

Chiarezza e concisione degli atti giuridici

*Michele Gerardo**

SOMMARIO: 1. Precisazione terminologica ed introduzione - 2. Disciplina normativa. Norma giuridica - 3. Disciplina normativa. (segue) Provvedimento amministrativo - 4. Disciplina normativa. (segue) Sentenza ed atti prodromici - 5. Disciplina normativa. (segue) Negozio giuridico - 6. Disciplina normativa. (segue) Dichiarazione di scienza - 7. Richiamo ai caratteri della chiarezza e sinteticità nel momento storico attuale. Aspetti generali e problematiche connesse agli atti normativi - 8. Richiamo ai caratteri della chiarezza e sinteticità nel momento storico attuale. (segue) Problematiche connesse al provvedimento amministrativo - 9. Richiamo ai caratteri della chiarezza e sinteticità nel momento storico attuale. (segue) Problematiche connesse alla sentenza e agli atti prodromici - 10. Considerazioni finali.

1. Precisazione terminologica ed introduzione.

In via preliminare va fatta una precisazione in ordine all'oggetto dello studio. Tecnicamente atto giuridico è qualsivoglia atto umano consapevole e volontario che abbia rilevanza per il diritto (1); anche l'omicidio è un atto giuridico e precisamente un atto illecito (mero atto giuridico).

Ai fini del presente lavoro si farà riferimento a particolari tipologie di atti giuridici: atti normativi, atti amministrativi, atti giudiziari, atti negoziali e dichiarazioni di scienza.

Gli atti giuridici - norma giuridica, provvedimento, sentenza, negozio giuridico, dichiarazioni di scienza e loro atti prodromici - sono connotati da specifici requisiti.

Tra questi quelli della chiarezza e della concisione (2).

La chiarezza di un atto, di un discorso o di una esposizione implica, giusta il significato corrente, lucidità, ordine, evidenza, comprensibilità, intelligibilità. La chiarezza dell'atto - nell'ordinamento giuridico italiano - implica altresì l'utilizzo normale della lingua italiana, potendosi ricorrere ad espressioni in lingua straniera solo se di uso comune (*arg. ex art. 7, comma 2, D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, recante il Testo unico in materia di documentazione amministrativa*).

Come tale, la chiarezza è contrapposta alla confusione, all'ambiguità, alla tortuosità.

La concisione di un atto, di un discorso o di una esposizione significa,

(*) Avvocato dello Stato.

(1) *Ex plurimis*: F. GAZZONI, *Manuale di diritto privato*, ESI, XVI edizione, 2013, p. 83; C.M. BIANCA, *Diritto civile. 3. Il contratto*, II edizione, Giuffrè, 2000, p. 16.

(2) Su tali problematiche: G. CONTE - F. DI MARZIO (a cura di), *La sintesi degli atti giuridici*, Giuffrè Francis Lefebvre Editore, 2018 (con particolare riguardo alle sentenze).

giusta il significato corrente, sinteticità, stringatezza, essenzialità sulle questioni rilevanti.

Il contrario di concisione è lungaggine, ampollosità, ridondanza, logorrea, verbosità, prolissità. Concisione non implica necessariamente brevità dell'atto; può venire in rilievo un atto - ad esempio una sentenza definitiva di un giudizio con numerose parti, con svariate questioni pregiudiziali e/o preliminari e complessità nel merito con cumulo di domande - nel quale necessariamente il contenuto è "lungo" e non "breve" (3). Inoltre la concisione trova il suo limite nella inintelligibilità; se la concisione conduce ad un atto "oscuro", non chiaro sulle questioni rilevanti, occorre integrare i dati rappresentativi affinché l'atto sia reso intelligibile al destinatario. Eraclito, campione della concisione, non a caso era definito "l'oscuro".

In vari testi normativi si richiede che l'atto sia redatto in modo chiaro, ma anche a prescindere da una previsione espressa quello della chiarezza è un requisito di esistenza, o quanto meno di funzionalità, di un atto. Perché un atto realizzi la sua funzione (prescrittiva nella norma giuridica; dispositiva nel provvedimento, sentenza e negozio giuridico; partecipativa nella dichiarazione di scienza) il suo contenuto deve essere, intuitivamente, chiaro. Ove l'atto non sia chiaro le conseguenze possono essere: la nullità (4), se l'atto sia inintelligibile; la riduzione della sua efficacia giuridica, se l'atto sia parzialmente inintelligibile.

La concisione attiene al modo di esporre. L'atto non conciso, quindi ridondante, inevitabilmente vede ridotta la propria capacità persuasiva, argomentativa. La mancanza di concisione non determina, di per sé sola, la nullità.

Un atto può essere:

- chiaro e conciso;
- non chiaro e conciso;
- chiaro e non conciso;
- non chiaro e non conciso.

Affinché l'atto adempia alla sua funzione e sia altresì persuasivo ed efficace, va scelta la combinazione "chiaro e conciso". In tale contesto chiarezza e sinteticità - intese nel loro significato corrente - costituiscono di norma un'endiadi (5), aspetti complementari rispetto alla piena ed adeguata funzionalità dell'atto. All'evidenza, un testo ridondante fa perdere chiarezza.

Vuol dirsi che l'atto, in ordine a tutti i suoi requisiti di forma-contenuto, deve essere sia chiaro sia essenziale.

(3) In tal senso anche A. PANZAROLA, in G. CONTE - F. DI MARZIO (a cura di), *La sintesi degli atti giuridici*, cit., p. 131.

(4) Sanzione enucleabile: dagli artt. 1325, n. 3 e 1418, comma 2, c.c. per il contratto; dall'art. 21-septies, comma 1, L. 7 agosto 1990, n. 241 per il provvedimento; art. 164, comma 4, c.p.c. per gli atti processuali di parte; art. 156, comma 2, per gli atti processuali del giudice.

(5) Così G. PARODI, in G. CONTE - F. DI MARZIO (a cura di), *La sintesi degli atti giuridici*, cit., p. 117.

2. *Disciplina normativa.*

Norma giuridica.

La norma giuridica, la fonte del diritto (6) ha - quale carattere ontologico - quello di prescrivere ed infatti rientra nella categoria generale delle proposizioni prescrittive. Come proposizione essa è un insieme di parole aventi un significato; come prescrizione ha un contenuto che consiste nel dare comandi, consigli, raccomandazioni, avvertimenti, sì da influire sul comportamento altrui e modificarlo (7).

La norma giuridica dovrebbe avere un contenuto assiomatico, senza necessità di motivare (8).

Per realizzare la sua funzione la norma giuridica deve essere chiara e sintetica.

Ove fosse non chiara - e quindi: oscura, confusa - la norma non potrebbe orientare il comportamento dei consociati. In particolare, quando la norma disciplina i rapporti con la Pubblica Amministrazione, la chiarezza è uno degli antidoti per contrastare la corruzione e l'illegalità: dove vi è opacità prescrittiva, è facile che possano esservi condotte illecite dei funzionari pubblici.

La sinteticità è coesistente al carattere prescrittivo. Dovendo prescrivere - e non convincere - la norma deve essere essenziale, senza fronzoli.

I caratteri ora detti sono sottolineati nelle norme e circolari dello Stato, di Regioni e di enti territoriali che orientano la qualità della regolazione, le tecniche di redazioni degli atti normativi (9).

(6) Per un quadro d'insieme sulla materia delle fonti del diritto si richiamano *ex multis*: V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II volume, CEDAM, V edizione, 1984, pp. 1 e ss.; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, III edizione, 1984, pp. 49 e ss.; R. BIN - G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, VIII edizione, 2007, pp. 277 e ss.; A. BARBERA - C. FUSARO, *Corso di diritto costituzionale*, il Mulino, II edizione, 2014, pp. 101 e ss.; N. BOBBIO, *Teoria dell'ordinamento giuridico*, Giappichelli, 1960, pp. 25 e ss.; F. MODUGNO, voce *Fonti del Diritto* in *Digesto*, 2010; M. LUCISANO, voce *Fonti del Diritto* in *Il diritto. Enciclopedia Giuridica del Sole 24Ore*, 2007, vol. 6, p. 469. Corollario della qualificazione di fonte del diritto è l'applicazione di una serie di principi, tra cui: a) *iura novit curia*; b) *ignorantia legis non excusat*; c) necessità della pubblicazione nei modi ufficiali previsti dall'ordinamento giuridico; d) applicazione dell'art. 12 delle preleggi, in materia di interpretazione; e) la violazione e falsa applicazione della norma giuridica è censurabile in sede di legittimità (artt. 360, co. 1, n. 3, c.p.c. e 606, co. 1, lett. b, c.p.p.).

(7) Su tali temi: N. BOBBIO, *Teoria della norma giuridica*, Giappichelli, 1958, pp. 71-122.

(8) Conf. art. 3, comma 2, L. 7 agosto 1990, n. 241 secondo cui "*La motivazione non è richiesta per gli atti normativi e per quelli a contenuto generale*". Fanno eccezione gli atti normativi dell'Unione Europea per i quali l'art. 296, comma 2, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea stabilisce che "*Gli atti giuridici sono motivati e fanno riferimento alle proposte, iniziative, raccomandazioni, richieste o pareri previsti dai trattati*".

(9) *Ex plurimis*: Circolare 2 maggio 2001, n. 1/1.1.26/10888/9.92 della Presidenza del Consiglio dei Ministri avente ad oggetto la "*Guida alla redazione dei testi normativi*". Tale testo, in apertura, evidenzia che il precetto normativo ha una valenza di ordine ed è efficace ed autorevole solo se è preciso, sintetico e chiaro per il destinatario. Si cita altresì, per il suo carattere di sintesi, l'art. 4 della L.R. Campania 14 ottobre 2015, n. 11 - rubricata "*Miglioramento della qualità della normazione*" - secondo cui: "*1. Il processo normativo regionale si conforma ai principi di proporzionalità, sussidiarietà, traspa-*

L'ideale, risalente all'illuminismo, è quello della legge chiara, precisa, completa e comprensibile dai cittadini.

3. *Disciplina normativa.*

(segue) *Provvedimento amministrativo.*

Il provvedimento amministrativo è l'atto con il quale la pubblica amministrazione dispone in ordine agli interesse pubblici di cui è attributaria, all'esito della ponderazione comparativa di tutti gli interessi compresenti nella vicenda, operando la scelta migliore di tutela (10).

La disciplina della forma-contenuto del provvedimento è rinvenibile nell'art. 3 della L. n. 241/1990, avente ad oggetto la motivazione del provvedimento (11). Tale disposizione così recita: *"1. Ogni provvedimento amministrativo, compresi quelli concernenti l'organizzazione amministrativa, lo svolgimento dei pubblici concorsi ed il personale, deve essere motivato, salvo che nelle ipotesi previste dal comma 2. La motivazione deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria. 2. La motivazione non è richiesta per gli atti normativi e per quelli a contenuto generale. 3. Se le ragioni della decisione risultano da altro atto dell'amministrazione richiamato dalla decisione stessa, insieme alla comunicazione di quest'ultima deve essere indicato e reso disponibile, a norma della presente legge, anche l'atto cui essa si richiama. 4. In ogni atto notificato al destinatario devono essere indicati il termine e l'autorità cui è possibile ricorrere"*.

renza, responsabilità, accessibilità, chiarezza e semplicità delle norme, di cui alla relazione della Commissione Europea al Consiglio ed al Parlamento COM(2011)803 del 23 novembre 2011 e alla Comunicazione della Commissione Europea COM(2013)122 del 7 marzo 2013. A tal fine, in attuazione dell'Accordo tra Governo, Regioni e Autonomie locali in materia di semplificazione e di miglioramento della qualità della regolamentazione 23/CU del 29 marzo 2007 il Consiglio Regionale e la Giunta Regionale, nel rispetto dei propri ordinamenti, si avvalgono, in particolare dei seguenti strumenti: a) analisi tecnico normativa (ATN); b) analisi di impatto della regolazione (AIR); c) verifica di impatto della regolazione (VIR); d) clausole valutative; e) drafting normativo. 2. Per assicurare l'utilità e l'efficacia dell'intervento normativo, ogni disegno di legge è corredato, per la sua trattazione a norma dello Statuto regionale, dall'analisi tecnico normativa e dall'analisi di impatto della regolamentazione. La mancata presentazione delle suddette relazioni rende improcedibile l'istruttoria e l'esame dei provvedimenti secondo quanto disposto dal Regolamento interno del Consiglio Regionale".

(10) M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, II, Giuffrè, II edizione, 1988, p. 485.

(11) Su cui: F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Giappichelli, III edizione, 2014, p. 288; G. CORSO, *Manuale di diritto amministrativo*, Giappichelli, VIII edizione, 2017, p. 281, il quale evidenzia che *"Sebbene non la richieda espressamente, implicitamente la Costituzione stabilisce un obbligo di motivazione anche per i provvedimenti amministrativi, nel momento in cui prescrive che l'amministrazione debba essere imparziale (art. 97) e prevede che contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi"*; M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Il Mulino, III edizione, 2017, p. 173. E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, XVI edizione, 2014, p. 534.

È necessario che le premesse di fatto e l'illustrazione delle ragioni giuridiche - specie negli atti aventi riflessi economici (ad es. quelli sfocianti in transazioni) - siano complete, al fine di rendere conoscibile il percorso seguito dalla P.A. È necessario altresì che la proposizione grammaticale sia chiara, non ambigua. Ciò è quanto viene, tra l'altro, evidenziato nella Direttiva sulla semplificazione del linguaggio dei testi amministrativi dell'8 maggio 2002 del Dipartimento della funzione pubblica. Un testo involuto, prolisso e non chiaro contribuisce, ovviamente, a tentativi di corruzione, atteso che nasconde le ragioni sottostanti le scelte amministrative.

4. *Disciplina normativa.*

(segue) *Sentenza ed atti prodromici.* ⁽¹²⁾

Preliminarmente va ricordato che, giusta l'art. 111, comma 6, della Costituzione "*Tutti i provvedimenti giurisdizionali devono essere motivati*".

La sinteticità della sentenza implica che non sono ammesse motivazioni subordinate, *obiter dicta* ed ogni enunciazione che vada oltre ciò che è indispensabile alla decisione.

Sentenza ed atti prodromici nel processo civile.

Nessuna norma codicistica enuncia che il giudice e le parti redigono gli atti in maniera chiara. Tuttavia, come evidenziato nell'introduzione, la chiarezza è un requisito ontologico e funzionale degli atti processuali.

Discorso più articolato, a seconda della tipologia di atto processuale, vale per il requisito della sinteticità, il quale - comunque - è immanente nel processo civile, attesa la prescrizione di cui all'art. 16-bis, comma 9-octies, D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, conv. L. 17 dicembre 2012, n. 221 secondo cui: "*Gli atti di parte e i provvedimenti del giudice depositati con modalità telematiche sono redatti in maniera sintetica*".

Quanto alla sentenza, la forma-contenuto è disciplinata dall'art. 132, comma 2, c.p.c. secondo cui: "*Essa deve contenere: 1) l'indicazione del giudice che l'ha pronunciata; 2) l'indicazione delle parti e dei loro difensori; 3) le conclusioni del pubblico ministero e quelle delle parti; 4) la concisa esposizione delle ragioni di fatto e di diritto della decisione; 5) il dispositivo, la data della deliberazione e la sottoscrizione del giudice*". Disposizione da integrare - circa il contenuto della motivazione - con l'art. 118, commi 1, 2 e 3, d.a.c.p.c. secondo cui: "*1. La motivazione della sentenza di cui all'articolo 132, secondo comma, numero 4), del codice consiste nella succinta esposizione dei fatti rilevanti della causa e delle ragioni giuridiche della decisione, anche con riferimento a precedenti conformi. 2. Debbono essere esposte concisamente e in ordine le questioni discusse e decise dal collegio ed indicati le*

(12) Sulla materia: B. CAPPONI, *Sulla "ragionevole brevità" degli atti processuali civili*, in *Judicium*.

norme di legge e i principi di diritto applicati. Nel caso previsto nell'articolo 114 del codice debbono essere esposte le ragioni di equità sulle quali è fondata la decisione. 3. In ogni caso deve essere omessa ogni citazione di autori giuridici". Il primo comma della disposizione da ultimo riportata legittima la motivazione per relationem.

La motivazione è la rappresentazione e documentazione dell'*iter* logico-intellettuale seguito dal giudice per arrivare alla decisione (13).

Semplificazioni del modello decisorio sono da rinvenire

- nell'art. 281-*sexies* c.p.c. in ordine alla decisione a seguito di trattazione orale del tribunale in composizione monocratica (*"Se non dispone a norma dell'articolo 281-quinquies, il giudice, fatte precisare le conclusioni, può ordinare la discussione orale della causa nella stessa udienza o, su istanza di parte, in un'udienza successiva e pronunciare sentenza al termine della discussione, dando lettura del dispositivo e della concisa esposizione delle ragioni di fatto e di diritto della decisione. In tal caso, la sentenza si intende pubblicata con la sottoscrizione da parte del giudice del verbale che la contiene ed è immediatamente depositata in cancelleria"*);

- nell'art. 348-*ter*; comma 1, c.p.c. in ordine alla pronuncia sull'inammissibilità dell'appello (*"All'udienza di cui all'articolo 350 il giudice, prima di procedere alla trattazione, sentite le parti, dichiara inammissibile l'appello, a norma dell'articolo 348-bis, primo comma, con ordinanza succintamente motivata, anche mediante il rinvio agli elementi di fatto riportati in uno o più atti di causa e il riferimento a precedenti conformi. Il giudice provvede sulle spese a norma dell'articolo 91"*);

- nell'art. 375 c.p.c. (14) in ordine al provvedimento definitivo del giudizio dinanzi alla Corte di Cassazione, che di regola è un'ordinanza ed, eccezionalmente, è una sentenza.

Con decreto del 14 settembre 2016, n. 136 il Primo Presidente della Corte di Cassazione ha dato direttive sulla motivazione dei provvedimenti in materia civile. Nello stesso si sottolinea come le modalità di redazione dei provvedimenti possano costituire uno degli strumenti utili per consentire alla Corte di svolgere il proprio ruolo, sia mediante la chiarezza argomentativa delle deci-

(13) *Ex plurimis*: C. MANDRIOLI, A. CARRATTA; *Diritto processuale civile, I, Nozioni introduttive e disposizioni generali*, Giappichelli, XXV edizione, 2016, p. 537.

(14) *"La Corte, sia a sezioni unite che a sezione semplice, pronuncia con ordinanza in camera di consiglio quando riconosce di dovere: 1) dichiarare l'inammissibilità del ricorso principale e di quello incidentale eventualmente proposto, anche per mancanza dei motivi previsti dall'articolo 360; 4) pronunciare sulle istanze di regolamento di competenza e di giurisdizione; 5) accogliere o rigettare il ricorso principale e l'eventuale ricorso incidentale per manifesta fondatezza o infondatezza. La Corte, a sezione semplice, pronuncia con ordinanza in camera di consiglio in ogni altro caso, salvo che la trattazione in pubblica udienza sia resa opportuna dalla particolare rilevanza della questione di diritto sulla quale deve pronunciare, ovvero che il ricorso sia stato rimesso dall'apposita sezione di cui all'articolo 376 in esito alla camera di consiglio che non ha definito il giudizio"*.

sioni (in primo luogo di quelle a valenza nomofilattica), sia mediante la differenziazione delle tecniche di motivazione. Ferma la necessità che, per lo svolgimento della funzione nomofilattica, tutti i provvedimenti rispettino i canoni della chiarezza, essenzialità e funzionalizzazione della motivazione alla decisione, si prevede che per i provvedimenti privi di valenza nomofilattica siano adottate tecniche più snelle di redazione motivazionale, anche utilizzando “*appositi moduli per specifiche questioni, processuali o di diritto sostanziale, sulle quali la giurisprudenza della Corte è consolidata (salvo che il Collegio non ritenga di discostarsi motivatamente)*”. Al fine di assicurare l’osservanza delle direttive, il decreto dispone che “*I Presidenti di sezione devono tenere conto, in sede di predisposizione del rapporto informativo relativo a ciascun magistrato, della capacità di redigere sentenze in forma sintetica, anche mediante motivazione semplificata*” (15).

La sinteticità è un requisito che vale anche per gli atti di parte, come confermato dal citato art. 16-bis, comma 9-octies, D.L. n. 179/2012. Calamandrei ammoniva: “*La brevità delle difese scritte ed orali (noi avvocati non riusciamo mai ad impararlo!) è forse il mezzo più sicuro per vincere le cause*” (16).

Richiamando quanto esposto nell’introduzione, va rimarcato che concisione non implica necessariamente brevità dell’atto; può venire in rilievo un atto - ad esempio un atto di citazione del proprietario di una palazzina contro gli occupatori abusivi di tutti gli appartamenti con conseguente cumulo soggettivo di domande - nel quale necessariamente il contenuto è “lungo” e non “breve”. Quello che si richiede - in nome della concisione - è che l’atto di citazione sia stringato, essenziale sulle questioni rilevanti.

Ciò in quanto gli atti processuali di parte devono avere - tra l’altro - il non meno importante requisito della completezza e dell’autosufficienza, pena il maturare di preclusioni.

La norma generale sulla forma-contenuto degli atti di parte è l’art. 125, comma 1, c.p.c. (17) in uno all’art. 46 d.a.c.p.c. (18), da integrare con le disposizioni relative agli specifici atti, tra cui:

(15) Sulla materia vanno segnalate altresì le “*Linee guida in materia di esame preliminare delle impugnazioni e modalità stilistiche di redazione dei provvedimenti*”, deliberate dal Consiglio Superiore della Magistratura il 5 luglio 2017.

(16) Così P. CALAMANDREI, *Elogio dei giudici scritto da un avvocato*, Ponte alle Grazie, 1989, p. 88, il quale - a pag. 80 - consigliava altresì: “*Ricordati che la brevità e la chiarezza sono le due doti che il giudice ama nel discorso dell’avvocato*”.

(17) “*Salvo che la legge disponga altrimenti, la citazione, il ricorso, la comparsa, il controricorso, il precetto debbono indicare l’ufficio giudiziario, le parti, l’oggetto, le ragioni della domanda e le conclusioni o l’istanza, e, tanto nell’originale quanto nelle copie da notificare, debbono essere sottoscritti dalla parte, se essa sta in giudizio personalmente [c.p.c. 47, 82, 86], oppure dal difensore che indica il proprio codice fiscale. Il difensore deve altresì indicare il proprio numero di fax*”.

(18) “*I processi verbali e gli altri atti giudiziari debbono essere scritti in carattere chiaro e facilmente leggibile, [...]*”.

- l'art. 163 c.p.c. sull'atto di citazione dinanzi al Tribunale con il rito ordinario;

- l'art. 167 c.p.c. sulla comparsa di risposta dinanzi al Tribunale con il rito ordinario. Il requisito della completezza, dell'autosufficienza è viepiù accentuato dall'operatività del principio di non contestazione ex art. 115, comma 1, c.p.c. (19);

- l'art. 342, comma 1, c.p.c. (20) sull'atto di citazione in appello con il rito ordinario. La forma-contenuto dell'appello è normativamente complessa, tenuto conto dei requisiti della motivazione - una sorta di progetto alternativo di sentenza - e dell'operatività del cd. "filtro" ex artt. 348-bis e 348-ter c.p.c. All'evidenza, la regola della sinteticità dell'appello deve essere relativizzata alla luce di tale complessa disciplina;

- l'art. 366, comma 1, c.p.c. sul ricorso per cassazione, ove il requisito della autosufficienza - con la necessità, almeno, di individuare gli atti processuali sui quali esso si fonda - pena il maturare delle inammissibilità, è molto rigoroso, viepiù aggravato da talune prese di posizione della Suprema Corte (21).

In merito alle regole redazionali dei motivi di ricorso in cassazione in materia civile e tributaria la Corte di Cassazione e il Consiglio Nazionale Forense in data 17 dicembre 2015 hanno stipulato un protocollo d'intesa contenente determinate raccomandazioni, nel quale, preliminarmente vi è la presa d'atto "1) delle difficoltà ingenerate nella gestione dei procedimenti innanzi alla Corte di cassazione: a) dal moltiplicarsi di ricorsi, controricorsi e memorie sovradimensionati nell'esposizione di motivi ed argomentazioni, da un lato, e b) dalla riscontrata difficoltà di definire in modo chiaro e stabile il senso e i limiti del c.d. principio di autosufficienza del ricorso affermata dalla giurisprudenza, dall'altro; 2) considerato che il sovradimensionamento degli atti difensivi di parte possa essere di ostacolo alla effettiva comprensione del loro contenuto essenziale con effetti negativi sulla chiarezza e celerità della decisione; 3) considerato altresì che il suddetto sovradimensionamento possa essere, almeno in parte, frutto della ragionevole preoccupazione dei difensori di non incorrere nelle censure di inammissibilità per difetto di autosufficienza, con la conseguente necessità che di tale principio meglio si definiscano i pre-

(19) "Salvi i casi previsti dalla legge, il giudice deve porre a fondamento della decisione le prove proposte dalle parti o dal pubblico ministero, nonché i fatti non specificatamente contestati dalla parte costituita".

(20) "L'appello si propone con citazione contenente le indicazioni prescritte dall'articolo 163. L'appello deve essere motivato. La motivazione dell'appello deve contenere, a pena di inammissibilità: 1) l'indicazione delle parti del provvedimento che si intende appellare e delle modifiche che vengono richieste alla ricostruzione del fatto compiuta dal giudice di primo grado; 2) l'indicazione delle circostanze da cui deriva la violazione della legge e della loro rilevanza ai fini della decisione impugnata".

(21) Sulle implicazioni dell'operatività dei requisiti della completezza e dell'autosufficienza: G. ALPA e A. PANZAROLA, in G. CONTE - F. DI MARZIO (a cura di), *La sintesi degli atti giuridici*, cit., rispettivamente a p. 14 e a pp. 126 e ss.

cisi limiti alla luce di effettivi e concreti dati normativi; 4) ritenuto che una significativa semplificazione possa derivare dall'adozione di un modulo redazionale dei ricorsi, che ne definisca i limiti di contenuto e ne agevoli l'immediata comprensione da parte del giudicante, senza che l'eventuale mancato rispetto della regola sui limiti dimensionali comporti un'automatica sanzione di tipo processuale”.

Il protocollo contiene uno schema per la redazione dei ricorsi, che precisa: il tipo di fogli da utilizzare (A4), mediante caratteri di tipo corrente (ad es. *Times New Roman*), le dimensioni (di almeno 12 pt nel testo), l'interlinea, i margini orizzontali e verticali; le modalità contenutistiche della parte ricorrente, della parte intimata, della sentenza impugnata, dell'oggetto del giudizio, del valore della controversia, della sintesi dei motivi, dello svolgimento del processo (che deve essere contenuta nel limite massimo di 5 pagine), dei motivi di impugnazione (che deve essere contenuta nel limite massimo di 30 pagine), delle conclusioni e dei documenti allegati.

In nota a detto Protocollo si precisa, tra l'altro, che: “2) *Il mancato rispetto dei limiti dimensionali indicati nel modulo e delle ulteriori indicazioni ivi previste non comporta l'inammissibilità o l'improcedibilità del ricorso (e degli altri atti difensivi or ora citati), salvo che ciò non sia espressamente previsto dalla legge; il mancato rispetto dei limiti dimensionali, salvo quanto in appresso indicato, è valutabile ai fini della liquidazione delle spese del giudizio. 3) Nel caso che per la particolare complessità del caso le questioni da trattare non appaiano ragionevolmente comprimibili negli spazi dimensionali indicati, dovranno essere esposte specificamente, nell'ambito del medesimo ricorso (o atto difensivo), le motivate ragioni per le quali sia ritenuto necessario eccedere dai limiti previsti”.*

All'evidenza, le direttive contenute nel Protocollo delineano mere raccomandazioni valedoli tanto per gli avvocati nella redazione dei ricorsi, quanto per i giudici nell'applicazione del principio di autosufficienza (22). Una sorta di circolare interpretativa, meramente esplicativa della normativa in materia, che non può condurre alla dichiarazione di inammissibilità del ricorso per il solo fatto che questo è “prolisso”, ma solo - come si argomenterà di seguito - ad una condanna alle spese per la parte che violi, non il Protocollo in sé, bensì la regola di non adottare atti prolissi (23).

(22) In tal senso anche C. PUNZI, *Il principio di autosufficienza e il «Protocollo d'intesa» sul ricorso in Cassazione*, in *Riv. dir. proc.*, 2016, p. 585.

(23) Sulla valenza interpretativa del Protocollo si richiama Cass. civ., Ord., 24 aprile 2018, n. 10112 per la quale la non specificità di un dato motivo di ricorso in cassazione - che conduce alla dichiarazione di inammissibilità - può essere ricavata dalla violazione dei parametri indicati nel detto Protocollo. La stessa evidenza: *“l'inammissibilità del motivo, secondo quanto subito si dirà, non discende, ovviamente, dalla violazione del protocollo, che è di per sé privo di efficacia normativa: ma il Protocollo testimonia di un condiviso orientamento interpretativo che ha la sua base nel dato nor-*

Sentenza ed atti prodromici nel processo amministrativo.

L'art. 3 del Codice del processo amministrativo (D.L.vo. 2 luglio 2010, n. 104) - rubricato "*Dovere di [...] sinteticità degli atti*" - al secondo comma recita: "*Il giudice e le parti redigono gli atti in maniera chiara e sintetica, secondo quanto disposto dalle norme di attuazione*" (24).

L'art. 26, comma 1, del Codice statuisce: "*Quando emette una decisione, il giudice provvede anche sulle spese del giudizio, secondo gli articoli 91, 92, 93, 94, 96 e 97 del codice di procedura civile, tenendo anche conto del rispetto dei principi di chiarezza e sinteticità di cui all'articolo 3, comma 2*".

L'art. 13-ter delle norme di attuazione - rubricato "*Criteri per la sinteticità e la chiarezza degli atti di parte*" - enuncia: "*1. Al fine di consentire lo spedito svolgimento del giudizio in coerenza con i principi di sinteticità e chiarezza di cui all'articolo 3, comma 2, del codice, le parti redigono il ricorso e gli altri atti difensivi secondo i criteri e nei limiti dimensionali stabiliti con decreto del presidente del Consiglio di Stato, da adottare entro il 31 dicembre 2016, sentiti il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, il Consiglio nazionale forense e l'Avvocato generale dello Stato, nonché le associazioni di categoria degli avvocati amministrativisti. 2. Nella fissazione dei limiti dimensionali del ricorso e degli atti difensivi si tiene conto del valore effettivo*

mativo, sia per quanto attiene all'esigenza di specificità, sia per quanto attiene all'esigenza di autosufficienza, sicché legittima l'interpretazione della norma in conformità al protocollo, con l'ulteriore conseguenza che la violazione delle regole del protocollo dà luogo ad inammissibilità laddove esso rifletta opzioni interpretative di quel dato. Ora, quanto alla specificità, si tratta di un requisito che, con riguardo ai motivi di ricorso per cassazione, non è espressamente contemplato dal codice di rito, come è per l'appello, secondo quanto stabilisce l'art. 342 c.p.c. Ciò, però, non vuol certo dire che i motivi di ricorso per cassazione, secondo la legge, possano essere aspecifici, quanto, piuttosto, che l'esigenza di prevedere espressamente il requisito di specificità ricorrevva per l'appello, ma non per il ricorso per cassazione, giacché, mentre è astrattamente configurabile un appello non fondato su motivi specifici [...], il motivo di ricorso per cassazione non può per ragioni intrinseche che essere specifico, giacché diretto a demolire il provvedimento impugnato in ragione della sussistenza di uno dei vizi normativamente previsti, con la conseguente necessità di individuare il vizio e spiegare in qual modo esso si annida nella decisione impugnata. Un motivo di cassazione non specifico, cioè, è per definizione un non-motivo. E il motivo è specifico se, quando le affermazioni che esso contiene sono vere, senza che la Corte debba supplire a sue mancanze, il provvedimento impugnato è affetto dall'errore denunciato. Quanto all'autosufficienza, poi, il protocollo altro non è che il recepimento di principi già indicati da questa Corte - secondo l'orientamento più elastico formatosi in proposito - sulla base dell'art. 366 c.p.c. (Cass., Sez. Un., 25 marzo 2010, n. 7161; Cass. 23 agosto 2011, n. 17602; Cass. 4 gennaio 2013, n. 124). [...] Sicché può in definitiva affermarsi che la violazione delle regole per la redazione del ricorso per cassazione secondo il Protocollo siglato il 17 dicembre 2015 dalla Corte di Cassazione e dal Consiglio nazionale forense, a mezzo dei loro presidenti, in merito alle regole redazionali dei motivi di ricorso in materia civile e tributaria, dà luogo ad inammissibilità, laddove tale violazione implica la violazione - non già, ovviamente, del Protocollo in sé, bensì - del dato normativo di riferimento nell'interpretazione recepita nello stesso Protocollo".

(24) In dottrina: E.M. BARBIERI, *I principi di sinteticità, di chiarezza e di specificità dei motivi di ricorso nel processo amministrativo*, in Riv. Dir. Proc., 2018, 3, p.769; F.G. SCOCA (a cura di), *Giustizia amministrativa*, Giappichelli, VII edizione, 2017, 272.

della controversia, della sua natura tecnica e del valore dei diversi interessi sostanzialmente perseguiti dalle parti. Dai suddetti limiti sono escluse le intestazioni e le altre indicazioni formali dell'atto. 3. Con il decreto di cui al comma 1 sono stabiliti i casi per i quali, per specifiche ragioni, può essere consentito superare i relativi limiti. 4. Il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, anche mediante audizione degli organi e delle associazioni di cui al comma 1, effettua un monitoraggio annuale al fine di verificare l'impatto e lo stato di attuazione del decreto di cui al comma 1 e di formulare eventuali proposte di modifica. Il decreto è soggetto ad aggiornamento con cadenza almeno biennale, con il medesimo procedimento di cui al comma 1. 5. Il giudice è tenuto a esaminare tutte le questioni trattate nelle pagine rientranti nei suddetti limiti. L'omesso esame delle questioni contenute nelle pagine successive al limite massimo non è motivo di impugnazione” (25).

La forma-contenuto del ricorso introduttivo della lite e del giudizio in appello è contenuta, rispettivamente, nell'art. 40 e nell'art. 101 del Codice (26).

(25) Per la disciplina dei criteri di cui al presente articolo è stato emanato dal Presidente del Consiglio di Stato il Decreto 22 dicembre 2016.

L'art. 2 del Decreto disciplina i criteri di redazione degli atti processuali di parte (forma-contenuto, con disciplina integrativa degli artt. 40 e 101 del Codice; alla lettera d precisa: “*d) evitano, se non è strettamente necessario, la riproduzione pedissequa di parti del provvedimento amministrativo o giurisdizionale impugnato, di documenti e di atti di precedenti gradi di giudizio mediante «copia e incolla»; in caso di riproduzione, riportano la parte riprodotta tra virgolette, e/o in corsivo, o con altra modalità atta ad evidenziarla e differenziarla dall'atto difensivo*”).

L'art. 3 del Decreto regola i limiti dimensionali degli atti processuali di parte (tra l'altro si dispone che le dimensioni dell'atto di parte sono contenute - nel rito ordinario, nel rito abbreviato comune di cui all'art. 119, nel rito appalti, nel rito elettorale di cui all'art. 130 e seguenti del codice del processo amministrativo, e nei giudizi di ottemperanza a decisioni rese nell'ambito di tali riti - in 70.000 caratteri, corrispondenti a circa 35 pagine nel formato di cui all'art. 8).

L'art. 5 del decreto regola deroghe ai limiti dimensionali - sulla base di autorizzazione preventiva o successiva dei capi degli Uffici Giudiziari - qualora la controversia presenti questioni tecniche, giuridiche o di fatto particolarmente complesse ovvero attenga ad interessi sostanziali perseguiti di particolare rilievo anche economico, politico e sociale, o alla tutela di diritti civili, sociali e politici.

(26) Art. 40: “*1. Il ricorso deve contenere distintamente: a) gli elementi identificativi del ricorrente, del suo difensore e delle parti nei cui confronti il ricorso è proposto; b) l'indicazione dell'oggetto della domanda, ivi compreso l'atto o il provvedimento eventualmente impugnato, e la data della sua notificazione, comunicazione o comunque della sua conoscenza; c) l'esposizione sommaria dei fatti; d) i motivi specifici su cui si fonda il ricorso; e) l'indicazione dei mezzi di prova; f) l'indicazione dei provvedimenti chiesti al giudice; g) la sottoscrizione del ricorrente, se esso sta in giudizio personalmente, oppure del difensore, con indicazione, in questo caso, della procura speciale. 2. I motivi proposti in violazione del comma 1, lettera d), sono inammissibili.*”. Art.101: *1. Il ricorso in appello deve contenere l'indicazione del ricorrente, del difensore, delle parti nei confronti delle quali è proposta l'impugnazione, della sentenza che si impugna, nonché l'esposizione sommaria dei fatti, le specifiche censure contro i capi della sentenza gravata, le conclusioni, la sottoscrizione del ricorrente se sta in giudizio personalmente ai sensi dell'articolo 22, comma 3, oppure del difensore con indicazione, in questo caso, della procura speciale rilasciata anche unitamente a quella per il giudizio di primo grado. 2. Si intendono rinunciate le domande e le eccezioni dichiarate assorbite o non esaminate nella sentenza di primo grado, che non siano state espressamente riproposte nell'atto di appello o, per le parti diverse dall'appellante, con memoria depositata a pena di decadenza entro il termine per la costituzione in giudizio”.*

La forma-contenuto della sentenza è disciplinata dall'art. 88, commi 2 e 3, del Codice, a termini del quale: “ 2 [...] *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”.*

Nel sistema processuale amministrativo esiste altresì la sentenza in forma semplificata, la cui adozione è - a seconda dei casi - facoltativa, obbligatoria, mista.

La sentenza in forma semplificata facoltativa è disciplinata dagli artt. 60 e 74 del Codice (27).

La sentenza in forma semplificata obbligatoria è disciplinata dagli artt. 114, comma 3 (Giudizio di ottemperanza), 116, comma 4 (Rito in materia di accesso ai documenti amministrativi), 117, comma 2 (Tutela contro l'inerzia della pubblica amministrazione) e 129, comma 6 (Tutela anticipata avverso gli atti di esclusione dai procedimenti elettorali preparatori per le elezioni comunali, provinciali e regionali) del Codice (28).

La sentenza in forma semplificata mista è disciplinata dall'art. 120, commi 6 e 10 del Codice (29), in tema di rito abbreviato relativo alle procedure di affidamento di pubblici lavori, servizi e forniture.

(27) Art. 60: “*In sede di decisione della domanda cautelare, purché siano trascorsi almeno venti giorni dall'ultima notificazione del ricorso, il collegio, accertata la completezza del contraddittorio e dell'istruttoria, sentite sul punto le parti costituite, può definire, in camera di consiglio, il giudizio con sentenza in forma semplificata, salvo che una delle parti dichiari che intende proporre motivi aggiunti, ricorso incidentale o regolamento di competenza, ovvero regolamento di giurisdizione.[...]*”. Art. 74: “*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*”.

(28) Art. 114, comma 3: “*Il giudice decide con sentenza in forma semplificata*”. Art. 116, comma 4: “*Il giudice decide con sentenza in forma semplificata*”. Art. 117, comma 2: “*Il ricorso è deciso con sentenza in forma semplificata*”. Art. 129, comma 6: “*Il giudizio è deciso all'esito dell'udienza con sentenza in forma semplificata, da pubblicarsi nello stesso giorno. La relativa motivazione può consistere anche in un mero richiamo delle argomentazioni contenute negli scritti delle parti che il giudice ha inteso accogliere e fare proprie*”.

(29) Art. 120, commi 6 e 10: “*6. Il giudizio, ferma la possibilità della sua definizione immediata nell'udienza cautelare ove ne ricorrano i presupposti, viene comunque definito con sentenza in forma semplificata ad una udienza fissata d'ufficio e da tenersi entro quarantacinque giorni dalla scadenza del termine per la costituzione delle parti diverse dal ricorrente. Della data di udienza è dato immediato avviso alle parti a cura della segreteria, a mezzo posta elettronica certificata. In caso di esigenze istruttorie o quando è necessario integrare il contraddittorio o assicurare il rispetto di termini a difesa, la definizione del merito viene rinviata, con l'ordinanza che dispone gli adempimenti istruttori o l'integrazione del contraddittorio o dispone il rinvio per l'esigenza di rispetto dei termini a difesa, ad una udienza*

Il corollario di quanto descritto è, con qualche incoerenza e qualche aporia, evidente: gli atti del processo vanno redatti in modo chiaro e sintetico affinché le posizioni processuali siano comprensibili ed il processo si chiuda con una sentenza “giusta”.

L’incoerenza riguarda la irragionevole diversità delle conseguenze della inosservanza dell’art. 3 a seconda che la condotta riguardi la parte o il giudice: se a violare i precetti è la parte, questa è esposta alle spese processuali e, nel caso in cui l’atto superi i limiti dimensionali, il giudice non è obbligato a tenere conto della parte eccedente; se a violare i precetti è il giudice, alcuna conseguenza specifica è prevista, se non la generale responsabilità disciplinare.

Una prima aporia riguarda l’irragionevole distinguo tra sentenza ordinaria e sentenza in forma semplificata. Atteso che il distinguo, secondo le previsioni legali, sentenza ordinaria-sentenza in forma semplificata attiene, nella sostanza, alla esposizione dei presupposti di fatto e delle ragioni di diritto, la categoria della sentenza in forma semplificata è inutile. Ciò in quanto, già in via ordinaria, la sentenza deve contenere la concisa esposizione dei motivi in fatto e in diritto. Nell’espone i motivi in fatto è imprescindibile il riferimento agli atti processuali intervenuti nel corso del processo (30). Diversamente, la motivazione non potrebbe assolvere la propria funzione, consistente nella esposizione del percorso logico-giuridico seguito dal giudice per pervenire alla decisione, percorso che deve essere intelligibile non solo dalle parti in causa, ma anche da terzi (ed *in primis* dal terzo più rilevante, ossia dall’eventuale giudice dell’impugnazione). La concisione rende inutile, quindi, la tipologia della sentenza in forma semplificata. All’evidenza, già in via ordinaria, nel caso in cui il ricorso sia tardivo per decadenza, la motivazione della sentenza può limitarsi ad enunciare, in modo sintetico, la inammissibilità e non esaminare tutte le altre questioni. Ciò per l’ordine logico delle questioni (31): il giudice esamina prima le questioni pregiudiziali di rito (presupposti processuali, condizioni dell’azione, nullità), poi - superate dette questioni - esamina le questioni preliminari di merito, infine il merito (domande ed eccezioni).

In ordine al requisito della sinteticità degli atti di parte vale quanto detto, *mutatis mutandis*, per gli atti processuali di parte nel processo civile, con l’argomento complementare che gli atti introduttivi delle due fasi di merito devono enunciare in modo specifico, a pena di inammissibilità, i motivi, le censure. Sicché concisione non necessariamente significa riassunto, atto “breve”.

da tenersi non oltre trenta giorni. 10. Tutti gli atti di parte e i provvedimenti del giudice devono essere sintetici e la sentenza è redatta, ordinariamente, nelle forme di cui all'articolo 74”.

(30) Arg. ex art. 118, comma 1, d.a.c.p.c.

(31) Arg. ex art. 276, comma 2, c.p.c. “Il collegio, sotto la direzione del presidente, decide gradatamente le questioni pregiudiziali proposte dalle parti o rilevabili d'ufficio e quindi il merito della causa”. Identico precetto nell’art. 101, comma 2, del Codice di giustizia contabile.

Sentenza ed atti prodromici nel processo contabile.

L'art. 5 del Codice di giustizia contabile (D.L.vo 26 agosto 2016, n. 174) - rubricato "*Dovere di [...] sinteticità degli atti*" - al secondo comma recita: "*Il giudice, il pubblico ministero e le parti redigono gli atti in maniera chiara e sintetica*" (32).

La forma-contenuto della sentenza è disciplinata dall'art. 39, comma 2, del Codice di giustizia contabile (33), in modo analogo alla sentenza del giudice amministrativo.

Nel sistema processuale contabile esiste altresì la sentenza in forma semplificata, la cui adozione è obbligatoria (34).

In ordine al requisito della sinteticità degli atti di parte vale quanto detto, fatti i debiti mutamenti, per gli atti processuali di parte nel processo civile.

5. Disciplina normativa.

(segue) Negozio giuridico.

Il negozio giuridico, atto di volontà diretto ad uno scopo rilevante per l'ordinamento giuridico, dispone di dati interessi, personali o patrimoniali, delle parti stipulanti (35).

Come è noto, in via di principio i motivi del negozio sono irrilevanti e attengono alla sfera interna del soggetto (36) - sicché la loro enunciazione non costituisce un requisito necessario del negozio - e solo in casi del tutto eccezionali è richiesta la motivazione (ad esempio: art. 2497-ter c.c. sulla motivazione delle decisioni delle società soggette ad attività di direzione e coordinamento, quando da questa influenzate; art. 2, comma 2, L. 15 luglio 1966, n. 604 sulla motivazione dei licenziamenti individuali).

La regola dell'irrelevanza dei motivi deve armonizzarsi, comunque, con l'esigenza che i requisiti di chiarezza e sinteticità valgano anche per l'atto negoziale, per le ragioni enunciate in premessa (37).

(32) Principio confermato dall'art. 16-bis, comma 9-octies, D.L. n. 179/ 2012 secondo cui: "*Gli atti di parte e i provvedimenti del giudice depositati con modalità telematiche sono redatti in maniera sintetica*", applicabile al processo contabile per la disposizione di rinvio di cui all'art. 6, comma 5, del Codice di giustizia contabile secondo cui "*Si applicano, ove non previsto diversamente, le disposizioni di legge e le regole tecniche relative al processo civile telematico*".

(33) "*Esse, definitive o non definitive, devono contenere: a) l'indicazione del giudice che ha pronunciato; b) il nome e cognome delle parti e dei difensori quando nominati; c) la concisa esposizione delle conclusioni del pubblico ministero e delle parti; d) la concisa esposizione delle ragioni di fatto e di diritto della decisione, anche con rinvio a precedenti cui si intende conformare; e) il dispositivo; f) la data della pronuncia; g) la sottoscrizione del presidente del collegio e dell'estensore*".

(34) Il giudizio di ottemperanza è deciso con sentenza in forma semplificata (art. 218, comma 3, del Codice di giustizia contabile).

(35) *Ex plurimis*: C.M. BIANCA, *Diritto civile. 3. Il contratto*, cit., p. 7.

(36) *Ex plurimis*: C.M. BIANCA, *Diritto civile. 3. Il contratto*, cit., p. 461.

(37) per C.M. BIANCA, *Diritto civile. 3. Il contratto*, cit., p. 461 "*se si ha riguardo alla funzione pratica che le parti hanno effettivamente assegnato al loro accordo, devono allora rilevare anche i 'mo-*

In ordine alla chiarezza, peraltro, va evidenziato che secondo l'art. 1337 c.c. *“Le parti, nello svolgimento delle trattative e nella formazione del contratto, devono comportarsi secondo buona fede”*. La buona fede rileva qui come regola di condotta, cioè come buona fede in senso oggettivo, che impone alla parti - tra l'altro - di comportarsi lealmente. A tale stregua vi è in capo alle parti l'obbligo di chiarezza, evitando un linguaggio suscettibile di non essere pienamente compreso (38).

Al rispetto delle regole in tema di forma-contenuto consegue la soddisfazione dei due menzionati requisiti. Il prototipo della forma-contenuto del negozio giuridico può essere individuato nella disciplina dell'atto notarile (39). All'uopo, l'art. 51, comma 2, L. 16 febbraio 1913, n. 89 (legge notarile), prescrive:

“L'atto deve contenere: 1) l'indicazione in lettere per disteso dell'anno, del mese, del giorno, del Comune e del luogo in cui è ricevuto; 2) il nome, il cognome e l'indicazione della residenza del notaio e del distretto notarile nel cui ruolo è iscritto; 3) il nome, il cognome, [...], il luogo di nascita, il domicilio o la residenza delle parti, dei testimoni e dei fidefacienti. Se le parti od alcune di esse intervengono all'atto per mezzo di rappresentante, le precedenti indicazioni si osserveranno, non solo rispetto ad esse, ma anche rispetto al loro rappresentante. La procura deve rimanere annessa all'atto medesimo o in originale o in copia, a meno che l'originale o la copia non si trovi negli atti del notaio rogante ovvero sia iscritto nel registro delle imprese; 4) la dichiarazione della certezza dell'identità personale delle parti o la dichiarazione dell'accertamento fattone per mezzo dei fidefacienti; 5) l'indicazione, almeno per la prima volta, in lettere per disteso, delle date, delle somme e della quantità delle cose che formano oggetto dell'atto; 6) la designazione precisa delle cose che formano oggetto dell'atto, in modo da non potersi scambiare con altre. Quando l'atto riguarda beni immobili, questi saranno designati, per quanto sia possibile, con l'indicazione della loro natura, del Comune in cui si trovano, dei numeri catastali, delle mappe censuarie, dove esistono, e dei loro confini, in modo da accertare la identità degli immobili stessi; 7) l'indicazione dei titoli e delle scritture che s'inseriscono nell'atto; 8) la menzione che dell'atto, delle scritture, dei titoli inseriti nel medesimo fu data dal notaio, o, presente il notaio, da persona di sua fiducia, lettura alle parti, in presenza dei testimoni, se questi siano intervenuti. [...]; 9) la menzione che l'atto è stato

tivi', se questi non siano rimasti nella sfera interna di ciascuna parte ma si siano obiettivizzati nel contratto, divenendo interessi che il contratto è diretto a realizzare”.

(38) Su tali concetti: C.M. BIANCA, *Diritto civile. 3. Il contratto*, cit., pp. 162-166.

(39) Il notaio, giusta art. 47, comma 2, L. 16 febbraio 1913, n. 89 *“indaga la volontà delle parti e sotto la propria direzione e responsabilità cura la compilazione integrale dell'atto”*. Sul contenuto-forma dell'atto notarile: G. SANTARCANGELO, *La forma degli atti notarili*, Stamperia Nazionale, III edizione, 2006, pp. 13 e ss.; M. DI FABIO, *Manuale di notariato*, Giuffrè, II edizione, 20007, pp. 165 e ss.

scritto dal notaio o da persona di sua fiducia, con l'indicazione dei fogli di cui consta e delle pagine scritte; 10) la sottoscrizione col nome, cognome delle parti, dei fidefacienti, dell'interprete, dei testimoni e del notaio. [...]; 11) per gli atti di ultima volontà, l'indicazione dell'ora in cui la sottoscrizione dell'atto avviene. Tale indicazione sarà pure fatta, quando le parti lo richiedano, o il notaio lo ritenga opportuno, negli altri atti; 12) negli atti contenuti in più fogli, la sottoscrizione in margine di ciascun foglio, anche col solo cognome, delle parti, dell'interprete, dei testimoni e del notaio, eccettuato il foglio contenente le sottoscrizioni finali”.

All'evidenza, anche per il negozio sintesi non significa atto “breve”, viepiù tenuto conto della importanza della descrizione del percorso argomentativo nella funzione del notaio.

Il notaio, da sempre, partecipa alla costruzione del diritto vivente con un apporto creativo; a tal guisa è sommamente opportuno che il notaio non si limiti al mero richiamo dei dati legislativi, ma illustri in modo sintetico e conciso le ragioni, anche normative, che supportano quella soluzione, attraverso un discorso giustificativo argomentato, inserendo la disposizione legislativa nella rete delle fonti utilizzate; chiarendo in tal modo i motivi logici e giuridici e le scelte operate, richiamando i precedenti giurisprudenziali, dottrinali e notarili (40).

6. Disciplina normativa.

(segue) Dichiarazione di scienza.

La dichiarazione di scienza non ha un contenuto dispositivo, bensì partecipativo. Essa descrive determinati avvenimenti del mondo esterno, dà atto di una data situazione già verificatasi (41). Come tale, può essere vera o falsa.

La forma-contenuto della dichiarazione di scienza effettuata nel processo può essere individuata nell'art. 126 c.p.c., relativo al contenuto del processo verbale, a termini del quale *“Il processo verbale deve contenere l'indicazione delle persone intervenute e delle circostanze di luogo e di tempo nelle quali gli atti che documenta sono compiuti; deve inoltre contenere la descrizione delle attività svolte e delle rilevazioni fatte, nonché le dichiarazioni ricevute. Il processo verbale è sottoscritto dal cancelliere. Se vi sono altri intervenuti, il cancelliere, quando la legge non dispone altrimenti, dà loro lettura del processo verbale”.*

La forma-contenuto della dichiarazione di scienza effettuata nei rapporti di diritto civile può essere rinvenuta nella descrizione dei verbali di constatazione redatti da notaio riportati nei formulari notarili (42).

(40) In tal senso M. PALAZZO, in G. CONTE - F. DI MARZIO (a cura di), *La sintesi degli atti giuridici*, cit., pp. 240-243.

(41) *Ex plurimis*: F. GAZZONI, *Manuale di diritto privato*, cit., p. 94.

(42) È discussa la competenza, di carattere generale, del notaio a ricevere atti non negoziali, in forza del disposto di cui all'art. 1 l. notarile. Sul tema: Studio n. 432-2012/C del Consiglio Nazionale

La forma-contenuto della dichiarazione di scienza effettuata nei rapporti di diritto societario si può rinvenire nell'art. 2375 c.c., relativo al verbale delle deliberazioni dell'assemblea, statuyente: *“Le deliberazioni dell'assemblea devono constare da verbale sottoscritto dal presidente e dal segretario o dal notaio. Il verbale deve indicare la data dell'assemblea e, anche in allegato, l'identità dei partecipanti e il capitale rappresentato da ciascuno; deve altresì indicare le modalità e il risultato delle votazioni e deve consentire, anche per allegato, l'identificazione dei soci favorevoli, astenuti o dissenzienti. Nel verbale devono essere riassunte, su richiesta dei soci, le loro dichiarazioni pertinenti all'ordine del giorno. Il verbale dell'assemblea straordinaria deve essere redatto da un notaio. Il verbale deve essere redatto senza ritardo, nei tempi necessari per la tempestiva esecuzione degli obblighi di deposito o di pubblicazione”*.

Scontato il requisito della chiarezza, il requisito della sinteticità della dichiarazione di scienza - come per l'atto processuale di parte - non implica l'atto “breve”, dipendendo la dimensione dai dati del mondo reale da acclarare.

Qui il concetto di sinteticità va declinato nel senso di descrizione dei dati del mondo esterno non ridondante. Il verbale di accertamento della Polizia Sanitaria presso una salumeria dovrà necessariamente identificare i presenti nei locali, raccogliere le dichiarazioni rese, descrivere la merce e la sua condizione igienica. Non dovrà, tuttavia, come in certe pagine di Zola, indugiare nella descrizione naturalistica/verista degli alimenti (dimensione delle salsicce, umidità dei formaggi, dimensioni notevoli delle olive pisciottane, qualità dei sottaceti, ecc.) presenti nella vetrina.

7. Richiamo ai caratteri della chiarezza e sinteticità nel momento storico attuale. Aspetti generali e problematiche connesse agli atti normativi.

Per quanto finora esposto, i caratteri della chiarezza e della sinteticità degli atti giuridici costituiscono quasi un dato ovvio, scontato, pregiuridico.

Tuttavia, nel tempo recente, vi è da parte del legislatore, degli osservatori, dei giuristi un richiamo ripetuto e accentuato al rispetto dei detti caratteri negli atti giuridici. Ciò con riguardo agli atti normativi, amministrativi e giudiziari, perché il discorso non si è mai posto in modo significativo per i negozi giuridici e per le dichiarazioni di scienza.

Evidentemente il dato ovvio e naturale, per una serie di ragioni, non viene rispettato; sicché - come nelle grida manzoniane - vi è un costante richiamo ai detti caratteri.

Ciò detto in linea generale, passando agli atti normativi, da una rapida

del Notariato, *L'attività notarile fra constatazione di fatti, verbalizzazione di dichiarazioni testimoniali, prova prima del processo e delega all'assunzione della prova (testimoniale)*, approvato dalla Commissione Studi Civilistici del 12 dicembre 2012; altresì M. DI FABIO, *Manuale di notariato*, cit., pp. 138 e ss. e A. AVANZINI, L. IBERATI, A. LOVATO, *Formulario degli atti notarili*, UTET Giuriduca, XIX edizione, pp. 1139 e ss.

scorsa si evince che l'attuale quadro legislativo si caratterizza per la scarsa qualità: testi che rinviano ad altri testi, leggi che rinviano - in aspetti qualificanti - a regolamenti, fattura sciatta, eccessiva lunghezza.

Prima aporia è una sorta di provvedimentalizzazione della legge. È prassi che le leggi finanziarie (poi di stabilità ed ora di bilancio) degli ultimi anni sono strutturate in uno o pochi articoli, ciascuno con qualche migliaio di commi (43), vieppiù con numerose disposizioni-provvedimento.

Una seconda aporia è quella che potremmo definire la delegificazione senza qualità. La delegificazione è una tecnica - massiva a partire dall'inizio degli anni '90 del secolo scorso - per cui la disciplina di alcune materie non protette da riserva di legge assoluta è trasferita dalla fonte legislativa primaria a fonti normative inferiori o ad atti amministrativi generali. Tale tecnica viene ritenuta maggiormente congeniale al fine dell'adattamento del sistema normativo alla rapida evoluzione della società e/o per la semplificazione del sistema normativo. Ove la delegificazione venga intesa come trasferimento di livello delle fonti di disciplina, lo strumento emblematico è costituito dal regolamento cd. di delegificazione di cui all'art. 17, commi 2 e 3, L. 23 agosto 1988, n. 400.

Tale tecnica, tuttavia, ha determinato una moltiplicazione seriale delle fonti disciplinatrici, con complicazioni in ordine alla conoscibilità delle norme.

Per illustrare il fenomeno si segnala il caso della disciplina in tema di esclusione dal diritto di accesso ai documenti amministrativi: ai sensi dell'art. 24, comma 2, L. 7 agosto 1990, n. 241, le singole pubbliche amministrazioni individuano le categorie di documenti da esse formati o comunque rientranti nella loro disponibilità sottratti al diritto di accesso. In attuazione di tale precetto è stata adottata una miriade di atti, dal contenuto pressoché identico, con parcellizzazione della disciplina. Il cittadino, per conoscere i casi di esclusione dall'accesso, deve fare una ricerca amministrazione per amministrazione, individuando altresì l'attuale vigenza della fonte.

Tale soluzione, in chiave di costi e benefici, non pare ottimale.

Vuol dirsi che va ripensata la tecnica della delegificazione. Miglior partito sarebbe quello, per quanto possibile, di disciplinare con una unica fonte la materia, cercando di prevedere tutti i possibili casi concreti.

Ulteriore aporia è quella della legge non autoapplicativa a causa del rinvio a provvedimenti completivi del precetto giuridico. Negli ultimi anni deve registrarsi che la legge dello Stato e delle Regioni in misura rilevante contiene - nella disciplina di una data materia - rimandi a provvedimenti completivi, da adottare entro un dato termine. Con il termine provvedimenti completivi si fa riferimento ad atti che completano la norma giuridica contenuta nella disposizione. In assenza di tali atti il precetto è incompleto e non può applicarsi.

(43) "quegli ammassi informi di norme" per S. CASSESE, *Il diritto amministrativo: storie e prospettive*, Giuffrè, 2010, p. 550.

Vi è una sorta di rinvio per la determinazione del contenuto. Tali provvedimenti completivi in minima parte sono fonti secondarie, come i regolamenti; per la massima parte sono delibere dell'organo politico collegiale (delibere del Consiglio dei Ministri o delibere di Giunta regionale), dell'organo politico monocratico (D.P.C.M.; D.P.G.R.; D.M.; D.I.; Decreti assessorili) e della dirigenza (Decreti dirigenziali). A mo' di esempio si cita la previsione di cui all'art. 11, comma 6, del Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (D.L.vo 19 agosto 2016, n. 175) secondo cui *“Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, per le società a controllo pubblico sono definiti indicatori dimensionali quantitativi e qualitativi al fine di individuare fino a cinque fasce per la classificazione delle suddette società. Per le società controllate dalle regioni o dagli enti locali, il decreto di cui al primo periodo è adottato previa intesa in Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Per ciascuna fascia è determinato, in proporzione, il limite dei compensi massimi al quale gli organi di dette società devono fare riferimento, secondo criteri oggettivi e trasparenti, per la determinazione del trattamento economico annuo onnicomprensivo da corrispondere agli amministratori, ai titolari e componenti degli organi di controllo, ai dirigenti e ai dipendenti, che non potrà comunque eccedere il limite massimo di euro 240.000 annui al lordo dei contributi previdenziali e assistenziali e degli oneri fiscali a carico del beneficiario, tenuto conto anche dei compensi corrisposti da altre pubbliche amministrazioni o da altre società a controllo pubblico”*. Inutile sottolineare l'importanza di tale decreto: fissare il compenso congruo per i manager pubblici, strumentale alla efficienza delle società pubbliche, con le conseguenti ricadute sul bilancio pubblico. Orbene, il decreto *de quo*, che doveva adottarsi entro 30 giorni dall'entrata in vigore del D.L.vo n. 175/2016, non è stato ancora adottato.

Si rammenta, poi, un caso che può considerarsi emblematico del problema evidenziato, ossia quello del nuovo Codice degli Appalti (D.L.vo 12 aprile 2016, n. 50). Questo deve essere integrato da circa cinquanta atti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero delle Infrastrutture, dell'ANAC, aventi la più disparata natura e da adottare entro determinati termini. L'operatore che vuole conoscere la disciplina di una materia deve disporre - in luogo di un unico testo - di una congerie di fonti, da controllare nella loro vigenza. Una sorta di vestito di Arlecchino, per intenderci. Con l'aggravante che, laddove non vengano adottati i provvedimenti normativi entro i termini prefissati (termini giustamente definibili, con Redenti, “canzonatori”), la disciplina è quanto mai problematica. Valga il caso della qualificazione delle stazioni appaltanti; *ex art. 38, comma 2, del detto Codice “Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottarsi, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministro dell'economia e delle finanze,*

di concerto con il Ministro per la semplificazione della pubblica amministrazione, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente codice, sentite l'ANAC e la Conferenza Unificata, sono definiti i requisiti tecnico organizzativi per l'iscrizione all'elenco di cui al comma 1, in applicazione dei criteri di qualità, efficienza e professionalizzazione, tra cui, per le centrali di committenza, il carattere di stabilità delle attività e il relativo ambito territoriale. Il decreto definisce, inoltre, le modalità attuative del sistema delle attestazioni di qualificazione e di eventuale aggiornamento e revoca, nonché la data a decorrere dalla quale entra in vigore il nuovo sistema di qualificazione". Il decreto in questione, a tre anni della entrata in vigore del Codice degli Appalti, non ha ancora visto la luce.

I principi di unità, completezza, chiarezza e sinteticità nella materia degli appalti sono messi a dura prova da tale modo di legiferare. Ove si insista nel mantenere tale tecnica normativa - con i numerosi rinvii evidenziati - occorrerebbe almeno adottare, *ex art. 17-bis*, L. n. 400/1988 testi unici compilativi, onde semplificare la ricerca del diritto.

Ciò descritto, si rileva che diverse sono le cause del fenomeno della legge non autoapplicativa a causa del rinvio a provvedimenti completivi. Tra queste cause evidenziamo:

- assenza di unitaria visione politica nelle forze governative che sostengono l'approvazione della legge. In tale evenienza, in assenza di un accordo, si rinvia al futuro atto per il completamento della disciplina;

- azione ostativa dei portatori di interessi, contrari alla piena attuazione della legge, sugli organi politici al fine di impedire o rallentare il completamento della vicenda;

- istruttoria incompleta alla base della legge e/o impreparazione dei *conditores*. In questo caso la tecnica del rinvio all'atto completivo è una misura necessitata, confidando, poi, di recuperare in seguito il tempo perduto;

- volontà di non rendere immediatamente conoscibili i destinatari di benefici e/o provvidenze. Il rinvio all'atto completivo ha la funzione di dilatare nel tempo le fonti della conoscenza.

Inutile dire che tale tecnica di normazione cozza con i principi di efficacia dell'azione politica, dilatandosi i tempi entro i quali conseguire e misurare i risultati. Con l'ulteriore aggravante che spesso i provvedimenti attuativi vengono adottati con ritardo rispetto ai termini fissati o addirittura non vengono adottati.

Tale tecnica di normazione andrebbe espunta dal sistema. La legge, da subito, dovrebbe essere completa nei contenuti (44).

(44) Sulle descritte aporie: M. GERARDO, *La perdita di centralità della legge, quale conseguenza del tramonto dei caratteri della generalità e dell'astrattezza*, in *Rassegna Avvocatura dello Stato*, 2018, I, pp. 281-297.

Tacito evidenziava che uno dei sintomi della corruzione della *res pubblica* è la molteplicità delle leggi. È fin troppo evidente che un testo normativo prolioso, involuto, richiamante altre disposizioni (in modo che il quadro della materia risulti da varie leggi, come un puzzle) agevola anche condotte amministrative opache. Più semplice e chiaro è il quadro normativo, meno facili sono condotte corruttive e viceversa.

Il sistema giuridico prevede strumenti finalizzati alla produzione di norme chiare (es. AIR, *drafting*, etc.), che però non vengono adeguatamente utilizzati.

Certo, un legiferare semplificato è attività impegnativa. Pascal nel concludere una lettera ad un amico scrisse: “*Scusami per la lunghezza della lettera, ma non ho avuto il tempo di farla più breve*”. Cionondimeno i produttori delle norme dovrebbero mettere in campo tutti gli sforzi per la redazione di leggi immediatamente fruibili da tutti i consociati.

8. *Richiamo ai caratteri della chiarezza e sinteticità nel momento storico attuale.*
(segue) *Problematiche connesse al provvedimento amministrativo.*

I caratteri della chiarezza e sinteticità, nel caso del provvedimento amministrativo, spesso sono obliati. La redazione del provvedimento non rispetta le numerose istruzioni - tra cui la citata Direttiva dell'8 maggio 2002 del Dipartimento della funzione pubblica - sulla semplificazione del linguaggio dei testi amministrativi.

Spesso i provvedimenti amministrativi sono redatti non in funzione del naturale destinatario, ossia del cittadino, ma - in una sorta di amministrazione difensiva - in funzione di chi potrà controllare e/o censurare l'atto.

Per fare un esempio, in un procedimento concessorio per il finanziamento di una sagra, al comitato festa interessa conoscere in via immediata se il contributo è stato dato o negato. Sicché l'atto dovrebbe in via immediata statuire, decidere (ad esempio: il tale contributo è concesso), poi illustrare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria (motivazione). L'atto, poi, andrebbe chiuso, magari in nota, con l'indicazione delle fonti normative e degli atti istruttori.

Invece, spesso i provvedimenti hanno una struttura esattamente inversa a quella appena delineata. Si parte dalle premesse, nelle quali si illustrano in dettaglio le motivazioni, gli elementi di diritto e i fatti oggetto dell'atto, con indicazione delle norme di riferimento e dei documenti utilizzati nell'atto, spesso con ridondanze e ripetizioni. Il provvedimento, quindi, si chiude con il deliberato/decretazione, ossia con il contenuto prescrittivo, che spesso ripropone parte delle premesse.

Le cause del linguaggio oscuro e ridondante dei provvedimenti amministrativi possono essere molteplici:

- il non adeguato aggiornamento professionale e/o l'insufficienza della preparazione giuridica degli attuali *conditores* dei testi. Chi legge una relazione

di una qualsiasi Prefettura degli anni '50 del secolo trascorso, ad esempio in materia di espropriazioni, potrà registrare la completezza, il tecnicismo, la proprietà del linguaggio giuridico. Altrettanto non può dirsi - *ceteris paribus* - nel tempo presente. Nonostante i mezzi tecnologici/informatici consentano la rapidità di ricerca e di acquisizione del materiale giuridico, le deficienze formative - a cominciare dal rispetto delle regole della grammatica - delle risorse umane addette all'attività amministrativa conducono ad una *performance* non esaltante in ordine alla qualità redazionale degli atti amministrativi;

- la scelta di rendere volutamente opaca la conoscenza della condotta della Pubblica Amministrazione, funzionale ad una gestione non imparziale della cosa pubblica (ad esempio in ordine ai destinatari di benefici e/o provvidenze);

- la complessità, caoticità e contraddittorietà della norma giuridica da applicare. Intuitivamente, se a monte il quadro normativo non è chiaro, a valle l'adozione del provvedimento amministrativo sconterà i difetti con una redazione analogamente ridondante e contraddittoria.

9. *Richiamo ai caratteri della chiarezza e sinteticità nel momento storico attuale.*
(segue) *Problematiche connesse alla sentenza e agli atti prodromici.*

L'ambito nel quale l'intervento del legislatore è stato frenetico nel prescrivere in modo, tutto sommato ossessivo, i caratteri della chiarezza e sinteticità degli atti giuridici è quello del processo (45).

Diverse le cause della lunghezza, oscurità e prolissità degli atti processuali che hanno reso necessario detto intervento. Tra queste vi possono essere:

- lo sviluppo della tecnologia informatica, con la pratica del "copia e incolla", che ha contribuito ad allungare i contenuti degli atti giuridici con inutili ridondanze (46). È un dato di evidenza che, ove si voglia esprimere un concetto partendo da una semplice idea, la dichiarazione conseguente ha una data dimensione; ove si voglia esprimere lo stesso concetto partendo da pregresse dichiarazioni (ad esempio: elenco delle massime della Cassazione su un dato

(45) Nel 2009, con il comma 17 dell'art. 45, L. 18 giugno 2009, n. 69, il numero 4 dell'art. 132 c.p.c. (sui requisiti della motivazione della sentenza) che recitava "*la concisa esposizione dello svolgimento del processo e dei motivi in fatto e in diritto della decisione*" è stato sostituito con l'inciso "*la concisa esposizione delle ragioni di fatto e di diritto della decisione*"; inoltre con il comma 5 dell'art. 52, L. n. 69/2009, il comma 1 dell'art. 118 d.a.c.p.c. che recitava "*La motivazione della sentenza di cui all'articolo 132, n. 4 del codice consiste nell'esposizione dei fatti rilevanti della causa e delle ragioni giuridiche della decisione*" è stato sostituito con il seguente "*La motivazione della sentenza di cui all'articolo 132, secondo comma, numero 4), del codice consiste nella succinta esposizione dei fatti rilevanti della causa e delle ragioni giuridiche della decisione, anche con riferimento a precedenti conformi*". Nel 2010, con il codice della giustizia amministrativa, è stata introdotta la disposizione *ad hoc* su chiarezza e sinteticità; identico intervento si è avuto nel 2016, con il codice della giustizia contabile.

(46) In tal senso anche A. ORLANDO e A. GENTILI, in G. CONTE - F. DI MARZIO (a cura di), *La sintesi degli atti giuridici*, cit., rispettivamente, p. 16 e p. 29.

istituto), la dichiarazione conseguente tende pigramente a recepire quelle precedenti con una dimensione ancora maggiore;

- le richieste del cliente che ha torto (47). In tale evenienza il difensore, se non è riuscito a dissuadere il cliente dall'intraprendere un'azione, redigerà gli atti camuffando le ragioni ed i torti. In modo analogo, la prolissità ed oscurità è voluta da chi intorbida le acque solo per resistere ad una pretesa fondata ma sgradita (Schopenhauer insegnava: se non puoi convincerli, confondili);

- i limiti culturali di avvocati (48) e giudici. Qui vale richiamare quanto esposto nel precedente paragrafo a proposito del non adeguato aggiornamento professionale e del degrado della preparazione giuridica dei *conditores* dei testi;

- improprio sfoggio di cultura giuridica degli operatori del diritto. A volte la sentenza è una sorta di trattato giudiziario, con (inutile) esposizione dettagliata degli istituti giuridici coinvolti nella lite (49);

- la *“diffusa quanto falsa sensazione comune (nell'avvocato e nel cliente) che multa sia multum”* (50). Tale ipotesi è particolarmente ricorrente nel processo amministrativo impugnatorio, nel quale, invece di indicare le “vere” ed essenziali ragioni del ricorso, spesso vi è una moltiplicazione ridondante di motivi, in cui la stessa censura è proposta sotto profili diversi;

- la complessità, caoticità e contraddittorietà della norma giuridica da applicare. Anche qui si richiama quanto esposto nel precedente paragrafo sul punto.

Oltre a queste cause, che potremmo definire patologiche, vi sono poi quelle situazioni nelle quali un atto processuale, ancorché coinciso, non è “breve” ma “lungo” per ragioni oggettive. Queste situazioni, all'evidenza, non rientrano nella problematica della concisione degli atti giuridici. Richiamando quanto evidenziato nella introduzione, concisione non implica necessariamente brevità dell'atto; può venire in rilievo un atto - ad esempio una sentenza definitiva di un giudizio con numerose parti, con svariate questioni pregiudiziali e/o preliminari e complessità nel merito con cumulo di domande - nel quale necessariamente il contenuto è “lungo” e non “breve”. Analogo discorso per l'atto processuale di parte, come ad esempio una comparsa di risposta, che dovrà tenere altresì conto del requisito della completezza, della autosufficienza, del maturare di preclusioni, non contestazioni ed acquiescenze, delle contestazioni delle controparti. Alla stregua di quanto detto, non si può - nelle ipotesi fisiologiche - predeterminare in astratto la dimensione dell'atto processuale.

(47) In tal senso anche A. GENTILI, in G. CONTE - F. DI MARZIO (a cura di), *La sintesi degli atti giuridici*, cit., pp. 28-29.

(48) In tal senso anche A. GENTILI, in G. CONTE - F. DI MARZIO (a cura di), *La sintesi degli atti giuridici*, cit., p. 28.

(49) In tal senso anche A. GIUSTI, in G. CONTE - F. DI MARZIO (a cura di), *La sintesi degli atti giuridici*, cit., p. 68.

(50) così A. GENTILI, in G. CONTE - F. DI MARZIO (a cura di), *La sintesi degli atti giuridici*, cit., p. 29.

Il mancato rispetto dei requisiti della chiarezza e concisione, nelle ipotesi patologiche, determina varie conseguenze pregiudizievoli.

Ove la non chiarezza o la non concisione renda non intelligibile il contenuto dell'atto nei punti essenziali - ossia in ordine alle *personae*, al *petitum* e alla *causa petendi* - la conseguenza è la nullità (violazione invalidante). Nullità tanto degli atti processuali di parte (51), quanto degli atti del giudice (52).

Diversamente, l'atto non sarà invalido, ma arrecherà dei pregiudizi (violazione non invalidante). Pregiudizi costituiti, negli atti di parte, dall'ostacolo al pieno dispiegarsi del contraddittorio e del diritto di difesa e, negli atti del giudice, dalla inadeguata comprensione delle ragioni del *decisum* (53). Ad atti non chiari e non concisi - nella violazione non invalidante - può conseguire altresì, secondo una diffusa opinione, la violazione della regola della ragionevole durata del processo.

Per conseguire l'obiettivo della redazione concisa degli atti giuridici - evitando le patologie sopraesposte conseguenti alla riottosità degli operatori del diritto a rispettare i criteri della chiarezza e, soprattutto, della concisione - sono state individuate varie tecniche.

Schematizzazione degli atti processuali. Una prima tecnica è quella della schematizzazione degli atti processuali (54). Gli atti dovrebbero essere redatti secondo uno specifico format, strutturati, anche tipograficamente, in indici, paragrafi e sub-paragrafi: “*Lo schema esteriore avrà la virtù di trascinare con sé lo schema interno, fornendo chiarezza e sfrondando le deplorevoli continue ripetizioni: tutto, per una sola volta, su ogni punto, in ordine logico*” (55).

Ciò tanto per gli atti di parte che per quelli del giudice.

Quanto agli atti di parte, con discorso focalizzato sul contenuto degli atti processuali di ingresso della parte nel processo (atto di citazione, comparsa di risposta, comparsa di intervento), si rileva che anche modifiche nella forma degli atti (contenuto-forma; stringatezza del contenuto) possono contribuire ad una migliore funzionalità del processo.

Potrebbe in proposito, *de jure condendo*, prevedersi che il codice di rito contenga lo schema-tipo dell'atto processuale di ingresso, quasi un sorta di

(51) Il prototipo della disciplina è da rinvenire nell'art. 164, comma 1 nel richiamo al n. 2 dell'art. 163, e comma 4 nel richiamo ai nn. 3 e 4 dell'art. 163 c.p.c.

(52) *Arg. ex art.* 360, comma 1, n. 4, c.p.c.

(53) In tal senso anche C. CONSOLO, in G. CONTE - F. DI MARZIO (a cura di), *La sintesi degli atti giuridici*, cit., pp. 74-75.

(54) Tecnica caldeggiata nei sopraccitati Protocollo d'intesa tra la Corte di Cassazione e il Consiglio Nazionale Forense in merito alle regole redazionali dei motivi di ricorso in materia civile e tributaria e nel decreto del Primo Presidente della Corte di Cassazione relativo alla motivazione dei provvedimenti in materia civile.

(55) Così: A. GENTILI, in G. CONTE - F. DI MARZIO (a cura di), *La sintesi degli atti giuridici*, cit., p. 35. In senso analogo anche L. CALAMARO, in G. CONTE - F. DI MARZIO (a cura di), *La sintesi degli atti giuridici*, cit., p. 190.

formulario con delle parti in bianco da riempire in via obbligatoria e da completare con punti ben definiti nello schema dell'atto ove esporre i requisiti dello stesso.

Tale tecnica è operante per vari settori dell'ordinamento: nel diritto commerciale, il bilancio deve essere redatto seguendo, *ex art.* 2424 cod. civ., uno schema ben delineato, nell'evidente intento di facilitare la leggibilità ad opera dell'interessato. Anche gli atti procedurali delle procedure di selezione dei contraenti negli appalti pubblici debbono seguire uno schema vincolato.

Nello specifico ambito del processo civile, un simile modello è già operante in alcuni Paesi europei. Il *writ*, atto introduttivo della procedura di prima istanza in Inghilterra e Galles, "è un modulo pre-stampato che l'attore può acquistare da qualsiasi rivenditore autorizzato. Oltre ad elementi formali ed ai nomi delle parti in causa, il *writ* deve contenere l'esposizione della domanda dell'attore, pur se in modo stringato e non dettagliato" (56); caratteristiche analoghe ha il *summons*, atto introduttivo della procedura di prima istanza in Scozia (57). Anche nel procedimento europeo per le controversie di modesta entità è previsto che l'attore (art. 4 del Reg. CE n. 861/2007 dell'11 luglio 2007) introduca l'iter compilando il modulo di domanda standard ed è previsto che il convenuto (art. 5 del Reg. CE n. 861/2007) risponda compilando un modulo di replica standard.

Tale proposta di modifica può avere varie ricadute positive a livello organizzativo: adeguata leggibilità degli atti ad opera degli operatori giudiziari; tentativo di stringatezza del contenuto, prevedendo (sul modello degli schemi del diritto comunitario in tema di appalti) limiti massimi nel contenuto di determinate parti (ad es. gli elementi di diritto costituenti le ragioni della domanda *ex art.* 163, comma 3 n. 4, c.p.c.) (58).

Quanto agli atti del giudice, andrebbe caldeggiato l'utilizzo della tecnica - propria dell'ordinamento francese - del "*considerato che*". Nella tradizione francese le sentenze "*sono per lo più formulate mediante una serie di proposizioni subordinate, introdotte ciascuna dell'espressione <<ATTENDU QUE>> od altra analoga, in modo da costruire sintatticamente una frase unica (eccetto il dispositivo)*" (59).

(56) Così J.A. JOLOWICZ, *L'amministrazione della giustizia civile: Inghilterra e Galles*, in E. FAZZALARI (a cura di), *La giustizia civile nei Paesi comunitari*, CEDAM, vol. I, 1994, p. 153.

(57) I. WILLOCK, *L'amministrazione della giustizia civile: Scozia*, in E. FAZZALARI (a cura di), *La giustizia civile nei Paesi comunitari*, cit., p. 181.

(58) Per tali aspetti: M. GERARDO, A. MUTARELLI, *Indagine sul processo civile in Italia. Irragionevole durata del processo e possibili "ragionevoli" linee di intervento*, in *Rassegna Avvocatura dello Stato*, 2010, 4, pp. 236-237.

(59) Così A. PIZZORUSSO, *Corso di diritto comparato*, 1983, Giuffrè, p. 172. Auspica l'utilizzo di tale tipo di motivazione E. LUPO, *Il funzionamento della Cassazione civile*, in *Foro It.* 1999, V, c. 202, nel sistema attuale in relazione alla sentenza della Corte di Cassazione; l'utilizzo di tale motivazione è

Sanzione processuale nel caso di atti non concisi. Una tecnica per controstimolare la redazione di atti patologicamente non concisi potrebbe essere quella della previsione di inammissibilità (per gli atti di parte) e di nullità (per gli atti del giudice). Allo stato attuale tale sanzione non può essere applicata perché non prevista dall'ordinamento (60). Potrebbe essere prevista *de jure condendo*.

Sanzione della inutilizzabilità dell'atto per la parte che supera la ragionevole dimensione. Altra tecnica per controstimolare la redazione di atti di parte patologicamente non concisi è quella della inutilizzabilità dell'atto per la parte che supera la ragionevole dimensione. Ciò è quanto specificamente previsto - come illustrato innanzi - nel processo amministrativo. Tale sanzione,

definita dall'Autore "*a forma contratta*", in alternativa a quella tradizionale di tipo discorsivo, dovrebbe essere frutto di una scelta del Collegio giudicante in ordine alla decisione di ricorsi che deducono vizi di motivazione (sul giudizio di fatto) e alle decisioni di ricorsi che propongono questioni giuridiche sulle quali esistono precedenti della Corte che non vengono seriamente messi in discussione e, pertanto, la motivazione può limitarsi ad un rinvio ai precedenti (cfr. *op. ult. cit.*, c. 203); l'Autore evidenzia, altresì, che grazie soprattutto al diverso stile delle proprie decisioni, la Corte di Cassazione francese, con un numero di magistrati di gran lunga inferiore a quello della nostra Corte di Cassazione, ha emanato, nel 1998, 19.815 pronunce, di cui 13.776 sentenze (*arrêts*) e 6039 ordinanze, laddove in Italia le sentenze emanate sono state, invece, 12.908 (*op. ult. cit.*, c. 102). Sulla questione altresì: V. CAPASSO, *La motivation enrichie: controtendenze dalla Francia*, in *Riv. Dir. Proc.*, 2018, 2, p. 532; l'autrice evidenzia che tra le Corti superiori francesi è in atto un movimento in controtendenza rispetto al principio della sinteticità della motivazione: la consapevolezza della necessità di rendere pronunce «accessibili» spinge a ripensare lo schema della «phrase unique», mentre la constatazione che «*tous les arrêts ne méritent pas une motivation plus explicite*» induce a differenziare il grado di approfondimento in base all'interesse generale alla conoscenza della motivazione.

(60) In tal senso anche, con discorso riferito all'atto di parte nel processo amministrativo, A. CASATELLA, *L'inammissibilità dell'appello manifestamente prolisso*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2017, 2, 237, per il quale sembra preclusa al giudice, in difetto di espressa previsione legale, la declaratoria di inammissibilità del gravame manifestamente prolisso, posto che si tratterebbe di una sanzione atipica non contemplata dal codice di rito e che nel caso dell'appello prolisso, la sanzione sarà rappresentata dalla condanna alla liquidazione delle spese di lite, o, comunque, da una ripartizione che tenga conto della violazione dell'art. 3, comma 2, c.p.a., nei termini ora stabiliti dall'art. 26, comma 1, c.p.a. In senso contrario Cons. Stato, 7 novembre 2016, n. 4636, per la quale l'appello manifestamente prolisso deve essere dichiarato inammissibile: "*Nel caso di specie - premesso che la difesa del Q. non ha specificamente contestato l'eccezione di inammissibilità sollevata da Roma Capitale e non ha proposto di ridurre e semplificare i motivi di gravame - il Collegio rileva che l'atto di appello (di 217 pagine), risulta caratterizzato da plurime reiterazioni delle medesime argomentazioni, dalla conseguente esposizione delle stesse in modo non specifico ed esaustivo ma attraverso motivi intrusi, da interpolazioni con atti giudiziari ed amministrativi (talora fotocopiati ed inseriti nel testo), dallo stralcio di dibattiti in sedute di organi collegiali nonché da manifesta prolissità. Tale esposizione ha reso estremamente difficile la comprensione del thema decidendum da parte del Collegio che - pur avendo effettuato una attività di "estrazione" dei motivi come desumibili dalla lettura del ricorso - resta non certo né della esaustività dei motivi di appello, né della loro esatta definizione contenutistica. Tanto basta a che l'appello proposto dal Q. sia dichiarato inammissibile per difetto di specificità dei motivi proposti e violazione del dovere di sinteticità*". Il Supremo Consesso amministrativo, tra le ragioni della inammissibilità evoca anche l'aspetto della giurisdizione come risorsa a disposizione della collettività, che proprio per tale ragione deve essere impiegata in maniera razionale, sì da preservare la possibilità di consentirne l'utilizzo anche alle parti nelle altre cause pendenti e agli utenti che in futuro indirizzeranno le loro controversie alla cognizione del giudice statale.

come la tecnica innanzi esposta, è applicabile solo se contemplata dall'ordinamento.

Sanzione della condanna alle spese in capo alla parte che ha redatto l'atto che supera la ragionevole dimensione. Un modo, intuitivamente efficace, per impedire la redazione di atti di parte patologicamente non concisi è quella della condanna alle spese in capo alla parte che ha redatto un atto che supera la ragionevole dimensione.

Tanto è previsto espressamente nel processo amministrativo.

La condanna alle spese per la detta ragione può reputarsi operante anche nel processo civile giusta gli artt. 88, comma 1, e 92, comma 1, c.p.c. L'art. 92, comma 1, c.p.c. recita: *“Il giudice, nel pronunciare la condanna di cui all'articolo precedente [condanna alle spese in applicazione della regola della soccombenza], [...] può, indipendentemente dalla soccombenza, condannare una parte al rimborso delle spese, anche non ripetibili, che, per trasgressione al dovere di cui all'articolo 88, essa ha causato all'altra parte”*. L'art. 88, comma 1, c.p.c. dispone: *“Le parti e i loro difensori hanno il dovere di comportarsi in giudizio con lealtà e probità”*. All'evidenza, la redazione di atti non chiari e non concisi integra una condotta violativa del principio di lealtà processuale, atteso che la chiarezza e concisione attengono alla piena attuazione del contraddittorio e alla piena funzionalità del diritto di difesa (61).

Analoga conclusione può essere predicata per il processo contabile, raccordando l'art. 31, comma 6, D. L.vo n. 174/2016 - secondo cui *“Per quanto non espressamente disciplinato dai commi da 1 a 5, il giudice nel regolare le spese applica gli articoli 92 [...] del codice di procedura civile”* - e l'art. 88, comma 1, c.p.c., applicabile al processo contabile in virtù della disposizione di rinvio “esterno” di cui all'art. 7, comma 2, del Codice di giustizia contabile enunciante: *“Per quanto non disciplinato dal presente codice si applicano gli articoli 99, 100, 101, 110 e 111 del codice di procedura civile e le altre disposizioni del medesimo codice, in quanto espressione di principi generali”*.

Sanzione incidente sullo status dei difensori e dei giudicanti autori di atti non concisi. Ulteriori tecniche per scoraggiare la redazione di atti patologicamente non concisi sono quelle della sanzione disciplinare in capo ai difensori, rimessa ai Consigli dell'Ordine (misura adottabile giusta art. 88, comma 2, c.p.c.) (62) e della valutazione negativa ai fini della progressione nella carriera in capo al giudice (misura evidenziata nel sopracitato decreto del Primo

(61) In tal senso anche G. FINOCCHIARO, *Il principio di sinteticità nel processo civile*, in *Riv. dir. proc.*, 2013, 4-5, p. 853.

(62) In tal senso anche G. FINOCCHIARO, *Il principio di sinteticità nel processo civile*, cit., p. 853 per il quale non può escludersi che la violazione del dovere di sinteticità - avente una valenza deontologica, in quanto può integrare la violazione dei doveri lealtà e correttezza, di fedeltà, di diligenza e competenza (artt. 6, 7 e 8 L. 31 dicembre 2012, n.247) - possa essere fonte di responsabilità disciplinare.

Presidente della Corte di Cassazione relativi alla motivazione dei provvedimenti in materia civile).

Rinuncia alla motivazione. Altra tecnica - valevole per gli atti del giudice - potrebbe essere, recependo quanto previsto nel processo civile germanico (63), la introduzione di una disposizione prevedente la non necessità della motivazione se le parti vi hanno rinunciato entro un dato termine. È vero che tutti i provvedimenti giurisdizionali devono essere motivati (art. 111, comma 6, della Cost.), ma è anche vero che la tutela giurisdizionale dei propri diritti è disponibile (art. 24, comma 1, della Cost.); orbene, se è disponibile il diritto di azione, *a fortiori* sarà disponibile il diritto alla motivazione del provvedimento che decide sull'azione esercitata (64).

10. Considerazioni finali.

Quali conclusioni trarre dalla disamina finora condotta?

Di tutti gli atti esaminati, quello per il quale, in modo quasi ossessivo, si pretende la redazione sintetica è sicuramente l'atto giudiziario.

Una redazione non sintetica costituisce, secondo una opinione diffusa, concausa - tra le più rilevanti - della irragionevole durata del processo, che gli organi giurisdizionali cercano di contrastare con varie tecniche.

Si è menzionata innanzi una sentenza del Supremo consesso amministrativo, che ha dichiarato inammissibile un atto per il solo fatto di essere non conciso. Tale dichiarazione non è tuttavia consentita dall'ordinamento giuridico. Orientamenti del genere conducono al formalismo giuridico.

A parere di chi scrive l'ipotesi della "patologica" non concisione degli atti processuali non costituisce concausa della irragionevole durata del processo. Ciò per due ragioni.

La prima, è che, tra le diverse cause della dilatazione della durata del processo, marginale è l'aspetto relativo al contenuto prolisso degli atti.

Da una piana disamina del sistema si può ricavare che le cause della dilatazione della durata del processo sono principalmente ascrivibili a:

- aumento progressivo del numero dei processi, con forte accelerazione a seguito dell'introduzione del cd. processo del lavoro a metà degli anni '70 del secolo trascorso;

- effetto cumulativo dell'arretrato;

- riduzione del contenzioso affidato a giudici onorari;

- vuoti nell'organico della magistratura;

- insufficienza del numero dei magistrati togati in uno allo svolgimento -

(63) W.J. HABSCHIED, *La giustizia civile in Germania*, in E. FAZZALARI (a cura di), *La giustizia civile nei Paesi comunitari*, cit., p. 120, richiamante il § 313a *Zivilprozessordnung*.

(64) Sul punto altresì: M. GERARDO, A. MUTARELLI, *Indagine sul processo civile in Italia. Irragionevole durata del processo e possibili "ragionevoli" linee di intervento*, cit., p. 235.

in numerosi casi - di attività extragiudiziarie ad opera degli stessi (quali la partecipazione ad attività di concorsi nella qualità di commissari, incarichi di insegnamento universitario) (65).

- tendenza a più elevati tassi di litigiosità: crisi dei tradizionali apparati di mediazione e composizione dei conflitti (famiglia, istituzioni religiose e politico-sindacali); complessità, instabilità e spesso inaccessibilità della legge;
- condotta di una certa parte del ceto forense che, con vari cavilli legali, allunga la durata del processo, in uno all'eccessivo numero degli avvocati esistenti in Italia;
- inefficace controllo sulla produttività dell'attività dei magistrati (66).

La seconda ragione è l'“occhio clinico” del giudicante che sterilizza i tempi tecnici.

Nella comune esperienza, qualsivoglia lettore, tranne casi eccezionali, riesce a decifrare un dato oggetto in un tempo tecnico sufficientemente breve. La normale intelligenza di chi legge, conduce ad afferrare in modo rapido i punti rilevanti.

Comprova di quanto detto è la stratificata giurisprudenza amministrativa, che - nei giudizi su ricorso avverso le inidoneità agli esami di abilitazione, nei quali il ricorrente censura, tra l'altro, la brevità dei tempi di correzione di un compito - reputa plausibile tempi di correzione di pochi minuti della prova, sul presupposto della esperienza e capacità e, appunto, dell'“occhio clinico” (nel significato corrente di avere la capacità di capire, valutare una situazione al primo approccio).

Non è quindi plausibile che i casi - peraltro non ordinari - di atti prolissi rallentino la durata del processo.

Il caso degli atti patologicamente non concisi - peraltro - può essere stemperato con l'attivazione del dovere di collaborazione del giudice, il quale può chiedere chiarimenti alle parti (su ciò che non è chiaro) (67) e il riassunto delle questioni rilevanti (su ciò è inutilmente prolisso).

(65) Numerosi giudici ordinari sono impegnati in un numero elevato di attività sociali, politiche ed economiche che esulano dalla loro attività giudiziaria.

(66) Su tali cause: M. GERARDO, A. MUTARELLI, *Indagine sul processo civile in Italia. Irragionevole durata del processo e possibili “ragionevoli” linee di intervento*, cit., pp. 206-208.

(67) Riconosciuto nell'art. 183, comma 4, c.p.c. (“*Nell'udienza di trattazione ovvero in quella eventualmente fissata ai sensi del terzo comma, il giudice richiede alle parti, sulla base dei fatti allegati, i chiarimenti necessari e indica le questioni rilevabili d'ufficio delle quali ritiene opportuna la trattazione*”) e nell'art. 64, comma 3, D.L.vo n. 104/2010 (“*Il giudice amministrativo può disporre, anche d'ufficio, l'acquisizione di informazioni e documenti utili ai fini del decidere che siano nella disponibilità della pubblica amministrazione*”).