **l'assorbimento dei motivi**.

Il dovere di completezza rende più difficile il soddisfacimento del requisito di sinteticità, che impone di evitare gli **obiter dicta** e inutili ricostruzioni teoriche.

Una maggiore sinteticità della sentenza sarebbe possibile se venisse rispettato il principio di sinteticità degli scritti di parte, principio che il c.p.a. si limita ad enunciare senza indicare limiti quantitativi e senza prevedere sanzioni per l'inosservanza.

Quanto alla **tecnica di redazione della sentenza breve**, essa, rispetto a quella ordinaria:

a) si connota per la possibilità di omettere del tutto la parte in fatto e l'indicazione di motivi e domande delle parti;

b) contiene una motivazione breve che può essere redatta o mediante **rinvio a precedente conforme (sentenza pilota)** o mediante decisione su un solo **punto ritenuto risolutivo**, con assorbimento di tutti gli altri (**è il solo caso in cui il c.p.a. autorizza espressamente l'assorbimento dei motivi**).

Quanto alla **tecnica di redazione di ordinanze e decreti**, essi si connotano per uno stile decretizio estremamente sintetico; l'eccesso di sintesi delle ordinanze cautelari è da alcuni criticato.

Infine, due parole sulla **informatizzazione del processo amministrativo**, che ha influito sulla **tecnica di redazione** in quanto è stata predisposta una **modulistica informatica uniforme**, che comporta, in fatto, una standardizzazione della veste formale dei provvedimenti.

Un passo ulteriore, che attualmente è in corso di esame da parte del neo istituito Ufficio studi della magistratura amministrativa, è la standardizzazione dei criteri di citazione e abbreviazione (c.d. *editing*) al fine di passare dall'attuale **"Babele degli acronimi"** ad un *editing* omogeneo.

I criteri di *editing* potranno essere utilizzati nella predisposizione dei modelli informatici, e raccomandati come **buona prassi** agli estensori. Si potrebbe anche ipotizzare l'istituzione di una **commissione di editing** incaricata dell'omogeneizzazione formale delle decisioni.

In una **prospettiva europea**, si potrebbe immaginare uno studio congiunto per pervenire ad una standardizzazione europea della tecnica di redazione dei provvedimenti giurisdizionali.

Relazione scritta

Sommario:

1. Premessa.

2. Fonti normative. Sentenza ordinaria e sentenza in forma semplificata. Ordinanze e decreti. Il principio di sinteticità della sentenza.

3. La tecnica di redazione della sentenza ordinaria nella prassi.

3.1. L'esposizione del fatto, dei motivi e delle domande delle parti.

3.2. La motivazione: struttura formale e linguaggio.

3.3. La motivazione: contenuto sostanziale.

4. La sentenza in forma semplificata.

4.1. Forma semplificata, sinteticità e ragionevole durata del processo.

4.2. Semplificazione della forma e completezza sostanziale della motivazione.

4.3. La motivazione *per relationem* a precedenti conformi.

4.4. La motivazione su un punto risolutivo. L'assorbimento.

4.5. La motivazione mediante richiamo agli scritti di parte, nel rito elettorale dell'art. 129 c.p.a.

5. La tecnica di redazione del dispositivo anticipato.

6. La tecnica di redazione di ordinanze e decreti.

7. Informatizzazione del processo amministrativo e tecnica di redazione delle sentenze; dalla "Babele degli acronimi" alla standardizzazione?

8. Note bibliografiche.

1. Premessa.

Affronterò il tema della “tecnica di redazione delle decisioni del giudice amministrativo” mediante una disamina delle fonti normative su forma e contenuto dei provvedimenti del giudice e della prassi applicativa.

Sulla tecnica di redazione delle sentenze influisce non poco la recente **informatizzazione del processo amministrativo**, sfociata, tra l’altro, nella predisposizione di una modulistica dei provvedimenti giurisdizionali.

Il tema, per quanto riferito alle “decisioni giurisdizionali” in generale, è di particolare interesse, nell’ordinamento italiano, soprattutto con riferimento alla principale delle decisioni giurisdizionali, che è la sentenza.

Nella successiva esposizione, c.p.c. è il codice del processo civile, c.p.a. è il codice del processo amministrativo.

Sul piano terminologico, è opportuna una precisazione terminologica sull’espressione “decisione”.

Tale espressione, prima del c.p.a., indicava le sentenze del Consiglio di Stato, ma la differenza con le “sentenze” dei T.a.r. era solo di ordine terminologico, per cui è stata abbandonata dal c.p.a., che non menziona più le “decisioni” bensì i “provvedimenti del giudice” (art. 33 c.p.a.).

Nel vigore del c.p.a., pertanto, l’espressione “decisione” è sinonimo di “provvedimento giurisdizionale”, e indica un *genus* comprensivo di tutti i tipi di provvedimenti del giudice, siano essi sentenze, ordinanze, o decreti.

Tanto, a differenza che nel sistema francese, in cui si usa l’espressione “*jugement*” per indicare le sentenze dei tribunali amministrativi di primo grado, quella “*arret*” per indicare le sentenze delle corti amministrative di appello, e infine quella “*décision*” per indicare le sentenze del Consiglio di Stato francese.

2. Fonti normative. Sentenza ordinaria e sentenza in forma semplificata. Ordinanze e decreti. Il principio di sinteticità della sentenza.

L'art. 33 c.p.a. elenca in termini generali i provvedimenti del giudice, ratificando la tradizionale tripartizione tra decreti, ordinanze e sentenze, senza tuttavia dettare una disciplina completa, in particolare quanto al contenuto di decreti e ordinanze.

Pertanto *in parte qua* la disciplina trova completamento negli artt. 134 e 135 c.p.c. che disciplinano rispettivamente la forma e il contenuto dell'ordinanza e del decreto.

Dell'ordinanza, il c.p.c. afferma che "è succintamente motivata", mentre del decreto afferma che "non è motivato, salvo che la motivazione sia prescritta espressamente dalla legge".

Tuttavia, il c.p.a. afferma come principio che i provvedimenti decisori del giudice amministrativo devono essere motivati, e lo stesso c.p.a. contempla decreti a contenuto decisorio (p.es. decreti che dichiarano l'estinzione del processo o la sua improcedibilità, decreti cautelari).

Ne consegue il dovere di motivazione, nel processo amministrativo, anche dei decreti decisori.

Gli articoli successivi, da 34 a 36 c.p.a., disciplinano i possibili contenuti dei provvedimenti del giudice amministrativo, distinguendo tra merito, rito, contenuto interlocutorio.

Il contenuto formale della sentenza è disciplinato in altra sede del c.p.a., e segnatamente nell'art. 88 c.p.a., che indica il contenuto della sentenza "classica" e nell'art. 74 c.p.a., che indica il contenuto della sentenza "in forma semplificata" detta anche, nella prassi, "sentenza breve".

In realtà, entrambe le previsioni, pur richiedendo che le sentenze siano motivate, impongono la "concisione", la "sintesi", ispirandosi a due principi cardine del nuovo processo amministrativo, quello di **motivazione** e quello di **sinteticità dei provvedimenti del giudice**, non a caso enunciati in apertura del codice e nel medesimo articolo.

A tali principi si ispira, come visto, anche il contenuto motivatorio di ordinanze e decreti decisori.

Secondo l'art. 3 c.p.a., infatti:

"1 Ogni provvedimento decisorio del giudice è motivato.

2. Il giudice e le parti redigono gli atti in maniera chiara e sintetica."

La regola della indefettibile motivazione dei provvedimenti del giudice amministrativo deriva dalla Costituzione, secondo cui "tutti i provvedimenti giurisdizionali devono essere motivati" (art. 111, co.

6, Cost.), regola affermata con riguardo a qualsivoglia giurisdizione e tipo di processo (civile, penale, amministrativo, tributario, contabile, etc.).

La sinteticità dei provvedimenti del giudice, inoltre, si ritiene che riduca i tempi di redazione e pubblicazione, così contribuendo al principio di **ragionevole durata del processo** (principio CEDU, comunitario, costituzionale, ora affermato anche nell'art. 2 c.p.a.).

Pertanto, fermo che sia la sentenza ordinaria che quella breve devono essere al tempo stesso motivate e sintetiche, la questione diventa di "diverso dosaggio" della motivazione e delle altre parti del provvedimento.

Il contenuto della sentenza ordinaria è indicato in dettaglio nell'art. 88 c.p.a.:

"1. La sentenza è pronunciata in nome del popolo italiano e reca l'intestazione "Repubblica italiana".

2. Essa deve contenere:

a) l'indicazione del giudice adito e del collegio che l'ha pronunciata;

b) l'indicazione delle parti e dei loro avvocati;

c) le domande;

d) la concisa esposizione dei motivi in fatto e in diritto della decisione, anche con rinvio a precedenti cui intende conformarsi;

e) il dispositivo, ivi compresa la pronuncia sulle spese;

f) l'ordine che la decisione sia eseguita dall'autorità amministrativa;

g) l'indicazione del giorno, mese, anno e luogo in cui la decisione è pronunciata;

h) la sottoscrizione del presidente e dell'estensore.

3. Si applica l'articolo 118, comma 3, delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile.

4. Se il presidente non può sottoscrivere per morte o altro impedimento, la sentenza è sottoscritta dal componente più anziano del collegio, purché prima della sottoscrizione sia menzionato l'impedimento; se l'estensore non può sottoscrivere la sentenza per morte o altro impedimento, è sufficiente la sottoscrizione del solo presidente, purché prima della sottoscrizione sia menzionato l'impedimento”.

A tale previsione, che disegna l'archetipo della sentenza, si aggiungono quelle che contemplano il modello di sentenza “in forma semplificata”, detta nella prassi anche “sentenza breve”, che è considerata uno strumento per perseguire l'obiettivo della ragionevole durata del processo.

La sentenza in “forma semplificata” è prevista in un numero abbastanza elevato di casi.

L'ipotesi generale è quella di “**situazioni manifeste**”, e dunque, si ritiene, di **pronta soluzione**”.

Ai sensi dell'art. 74 c.p.a.

“1. Nel caso in cui ravvisi la manifesta fondatezza ovvero la manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza del ricorso, il giudice decide con sentenza in forma semplificata. La motivazione della sentenza può consistere in un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo ovvero, se del caso, ad un precedente conforme”.

Tale modello semplificato è richiamato anche in altre ipotesi, a prescindere dall'esservi una situazione manifesta:

a) nel caso in cui il giudice decide il merito già in esito all'udienza cautelare (art. 60 c.p.a.);

b) in tre riti connotati da semplificazione e riduzione dei termini, e assenza di udienza pubblica, in particolare il rito dell'ottemperanza al giudicato e ai provvedimenti giurisdizionali esecutivi (giudizio di esecuzione, art. 114, co. 3, c.p.a.); nel rito dell'accesso a documenti amministrativi (art. 116, co. 4, c.p.a.); nel rito avverso il c.d. silenzio inadempimento della pubblica amministrazione, che ha omesso di adottare il provvedimento richiesto nei termini di legge (art. 117, co. 2, c.p.a.);

c) nel rito elettorale connotato da particolare urgenza (quanto è impugnata l'esclusione di liste o candidati nelle elezioni di comuni, province, regioni) (art. 129, co. 6, c.p.a.);

d) nel contenzioso, connotato da urgenza “comunitaria” sulle procedure di affidamento di pubblici contratti di lavori, servizi, forniture (art. 120, co. 10, c.p.a.).

Mentre nel caso di decisione in esito all'udienza cautelare e nei riti speciali dell'ottemperanza, accesso e silenzio, le questioni sono in genere semplici e si giustifica una sentenza semplificata, nel contenzioso elettorale e sugli appalti le questioni possono essere complesse; la sentenza semplificata ha la sua giustificazione nell'esigenza di definire celermente il contenzioso, riducendo i tempi di redazione della sentenza.

In base al quadro normativo, la sentenza ordinaria e la sentenza breve non differiscono quanto ad alcune parti "fisse" che sono l'epigrafe, il dispositivo, la sottoscrizione.

Esse differiscono quanto all'esposizione del fatto e delle domande di parte, e al contenuto della motivazione.

L'esposizione del fatto e delle domande di parte, nella sentenza breve, possono essere del tutto omesse, potendo la sentenza limitarsi a fare rinvio agli atti di parte.

La motivazione può consistere *"in un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo ovvero, se del caso, ad un precedente conforme"*.

Vediamo ora come le prescrizioni normative su forma e contenuto delle sentenze si traducono, nella prassi, in tecnica di redazione delle stesse.

3. La tecnica di redazione della sentenza ordinaria nella prassi.

3.1. L'esposizione del fatto, dei motivi e delle domande delle parti.

Quanto all'esposizione del fatto e delle domande delle parti, nella prassi della sentenza amministrativa non esiste una standardizzazione stilistica, quale si riscontra, invece, per le sentenze di altri giudici, ad es. la Corte costituzionale.

Le sentenze della Corte costituzionale sono sempre divise in "considerato in fatto" e "ritenuto in diritto", e nella parte in fatto riportano in dettaglio le questioni sollevate dal giudice o dalle parti e tutti gli argomenti dedotti dalle parti.

Il che risponde ad una esigenza di completezza e **autosufficienza**, di modo che il lettore della sentenza possa, sulla base solo di essa, essere reso edotto di tutto lo svolgimento del processo e tutte le questioni e argomenti di parte.

Le sentenze del giudice amministrativo possono, a scelta dell'estensore, essere divise in "fatto" e "diritto" o avere una unica parte "fatto e diritto".

Più interessante è sottolineare che il giudice amministrativo può, indifferentemente, riportare in dettaglio i fatti e le domande delle parti, e gli argomenti da esse dedotti, o limitarsi ad una sintesi di tali fatti, argomenti e domande.

Sul piano storico, è interessante notare che:

a) nei primi anni di attività della Quarta Sezione del Consiglio di Stato (la prima ad essere istituita nel 1889) non mancavano decisioni nelle quali venivano riportate in epigrafe le conclusioni delle parti. Tuttavia la testuale trascrizione delle conclusioni delle parti nella decisione venne a mancare quasi immediatamente e dopo il 1894 non appare più in alcuna delle decisioni esaminate, talché può assumersi la mancanza di trascrizione testuale delle conclusioni delle parti quale dato tipico delle decisioni del Consiglio di Stato rispetto a quelle del giudice civile [G. BARBAGALLO, *Stile e motivazione delle decisioni del Consiglio di Stato*, in *I Consigli di Stato di Francia e d'Italia* a cura di G. PALEOLOGO, Giuffrè, Milano, 1998];

b) fin dai primi anni di attività della Quarta Sezione non mancano decisioni in cui non vi è la divisione tra fatto e diritto [G. BARBAGALLO, *op. ult. cit.*].

Al giorno d'oggi la scelta sia in ordine al rilievo da dare alle conclusioni delle parti, sia in ordine alla suddivisione o meno tra fatto e diritto, dipende dalla cultura e sensibilità del singolo collegio, e talora dalla complessità o importanza della lite.

Tendenzialmente, si può affermare che una maggiore analisi sul fatto e sugli argomenti delle parti è opportuna quando la soluzione delle questioni di diritto dipende da una corretta ricostruzione dei fatti.

Ci sono materie in cui i "fatti" contano più che in altre, e in particolare nei contenziosi su sanzioni amministrative, irrogate per "condotte illecite".

In queste liti, il provvedimento amministrativo postula una corretta ricostruzione di comportamenti umani, e conseguentemente il processo amministrativo è ordinariamente più complesso rispetto ad un classico processo sull'illegittimità dell'atto amministrativo.

E' il caso degli illeciti antitrust: in tale materia, infatti, le sentenze sono ordinariamente molto lunghe, potendo facilmente raggiungere le 100 pagine, e si dilungano sulla ricostruzione dei fatti e sui motivi delle parti.

La scelta per una maggiore sintesi sui fatti e argomenti delle parti risponde all'interesse generale a ridurre i tempi di redazione delle sentenze, in modo sia da smaltire maggiore contenzioso, sia da contribuire alla ragionevole durata del processo.

Tale scelta ha, però inevitabilmente, un prezzo, in termini di piena comprensibilità della vicenda e di **autosufficienza della sentenza**, che ne esce diminuita.

Sotto tale profilo, occorre anche considerare il **duplice rilievo della sentenza**:

a) **endoprocessuale**, o *inter partes*, come regola del caso concreto;

b) **extraprocessuale**, come precedente giurisprudenziale.

Se si valorizza il solo ruolo endoprocessuale, la sintesi sul fatto e sui motivi si giustifica pienamente, perché la sentenza si rivolge a parti che conoscono i fatti e i motivi. E la sintesi consente di accelerare i tempi di redazione della decisione.

Se si intende valorizzare anche il ruolo extraprocessuale, la sintesi sul fatto e sui motivi nuoce alla comprensibilità dei principi di diritto affermati, che non sono mai avulsi, ma sempre riferiti a fatti specifici.

Una scelta nell'una o nell'altra direzione nell'ordinamento italiano non è stata fatta, sinora, in termini generali. Sicché, resta affidata caso per caso ai singoli collegi decidenti. La scelta andrà fatta valutando se:

- il caso concreto dia o meno luogo a questioni giuridiche per le quali è utile dare una soluzione di rilevanza extraprocessuale;

- il caso concreto comporti o meno la soluzione di questioni giuridiche nuove.

Ogni qualvolta il caso concreto non comporti questioni giuridiche nuove o questioni di interesse generale, si potrà privilegiare la sintesi.

Una maggiore attenzione a fatti e domande andrà prestata quando il caso comporta la soluzione di questioni giuridiche complesse, o di interesse generale, sì da porre le premesse perché la decisione acquisisca un valore di “precedente”.

Su tale tematica, giova ricordare quella dottrina che ha affermato, con riguardo al contenuto della sentenza, “**la necessità del fatto**”, in base ai seguenti argomenti:

- posto che le sentenze possono richiamare i precedenti conformi (artt. 74 e 88 c.p.a.), “vi è un’ utilità esterna della sentenza, se sono chiariti i fatti, le norme applicabili e gli stessi *vizi prospettati*”;

- “*va quindi garantita la comprensibilità della sentenza anche al di fuori del perimetro del decisum e dei litiganti*”; sicché, “*mentre il ricorso deve essere conciso, la sentenza ha l’ onere di essere chiara: un onere molto gravoso, perché i ricorsi possono contare sui documenti allegati, cui rinviare, mentre le sentenze non hanno accessori esterni che ne possano agevolare la comprensione*”;

- “*ben vengano quindi i limiti agli atti degli avvocati (integrabili con documenti, allegati, rassegne, foto, filmati, grafici, ecc.), ma la sentenza deve essere autosufficiente e risultare utile a evitare successive illegittimità*” [G. SAPORITO, *Al massimo, 50 pagine – problemi di stile nel processo amministrativo*, comunicazione al 56° Convegno di studi amministrativi “la gestione del nuovo processo amministrativo”, tenutosi a Varenna dal 23 al 25 settembre 2010].

3.2. La motivazione: struttura formale e linguaggio.

Quanto alla motivazione della sentenza ordinaria, anche per essa la tecnica di redazione non è standardizzata.

Sul piano stilistico, viene ordinariamente utilizzato lo **stile discorsivo (detto in Francia “stile diretto”)**, e non lo stile “**decretizio**” (detto anche **stile oracolare o stile edittale**) (intendendosi per tale ultimo quello con l’*incipit* “atteso che”, di solito utilizzato nelle sentenze brevi, nelle ordinanze e nei decreti).

Tale stile discorsivo può poi essere scandito con varie tecniche, essendone comunemente accettate diverse.

Alcuni giudici usano la tecnica della motivazione come “un corpo unico” senza suddivisioni.

Altri giudici dividono la motivazione in **paragrafi numerati**.

Anche la **tecnica di numerazione dei paragrafi non è uniforme**:

- alcune sentenze utilizzano la tecnica della **numerazione progressiva per ogni periodo sintattico**, secondo lo stile delle sentenze della C. giust. CE; si tratta di tecnica non molto diffusa nelle sentenze amministrative italiane; [consta con certezza un solo relatore, M. LIPARI, che ne fa costantemente uso, sia in V sez. che in adunanza plenaria, v. Cons. St., ad. plen., 7 aprile 2011 n. 4];

- altre sentenze dividono la motivazione in **paragrafi corrispondenti ai capi di sentenza** e dunque alle diverse questioni affrontate; non di rado, in tale ipotesi, i paragrafi sono divisi in **sottoparagrafi** [Cons. St., ad. plen., 3 giugno 2011 n. 10]; questa tecnica, meno diffusa in passato, sta prendendo piede negli ultimi anni, e, si noti, è la stessa tecnica usata dalla Corte costituzionale nelle sue sentenze.

Altri giudici aggiungono alla divisione in paragrafi anche l'apposizione di **titoli ai paragrafi** (secondo lo stile delle sentenze della C. giust. CE), per segnalare al lettore il passaggio da un argomento ad altro: questo accade, ancora una volta, in sentenze molto complesse, quali quelle in materia antitrust o di appalti pubblici [Cons. St., ad. plen., 3 giugno 2011 n. 10; Cons. St., sez. VI, 10 marzo 2006 n. 1271; Cons. St., sez. VI, 2 marzo 2004 n. 926].

Tendenzialmente, si può dire che in caso di sentenza su questioni semplici, una suddivisione in paragrafi non è necessaria.

Essa appare opportuna, anche se non necessaria perché nessuna norma giuridica la impone, nel caso di sentenze con motivazione complessa e lunga.

Ancora, alcune sentenze, per porre in evidenza periodi o **parole chiave**, fanno uso del *corsivo* e del **neretto, o della sottolineatura**. Di solito il corsivo è utilizzato per parole straniere, anche tratte dal latino giuridico, o per riportare puntuali disposizioni di legge o regolamento, o massime di altre sentenze, il neretto per evidenziare parole chiave, o per numerare i paragrafi, o dare un titolo ai paragrafi.

Tuttavia va evidenziato che dopo l'informatizzazione del processo amministrativo e la redazione delle sentenze tramite la scrivania informatica del magistrato, l'uso del neretto non è più consentito (nel senso che se anche l'estensore della sentenza lo utilizza, esso non compare in fase di visualizzazione e stampa del provvedimento), mentre l'uso del corsivo, inizialmente non consentito, è ora ammesso.

L'uso del **latino giuridico**, sia per singole **parole o espressioni idiomatiche** che per **brocardi**, è piuttosto comune:

a) sono di uso comune nelle sentenze le seguenti parole o espressioni idiomatiche: *ab imis; ab initio; ab origine; a contrario; actio finium regundorum; actio iudicati; ad abundantiam; ad acta; ad adiuvandum; ad colorandum; ad hoc; ad nutum; ad opponendum; ad personam; a fortiori; agere; a latere; aliud pro alio; amplius; an; ante causam; a posteriori; a priori; beneficium excussionis; bona fide; bonum prolis; brevi manu; caveat; condicio iuris; condicio sine qua non; contra legem; contra se; culpa in contrahendo; culpa in re ipsa; culpa in vigilando; datio in solutum; decisum; de cuius; de iure condendo; de iure condito; de facto; de quo agitur; de minimis; dictum; dies a quo; dies ad quem; emendatio libelli; erga omnes; error in iudicando; error in procedendo; et cetera; ex ante; ex delicto; exempli gratia; ex lege; ex nunc; ex multis; ex parte actoris; ex plurimis; ex post; expressis verbis; ex professo; extra moenia; extrema ratio; ex tunc; facere; factum principis; fictio iuris; fumus boni iuris; genus; habere corpus; ictu oculi; in itinere; id est; in apicibus; inaudita altera parte; in bonam partem; in bonis; incipit; in itinere; in limine litis; in malam partem; in parte qua; in re ipsa; inter alios; inter partes; intra moenia; intuitu personae; inutiliter data; iter; iure privatorum; iure proprio; iuris et de iure; iuris tantum; ius novorum; ius poenitendi; ius postulandi; ius receptum; iussum iudicis; ius superveniens; latu sensu; legibus solutus; lex; lex posterior; lex specialis; litis denuntiatio; magna pars; mala in se; mala quia vetita; modus procedendi; munus publicum; mutatio libelli; mutatis mutandis; ne bis in idem; negotium; nomen iuris; non liquet; nulla quaestio; obiter dicta; omissis; onus probandi; ope legis; pactum sceleris; par condicio; par condicio creditorum; pater familias; per facta concludentia; periculum in mora; per incidens; perpetuatio iurisdictionis; per relationem; per tabulas; pleno iure; potestas iudicandi; praeter legem; prima facie; primus inter pares; probatio diabolica; proprium; pro rata; pro tempore; pro veritate; punctum dolens; quantum; querela nullitatis; quid novi; quoad effectum; quomodo; quorum; ratio; ratio decidendi; ratio legis; ratione materiae; ratione temporis; rebus sic stantibus; recte; reductio ad equitatem; reformatio in peius; regula iuris; res dubia; res inter alios acta; res iudicanda; res iudicata; res litigiosa; res nullius; revisio prioris instantiae; secundum eventum litis; secundum legem; sic et simpliciter; sine die; singulatim; solve et repete; species; stare decisis; status quo ante; sub iudice; sub specie; tempus commissi delicti; tertium comparationis; tertium genus; thema decidendum; translatio iudicii; ultra vires; una tantum; vacatio legis; vexata quaestio; vis expansiva; vis maior cui resisti non potest; vocatio in ius; vocatio iudicis;*

b) meno frequenti, ma comunque utilizzati, sono i seguenti brocardi: *adgreditus non habet staderam in manu; ad impossibilia nemo tenetur; audiatur et altera pars; causa causae est causa causati; de minimis non curat praetor; dies interpellat pro homine; in claris non fit interpretatio, in pari causa turpitudinis melior est condicio possidentis; iudex secundum alligata et probata partium decidere*

debet; iura novit curia; ne cives ad arma ruant; ne eat iudex ultrapetita partium; ne procedat iudex ex officio; nemo ad factum cogi potest; nemo iudex in causa propria; nemo iudex sine actore; nemo tenetur se detegere; pacta sunt servanda; res perit domino; semel heres, semper heres; servitus in faciendo consistere nequit; simul stabunt simul cadent; tantum devolutum quantum appellatum; tempus regit actum; tertium non datur; ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit; utile per inutile non vitiatur; vim vi repellere licet.

Sta diventando più frequente anche l'uso di **termini giuridici stranieri, soprattutto inglesi**. Il che accade anzitutto in settori del diritto che hanno come oggetto di regolamentazione materie tecniche dominate dall'utilizzo di parole anglosassoni, sia giuridiche che tecniche come il diritto della concorrenza: è così frequente l'utilizzo, nelle decisioni del Consiglio di Stato in materia di concorrenza, di espressioni proprie del diritto della concorrenza.

Una indagine condotta dalla scrivente per l'occasione sulle sentenze in materia antitrust rivela l'uso delle seguenti espressioni inglesi, a titolo esemplificativo:

a) quanto ad espressioni giuridiche del diritto antitrust: *bleeding hand; buyer power; core business; conscious parallelism; enforcement; essential facility; incumbent; interlocking directorship; moral hazard; new comers; overpricing; panel; price-squeeze policy; punitive damages; relevant market; smoking gun; underpricing; undertaking;*

b) quanto ad espressioni tecniche del mercato su cui incide il diritto antitrust: *code-sharing; gas-release; jet-fuel, handling, load-factor, packaging, point-to-point; price cup; take-or-pay contracts; remailing; retail; shipper; smelter; tie-in; opt-in; opt-out; wholesale.*

Altro settore in cui si usano espressioni anglosassoni è quello dei pubblici appalti, anche se in misura minore: *alternative dispute resolutions; dual use; general contractor; global service; in house providing; joint venture; project financing; public-private-partnership; standstill.*

Ma non solo: persino la Corte di cassazione a sezioni unite ha in una recentissima decisione utilizzato una parola anglosassone al di fuori di un settore specialistico, e in particolare la parola *overruling* per descrivere, sinteticamente, il fenomeno di un cambiamento di giurisprudenza ad opera delle sezioni unite, che travolge un precedente consolidato orientamento; l'intera sentenza è dedicata agli effetti giuridici dell'*overruling* giurisprudenziale nella logica del giusto processo e della tutela dell'affidamento, e l'espressione inglese compare numerose volte nel corpo della motivazione [Cass., sez. un., 11 luglio 2011 n. 15144].

Non manca l'uso, anche se in misura minore, di parole francesi, come *astreinte, chance, primauté, revirement, tout court*.

Sia nel caso dell'uso del latino, che nel caso dell'uso di una lingua straniera moderna, la **ragione della preferenza** della parola latina o straniera alla corrispondente parola o espressione italiana risiede nella **maggiore efficacia descrittiva e sinteticità** della parola o espressione non italiana; persino il legislatore italiano adotta talvolta nelle leggi espressioni inglesi.

In ragione dell'uso corrente della parola o espressione, essa descrive in modo più efficace e/o con maggior sintesi il concetto che il giudice intende esprimere.

E, tanto il significante latino o straniero rende il significato meglio della parola italiana, che addirittura alcune sentenze "storiche" vengono identificate con il relativo argomento espresso sinteticamente con la parola o espressione non italiana. I giuristi italiani sanno a che cosa si riferisce un collega, se egli, senza dare estremi di date e numeri, cita "la sentenza della Cassazione sulla *translatio iudicii*", "la sentenza delle Cassazione sull'*overruling*", "la sentenza del Consiglio di Stato sul *jet-fuel*".

Si tratta, del resto, di tendenza da cui non è immune lo stesso legislatore italiano: che ad es. utilizza la numerazione ordinale latina quando novella testi di legge, con l'uso di *bis, ter, quater, quinquies, etc.*, e che utilizza non di rado espressioni anglosassoni nel corpo delle disposizioni normative [emblematico è il d.lgs. 27 ottobre 2009 n. 150 in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, in cui l'espressione *performance* compare in 23 articoli per un totale di 78 volte; e l'art. 37, d.l. n. 78/2010, che menziona i Paesi *black list*].

In ordine alla **tecnica linguistica** della sentenza, oltre a quanto detto sull'uso di parole o espressioni latine o straniere, va aggiunto che le sentenze utilizzano un **linguaggio tecnico-giuridico**, e laddove sottese alle questioni giuridiche vi sono questioni tecniche, un **linguaggio tecnico**.

Allo stato, pertanto, le sentenze non seguono l'opzione, in astratto possibile, di usare il **linguaggio comune** in luogo di quello tecnico – giuridico.

Sul piano espressivo, le sentenze possono avere una **prosa più o meno lineare o complessa**. Vi sono estensori che utilizzano la tecnica delle frasi molto brevi e del frequente "punto e a capo", vi sono estensori che utilizzano uno stile più complesso, con frasi lunghe articolate in periodi incidentali e relativi; vi sono relatori che pur utilizzando un linguaggio tecnico-giuridico adoperano espressioni molto semplici, e relatori che hanno un linguaggio più costruito e "barocco".

Tutti tali stili sono consentiti, non essendovi un **prontuario stilistico delle sentenze** e purché non vi siano eccessi nell'uno e nell'altro senso, che sarebbero patologici già di per sé quanto al corretto uso della lingua italiana.

L'obiettivo da non perdere mai di vista nella redazione della sentenza deve essere quello della **chiarezza**, che è **concetto che esprime al tempo stesso forma e sostanza**. Chiara è una sentenza che utilizza un linguaggio semplice e lineare, ma anche che riesce a far comprendere ai lettori il percorso motivazionale seguito.

Sicuramente in vista di tale obiettivo è preferibile una prosa semplice, con periodi brevi, ad una prosa complessa, e la suddivisione della motivazione in paragrafi eventualmente titolati.

Altro elemento dello stile della sentenza è la sua **sobrietà e neutralità** che a ben vedere costituiscono il **precipitato stilistico del principio di imparzialità ed equidistanza del giudice, e della sua soggezione alla legge**.

Pertanto nella prassi è altamente raccomandato che l'estensore mantenga uno stile distaccato e si astenga da **giudizi di valore** nei confronti delle leggi o delle posizioni delle parti, **rimproveri alle parti o agli avvocati, inutili ironie, sterili polemiche, espressioni offensive o volgari**. Più banalmente, è raccomandato che l'estensore si astenga dall'uso di **enfasi eccessiva, mediante punti esclamativi o interrogativi, o l'uso eccessivo di caratteri grafici aggressivi come la sottolineatura, il maiuscolo, il neretto**. I presidenti nella rilettura delle minute tendono a smorzare gli eccessi di enfasi, entusiasmo o polemica degli estensori.

[Per una indagine storica sullo stile delle sentenze del Consiglio di Stato, condotta sulla base di 14 parametri (1) *chiarezza degli elementi rilevanti e della ratio decidendi*; 2) *numero degli argomenti giustificativi per punto deciso*; 3) *presenza di obiter dicta*; 4) *presenza di indicazioni espresse alla Pubblica Amministrazione*; 5) *espressa considerazione delle argomentazioni delle parti con specifiche risposte o repliche*; 6) *presenza di giudizi di valore*; 7) *citazioni di precedenti giurisprudenziali*; 8) *citazioni del Corpus iuris, riferimento a leggi o sentenze straniere*; 9) *citazioni di dottrina*; 10) *citazione della legge regolatrice del caso*; 11) *uso di locuzioni stereotipe ("nelle circostanze di specie", "tenuto conto degli elementi di causa", "tenuto conto dell'istruttoria")*; 12) *uso dell'"atteso che", del "considerato che", del "ritenuto che" e della frase unica*; 13) *uso della lingua latina*; 14) *uso di linguaggio tecnico o comune, lunghezza della decisione*) v. G. BARBAGALLO, *Stile e motivazione delle decisioni del Consiglio di Stato*, in *I Consigli di Stato di Francia e d'Italia* a cura di G. PALEOLOGO, Giuffrè, Milano, 1998; nonché G. BARBAGALLO e M. MISSORI, *Il linguaggio delle sentenze*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 1999 n. 2 pp. 91-100].

3.3. La motivazione: contenuto sostanziale.

Al di là di queste tecniche stilistiche, rileva comprendere come si articola la motivazione nei suoi snodi logici, sia o meno essa segmentata mediante titoli e/o paragrafi numerati.

La motivazione, ordinariamente, segue l'ordine logico delle questioni, ordine, a sua volta, vincolato all'ordine dei motivi prospettato dalle parti, salvo che per le questioni rilevabili d'ufficio, che sfuggono al principio dispositivo [v. in argomento le già citate Cons. St., ad. plen., n. 3/2011 e n. 10/2011, che si sono occupate dell'ordine di esame dei motivi delle parti e delle questioni rilevabili d'ufficio dopo l'entrata in vigore del c.p.a.].

Per ciascuna questione/motivo, la motivazione, ordinariamente, riporta:

- a) in sintesi o in dettaglio la questione o il motivo;
- b) una sintetica esposizione delle disposizioni di legge o regolamento rilevanti per il caso concreto;
- c) la interpretazione pertinente delle disposizioni, citando se del caso i precedenti giurisprudenziali;
- d) l'applicazione delle disposizioni al caso concreto e dunque la soluzione del caso.

Se si segue tale tecnica stilistica, a ciascuna questione può corrispondere un numero di paragrafo e poi l'articolazione in sottoparagrafi per ciascuno dei profili sopra riportati sub a) b), c), d) [es.: 1. Si esamina ora il primo motivo. 1.1. Con esso la parte ricorrente sostiene che (...). 1.2. In diritto, le disposizioni che regolano il caso sono (...). 1.3. Tali disposizioni vanno interpretate nel senso che (...). Si citano i seguenti precedenti conformi: (...) 1.4. Applicando le disposizioni, così interpretate, al caso di specie, ne consegue che il motivo è (...)].

Tale archetipo stilistico non è comunque vincolante, preferendo alcuni giudici partire dal fatto concreto anziché premettere la ricostruzione delle fonti normative.

Quanto al punto *sub* b), ossia l'esposizione delle disposizioni di legge o regolamento rilevanti, nella prassi possono essere seguite **tre strade differenti**:

- a) quella di citare solo gli estremi della disposizione rilevante senza riportarne il contenuto (es., "art. 3, c. 1, Cost.");

b) quella di citare gli estremi della disposizione rilevante riportandone in sintesi il contenuto (es.: “l’art. 3, c. 1, Cost., afferma il principio di uguaglianza formale dei cittadini davanti alla legge”);

c) quella di citare gli estremi della disposizione rilevante trascrivendone per esteso il contenuto letterale, preceduto, o meno, da una sintesi (es: “l’art. 3, c. 1, Cost. [afferma il principio di uguaglianza formale dei cittadini davanti alla legge e] dispone, testualmente: *“Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali”*”).

La scelta è rimessa ai collegi, ovviamente la prima e seconda soluzione giovano maggiormente alla causa della **brevità** della sentenza, la terza soluzione rende la sentenza più lunga, ma anche **più chiara e comprensibile dai terzi**.

La **terza via** è, **se non obbligata, opportuna**, quando le questioni giuridiche vertono sull’interpretazione di determinate parole o espressioni contenute nella disposizione normativa, o sull’applicazione del testo originario o modificato di una data disposizione normativa: sicché è preferibile riportare i dati testuali oggetto di esame e decisione.

Il principio di sinteticità esige che sia nella ricostruzione del quadro normativo, che nell’applicazione delle norme ai fatti, e nella conseguente soluzione del caso, la motivazione sia “concisa” e dunque non si dilunghi eccessivamente.

Pertanto, non risponde ad una corretta tecnica stilistica – anche se non si verifica alcun vizio – la sentenza che faccia precedere la soluzione del caso concreto da una articolata ricostruzione teorica che non sia strettamente necessaria al caso.

La **sentenza “prolissa”** pur non essendo di per sé “viziata” è un caso di “cattiva prassi”, e peraltro un eccessivo sforzo teorico comporta il rischio che il giudice perda di vista il caso concreto e incorra in vizio di omesso esame dei motivi (secondo il noto brocardo *grosso libro grosso danno*) [per un caso di sentenza “prolissa” appellata per vizio di “omesso esame dei motivi” v. Tar Lazio – Roma, sez. I, 22 settembre 2009 n. 9171/2009, lunga 215 pagine, censurata con un appello di oltre 200 pagine, e riformata da Cons. St., sez. VI, 24 giugno 2010 n. 4016, lunga 68 pagine].

Per sentenza prolissa si intende anche quella che faccia **inutile uso di obiter dicta**, ossia di affermazioni di principi di diritto che non sono pertinenti al caso di specie.

Infatti gli *obiter dicta* non sono rilevanti per decidere il caso concreto, e pertanto, si deve ritenere, non danno luogo a giudicato, e non dovrebbero costituire un **precedente interpretativo**. In un solo

caso è la legge a consentire e dunque legalizzare l'*obiter dicta*, ed è quando si consente alla Corte di cassazione e alla plenaria del Consiglio di Stato di "affermare il principio di diritto nell'interesse della legge" anche se non rilevante nel caso di specie.

In ogni caso, è possibile **citare precedenti giurisprudenziali**, di giurisdizioni sovranazionali, e di giurisdizioni nazionali superiori, pari o inferiori.

In estrema sintesi:

a) non opera nell'ordinamento processuale amministrativo italiano la regola del "precedente vincolante", salvo quanto alle decisioni della plenaria e delle sezioni unite;

b) le sentenze dei Tribunali amministrativi di primo grado citano come precedenti le sentenze di altri Tribunali amministrativi, del Consiglio di Stato, della Cassazione, della Corte costituzionale;

c) le sentenze del Consiglio di Stato di solito citano come precedenti sentenze del Consiglio di Stato o della Cassazione, della Corte costituzionale, non dei Tribunali amministrativi di primo grado;

d) è frequente il riferimento a decisioni della Corte di giustizia dell'Unione europea, meno frequente quello a decisioni della C.E.D.U., e pressoché nullo il riferimento a sentenze di ordinamenti nazionali stranieri.

In dettaglio:

I precedenti delle giurisdizioni nazionali comunque nel processo amministrativo non hanno valore vincolante, con l'eccezione delle decisioni dell'adunanza plenaria del Consiglio di Stato, che sono vincolanti per le sezioni semplici (ma non per i giudici di primo grado), le quali non possono discostarsene, salvo a rimettere nuovamente la questione alla plenaria (trattasi di innovazione introdotta dal c.p.a., art. 99, co. 3).

Sono di fatto vincolanti le statuizioni della Cassazione a sezioni unite in tema di giurisdizione, atteso che le sentenze del Consiglio di Stato possono essere cassate dalle sezioni unite per motivi di giurisdizione.

Al di fuori di tali due casi, i precedenti hanno valore per la loro autorevolezza, non per la loro autorità. Per dirla con terminologia anglosassone, nei due casi citati si può parlare di *binding precedent*, negli altri casi di *persuasive authority*.

I giudici del Consiglio di Stato normalmente citano precedenti dello stesso Consiglio di Stato.

E' raro che le sentenze del Consiglio di Stato, citino i precedenti dei Tribunali amministrativi regionali.

Il che si spiega perché:

a) le decisioni dei T.a.r. potrebbero essere *sub iudice*;

b) un principio affermato da un giudice inferiore può essere ribaltato da un giudice superiore.

La citazione dei precedenti dei T.a.r. ha una sua logica e utilità se si tratta di questioni nuove sulle quali mancano precedenti del Consiglio di Stato.

In ogni caso, nella citazione dei precedenti di T.a.r., occorre estrema cautela, dovendosi accertare che la sentenza sia passata in giudicato; se la sentenza fosse stata appellata e riformata, non potrebbe avere alcuna autorità o autorevolezza di precedente.

Il che vale anche quando vengono citati precedenti del Consiglio di Stato, che, se cassati dalle Sezioni unite in punto di giurisdizione, non avrebbero più alcun rilievo come precedenti.

Le sentenze del Consiglio di Stato citano inoltre i precedenti della Corte costituzionale e, soprattutto quando ci sono questioni di giurisdizione, i precedenti delle sezioni unite della Cassazione.

Nelle materie regolate dal diritto comunitario (v. appalti pubblici, concorrenza e mercato) citano i precedenti della C. giust. CE e del Trib. I° grado CE.

Minori sono le occasioni di citare sentenze della CEDU, atteso il limitato numero di materie di competenza del giudice amministrativo in cui vengono in considerazione i diritti fondamentali affermati dalla CEDU. Si hanno comunque esempi in materia di:

- ingresso e soggiorno di cittadini extracomunitari in relazione all'art. 8 CEDU [Cons. St., sez. VI, 15 giugno 2010 n. 3760];

- tutela della proprietà ex art. 1 del protocollo 1 CEDU e procedimento espropriativo [Cons. St., sez. IV, 17 febbraio 2009 n. 915];

- pubblicità delle udienze in relazione all'art. 6 CEDU [Cons. St., sez. IV, 6 giugno 2011 n. 3406, ord.];

- art. 6 CEDU ed effettività dei rimedi giurisdizionali [Cons. St., sez. IV, 2 marzo 2011 n. 1220];

- art. 6 CEDU e retroattività di leggi di interpretazione autentica [Cons. St., sez. VI, 20 gennaio 2011 n. 397, ord.; Cons. St., ad. plen., 24 maggio 2011 n. 9].

Sinora non consta che siano stati citati **precedenti di giudici nazionali di altri Paesi europei**: ma si tratta di una prospettiva che andrebbe approfondita, quante volte i giudici di altri Paesi europei applicano norme di derivazione comunitaria che sono dunque comuni a tutta l'Europa.

E' da sottolineare che la citazione dei precedenti è da sempre avvenuta, nella redazione delle sentenze, e che è stata codificata dal c.p.a. con un significato parzialmente diverso rispetto alla prassi precedente. Infatti l'art. 88 c.p.a. prescrive una motivazione "concisa", che può essere stesa "*anche con rinvio a precedenti cui intende conformarsi*".

Il codice fa dunque riferimento al richiamo dei soli "precedenti conformi", e non anche dei difformi, e al fine di ridurre il contenuto motivazionale, che può anche consistere nel solo richiamo dei precedenti conformi.

Invece finora le sentenze ordinarie, pur richiamando i precedenti conformi, ne riportavano per esteso il contenuto, oltre che gli estremi, e comunque si dilungavano sulle ragioni di adesione ai precedenti; non di rado, poi, riportavano i precedenti difformi, indicando le ragioni per cui occorreva discostarsene.

Non è invece possibile, per i giudici amministrativi, citare **autori giuridici**: lo preclude l'art. 118, co. 3, disp. att. c.p.c., dettato per il processo civile ed espressamente richiamato dall'art. 88 c.p.a., a tenore del quale "*In ogni caso deve essere omessa ogni citazione di autori giuridici*".

Questo, a differenza degli altri sin qui visti, è un **canone stilistico imperativo**, imposto direttamente dalla legge [*in parte qua* il c.p.a. si è limitato ad esplicitare una regola già in passato costantemente osservata nel processo amministrativo, ed a sua volta introdotta nell'ordinamento italiano già con il codice di procedura civile del 1865].

La sua violazione non dà luogo però di per sé a vizio della sentenza, salve possibili conseguenze disciplinari a carico del magistrato.

Quanto alle "giuste dimensioni" di una motivazione "concisa", esse vanno tarate, ovviamente, sulla complessità delle questioni e sul numero dei motivi proposti dalle parti.

Infatti, tendenzialmente, il giudice amministrativo italiano deve pronunciarsi su **tutti i motivi**, e non può, salvo limitate eccezioni, praticare "**l'assorbimento dei motivi**".

E' chiaro allora che più sono i motivi di ricorso, più lunga sarà la motivazione.

Non a caso, allo scopo di conseguire l'obiettivo della sinteticità della sentenza, il c.p.a. impone la sinteticità anche agli atti di parte, peraltro non fissando puntuali limiti quantitativi (a differenza di quanto accade nel processo davanti alla C. giust. CE) e non prevedendo sanzioni per l'inosservanza del principio di sinteticità.

Con circolare del Presidente del Consiglio di Stato sono stati "suggeriti" limiti dimensionali degli scritti di parte (20-25 pagine per ciascuno scritto di parte, e, in caso di superamento di tale limite, una sintesi di due pagine).

La medesima circolare ha invitato tutti i magistrati amministrativi al rispetto del dovere di sinteticità e chiarezza mediante sentenze brevi, rilevando che *"molto spesso, una sentenza breve è anche più chiara, perché mette immediatamente in evidenza il principio di diritto espresso"*.

E' sempre possibile che un ricorso prolisso venga giudicato violativo del principio di lealtà processuale, e, se infondato, anche temerario, con le debite conseguenze in tema di riparto delle spese di lite e di condanna ad una indennità/sanzione amministrativa per lite temeraria (art. 26 c.p.a., art. 246-bis, codice appalti pubblici, d.lgs. n. 163/2006).

Al di là di un problema "quantitativo" di proporzione tra dimensioni della sentenza e complessità della lite, in realtà sulla dimensione della motivazione influisce anche l'impostazione culturale dei magistrati.

Ferma la cultura individuale dei singoli, a grandi linee si può dire che fino alla metà degli anni '70 del secolo scorso predominava una cultura illuministica nella tecnica di redazione delle sentenze, che sfociava in decisioni stringate redatte con la tecnica del sillogismo giuridico.

In prosieguo, ha preso piede la c.d. giurisprudenza dei valori, attenta ad un sindacato non solo sull'atto amministrativo, ma sul rapporto.

Tanto, in parallelo con due dati importanti:

- da un lato, l'apertura degli ordinamenti giuridici;

- dall'altro lato, innovazioni normative che hanno innovato il rapporto tra privato e pubblica autorità, introducendo nel procedimento amministrativo i principi della trasparenza, della partecipazione, dell'accesso, della motivazione.

In relazione al primo dato, in particolare, come è stato autorevolmente osservato, gli ordinamenti statali sono divenuti ordinamenti giuridici aperti, da intendere, secondo la definizione di G. GORLA, come “*quelli in cui per i casi ammessi o dubbi nel diritto locale, ma anche per concetti o principi generali si ricorre invece che alla logica astratta e opinabile dell’art. 12 disp. prel. c.c. all’esperienza concreta del diritto di un paese o di paesi facenti parte di una stessa civiltà o comunità giuridica (orbis), la communis opinio totius orbis, la quale rappresenta anche un valore di diritto naturale*” [G. GORLA, *Tre colonne su «ordinamenti giuridici aperti e diritto comune nei nostri tempi»*, in *Foro it.*, 1983, V, 111].

Si è assistito al nascere e proliferare di una serie di Corti sopranazionali, internazionali e globali.

Si è passati da una giurisprudenza concettuale fondata sul sillogismo tipica del giuspositivismo ad una giurisprudenza in cui l’esito del sillogismo è verificato alla luce dei valori di eguaglianza e giustizia.

Sul cambiamento, determinato dagli inaccettabili orrori della II guerra mondiale, ha anche influito l’approccio culturale casistico della giurisprudenza di *common law*.

Tale giurisprudenza certo fa uso di principi generali, ma il contenuto di essi è riferito a una serie di casi piuttosto che definito mediante un concetto.

Si è, quindi, venuto formando un nucleo giurisprudenziale di un diritto globale costituito da clausole generali e da principi generali comuni, tendenzialmente applicati, con un margine di apprezzamento da tutte le Corti, che fanno parte di una stessa civiltà giuridica. In via esemplificativa si possono indicare i principi di buona fede, di eguaglianza, di legalità, di rispetto della dignità, di rispetto dei patti conclusi.

In questo nucleo di diritto globale la contrapposizione o differenza *civil law- common law*, che è prevalentemente di metodo, si attenua e i principi generali vengono definiti sia attraverso la serie di casi che attraverso l’enunciazione astratta.

I due metodi tendono ad armonizzarsi e a completarsi. Quindi una giurisprudenza circolare che fa riferimento a clausole generali e allo stesso tempo fortemente casistica cioè che dà rilievo agli elementi del caso, e pone in primo piano i fatti di causa.

In conclusione, con l’apertura degli ordinamenti giuridici, e con l’ampliamento degli strumenti di tutela del cittadino nei confronti del potere pubblico amministrativo, sia nel procedimento amministrativo, sia nel processo, e alla luce dell’esigenza di sinteticità (quale mezzo per contribuire a ridurre la mole di un contenzioso in crescita), occorre trovare il giusto equilibrio tra sinteticità

formale e completezza sostanziale della motivazione, atteso che la sentenza deve comunque esaminare tutti i motivi e le questioni, e dare tutte le tutele spettanti, se del caso chiarendo sin dal giudizio di cognizione le linee del futuro agire dell'amministrazione.

4. La sentenza in forma semplificata.

4.1. Forma semplificata, sinteticità e ragionevole durata del processo.

Si sono già enunciate le fonti normative e i casi di sentenza in forma semplificata, piuttosto numerosi.

Infatti il c.p.a. prevede in termini molto ampi la sentenza in forma semplificata in ossequio ai principi di sinteticità (art. 3 c.p.a.) e di ragionevole durata del processo (art. 2 c.p.a.), che sono due dei principi cardine del processo amministrativo.

Essa viene sempre più spesso presa in considerazione come uno degli strumenti per la riduzione dell'arretrato.

Pur dovendosi dare alla sentenza in forma semplificata l'importanza che merita, non sembra tuttavia che essa sia la bacchetta magica per far scomparire l'arretrato.

La forma semplificata, infatti, come si illustrerà, non significa e non può significare semplificazione dello studio della controversia, e dunque il tempo che il giudice può risparmiare mediante la semplificazione formale è comunque limitato; non è inoltre del tutto dimostrato che una sentenza più corta richieda meno tempo di una sentenza lunga, atteso che lo scritto sintetico richiede non di rado maggior tempo per la sua elaborazione, secondo le note parole di Pascal nelle sue *Lettere Provinciali* [Blaise Pascal, *Lettres Provinciales*, 1656, n. 16: "*Je n'ai fait celle-ci plus longue parce que je n'ai pas eu le loisir de la faire plus courte*" "*Ho fatto questa lettera più lunga solo perché non ho avuto tempo di farla più corta*"].

Va però dato atto di una diversa opinione dottrinale, che enfatizza l'utilità della sentenza in forma semplificata resa in esito all'udienza cautelare uno strumento efficace che presenta numerosi vantaggi, in termini di stringatezza e collegialità effettiva della decisione; tale dottrina considera la sentenza in forma semplificata resa in esito all'udienza cautelare uno strumento efficace che presenta numerosi vantaggi:

1) essa riporta la sentenza alla natura, che della sentenza è propria, di documento rappresentativo di un fatto contemporaneo alla formazione di questo;

2) la motivazione in forma abbreviata comporta che l'aspetto di elaborazione e giustificazione della decisione presa nella camera di consiglio, che caratterizza le motivazioni delle decisioni ordinarie, divenga recessivo e che la motivazione venga a rappresentare, come è proprio, la documentazione dell'iter logico attraverso il quale il giudice è giunto a formulare la pronuncia;

3) *la decisione definitiva nel merito, resa in sede cautelare, che dà una soluzione definitiva alla lite, rappresenta la miglior risposta del giudice alla domanda di giustizia, perché evita i rischi derivanti dalla precarietà della misura cautelare, la quale serve ad impedire che il tempo necessario per il giudizio renda inutile l'esito del giudizio stesso e non è volta ad anticipare la conclusione della lite (...);*

4) *la motivazione in forma semplificata importa uno stile tendenzialmente uniforme, essenziale, privo di obiter dicta, che risponde all'esigenza di concisione sempre raccomandata dal legislatore; la regola di diritto emerge con maggior chiarezza e la finalità propria della giurisprudenza dell'uniforme interpretazione della legge nelle sue funzioni di certezza del diritto (prevedibilità delle conseguenze giuridiche di un comportamento), eguaglianza dei soggetti di fronte alla legge (eguale applicazione della legge in eguale situazione), unità del diritto nello Stato (eguale applicazione della legge da parte di tutti i giudici) è meglio soddisfatta;*

5) *la decisione in questione consente una redazione sostanzialmente collegiale della motivazione, particolarmente raccomandata anche dagli studiosi del processo civile che si sono occupati di tecniche di redazione della motivazione della sentenza della Corte di cassazione” [G. BARBAGALLO, La decisione in forma semplificata, in www.giustizia-amministrativa.it, ottobre 2004].*

4.2. Semplificazione della forma e completezza sostanziale della motivazione.

Si è già detto che la sentenza breve non differisce da quella ordinaria quanto ad epigrafe, dispositivo, spese.

Se ne differenzia quanto alla parte in fatto, atteso che può essere omessa sia la ricostruzione dei fatti, sia le domande e i motivi di parte, mediante mero rinvio agli scritti di parte e agli altri atti processuali.

Anche la sentenza ordinaria deve, per legge, avere una motivazione concisa (art. 88, c. 1, lett. d), c.p.a.).

Il *quid proprium* della sentenza in forma semplificata non è dunque la concisa motivazione, elemento comune a tutte le sentenze, bensì la tecnica di redazione della “concisa motivazione”, e, in particolare, possibilità che la motivazione consista o in un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo, o in un riferimento ad un precedente conforme.

Deve sul piano formale ritenersi ammissibile una forma stringata in veste decretizia (con la locuzione <<ritenuto che>>), con l'eventuale omissione della parte in fatto e delle conclusioni delle parti.

Si pone la questione se, al di là della semplificazione formale, sia possibile anche una semplificazione sostanziale, mediante assorbimento di alcuni motivi di ricorso, o sia invece comunque necessario l'esame di tutti i motivi di ricorso.

La disciplina sembra optare espressamente anche per una semplificazione sostanziale della motivazione, che riguarda, cioè, non solo la forma, ma anche il contenuto della sentenza, in quanto alla forma semplificata si aggiunge la possibilità di sintetico riferimento al punto ritenuto risolutivo.

Due sono le strade percorribili per questa abbreviazione sostanziale, secondo il dettato testuale dell'art. 74 c.p.a.

La prima è quella della motivazione *per relationem*.

La seconda è quella del punto risolutivo e del conseguente assorbimento.

In giurisprudenza si è ritenuto che la regola di redazione della sentenza in forma semplificata possa essere osservata mediante le seguenti tecniche:

a) attraverso un rapido riepilogo del c.d. "fatto" e l'esposizione sintetica delle censure sollevate;

b) concentrando la motivazione della pronuncia sui profili *ex se* risolutivi della controversia;

c) facendo ampio ricorso alla tecnica del rinvio *per relationem* ai precedenti giurisprudenziali condivisi dal collegio [Tar Lombardia – Brescia, sez. II, 4 novembre 2010 n. 4552].

Si deve comunque ritenere che il limite insuperabile sia per la semplificazione formale che per la semplificazione sostanziale sia la comprensibilità della *ratio decidendi* in relazione al caso concreto; il principio di diritto affermato in sentenza non può comunque essere astratto e avulso dal caso specifico, e chi legge la sentenza deve essere in grado di comprendere, anche se si tratta di sentenza in forma semplificata, (i) i fatti, (ii) la materia del contendere, (iii) e la *regula iuris* con cui il giudice ha definito il contenzioso.

4.3. La motivazione *per relationem* a precedenti conformi.

La motivazione può anzitutto consistere nel rinvio ad un precedente conforme (art. 74 c.p.a.).

Si avrà una formula stilistica del seguente tenore: <<Vista la sentenza del Consiglio di Stato, sez. , numero... in data..., che riguarda un caso identico a quello in esame e da cui non c'è motivo di discostarsi nel caso di specie>>.

In sostanza viene utilizzata la prassi delle **sentenze - pilota** seguite da una serie di sentenze brevi che

alle prime rinviano; il modello ispiratore sembra quello di *common law*, con la differenza che il precedente è richiamato per la sua autorevolezza, e non perché giuridicamente vincolante.

Il legislatore sperimenta il modello della motivazione *per relationem*, in analogia al provvedimento amministrativo o ai decreti di decisione del ricorso straordinario.

Tuttavia, nella motivazione *per relationem* il rinvio è operato ad altro atto del medesimo procedimento, mentre in questo caso il rinvio è a sentenze di altri giudici.

E' perciò più corretto ritenere che il legislatore sembra ispirarsi al modello anglosassone di *common law* del precedente conforme: tuttavia con la differenza sostanziale che, mentre il precedente conforme nella *common law* è vincolante, qui non c'è nessun vincolo per il giudice.

Di questa assenza di vincolo avverte lo stesso legislatore, laddove afferma che la motivazione può consistere in un riferimento ad un precedente conforme <<se del caso>>, il che val dire, sempre che il caso concreto sia assimilabile a quello deciso dal precedente conforme e sempre che il giudice ritenga di condividere il precedente.

Pertanto si può adottare una formula stilistica di sentenza in cui non si fa solo riferimento al precedente conforme ma si precisa anche che: 1) il precedente si attaglia al caso di specie; 2) il giudice ritiene di dividerlo.

Si deve ritenere che quando una sentenza motiva mediante rinvio a precedenti conformi, la motivazione della sentenza deve individuarsi, *per relationem*, nel precedente conforme.

Con la conseguenza che l'atto di impugnazione della sentenza che rinvia a precedente conforme deve contenere specifici motivi che attacchino tutti gli argomenti della sentenza a cui la *relatio* è operata [Cons. St., sez. VI, 11 febbraio 2011 n. 917].

4.4. La motivazione su un punto risolutivo. L'assorbimento.

La seconda forma di motivazione semplificata <<può consistere in un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo>> (art. 74 c.p.a.).

Pertanto non occorre toccare tutti i punti di fatto o di diritto, ma basta quello ritenuto risolutivo, e dunque assorbente (o tranciante).

Si legittima, per espresso dettato normativo, la prassi dell'assorbimento dei motivi: si deroga alla regola generale secondo cui il giudice si deve pronunciare su tutta la domanda, ed è perciò tenuto ad esaminare tutti i motivi.

Ne consegue che:

a) l'assorbimento dei motivi è legittimo, purché correttamente applicato, cioè purché il giudice motivi con riferimento ad un punto effettivamente risolutivo;

b) l'assorbimento dei motivi non costituisce più un vizio di omessa pronuncia;

c) un eventuale assorbimento dei motivi non dà luogo a responsabilità civile del giudice;

d) l'assorbimento non dà luogo a revocazione per errore di fatto per la sola ragione della omessa pronuncia sugli altri motivi.

In ogni caso l'autorizzazione legislativa all'assorbimento va mediata con il principio che la tutela deve essere piena ed effettiva (art. 1 c.p.a.).

Pertanto, se è risolutiva una questione di rito, non vi sono ostacoli né logici né giuridici all'assorbimento delle questioni di merito.

Ma se vanno affrontate solo questioni di merito, la motivazione su un solo punto ritenuto risolutivo, con assorbimento degli altri motivi, non può tradursi in un'omissione di pronuncia o in una tutela non pienamente soddisfattiva.

Per pervenirsi, ad es., ad una pronuncia di rigetto, è indispensabile esaminare tutti i motivi di ricorso, essendo pacifico che l'assorbimento è ammissibile o su motivi di rito, se il ricorso va respinto nel merito (e salvo il caso di difetto di giurisdizione o di competenza), o nel caso di pronunce di accoglimento. Al più, in caso di sentenza di rigetto, si possono assorbire i motivi che sono meramente ripetitivi di altri già esaminati.

In un solo caso si può consentire l'assorbimento dei motivi di ricorso in caso di rigetto del medesimo, ed è quello in cui il provvedimento impugnato si fonda su una pluralità di ragioni autonome, di cui almeno una legittima, in quanto la conservazione dell'atto implica la perdita di interesse del ricorrente all'esame delle altre doglianze [Cons. St., sez. IV, 8 giugno 2007 n. 3020; Cons. St., sez. V, 10 giugno 2005 n. 3052].

Quanto a una pronuncia di accoglimento, essa deve essere pienamente soddisfattiva, per cui anche in caso di utilizzo della sentenza in forma semplificata, non sembra corretto accogliere il ricorso per un vizio di pura forma che consenta il riesercizio dell'azione amministrativa con esito sostanziale immutato (es. omesso avviso di avvio del procedimento), laddove sia possibile accogliere il ricorso per un vizio di sostanza, con maggiore soddisfazione dell'interesse del ricorrente.

Pertanto, nell'esegesi dell'art. 74 c.p.a., l'espressione "punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo" va intesa non solo nel senso di idoneità a chiudere il processo rapidamente, ma nel senso più ampio e sostanziale di idoneità a chiudere la lite definitivamente. Dunque il punto "risolutivo" va inteso, in caso di sentenza di accoglimento, come punto "maggiormente soddisfattivo".

4.5. La motivazione mediante richiamo agli scritti di parte, nel rito elettorale dell'art. 129 c.p.a.

Nel rito sul contenzioso elettorale amministrativo preparatorio, viene prevista un'ulteriore tecnica di redazione della sentenza in forma semplificata, rispetto alle tecniche indicate nell'art. 74 c.p.a.: si prescrive che la motivazione può consistere anche in un mero richiamo delle argomentazioni contenute negli scritti delle parti che il giudice ha inteso accogliere e fare proprie (art. 129, c. 6, c.p.a.).

Ci si chiede se tale tecnica redazionale possa essere impiegata anche per la sentenza in forma semplificata nel rito ordinario e negli altri riti speciali.

Tale possibilità non sembra in astratto preclusa, atteso che il riferimento al punto di fatto o di diritto risolutivo, *ex art. 74 c.p.a.*, potrebbe anche essere enucleato *per relationem* agli scritti di parte.

Sul piano dell'opportunità, tuttavia, sembra preferibile evitare siffatta tecnica al di fuori dell'ipotesi in cui è espressamente consentita, atteso che la sentenza non deve dare l'impressione di sposare una tesi di parte senza il vaglio critico del giudice.

5. La tecnica di redazione del dispositivo anticipato.

Il dispositivo è normalmente un elemento costitutivo della sentenza e viene introdotto con il P.Q.M. (per questi motivi).

In alcuni riti (abbreviato comune, appalti, elettorale) se ne prevede tuttavia la possibilità di pubblicazione anticipata rispetto alla sentenza, o *ex lege* quando la sentenza non può essere pubblicata immediatamente, o su istanza di parte.

La pubblicazione del dispositivo anticipata è prevista nel rito abbreviato comune, nel rito appalti, nel rito elettorale (rispettivamente artt. 119, 120 e 130 c.p.a.).

La prassi non si è occupata molto di tecnica di redazione del dispositivo autonomo.

Esso, pertanto, nella prassi è assolutamente identico ad un dispositivo che fa parte della sentenza.

Anzi, se la pubblicazione è anticipata, **deve essere identico** al dispositivo della sentenza in prosieguo pubblicata, pena problemi di invalidità dell'uno o dell'altra, e di revocazione.

Il dispositivo è di solito estremamente sintetico, limitandosi ad un "accoglie" o "respinge" il ricorso e alla condanna alle spese.

Ciò in quanto le spiegazioni dell'accoglimento o rigetto sono contenute nella motivazione.

In termini generali sarebbe auspicabile che qualsiasi dispositivo, anche quello pubblicato contestualmente alla sentenza, sia maggiormente dettagliato; ma comunque, quando c'è contestualità, la genericità del dispositivo è compensata dalla motivazione, tanto più che in sede di giudizio di esecuzione (c.d. ottemperanza), il giudice dell'esecuzione individua la portata conformativa della decisione sulla scorta non solo del dispositivo ma anche della motivazione.

Più problematico è invece un dispositivo anticipato sintetico.

Infatti il dispositivo anticipato ha la funzione pratica di cristallizzare la decisione, impedendo ripensamenti, e di preconstituire un titolo esecutivo.

Il problema è però che un dispositivo sintetico del tipo "accoglie" o "respinge" il ricorso, è di solito inidoneo a costituire un titolo esecutivo, atteso che non risultando le ragioni dell'accoglimento o rigetto, non è nemmeno chiaro quali debbano essere le modalità di esecuzione della sentenza.

Di qui il suggerimento che il dispositivo anticipato sia "vestito" ossia corredato di indicazioni, sia pure molto sintetiche, che chiariscano come il dispositivo vada eseguito.

P. es. in caso di ricorso per annullamento, il dispositivo di accoglimento non dovrebbe limitarsi a dire "accoglie il ricorso" ma indicare in dettaglio tutti gli atti annullati e il tipo di vizio riscontrato.

In caso di azione di condanna, il dispositivo dovrebbe indicare in dettaglio se la condanna è generica o specifica, e in caso di condanna specifica, la misura della somma, gli interessi, la rivalutazione, etc.

In materia di appalti, in particolare, tale esigenza è avvertita, atteso che l'annullamento dell'aggiudicazione può o meno comportare il rinnovo della gara, il subentro del ricorrente vittorioso nel contratto, la caducazione *ex tunc* o *ex nunc* del contratto. Per dare effetto utile al dispositivo, pertanto, esso dovrebbe specificare se, accolto il ricorso, deve essere o no rinnovata la gara, e a partire da quale atto, o se il ricorrente subentra nel contratto, o se il contratto perde effetti e da che data.

Nella pratica, la redazione di un dispositivo "vestito" vede una certa timidezza da parte dei giudici, che ritengono che un dispositivo "nudo" consente di meglio modulare la motivazione ove, nel corso della scrittura della sentenza, ci si accorga che fermo l'esito complessivo del giudizio, le sfumature e gli argomenti per pervenirvi possono essere diversi da come si era inizialmente immaginato in camera di consiglio. Un dispositivo "vestito" impedirebbe qualsivoglia ripensamento e comporterebbe un maggior rischio di errori.

6. La tecnica di redazione di ordinanze e decreti.

Come accennato in apertura, il c.p.a. non si occupa del contenuto formale di ordinanze e decreti, rinviando al c.p.c.

Ne deriva che le ordinanze devono essere "succintamente motivate" (art. 134 c.p.c.) e che l'onere di motivazione si estende ai decreti a contenuto decisorio, nel rispetto del principio di sinteticità (art. 3 c.p.a.).

Queste sono le sole regole positive in tema di contenuto formale di ordinanze e decreti.

Nella prassi, vi è un'ampia tipologia di ordinanze e decreti, tipologia che ha subito un incremento ad opera del c.p.a., che in un'ottica di semplificazione, ha ampliato i casi in cui il giudizio può addirittura essere definito con decreto (decreto ingiuntivo, decreto di estinzione o improcedibilità).

Quest'ampia tipologia ha anche riflessi sulle tecniche di redazione, sicché sono poche le considerazioni di carattere generale che si possono fare sulla tecnica di redazione di ordinanze e decreti.

Infatti, solo in via di prima approssimazione si può affermare che ordinanze e decreti decisori sono motivati in modo assolutamente sintetico, e in essi ordinariamente è del tutto omessa l'esposizione dei fatti e delle conclusioni delle parti.

Tanto vale per ordinanze e decreti cautelari, decreti di estinzione e improcedibilità, ordinanze istruttorie, ordinanze che regolano la competenza, decreti di liquidazione compensi.

Ma già in tale ambito, se le questioni sono complesse, vi può essere una maggiore estensione sia dei fatti che della motivazione.

Inoltre, non differiscono, sul piano formale, da una vera e propria sentenza, le ordinanze che sollevano **incidenti di costituzionalità o questioni pregiudiziali comunitarie**.

Nell'ordinamento italiano hanno una importanza pratica rilevante i **provvedimenti cautelari**, la cui richiesta è statisticamente molto frequente e riguarda almeno il 50% del contenzioso amministrativo.

Il dibattito dottrinario sulla motivazione delle ordinanze cautelari è aperto, lamentandosi non di rado una eccessiva sinteticità dei provvedimenti cautelari del giudice amministrativo, la cui motivazione spesso si limita ad affermare se sussistono o meno i presupposti di legge per la concessione della misura cautelare (*fumus boni iuris* e *periculum in mora*, ossia ragionevole possibilità di accoglimento del ricorso nel merito e pericolo di pregiudizio grave nelle more della decisione del merito).

Il c.p.a. espressamente stabilisce che "l'ordinanza cautelare motiva in ordine alla valutazione del pregiudizio allegato e indica i profili che, ad un sommario esame, inducono ad una ragionevole previsione sull'esito del ricorso" (art. 55, co. 9, c.p.a.).

Tale previsione normativa giustifica una motivazione estremamente sintetica, anche al fine di evitare che con la misura cautelare si anticipi un giudizio che è riservato al giudice del merito.

Si possono in definitiva estendere a decreti e ordinanze le considerazioni fatte sulla tecnica formale di redazione delle sentenze, mentre quanto al contenuto della motivazione, il grado di sinteticità della stessa varia in funzione del tipo di ordinanza o decreto, e della natura del contenzioso esaminato.

7. Informatizzazione del processo amministrativo e tecnica di redazione delle sentenze: dalla "Babele degli acronimi" alla standardizzazione?

Le decisioni del Consiglio di Stato fino al 1930 venivano copiate a mano da amanuensi in elegante grafia.

Dal 1930 la copiatura è stata effettuata a macchina [BARBAGALLO, *Stile e motivazione delle decisioni del Consiglio di Stato*, in *I Consigli di Stato di Francia e d'Italia* a cura di G. PALEOLOGO, Giuffrè, Milano, 1998].

Con l'avvento dei *personal computers*, un numero di magistrati sempre più cospicuo ha iniziato a depositare le minute, anziché manoscritte, direttamente dattiloscritte con il *computer*, corredate di *floppy disk* per la segreteria.

Si è poi passati, negli anni recenti e fino a due anni fa, all'invio delle minute scritte con il *computer*, da parte del magistrato alla segreteria, tramite posta elettronica.

All'attualità, il processo amministrativo è ad uno stadio avanzato di informatizzazione.

Gli atti di parte devono infatti essere redatti sia in formato cartaceo che in formato elettronico, e le comunicazioni tra parti e segreterie dei giudici avvengono mediante posta elettronica certificata (art. 136 c.p.a.).

Ciascun singolo magistrato è dotato della c.d. "scrivania informatica", su cui gli pervengono, per via elettronica, gli atti del processo, vale a dire il c.d. fascicolo informatico. Quest'ultimo non ha ancora soppiantato il fascicolo cartaceo, che continua ad esistere ed essere consultato da giudice e parti, sia quanto ai fascicoli anteriori all'avvio dell'informatizzazione, sia quanto ai fascicoli successivi, che sono dunque formati, contemporaneamente, ancora oggi, sia in formato elettronico che cartaceo.

Il magistrato non redige più la sentenza a mano, né la può scrivere sul proprio computer, stampare, e consegnare stampata in segreteria o inviare per posta elettronica, come accadeva fino a un paio di anni fa.

Dopo l'udienza, se la causa passa in decisione, la segreteria invia sulla scrivania informatica del magistrato estensore l'epigrafe del ricorso; il magistrato sceglie, tra un *menu* di provvedimenti, quello pertinente al caso, in base alla decisione assunta dal collegio (decreto, ordinanza, sentenza, sentenza di rito o di merito, sentenza ordinaria o sentenza in forma semplificata), e sul computer si apre uno schema di sentenza, in cui sono già inserite le parti fisse formali, vale a dire i nomi delle parti e dei difensori presenti in udienza.

Il magistrato deve completare lo schema inserendo il fatto, il diritto, il dispositivo, le statuizioni sulle spese.

Completata la redazione informatica della sentenza, il relatore, sempre per via informatica, la trasmette al presidente, che vi apporta le modifiche del caso, e poi trasmette la sentenza, o di nuovo al relatore per un controllo finale, o direttamente in segreteria.

La segreteria stampa la sentenza, la fa firmare a presidente e relatore, e la pubblica.

Si noti che la fase della firma è ancora manuale, non essendo ancora stata introdotta la firma elettronica della sentenza.

Appare evidente che l'informatizzazione del processo amministrativo ha comportato anche la predisposizione di modelli standard di provvedimenti del giudice.

Una prima standardizzazione è di carattere grafico, nel senso che quale che sia il carattere grafico, dimensione e spaziatura utilizzata dall'estensore, i provvedimenti vengono tutti automaticamente formattati e hanno tutti lo stesso carattere, dimensione, spaziatura, giustificazione laterale; inoltre non è consentito l'uso del grassetto, ma solo del corsivo.

In secondo luogo l'informatizzazione dei modelli influisce sulla tecnica di redazione delle sentenze, perché c'è stata una standardizzazione del contenuto dei modelli di provvedimenti, sicché i singoli giudici, pur potendo, in teoria, modificare i modelli predefiniti, finiscono, nella maggior parte dei casi, con l'utilizzare i modelli già predisposti.

Ovviamente è stato necessario, nella predisposizione dei modelli standard informatici, pensare alle tecniche stilistiche di essi, in modo che i modelli fossero stilisticamente adeguati e dunque accettabili da parte dei magistrati.

Nella prima fase dell'informatizzazione, non si è avuta una chiara consapevolezza del ruolo dell'informatica nella tecnica di redazione delle sentenze, per cui la redazione dei modelli è stata affidata a tecnici informatici senza una adeguata supervisione da parte di giuristi.

Il che ha comportato che i primi modelli non erano stilisticamente adeguati, e hanno comportato notevole risentimento da parte dei magistrati, che si sono sentiti "scavalcati", nel loro stile personale, dallo "stile informatico" impersonale e poco elegante.

Con il varo del c.p.a. nel settembre 2010, si è reso necessario anche un adeguamento dei modelli informatici dei provvedimenti del giudice, e in questa fase i modelli sono stati rielaborati da una commissione composta di magistrati. Tale commissione ha prestato maggiore attenzione ai problemi di stile della sentenza.

Si è così avviato un processo di revisione dello stile dei modelli informatici, che non è ancora compiuto.

In tale processo, infatti, si sono predisposti i modelli con le parti fisse proprie di ciascuna tipologia di sentenza (es. sentenza di rito, sentenza di irricevibilità, difetto di giurisdizione, etc.).

Non si è ancora completato il processo di **standardizzazione delle epigrafi delle sentenze**, che richiede l'adozione di criteri uniformi di citazione e di abbreviazione, mediante una scelta generale e preventiva tra i tanti possibili (es. cod. proc. amm. o c.p.a. per codice processo amministrativo, s.p.a., S.p.A., S.p.a. per società per azioni, avv. avv.to per avvocato, d.P.R., D.P.R. d.p.r. per decreto del Presidente della Repubblica, d.lgs., d.lg., d.l.vo per decreto legislativo, Cons. St., C. Stato, Cons. st., CdS, per Consiglio di Stato, Tar, TAR, T.a.r., T.A.R., Trib. amm. reg. per Tribunale amministrativo regionale, e così via, solo per citare alcuni banali esempi dei molteplici criteri di citazione in uso), con una corretta scelta tra lettere maiuscole e minuscole (Ministero della Pubblica Istruzione o Ministero della pubblica istruzione o ministero della pubblica istruzione), e un adeguamento, tra l'altro, ai criteri di citazione comunemente in uso nella redazione degli atti normativi (sulla scorta di alcune circolari della Presidenza del Consiglio dei Ministri).

Allo stato non sono stati adottati, per la giustizia amministrativa, criteri uniformi di citazione di atti normativi, autorità amministrative, precedenti giurisprudenziali: sono pertanto in uso molteplici abbreviazioni, non di rado difformi da estensore a estensore anche nell'ambito della stessa sezione.

Si assiste ad una vera e propria "Babele di acronimi" che connota non solo la giustizia amministrativa, ma anche quella ordinaria, nonché le riviste giuridiche, le case editrici di testi giuridici.

La stessa Presidenza del Consiglio dei Ministri ha adottato negli anni 1990 una circolare che detta i criteri di *editing* da seguire nella redazione degli atti normativi, ma non risulta sia stata sinora aggiornata e non sempre viene seguita fedelmente.

Uno degli obiettivi che si prefigge il neo istituito Ufficio studi della giustizia amministrativa è la standardizzazione di abbreviazioni ed acronimi nei modelli informatici dei provvedimenti giurisdizionali e degli avvisi di segreteria, mediante l'adozione di criteri di *editing*.

Una volta raggiunto questo *step*, il passo successivo potrebbe essere il suggerimento, agli estensori, di adottare i criteri di *editing* anche nel corpo della motivazione.

Meglio ancora sarebbe lasciare gli estensori liberi, salvo a prevedere una apposita ***commissione di editing***, incaricata della rilettura e uniformazione dei provvedimenti giurisdizionali, quanto a criteri di citazione e abbreviazioni, prima della loro pubblicazione.

Ulteriore alternativa potrebbe essere di demandare alla segreteria il compito di *editing*, applicando i criteri prestabiliti.

Si tratta forse di dettagli, ma *l'editing* è comunque un elemento che contribuisce all'eleganza e lo stile di qualsivoglia scritto scientifico, letterario o giuridico.

De futuro, in un'ottica europeista, si potrebbe anche ipotizzare l'adozione di **uno standard europeo** di redazione delle sentenze da parte dei giudici europei e nazionali.

8. Note bibliografiche.

Sulle sentenze del Consiglio di Stato in generale v:

a) dopo l'entrata in vigore del c.p.a.: G. SAPORITO, *Al massimo, 50 pagine – problemi di stile nel processo amministrativo*, comunicazione al 56° Convegno di studi amministrativi “la gestione del nuovo processo amministrativo”, tenutosi a Varenna dal 23 al 25 settembre 2010; G. FARES, *Commento agli artt. 88-90 c.p.a.*, in AA. VV., *Il processo amministrativo – commentario al d.lgs. n. 104/2010* (a cura di A. QUARANTA e V. LOPILATO), Giuffrè, Milano, 2011, 657-666;

b) prima dell'entrata in vigore del c.p.a.: G. BARBAGALLO, *Stile e motivazione delle decisioni del Consiglio di Stato*, in *I Consigli di Stato di Francia e d'Italia* a cura di G. PALEOLOGO, Giuffrè, Milano, 1998; G. BARBAGALLO e M. MISSORI, *Il linguaggio delle sentenze*, in *NGCC*, 1999, 91-100 e in www.giustizia-amministrativa.it.

Sulle sentenze in forma semplificata v.

a) dopo l'entrata in vigore del c.p.a.: A. POZZI, *Codice del processo amministrativo, arretrato ed etica della giurisdizione*, in www.giustizia-amministrativa.it, 1° giugno 2010; C. E. GALLO, *Commento all'art. 74 c.p.a.*, in AA. VV., *Il processo amministrativo – commentario al d.lgs. n. 104/2010* (a cura di A. QUARANTA e V. LOPILATO), Giuffrè, Milano, 2011, 585-586;

b) prima dell'entrata in vigore del c.p.a.: M. A. SANDULLI, *Le nuove misure di «snellimento» del processo amministrativo nella l. n. 205 del 2000*, in *Giust. civ.*, 2000, I, 441; G. SIGISMONDI, *Le decisioni in forma semplificata*, in *Commentario alla l. 21 luglio 2000 n. 205* a cura di A. TRAVI, in *Nuove leggi civ.*, 2001, 651 ss.; M. BRANCA, *Brevi note sulla «sentenza succintamente motivata»*, in *Cons. Stato*, 2002, II, 681; P. JARICCI, *La sentenza «succintamente motivata»: quale futuro?*, in *Trib. amm. reg.*, 2002, II, 369; A. LAMBERTI, *Le decisioni in forma semplificata*, in *Verso il nuovo processo amministrativo* a cura di V. CERULLI IRELLI, Torino, 2002, 337 ss.; G. MORRI, *Profili pratici della decisione in forma semplificata nel nuovo processo amministrativo*, in *Comuni d'Italia*, 2002, 1453; A. REGGIO D'ACI, *Sull'adozione di sentenze brevi o in forma semplificata*, in *Riv. amm.*, 2003, 391; G. BARBAGALLO, *La decisione in forma semplificata*, in *Nuove*

autonomie, 2004, 737 e in www.giustizia-amministrativa.it, 2004; M. COLOMBATI, *La decisione in forma semplificata*, in AA. VV., *Codice della giustizia amministrativa* (a cura di G. MORBIDELLI), Giuffr , Milano, 2005, 657 – 670.