**Le sentenze del giudice amministrativo in forma semplificata. Tra mito e realtà** *\**

*Sommario: 1. La sentenza in “forma semplificata”, economia, tempo, “risorsa giustizia”. - 2. Le questioni. - 3. Il “nomen iuris”: la sentenza in “forma semplificata” o “sentenza breve “ e “le altre”. - 4. Tecnica di redazione della sentenza “classica” e della sentenza “in forma semplificata”. - 4.1. Quadro delle fonti. - 4.2. L’omissione dei motivi di ricorso e delle domande di parte. - 4.3. Il “sintetico riferimento a un precedente conforme”. - 4.4. Il “mero richiamo delle argomentazioni contenute negli scritti delle parti che il giudice ha inteso accogliere e fare proprie”. - 4.5. “Il sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo”. La “taglia giusta” della sentenza: il contenuto sostanziale minimo essenziale, affinché sia rispettato il diritto costituzionale di difesa e l’assorbimento processuale. - 4.6. La “taglia giusta”: portata endoprocessuale ed extraprocessuale, autosufficienza, funzione nomofilattica della sentenza. - 5. Il bilanciamento tra sinteticità e chiarezza della sentenza. - 6. Lo “stile” della sentenza. - 7. La sentenza “in forma semplificata” tra mito e realtà: lo “strano caso” del rito appalti. - 8. Conclusione n. 1) La “taglia giusta” della sentenza non si presta a schematizzazioni legislative, occorrono misure organizzative. - 9. Conclusione n. 2) La sentenza in forma semplificata non garantisce la ragionevole durata del processo. Le “esternalità negative” dei riti veloci.*

\* I disegni sono di Gianluca Colonnese

**1. La sentenza in “forma semplificata”, economia, tempo, “risorsa giustizia”**

Il codice del processo amministrativo menziona ben **nove volte** la sentenza “in forma semplificata” come modo di definizione delle controversie[[1]](#footnote-1), alternativo alla “sentenza” senza ulteriori aggettivazioni, potremmo dire la sentenza “classica”.

Si tratta di una alternativa a volte “facoltativa” a volte, “imposta” nel senso che il giudice non “può” ma “deve” scrivere la sentenza in forma semplificata.

Questa insistenza, quasi una ossessione, per la sentenza in forma semplificata è indizio che è stata concepita come la “medicina” che possa curare tutti i mali del tempo presente: la crisi economica, la “giustizia” come “risorsa scarsa”, i tempi giurassici della pubblica amministrazione.



***La sentenza in forma semplificata:***

***una medicina miracolosa?***

Con la speranza che possa produrre il benefico effetto di un processo che abbia il passo veloce richiesto dalla società.

La sentenza in forma semplificata ha la sua *ratio* nelle esigenze dell’economia: processuale, o dell’azione amministrativa, o del mercato.

In alcuni casi, è finalizzata al risparmio del tempo del giudice e del processo, come valore in sé, senza una specifica selezione di altri interessi in gioco. E in tali casi lo strumento è facoltativo:

a) la sentenza in forma semplificata si può usare per definire le “situazioni manifeste” ossia molto semplici (art. 74 c.p.a.: “manifesta fondatezza ovvero manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza del ricorso”); in questo caso si descrive solo il fenomeno di un giudizio che ha avuto il suo normale corso, secondo il rito suo proprio, e nella fase finale si chiude con una sentenza “breve”;

b) la sentenza in forma semplificata si può usare per definire la lite in via immediata nel merito già in esito all’udienza cautelare (art. 60 c.p.a.). L’affare può essere chiuso nel merito con il rito e i tempi brevissimi della fase cautelare, su impulso del giudice, e purché il contraddittorio sia completo, non occorra integrare l’istruttoria o dare termini a difesa. Si descrive un rito, oltre che l’atto finale di quel rito.

In altri casi, la sentenza in forma semplificata è strumento legislativo di selezione di interessi pubblici e privati ritenuti più importanti degli altri, sicché per essi si vuole che il processo sia “più veloce”.

E nella quasi totalità di tali casi essa non è facoltativa, ma “imposta”.

c) d) e) E’ prevista come “obbligatoria” forma di definizione nei riti del silenzio, dell’accesso, dell’ottemperanza (artt. 114, c. 3; 116, c. 4; 117, c. 2 c.p.a.).

Sono riti speciali connotati da celerità, i termini processuali sono dimezzati, l’udienza va fissata in tempi predefiniti dalla legge. Gli interessi tutelati sono quelli dell’economicità, tempestività ed efficacia dell’azione amministrativa pubblica:

- l’amministrazione pubblica deve consentire in tempi rapidi l’accesso ai propri atti, chi si vede negare l’accesso deve poterlo ottenere rapidamente in giudizio);

- l’amministrazione pubblica deve essere tempestiva, ha l’obbligo di provvedere entro un termine certo, se resta inerte si può chiedere al giudice un ordine di provvedere e in seconda battuta un commissario *ad acta*);

- l’amministrazione deve eseguire i giudicati, se non adempie o adempie male si chiede l’ottemperanza al giudice).

In queste tre ipotesi è previsto anche un “rito breve”, oltre che la sentenza breve.

f) E’ prevista come “obbligatoria” forma di definizione nel giudizio sul contenzioso elettorale preparatorio, nei casi di ricorsi contro le esclusioni di candidati e liste nelle elezioni amministrative (art. 129 c. 6, c.p.a.).

Si applica un rito rapidissimo che si inserisce nel tempo (poco più di un mese) che intercorre tra i provvedimenti ammnistrativi delle ammissioni e esclusioni di liste e candidati e la data delle elezioni, e deve concludersi prima della data delle elezioni.

g) E’ prevista al tempo stesso come “facoltativa” e come “obbligatoria” forma di definizione nel rito abbreviato/immediato sugli appalti pubblici (art. 120, c. 6 e 10 c.p.a.) (vedremo poi gli effetti di tale “contraddizione”).

L’obiettivo è far durare il meno possibile un giudizio che si inserisce nella fase di gara di appalto, con effetti di sospensione *ex lege* della gara (*standstill*) o di sospensione disposta cautelarmente dal giudice; anche in tal caso, non c’è solo la sentenza breve, ma un articolato rito processuale ben più breve di quello ordinario.

h) Da ultimo, il legislatore ha “immaginato” che con la sentenza in forma semplificata si possa risolvere il problema della “irragionevole durata” del processo e ridurre l’ingente esborso di denaro pubblico per pagare gli indennizzi della legge Pinto. Ha “immaginato” quale “rimedio preventivo” che per far durare meno il processo basti presentare una “istanza di prelievo” e a quel punto la causa verrà rapidamente definita con “sentenza in forma semplificata” (art. 71-bis c.p.a. introdotto dalla l. n. 208/2015).

Immaginato” perché è un’opera di pura fantasia legislativa italica avulsa da una appropriata analisi di impatto. Già la Corte europea dei diritti dell’uomo ha affermato che l’istanza di prelievo non è un rimedio preventivo effettivo per il carattere aleatorio del meccanismo che non dà certezza sui tempi di definizione della lite a seguito dell’istanza di prelievo [Corte EDU, I, 25.2.2015 *Olivieri c. Italia*].

E’ vero che la Corte lo ha detto in relazione alla disciplina italiana di cui all’art. 54, d.l. 112/2008, ma gli stessi difetti ha la disciplina italiana del 2015: l’art. 71-bis c.p.a. non impone tempi certi di definizione della lite a seguito dell’istanza di prelievo.

Sarebbe stato meglio usare le due operazioni basilari dell’aritmetica, calcolando il numero di magistrati, di avvocati, e di cause *pro-capite*, e intervenendo per sottrazione sul numero in eccesso o per addizione sul numero in difetto.

Di tale istituto non parlerò oltre, perché credo avrà vita molto breve.

**2. Le questioni**

Da tale disamina delle fonti si evince che di regola la sentenza in forma semplificata non esiste da sola, ma è l’atto terminale di un rito speciale, connotato da particolare celerità, insomma una “corsia di emergenza”, a scorrimento veloce, rispetto alla lenta strada ordinaria della giustizia.

Si pongono una serie di questioni di “sistema” e di “politica giudiziaria”, che di seguito si sintetizzano.

A cominciare dal nome di “sentenza in forma semplificata” che pone alcuni interrogativi di fondo sul processo:

1) la tecnica di redazione della sentenza “breve” rispetto a quella “classica”;

2) la “taglia giusta” della sentenza: il suo contenuto sostanziale minimo essenziale, affinché sia rispettato il diritto costituzionale di difesa (con il problema dell’assorbimento processuale);

3) il modo in cui si bilanciano sinteticità e chiarezza della sentenza;

4) “lo stile” della sentenza.

5) Occorre poi interrogarsi sulla sentenza in forma semplificata “tra mito e realtà”: se al di là dell’enunciato legislativo che la impone come obbligatoria, sia in concreto una strada effettivamente percorribile ed effettivamente percorsa.

6) E infine, se sia uno strumento “efficace” per garantire la ragionevole durata del processo.

**3. Il “*nomen iuris*”: la sentenza in “forma semplificata” o “sentenza breve “ e “le altre”**

Sentenza “in forma semplificata” è il nome “tecnico” che usa la legge.

Nella prassi si usa anche, come equivalente, l’espressione “sentenza breve”.

Il “*quisque de populo*” che voglia cercare una sentenza da sito internet della giustizia amministrativa, tra le varie chiavi di ricerca ha anche a disposizione il “tipo” di provvedimento, e lì compare la dizione “sentenza breve”. Un nome che nel codice processuale non esiste.



La “sentenza breve” sul sito internet della

Giustizia amministrativa: un nome infelice?

Né il nome legislativo né quello usato nella prassi sono tra i più felici che si potessero scegliere.

Non sono nomi felici perché se è prevista espressamente una sentenza “in forma semplificata”, o “breve”, sorge spontanea la domanda sulle “altre sentenze”: sono forse previste sentenze “in forma complicata” o “lunghe”?

Non è così e non è mai stato così, perché da quando esistono leggi processuali esiste la regola che la motivazione della sentenza deve essere “concisa” (art. 88 c.p.a., art. 132 c.p.c., già art. 65, r.d. n. 642/1907), ovvero “succinta” (art. 118 disp. att. c.p.c.), persino nella sentenza penale (art. 546 c.p.p.).

Il codice del processo amministrativo afferma il principio di “sinteticità” di tutti gli atti del giudice, di tutte le sentenze (art. 3 c.p.a.)[[2]](#footnote-2).

Ed è, come hanno affermato le sez. un., un principio generale di tutti i processi, non solo di quello amministrativo [Cass., sez. un., 17.1.2017 n. 964].

**4. Tecnica di redazione della sentenza “classica” e della sentenza “in forma semplificata”**

**4.1. Quadro delle fonti**

Se tutte le sentenze devono essere “concise”, se la sinteticità degli atti processuali è un principio generale, occorre stabilire quale sia la specificità della sentenza “breve”.

Sulla “tecnica di redazione” delle sentenze in generale, il legislatore del processo dà una serie indicazioni: fissa il contenuto formale e sostanziale della sentenza, che è il contenuto al tempo stesso “minimo” e “massimo”, richiede che siano indicati i nomi delle parti e dei difensori, le domande delle parti, i motivi in fatto e in diritto della decisione, il dispositivo, la firma, la data (art. 88 c.p.a.; art. 132 c.p.c.).

Se questo è il contenuto “tradizionale” della sentenza “classica”, il legislatore è più di recente intervenuto sia sulla sentenza amministrativa (con il c.p.a. nel 2010) sia sulla sentenza civile (con novella al c.p.c. nel 2009), a stabilire che la concisione della sentenza può essere assicurata con la tecnica del richiamo di “precedenti conformi” (art. 88, c. 2, lett. d) c.p.a. “*la concisa esposizione dei motivi in fatto e in diritto della decisione, anche con rinvio a precedenti cui intende conformarsi*”; art. 118, c. 1, disp. att. c.p.c.: “*succinta esposizione dei fatti rilevanti della causa e delle ragioni giuridiche della decisione, anche con riferimento a precedenti conformi*”).

In questo quadro generale, si inserisce la previsione che nella 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*” (art. 74 c.p.a.).

Tutte le altre norme del c.p.a. che menzionano la sentenza in forma semplificata non dicono in cosa consiste, implicitamente rinviando all’art. 74 c.p.a. Ad eccezione dell’art. 129 c.p.a. sul contenzioso elettorale che autorizza la discutibile facoltà per il giudice del “copia e incolla”, altrimenti possibile fonte di addebiti disciplinari: 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.)[[3]](#footnote-3).

L’art. 74 c.p.a. appare in parte ripetitivo della regola generale, laddove facoltizza a motivare con rinvio a precedente conforme, facoltà che esiste in termini generali per tutte le sentenze.

Questa ripetizione è frutto dell’evoluzione storica delle norme, perché il rinvio al precedente conforme è nato con la sentenza in forma semplificata nell’anno 2000, con la l. n. 205/2000 che novellò l’art. 26, legge Tar. Con la codificazione del processo amministrativo, la regola specifica è stata generalizzata per tutte le sentenze ma è sopravvissuta anche come regola specifica.

Inoltre la tecnica di redazione della sentenza in forma semplificata è indicata non in termini di prescrizione vincolante, ma come facoltà: la motivazione “può consistere”.

Tre sono – almeno in astratto - le caratteristiche redazionali di tale sentenza:

1) l’omissione della indicazione dei motivi di ricorso e delle eccezioni di parte;

2) il sintetico riferimento a un precedente conforme;

3) il sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo.

4) A queste si aggiunge, nel rito elettorale, la motivazione mediante “*mero richiamo delle argomentazioni contenute negli scritti delle parti che il giudice ha inteso accogliere e fare proprie”.*

Tutte queste caratteristiche sono piuttosto opinabili e danno luogo a considerazioni critiche.

**4.2. L’omissione dei motivi di ricorso e delle domande di parte**

Che si possa omettere, nella sentenza breve, la puntuale ricostruzione dei motivi di ricorso e delle questioni sollevate dalle parti:

(i) non è scontato,

(ii) talora è ovvio senza necessità di una norma espressa,

(iii)non fa risparmiare tempo,

(iv) ha “esternalità negative”.

(i) Non è scontato: l’art. 74 c.p.a. fa riferimento a una semplificazione della sola motivazione della sentenza, ma la motivazione è una parte della sentenza distinta e separata dalla parte in cui si riportano le domande delle parti (v. art. 88, c. 2), lett. c) e d). Formalmente l’art. 74 c.p.a. sembra autorizzare il risparmio di scrittura sulla motivazione, non sulle domande delle parti.

(ii) Che si possano omettere motivi e domande di parte è persino ovvio, e discende dai principi generali di economia processuale, quando la causa può essere decisa in rito per ragioni chiare e condivise dalla parti: in caso di rinuncia al processo, di cessata materia del contendere, di non contestato sopravvenuto difetto di interesse, la sentenza può consistere in un rigo di motivazione anche senza autorizzazione legislativa.

(iii) Non fa risparmiare tempo: in epoca di processo telematico, il giudice ha a disposizione un ampio strumentario tecnologico per poter fare una semplice operazione di taglia e incolla dagli scritti di parte, per riprodurre in sentenza le domande di parte e i motivi di ricorso.

(iv) Ha “esternalità negative”: non si coglie immediatamente il rispetto del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato (art. 112 c.p.c.), se nella sentenza c’è solo il pronunciato e non anche il chiesto. Il tempo risparmiato dal giudice di primo grado si traduce in aumento di tempo da parte del giudice dell’impugnazione, che per comprendere la portata della sentenza gravata dovrà ripartire dagli atti processuali di parte nel grado precedente.

**4.3. Il “sintetico riferimento a un precedente conforme”**

Nella sentenza “classica” si chiede “*la concisa esposizione dei motivi in fatto e in diritto della decisione, anche con rinvio a precedenti cui intende conformarsi*” (art. 88, c. 1, lett. d) c.p.a.).

E’ dunque chiaro che la motivazione deve consistere in una esposizione sia in fatto che in diritto, e il rinvio ai precedenti non è sostitutivo, ma esplicativo.

Nella sentenza in forma semplificata, il rinvio, oltre a potersi fare anche a “un solo precedente conforme”, può essere alternativo alla motivazione in fatto e in diritto, secondo il tenore testuale dell’art. 74 c.p.a.

Ma la norma di legge, se intesa ad autorizzare l’omissione della motivazione in fatto e a ridurre la motivazione al solo rinvio a un precedente conforme, è inapplicabile perché tradisce la stessa essenza della decisione del giudice.

Il brocardo “*Da mihi factum dabo tibi ius*” scolpisce la inscindibilità tra fatto e diritto: la sentenza non è legge astratta, ma regola del caso concreto, e non può esservi regola senza una corretta ricostruzione del fatto. Al netto delle situazioni manifeste, in cui forse il fatto può essere omesso o sintetizzato, in tutti gli altri casi in cui per legge è imposta la sentenza breve, i fatti posso essere molto complicati: dinieghi di accesso, amministrazioni silenti, giudicati da interpretare e eseguire, candidati o liste esclusi dalle elezioni, appalti pubblici.

La “scorciatoia” dell’omissione del fatto non è percorribile.

Neppure il fatto può essere ricostruito con un semplice “doppio click” di copia e incolla degli scritti di parte: il fatto è la materia del contendere, la sua ricostruzione non può essere di parte, ma rientra nell’opera di decisione imparziale del giudice: “*un grammo in fatto sposta una tonnellata in diritto”.*

In conclusione, l’omissione del fatto, da parte della sentenza, avrebbe “esternalità negative”: per le parti che non sono in grado di comprendere la *ratio decidendi,* per il giudice dell’impugnazione, che dovrà ripartire dal ricorso di primo grado.

E allora “il rinvio a precedente conforme” di regola non può vivere di luce propria e deve accompagnarsi e seguire alla ricostruzione del fatto.

Il rinvio a precedente conforme ha una sua rilevanza non solo come tecnica redazionale delle sentenze, ma anche, sul piano teorico, sul valore e significato del precedente, in ordinamenti, quale quello italiano, di *civil law*. Non vige la regola del precedente vincolante, per cui il giudice di primo grado che utilizza la tecnica della sentenza breve può “scegliere” il precedente, non solo tra quelli delle Corti “nomofilattiche” (sez. un., adunanza plenaria) ma anche tra quelli dei giudici di primo grado. Ha il solo vincolo di dover verificare che il precedente sia “conforme” ossia pertinente al caso concreto da decidere.

**4.4. Il “mero richiamo delle argomentazioni contenute negli scritti delle parti che il giudice ha inteso accogliere e fare proprie”**

Per il solo rito elettorale si consente di motivare *per relationem*, agli argomenti di parte che il giudice intenda accogliere e fare propri. In astratto sono possibili due tecniche, il copia e incolla, ovvero il mero rinvio senza riproduzione.

E’ una tecnica di redazione che abbrevia la fase di scrittura della decisione, non di studio dell’affare e di attenta verifica della esattezza giuridica dell’argomento di parte cui si fa rinvio.

Una tecnica che andrebbe usata con assoluta cautela, e che, se preceduta da un attento studio dell’affare, prima di trasformare gli argomenti di parte in *ratio decidendi*, non riduce di granché il tempo della decisione.

**4.5. “Il sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo”. La “taglia giusta” della sentenza: il contenuto sostanziale minimo essenziale, affinché sia rispettato il diritto costituzionale di difesa e l’assorbimento processuale**

Se l’omissione delle domande di parte e del fatto sono poco utili quando addirittura non praticabili, se il rinvio a precedente conforme è una tecnica di redazione comune a tutte le sentenze, residua l’unico aspetto, apparentemente originale, della sentenza in forma semplificata, che è la possibilità di motivare con un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo.

Ad una prima lettura la norma sembra autorizzare la tecnica dell’assorbimento, che è di regola vietata in ossequio al principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato (art. 112 c.p.c.).

Tuttavia, neppure la sentenza breve può sottrarsi al dovere di “completezza” e di risposta a tutte le domande di parte, pena l’ingiustizia della decisione, il contrasto con il diritto costituzionale di difesa (art. 24 Cost.).

L’assorbimento non può ritenersi consentito oltre i casi ammessi in generale: previsto dalla legge, logico, per ragioni di economia processuale [Cons. St., ad. plen., 27.4.2015].

Se la pronuncia è di accoglimento e vi sono plurime ragioni per l’accoglimento, la sentenza deve assicurare la massima satisfattività possibile: e la forma semplificata non giustificherebbe un accoglimento per vizio meramente formale (ad es. il mancato avviso di avvio del procedimento) in luogo che per vizio sostanziale. Il minimo tempo che si risparmierebbe nella scrittura della sentenza non sarebbe bilanciato dall’allungamento dei tempi della giustizia: la p.a. potrebbe reiterare l’atto non satisfattivo, solo emendato dai vizi formali, e l’atto verrebbe nuovamente impugnato.

Se la pronuncia è di rigetto, i motivi di ricorso devono essere esaminati tutti, pena il vizio di omessa pronuncia.

Per la consueta eterogenesi dei fini, la possibilità di assorbimento è stata persino vietata dalla Corte di giustizia UE nel processo sugli appalti pubblici, dove la legge impone la sentenza breve, e dove il giudice amministrativo, nella sua massima espressione nomofilattica, l’adunanza plenaria, aveva, nel 2011, ammesso la possibilità di assorbire l’esame del ricorso principale in caso di accoglimento di quello incidentale. Le note sentenze della Corte di Lussemburgo, *Fastweb e Puligienica*, hanno sconfessato la tesi della plenaria n. 4/2011 [C. giust. UE, sez. X, 4.7.2013, C-100/12, Fastweb; C. giust. UE, Grande Camera, 5.4.2016 C-689/13 Puligienica].

E se il giudice deve esaminare ricorsi principali e incidentali incrociati, quale che sia il numero dei concorrenti ammessi alla gara, potenzialmente tutti contro tutti, e non solo secondo classificato contro primo classificato e viceversa, è evidente che la sentenza in forma semplificata diventa un animale mitologico.

**4.6. La “taglia giusta”: portata endoprocessuale ed extraprocessuale, autosufficienza, funzione nomofilattica della sentenza**

La semplificazione del contenuto della sentenza porta con sé il tema della “comprensibilità” del suo precetto, per le parti processuali e/o *erga omnes.*

Senza distinzione tra sentenza “classica” e “in forma semplificata”, appare evidente che una sentenza che si limiti, quando ciò è in concreto possibile, a un rinvio a precedente conforme, a poche o nulle considerazioni sul fatto, omettendo la ricostruzione dei motivi di ricorso, è una sentenza destinata solo a risolvere il caso concreto.

Avrà una valenza endoprocessuale, sarà comprensibile (forse) per le sole parti di quel processo.

Sarà una sentenza “non autosufficiente”, non comprensibile, per i terzi, senza la lettura di tutti gli altri atti del processo.

La sentenza che ricostruisce minuziosamente i motivi di ricorso, le domande di parte, i fatti, e poi motiva in diritto, è invece una sentenza “autosufficiente” a valenza anche “extraprocessuale”, comprensibile oltre che dalle parti, dai terzi, e in grado di proiettarsi, come precedente, su altri giudizi.

La “taglia giusta” di una sentenza dipende dunque anche dal ruolo che essa possa o debba avere, in astratto o in concreto:

- per le corti nomofilattiche, quale è l’adunanza plenaria del Consiglio di Stato (i cui precedenti sono “parzialmente vincolanti”), il cui numero di decisioni è mediamente contenuto entro le 20 annue, parlare di sentenza in forma semplificata è “fuori tema”, anche quando la plenaria debba applicare uno dei riti in cui è imposta. Abbiamo un congruo numero di decisioni della plenaria nel rito degli appalti o dell’ottemperanza, che sono sentenze “classiche”;

- anche per le corti che non hanno compiti nomofilattici, segnatamente i TAR, può essere opportuno che la sentenza sia “autosufficiente” e comprensibile *erga omnes* ogni qualvolta affronti questioni nuove, o non nuove ma complesse, e possa avere una utilità come precedente.

Anche in questa prospettiva di valenza della sentenza solo per le parti o *erga omnes*, si impone una scelta della “taglia giusta” che andrebbe fatta valutando sia il caso concreto che l’interesse generale, e non avendo riguardo alla tentazione individuale della sentenza come “opera d’arte”.

**5. Il bilanciamento tra sinteticità e chiarezza della sentenza**

Nella descrizione normativa del contenuto della sentenza, sia essa “classica” o “breve” è esplicitata apparentemente solo l’esigenza di “sinteticità” (art. 88 c.p.a., art. 132 c.p.c.; art. 118 disp. att. c.p.c.).

Ma anche la “chiarezza” è un principio generale di tutti gli atti processuali, anche quelli del giudice secondo l’art. 3, c.p.a.

Tale canone inoltre:

a) è implicito nella stessa elencazione analitica del contenuto formale e sostanziale della sentenza;

b) è la *ratio* ispiratrice delle regole, legali o giurisprudenziali, sull’ordine logico di esame delle questioni;

c) a monte, il *clare loqui* discende dal principio di lealtà del potere pubblico: ogni potere pubblico deve essere “comprensibile” e esternato in modo chiaro.

La chiarezza è pertanto un canone non solo stilistico-formale, ma contenutistico.

Essa impone uno stile semplice, che a sua volta è possibile se è chiara l’idea che viene tradotta in scrittura.

Può talora sembrare che sinteticità e chiarezza non siano conciliabili, o non facilmente conciliabili: un testo troppo breve potrebbe apparire oscuro.

Ma la maggiore lunghezza non è necessariamente una garanzia: se si scrive un atto processuale con “copia e incolla” da massimari o altri atti processuali, la chiarezza si perde nella prolissità.

Tra sentenza “criptica” e sentenza “bulimica”, entrambe oscure, occorre trovare la giusta misura della “sintesi chiara”.

Sul piano strettamente stilistico-formale, non va perciò enfatizzata la “veste decretizia” con il “ritenuto che”. Non è particolarmente comprensibile, e persino in Francia, che è la patria di questo modello per le sentenze del Consiglio di Stato, è criticata.

Sul piano del contenuto sostanziale, la “sintesi chiara”, richiede chiarezza di idee e paziente limatura del testo, ed è conseguibile solo quando chi scrive ha molta esperienza e/o molto tempo a disposizione.

Sul piano della “tecnica di redazione sintetica” non è banale ricordare lo scrittore che si scusava con l’amico per avergli scritto una lettera troppo lunga, giustificandosi che aveva avuto poco tempo a disposizione [Blaise Pascal, *Lettres Provinciales*, 1656, n. 16: “*Je n’ai fait celle-ci plus longue parceque je n’ai pas eu le loisir de la faire plus courte*”].

Un’affermazione quanto mai vera nella nostra epoca, in cui, avendosi molto meno tempo che in passato, si scrive molto di più: più sentenze *pro capite*, sentenze più lunghe. Ed è molto più facile che farle brevi, con l’aiuto del processo telematico e dei comandi di *word.*

Sul piano della chiarezza dello stile come conseguenza della chiarezza del pensiero, sovviene l’esortazione rivolta ai giuristi nel 1911 da Vittorio Scialoja: «*Una idea non può essere giuridica se non in quanto sia chiara; perché il diritto è arte di tracciare limiti, e un limite non esiste se non in quanto sia chiaro. E poiché non vi è pensiero giuridico se non in quanto sia chiaro, tutto ciò che è oscuro può appartenere forse ad altre scienze, ma non al diritto».*

**6. Lo “stile” della sentenza**

Di stile delle sentenze, si parla da sempre, ovunque ci siano giudici, e lettori esterni delle decisioni. Il tema è trasversale e multidisciplinare.

Le sentenze sono oggetto di analisi anche da parte dei linguisti, che le sottopongono a “test di comprensibilità”.

“Tecnica di redazione”, di cui si è già parlato, e “stile”, sebbene intimamente connessi[[4]](#footnote-4), sono però temi distinti:

- la “tecnica di redazione” attiene al “contenuto formale e sostanziale necessario” della decisione;

- lo “stile” attiene al modo in cui si “esterna il contenuto formale e sostanziale necessario”, attraverso il linguaggio, con tutto il connesso dibattito sul linguaggio tecnico e/o comune, in lingua italiana e con “licenza limitata” di uso del latino o delle parole straniere di uso “inevitabile”, e che non siano un inutile sfoggio di vanità culturale.

“Tecnica” e “stile” non sempre camminano nella stessa direzione: una sentenza può essere completa e anche giusta sul piano dei contenuti, ed essere scritta in pessimo stile; al contrario potrebbe essere elegantemente scritta ma essere intrinsecamente ingiusta.

Una buona sentenza deve, allora, rispondere contemporaneamente ai requisiti di 1) sinteticità, 2) completezza, 3) chiarezza, 4) sobrietà.

Si è già visto quali sono le fonti normative da cui discendono i primi tre canoni (artt. 3 e 88 c.p.a., artt. 112, 132 c.p.c., art. 118 disp. att. c.p.c.).

Del quarto canone “sobrietà” non parla espressamente nessuna norma processuale.

Però è la cifra stilistica che discende dall’essenza stessa del processo e della giustizia, che è l’imparzialità del giudice.

E’ forse l’unico canone che possa orientare lo stile delle sentenze, sul quale ad oggi non esiste alcun “decalogo” codificato né dalla legge, né da protocolli di ciascuna giurisdizione, perché le idee sono tante e non sempre convergenti.

Tra le infinite definizioni che si danno della giustizia, una che mi sembra molto pertinente in relazione allo “stile delle sentenze” è quella che dà un personaggio (*Osvaldo Mobray*) di un film di Quentin Tarantino (*The hateful Eight*): “*l'assenza di passione è la vera essenza della giustizia. Perché la giustizia applicata senza l'assenza di passione corre sempre il pericolo di non essere più giustizia.”.*

Sobrietà nello stile significa apparire, oltre che essere, imparziali, senza esprimere “passione” per una parte o per l’altra.

Il “decalogo stilistico” si traduce in un registro linguistico scarno, senza figure retoriche o uso di aggettivi che esprimono giudizi di valore, senza punti esclamativi o interrogativi, persino senza l’uso del neretto, o delle sottolineature.



La sentenza sia “misurata” e non esprima giudizi

valore, ma solo la giusta e imparziale regola

del caso concreto

Lo stile della sentenza è ancora oggi troppo spesso considerato un “fatto individuale”, rimesso alla “penna dell’estensore”.

E’ una visione che non può essere condivisa, e ci sono solidi argomenti giuridici contro di essa, quali il divieto legislativo di citare in sentenza la “dottrina” (art. 118 disp. att. c.p.a.), e la scelta dell’estensore rimessa al Presidente del collegio (art. 276 c.p.c.).

La tesi non è condivisibile su un piano più generale:

- non sul fronte della “dialettica interna” al collegio che decide e al dialogo tra “presidente e relatore-estensore”, perché la decisione è un’assunzione di responsabilità dell’intero collegio, di cui l’estensore è mero “portavoce”;

- non sul fronte della valenza esterna della sentenza per i suoi destinatari: nessuna parte processuale si attende e si augura che la sentenza sia “un trattato” o un’”opera d’arte” coperta da “diritto d’autore”. Ogni parte processuale si attende che la sentenza sia tempestiva, chiara, e giusta.

Lo “stile sobrio” deve essere funzionale alla natura giuridica e all’obiettivo della sentenza, di essere la “imparziale e giusta regola del caso concreto”.

****

La sentenza è un’opera d’arte individuale?

**7. La sentenza “in forma semplificata” tra mito e realtà: lo “strano caso” del rito appalti**

Si è detto all’inizio che quello di sentenza in forma semplificata è un nome non felice.

Chi è portatore di un nome che non piace, di solito si fa chiamare in un altro modo.

E’ questa la sorte anche della “sentenza breve”.

I giudici amministrativi, che dovrebbero intestare i propri provvedimenti “sentenza in forma semplificata” quando a ciò sono “obbligati” dalla legge, continuano a usare semplicemente il nome di “sentenza”.

Il rito speciale degli appalti pubblici è emblematico del fenomeno di “norme a condotta impossibile” che restano, pertanto, disapplicate.

Il contenzioso sugli appalti è considerato tra i più complessi, tra quelli assegnati al giudice amministrativo.

La legge esige che si definisca in tempi rapidi: di qui la previsione di un rito abbreviato, a volte addirittura immediato, e di qui la regola che la sentenza sia “in forma semplificata”.

Inizialmente il legislatore aveva solo espresso un “auspicio”: la sentenza, dice l’art. 120 comma 10 c.p.a., è redatta “ordinariamente” in forma semplificata.

Nel 2014 l’auspicio è rimasto, ma al contempo lo stesso è diventato un “ordine legislativo”, al comma 10 si aggiunge il comma 6, che afferma che il giudizio “viene comunque definito con sentenza in forma semplificata”.

Ebbene: né l’imposizione né tantomeno l’auspicio sono stati raccolti nella pratica: non si può dire per legge che un affare è semplice se non lo è.

E gli appalti non sono affari semplici.

Si è anche già detto che la C. giust. UE vieta l’assorbimento.

Le sentenze rese dai giudici amministrativi in materia di appalti continuano a chiamarsi “sentenze” e non “sentenze in forma semplificata”, e ad avere lo stile e il contenuto delle sentenze “classiche”.

In primo grado come in appello, in Consiglio di Stato come in Cons. giust. sic. [da una ricerca “a campione” su tutti gli uffici giudiziari della giustizia amministrativa su sentenze in materia di appalti: Cons. St., III, n. 975/17; Id., IV, n. 3467/16; Id., V, n. 371/17; Id., VI, n. 772/17; CGARS n. 67/17; Tar Abruzzo – L’Aquila n. 184717; Tar Abruzzo – Pescara n. 72/17; Tar Basilicata n. 1/2017; Tar Calabria – Catanzaro n. 1475/16; Tar Calabria – Reggio Calabria n. 166/17; Tar Campania – Napoli n. 4988/16; Tar Campania – Salerno n. 1296/16; Tar Emilia Romagna, Bologna n. 777/16; Tar Emilia – Romagna, Parma n. 94/17; Tar Friuli Venezia Giulia n. 133/17; Tar Lazio –Roma, n. 878/17; Tar Lazio – Latina n. 111/17; Tar Liguria n. 145/17; Tar Lombardia – Milano n. 1276/16; Tar Lombardia – Brescia n. 1790/16; Tar Marche n. 321/17; Tar Molise n. 36/17; Tar Piemonte, n. 536/17; Tar Puglia – Bari n. 1319/16; Tar Puglia – Lecce n. 712/16; Tar Sardegna n. 275/17; Tar Sicilia – Palermo n. 1769/16; Tar Sicilia – Catania n. 122/17; Tar Toscana n. 1755/16; Trga Trentino Alto – Adige, Trento n. 153/17; Trga Trentino Alto Adige, Bolzano n. 144/17; Tar Umbria n. 19/17; Tar Valle d’Aosta n. 40/16; Tar Veneto n. 994/16].

Sono sentenze “classiche” della “giusta taglia” per il caso concreto, ma non hanno nulla della tecnica di redazione immaginata dalla legge.

Non ne deriva una penalizzazione dei tempi rapidi di definizione delle liti sugli appalti, mediamente chiuse, tra primo e secondo grado, nell’arco di due anni, nei casi urgenti anche molto meno.

Ma l’economia dei tempi processuali non si fa, evidentemente, tagliando il numero di pagine delle sentenze.

**8. Conclusione n. 1) La “taglia giusta” della sentenza non si presta a schematizzazioni legislative, occorrono misure organizzative**

La “semplificazione” della sentenza, imposta o facoltizzata per legge, può riguardare al più la sua “forma”, mai la sua “sostanza”.

La sentenza non può essere solo “sintetica” perché deve comunque essere “completa” e “chiara”.

In definitiva la “giusta taglia” della sentenza non si presta a schematizzazioni legislative astratte, dipende dal grado di complessità della controversia, ed è questione che riguarda ogni sentenza, che è tagliata sartorialmente sul caso singolo.

Questo non significa gettare la spugna e abbandonare il tema.

Significa, però, che il legislatore può solo limitarsi ad affermare i principi di chiarezza, completezza, e sinteticità della sentenza.

Poi, questi principi devono entrare nella cultura del processo, diventare patrimonio comune di tutti i suoi attori, di tutti i riti processuali.

E devono trovare una declinazione concreta attraverso le misure organizzative, dalla selezione dei magistrati, alla loro formazione, alla formazione comune di giudici e avvocati, al ruolo che possono avere i capi degli uffici giudiziari mediante direttive generali e i presidenti dei collegi giudicanti, che devono poter tagliare “impietosamente” le sentenze prolisse.

**9. Conclusione n. 2) La sentenza in forma semplificata non garantisce la ragionevole durata del processo. Le “esternalità negative” dei riti veloci**

La sentenza in forma semplificata non esiste da sola, ma si inserisce in riti processuali veloci, variamente chiamati riti speciali, superspeciali, abbreviati, immediati. Tutti connotati dal comune denominatore dell’urgenza, del “dover decidere presto”, del dover risparmiare la risorsa più preziosa “il tempo”.

Per far presto si scandiscono rapidamente i tempi processuali di tutti gli attori del giudizio, e nel momento finale, si chiede al giudice di scrivere in fretta, e perciò gli si dice che può farlo con la sentenza breve.

Ma va fugato l’equivoco secondo cui il giudice fa prima a scrivere una sentenza in forma semplificata che una in forma ordinaria.

Il “tempo vero” è quello che occorre per studiare gli atti processuali e capire “la posta in gioco”.

Un tempo che non è mai riducibile o predeterminabile per legge.

Un tempo che non si “misura” in lunghezza della sentenza, ma si “pesa” in qualità sostanziale della decisione.

E’ esercizio vano immaginare di poter economizzare i tempi del processo imponendo con legge la sentenza breve.

Si ripete spesso che la giustizia è un “bene comune” e una “risorsa scarsa”.

Aggiungerei che la giustizia è una risorsa “a scarsità invariata” se non addirittura a “scarsità crescente” (con le attuali scoperture di organico), anche se aumenta la domanda di giustizia.

Questo ha due implicazioni, quanto ai riti veloci e alle sentenze che li definiscono.

Sicuramente i riti veloci si celebrano con successo, le statistiche sfoggiano tempi invidiabili.

Ma tale “performance brillante” è un successo per pochi eletti, un insuccesso per la maggior parte degli altri utenti della giustizia.

A risorse umane invariate, si produce una “esternalità negativa”, per tutti i processi che non hanno una corsia d’emergenza, e possono restare bloccati a lungo sulla corsia principale del processo ordinario, intasata dal traffico.

Se, da un lato, la sentenza in forma semplificata non è praticabile nei contenziosi che sono al contempo urgenti e complessi, dall’altro lato nemmeno sarà praticabile, per mancanza di risorse umane, per tutti quegli altri processi che hanno superato i tempi di durata ragionevole, nonostante che anche per essi la legge prescrive la definizione con sentenza semplificata.

Una medicina, quella dei riti veloci, che cura solo alcuni malati e non altri, e una medicina, quella della sentenza breve generalizzata, che rischia di rimanere non somministrata per mancanza di medici e infermieri.

La tirannia del tempo e dell’economia impone che la giustizia faccia “presto e bene”.

Se davvero questo è considerato un obiettivo da raggiungere, e se si vuole che al contempo la giustizia resti un bene comune e di tutti, senza filtri e limiti di accesso, allora occorre abbandonare la “mitologia” delle norme processuali salvifiche.

Se “il tempo è denaro” nel senso che se economizzato, “produce denaro”, è anche vero che il tempo “costa denaro”, economizzare il tempo richiede investimenti infrastrutturali.

Se si vuole una pista di formula uno per correre veloci, prima bisogna costruirla e poi mantenerla.

Alla giustizia, per correre veloce, servono risorse umane, non norme processuali.

**Rosanna De Nictolis**

Presidente sezione consultiva C.g.a.

Pubblicato l’8 maggio 2017



1. \* Relazione al convegno del 5 maggio 2017 *“Concisione e sobrietà” negli atti giudiziari.*

 Sulla sentenza in forma semplificata nel processo amministrativo v. Sandulli, *Le nuove misure di “snellimento” del processo amministrativo nella l. n. 205 del 2000*, in *GC* 2000, I, 441; Sigismondi, *Le decisioni in forma semplificata*, in *Commentario alla l. 21 luglio 2000 n. 205* a cura di Travi, in *NLC* 2001, 651; Virga, *I procedimenti abbreviati previsti dalla l. 21 luglio 2000 n. 205*, in *GA* 2001, 192; Lamberti, *Le decisioni in forma semplificata*, in *Verso il nuovo processo amministrativo* a cura di Cerulli Irelli, Torino 2002, 337; Morri, *Profili pratici della decisione in forma semplificata nel nuovo processo amministrativo*, in *CdI* 2002, 1453; Trotta, *Processo cautelare: decisione in forma semplificata e sospensione dei termini processuali in periodo feriale*, in *FA TAR*, 2002, 3851; Reggio D’Aci, *Sull’adozione di sentenze brevi o in forma semplificata.* in *RARI* 2003, 391; Travi, *Giusto processo e procedimenti amministrativi speciali*, in *Il giusto processo*, Atti dei convegni Lincei, Roma, 2003, 67; Tùccari, *Decisioni semplificate e ascolto delle parti*, in *UA* 2003, 807; Barbagallo, *La decisione in forma semplificata*, in *NA* 2004, 737 e in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2004; Colombati, *La decisione in forma semplificata*, in Aa.Vv., *Codice della giustizia amministrativa* (a cura di Morbidelli), Milano 2005, 657; Gallo, *Commento all’art. 74 c.p.a.*, in Aa.Vv., *Il processo amministrativo - commentario al d.lgs. n. 104/2010* (a cura di Quaranta e Lopilato), Milano 2011, 585; VOLPE, *Dovere di motivazione della sentenza e sinteticità degli atti delle parti processuali*, in *Giur. amm.,* 2014, IV, 225. [↑](#footnote-ref-1)
2. Sulla sinteticità degli atti processuali nel processo amministrativo v. Saporito, *Al massimo, 50 pagine - problemi di stile nel processo amministrativo, comunicazione al 56° convegno di studi amministrativi*, Varenna, 23-25.9.2010; CIRILLO, *Dovere di motivazione e sinteticità degli atti*, in *Trattato di diritto amministrativo,* diretto da G. Santaniello, vol. 42°, *Il nuovo diritto processuale amministrativo*, a cura di Cirillo, Cedam, 2014, 33; Ge. Ferrari, *Sinteticità degli atti nel giudizio amministrativo,* in *Libro dell’anno del diritto* 2013; Giusti, *Principio di sinteticità e abuso del processo amministrativo,* in *Giur. it.*, 2014, 149-155; Sanino, *La «sinteticità» degli atti nel processo amministrativo: è davvero una novità?*, in *FI* 2015, V, 379; Volpe, *Processo amministrativo: sintesi, ottemperanza e opposizione di terzo: tre temi caldi per i contratti pubblici,* in *www.giustizia-amministrativa.it,* luglio 2015; DE NICTOLIS, capitolo 1, in *Codice del processo ammnistrativo commentato,* IV edizione, Milano, 2017. [↑](#footnote-ref-2)
3. Sui possibili profili disciplinari del “copia e incolla” v. Cass., sez. un., 16 gennaio 2015 n. 642 in *Foro it*., 2015, I, 1609, n. GRASSO, *La mera riproduzione di un atto di parte nella sentenza civile: diritto senza letteratura?.* [↑](#footnote-ref-3)
4. Su chiarezza, tecnica di redazione e stile delle sentenze v. Barbagallo, *Stile e motivazione delle decisioni del Consiglio di Stato*,in *I Consigli di Stato di Francia e d’Italia* a cura di Paleologo, Milano 1998; Barbagallo - Missori, *Il linguaggio delle sentenze*, in *NGCC*, 1999, 91, e in *www.giustizia-amministrativa.it*; Patroni Griffi, *La sentenza amministrativa*, in Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo* - *Diritto amministrativo speciale*, vol. V, *Il processo amministrativo*, Milano 2000, 4473; Patroni Griffi, *Forma e contenuto della sentenza*, atti del convegno “la motivazione della sentenza del giudice amministrativo” - Roma - Consiglio di Stato, 14 novembre 2014; Pitruzzella, *La motivazione delle sentenze del giudice amministrativo - il punto di vista delle Autorità indipendenti*, atti del convegno “la motivazione della sentenza del giudice amministrativo” - Roma - Consiglio di Stato, 14 novembre 2014; Labrune, *L’esperienza francese: la sperimentazione in corso*, atti del convegno “la motivazione della sentenza del giudice amministrativo” - Roma - Consiglio di Stato, 14 novembre 2014; VOLPE, *Dovere di motivazione della sentenza e sinteticità degli atti delle parti processuali*, *cit.;* Barbagallo, *Per la chiarezza delle sentenze e delle loro motivazioni*, in *Foro it.,* 2016, V, 362; V. Ferrari, *Fatti e parole nella giurisprudenza*, in *Foro it.,* 2016, V, 365; Gentile, *La relativa opacità del linguaggio giudiziario fra inestetismi ed espressioni incerte: cause, tendenze, rimedi*, in *Foro it.,* 2016, V, 371; Grasso, *Le parole dei giudici: chiarezza, sinteticità e giustizia*, in *Foro it.,* 2016, V, 357; Pardolesi - Sassani, *Motivazione, autorevolezza interpretativa e «trattato giudiziario»,* in *Foro it.,* 2016, V, 299; Scoditti, *Chiarezza e semplicità delle sentenze: simplex sigillum veri*, in *Foro it.,* 2016, V, 368; DE NICTOLIS, capitolo 21 in *Codice del processo ammnistrativo commentato,* IV edizione, Milano, 2017. [↑](#footnote-ref-4)