



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

Facoltà di Giurisprudenza

Pubblicazioni del Dipartimento di Diritto pubblico italiano e sovranazionale

LIBER AMICORUM **PER GUIDO GRECO**

a cura di

**FRANCO GAETANO SCOCA, MARIO PILADE CHITI,
DIANA-URANIA GALETTA**



G. Giappichelli Editore



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

Facoltà di Giurisprudenza

Pubblicazioni del Dipartimento di Diritto pubblico italiano e sovranazionale

Studi di diritto pubblico

119

La Collana “Pubblicazioni del Dipartimento di Diritto pubblico italiano e sovranazionale” dell’Università degli Studi di Milano raccoglie monografie e altri risultati inediti di ricerche, individuali e collettive, di studiosi che svolgono attività di studio e ricerca nel Dipartimento.

Essa comprende Studi di Diritto costituzionale, di Diritto amministrativo, di Diritto internazionale ed europeo, di Diritto processuale civile, di Diritto comparato, di Storia del diritto, di Politica economica.

La qualità scientifica delle pubblicazioni è assicurata da una procedura di c.d. double blind peer review ad opera di revisori esterni.

LIBER AMICORUM PER GUIDO GRECO

a cura di

FRANCO GAETANO SCOCA, MARIO PILADE CHITI,
DIANA-URANIA GALETTA



G. Giappichelli Editore

© Copyright 2024 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 979-12-211-0952-8

ISBN/EAN 979-12-211-8043-5 (ebook)

Il volume è stato pubblicato grazie al contributo ricevuto sui fondi della Dotazione 2024 del Dipartimento di Diritto Pubblico Italiano e Sovranazionale dell'Università degli Studi di Milano.

Stampa: Stampatre s.r.l. - Torino

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

INDICE

	<i>pag.</i>
Curriculum vitae <i>di Guido Greco</i>	XIII
<i>Elenco pubblicazioni Prof. Guido Greco</i>	XVII
 ANCORA SU ESECUZIONE DEL CONTRATTO PUBBLICO E POTERI DELL'AMMINISTRAZIONE	 1
<i>Annamaria Angiuli, Vincenzo Caputi Jambrenghi</i>	
 LA SCIA (E I MODELLI COMUNICATIVI): IL CONTROLLO 'COLLABORATIVO' E LE FORME DELLA TUTELA	 73
<i>Emanuele Boscolo</i>	
 IL NUOVO CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI E LA "AMMINISTRAZIONE DIFENSIVA": GLI EFFETTI DERIVANTI DAL "PRINCIPIO DELLA FIDUCIA", E DALLA DISCIPLINA DEL "CONFLITTO DI INTERESSI"	 85
<i>Gabriele Bottino</i>	
 GLI ACCORDI RELATIVI ALL'ESERCIZIO DI POTERI AMMINISTRATIVI NELLA RIFLESSIONE DI GUIDO GRECO	 101
<i>Eugenio Bruti Liberati</i>	

	<i>pag.</i>
<i>IUS SCRIPTUM</i> , DOTTRINA E GIURISPRUDENZA <i>Chiara Cacciavillani</i>	115
PRINCIPIO DI RISULTATO E PROCEDURE DI AFFIDAMENTO DELLE CONCESSIONI AMMINISTRATIVE <i>Maurizio Cafagno</i>	137
DATI PERSONALI E FINI PUBBLICI: DUBBI DI COMPATIBILITÀ EUROPEA DEL CODICE PRIVACY <i>Gherardo Carullo</i>	171
INTELLIGENZA ARTIFICIALE TRA SERVIZIO PUBBLICO LOCALE, SERVIZI D'INTERESSE ECONOMICO GENERALE E AUTORGANIZZAZIONE DI CITTADINI E UTENTI <i>Roberto Cavallo Perin</i>	185
CONCORRENZA E REGOLAZIONE NEL TRASPORTO FERROVIARIO: UN CASO RIUSCITO DI “ <i>REGULATION BY LITIGATION</i> ”? <i>Paola Chirulli</i>	195
<i>AGAINST ADMINISTRATIVE LAW</i> . RAGIONI, ARGOMENTI E IMPLICAZIONI DI UN DIBATTITO STATUNITENSE <i>Edoardo Chiti</i>	209
LA RESPONSABILITÀ CIVILE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE NELLA INTERSEZIONE DEL DIRITTO NAZIONALE E DEL DIRITTO EUROPEO <i>Mario Pilade Chiti</i>	225

pag.

CULTURA IMMATERIALE E SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE	247
--	-----

Alessandro Crosetti

L'ATTO AMMINISTRATIVO: CONCETTO E DIFFUSIONE	279
--	-----

Giacinto della Cananea

QUESTIONI VECCHIE E NUOVE SULLA RESPONSABILITÀ DEI CONSORZI AMMINISTRATIVI E DEGLI ENTI LOCALI CONSORZIATI	307
--	-----

Vittorio Domenichelli

LA VALUTAZIONE DI IMPATTO AMBIENTALE FRA PRINCIPIO DI PRECAUZIONE E DNSH (<i>DO NO SIGNIFICANT HARM</i>): SPUNTI DI RIFLESSIONE	315
---	-----

Rosario Ferrara

REDAZIONE DELL'ATTO E NULLITÀ PROCESSUALE. ABNORMI APPLICAZIONI DEL PRINCIPIO DI SINTETICITÀ	331
---	-----

Fabio Francario

NOTE SULL'INTERESSE LEGITTIMO, LE PRETESE PARTECIPATIVE E L'ART. 21- <i>OCTIES</i> DELLA LEGGE N. 241/1990	341
--	-----

Federico Gaffuri

IL CRITERIO DI "EQUIVALENZA VERTICALE" IN CASO DI APPLICAZIONE E INTERPRETAZIONE DEL DIRITTO NAZIONALE DA PARTE DELLE ISTITUZIONI UE NEL CONTESTO DELL'UNIONE BANCARIA (SPUNTI DI RIFLESSIONE, IN OMAGGIO AL MAESTRO)	369
---	-----

Diana-Urania Galetta

	<i>pag.</i>
PER UNA LETTURA ATTUATIVA DEI PRINCIPI DEL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI	385
<i>Carlo Emanuele Gallo</i>	
VALUTAZIONI RISERVATE NELLA POTESTÀ SANZIONATO- RIA DELLA AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO: <i>IN DUBIO CONTRA REUM?</i>	399
<i>Francesco Goisis</i>	
LA CONCESSIONE DI BENI DEMANIALI: VERIFICA DELLA SUA ATTUALITÀ E INFLUENZA DELL'ORDINAMENTO EURO-UNITARIO PER LA SUA INTERPRETAZIONE	417
<i>Marcella Gola</i>	
MUOVENDO DAL PENSIERO DI GUIDO GRECO, BREVI RI- FLESSIONI SUL RICORSO STRAORDINARIO AL PRESIDENTE DELLA REGIONE SICILIANA: NOVITÀ O CONFERME?	433
<i>Maria Immordino</i>	
GLI ACCORDI TRA LE AMMINISTRAZIONI E LE “VARIANTI” INTRODOTTE DAL LEGISLATORE IN SEDE DI PROGRAM- MAZIONE. I CONTRATTI DI FIUME E LA TUTELA DELLE RISORSE IDRICHE	463
<i>Carmela Leone</i>	
I COLLEGI CONSULTIVI TECNICI	499
<i>Andrea Maltoni</i>	

pag.

NOTE SULL'USO DEL DEMANIO MARITTIMO PER FINI TURISTICO-BALNEARI	517
<i>Francesco Manganaro</i>	
INTELLIGENZA ARTIFICIALE, POTERI PUBBLICI E <i>RULE OF LAW</i>	529
<i>Barbara Marchetti</i>	
L'OSCILLAZIONE DEL PENDOLO TRA DIRITTO PUBBLICO E DIRITTO PRIVATO: GUIDO GRECO UN GARANTE DELLA TRADIZIONE GIUSPUBBLICISTICA	545
<i>Marco Mazzamuto</i>	
LA BANCA CENTRALE EUROPEA DI FRONTE ALL'INFLAZIONE	559
<i>Fabio Merusi</i>	
LA DISCIPLINA EDILIZIA È EFFETTIVAMENTE MATERIA DI LEGISLAZIONE CONCORRENTE?	573
<i>Giorgio Pagliari</i>	
POTERE DISCREZIONALE E CONTRATTO DELL'AMMINI- STRAZIONE PUBBLICA ALLA LUCE DEL PRINCIPIO DEL RISULTATO	585
<i>Luca Raffaello Perfetti</i>	
DIRITTO INTERNAZIONALE O DIRITTO EUROUNITARIO? NOTE IN MARGINE ALLA SENTENZA DELLA CORTE DI GIU- STIZIA DELLA UNIONE EUROPEA 21 DICEMBRE 2023 C-333/2021	597
<i>Eugenio Picozza</i>	

	<i>pag.</i>
L'ACCESSO AGLI ATTI <i>SENZA</i> ISTANZA. RIFLESSIONI A PRIMA LETTURA SULLA NUOVA DISCIPLINA (SOSTANZIALE E PROCESSUALE) IN MATERIA DI ACCESSO AGLI ATTI GARA	611
<i>Paolo Provenzano</i>	
LA BUONA FEDE "DIGITALE" NEI CONTRATTI PUBBLICI	627
<i>Gabriella M. Racca</i>	
CONSIDERAZIONI BREVI (E NON BENEVOLE) SUL DECRETO INGIUNTIVO PREVISTO DALL'ART. 118 DEL CODICE DEL PROCESSO AMMINISTRATIVO	641
<i>Salvatore Raimondi</i>	
VALUTAZIONI TECNICHE ANTITRUST E SINDACATO GIURISDIZIONALE. RILEGGENDO GUIDO GRECO	645
<i>Margherita Ramajoli</i>	
ORGANISMO DI DIRITTO PUBBLICO, IMPRESA PUBBLICA E AFFIDAMENTO <i>IN HOUSE</i>	657
<i>Mauro Renna</i>	
IL MUTAMENTO DI DESTINAZIONE D'USO DEGLI IMMOBILI NEGLI ULTIMI QUARANT'ANNI	671
<i>Alberto Roccella</i>	
QUANDO IL GIUDICE AMMINISTRATIVO VA DI FRETTA	685
<i>Fabio Saitta</i>	

pag.

PROFILI CRITICI DELLA TUTELA RISARCITORIA NEI CONTRATTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	705
---	-----

Maria Alessandra Sandulli

LE DISARMONIE DEL SISTEMA GIURISDIZIONALE	719
---	-----

Franco Gaetano Scoca

TERMINE MASSIMO DI CONCLUSIONE DEL PROCEDIMENTO E TUTELA CONTRO IL SILENZIO INADEMPIMENTO DELLA P.A.	769
--	-----

Marco Sica

EFFETTI VINCOLANTI DELLA DIRETTIVA HABITAT ATTRAVERSO IL GIUDIZIO AVVERSO IL SILENZIO INADEMPIMENTO	787
---	-----

Renata Spagnuolo Vigorita

LA PARTECIPAZIONE AL PROCEDIMENTO QUALE FONTE DI LEGITTIMAZIONE DEL POTERE AMMINISTRATIVO	795
--	-----

Mario R. Spasiano

RILEGGENDO L'“ACCERTAMENTO AUTONOMO DEL RAPPORTO” DI GUIDO GRECO	813
---	-----

Aldo Travi

LA MOTIVAZIONE “RAFFORZATA” DELLA GESTIONE IN HOUSE	823
--	-----

Francesca Trimarchi Banfi

	<i>pag.</i>
LA TUTELA DELLA BIODIVERSITÀ E IL PERSEGUIMENTO DI ALTRI INTERESSI PUBBLICI SECONDO UNA PROSPETTIVA DI COMPOSIZIONE	839
<i>Wladimiro Troise Mangoni</i>	
LA COMPLESSITÀ DISCIPLINARE DEL LINGUAGGIO DEI CONTRATTI PUBBLICI	851
<i>Sara Valaguzza</i>	
SPUNTI INTRODUTTIVI ALLA SISTEMATICA DEI PRINCIPI E DELLE REGOLE DEI CONTRATTI PUBBLICI	865
<i>Francesco Vetrò</i>	
STATO DI DIRITTO E DIRITTO AMMINISTRATIVO EUROPEO: IL CONTRIBUTO DEL CONSIGLIO D'EUROPA	889
<i>Jacques Ziller</i>	

REDAZIONE DELL'ATTO E NULLITÀ PROCESSUALE. ABNORMI APPLICAZIONI DEL PRINCIPIO DI SINTETICITÀ *

Fabio Francario

SOMMARIO: 1. Quattro punti fermi. – 2. Il principio di sinteticità declinato come regola di brevità. – 3. La nullità non è espressamente prevista dalla legge. – 4. Lo scopo dell'atto processuale. – 5. L'allontanamento dai principi generali di diritto processuale comune. – 6. Un crescente timore. – 7. Conclusioni.

1. *Quattro punti fermi.*

Il principio di sinteticità degli atti processuali, nel processo amministrativo, è stato introdotto inizialmente con riferimento solo al rito speciale applicabile alle controversie in materia di contratti pubblici¹. Il codice del processo amministrativo ne ha poi esteso e generalizzato l'applicazione a qualsiasi giudizio amministrativo.

Dalla disciplina vigente possono enumerarsi quattro punti fermi.

Il primo è che il principio di sinteticità è enunciato esplicitamente da norme di legge ordinaria e rappresenta un principio generale del processo amministrativo (artt. 3² e 26³ c.p.a. e 13-ter⁴ norme di attuazione c.p.a.).

^{*} L'articolo riproduce il testo dell'intervento al convegno "Per i cento anni dal Testo Unico delle leggi sul Consiglio di Stato. Giudicati e riti del giudice amministrativo", tenuto a Trieste il 29 febbraio 2024.

¹ Il d.lgs. 20 marzo 2010, n. 53 (*Attuazione della direttiva 2007/66/CE che modifica le direttive 89/665/CEE e 92/13/CEE per quanto riguarda il miglioramento dell'efficacia delle procedure di ricorso in materia d'aggiudicazione degli appalti pubblici*) all'art. 2-undecies prevede che in tali giudizi "tutti gli atti di parte devono essere sintetici e la sentenza che decide il ricorso è redatta ordinariamente in forma semplificata".

² Art. 3 c.p.a. (*Dovere di motivazione e sinteticità degli atti*) "1. Ogni provvedimento deciso dal giudice è motivato. 2. Il giudice e le parti redigono gli atti in maniera chiara e sintetica".

Il secondo è che il principio, per quanto possa essere visto come un corollario del principio costituzionalmente sancito del giusto processo (*sub specie* della ragionevole durata), di per sé non ha però diretto fondamento nella Costituzione, differentemente da quello che impone la motivazione delle decisioni giurisdizionali (art. 111 Cost.).

Il terzo è che nessuna disposizione recata dalla normazione primaria prevede esplicitamente che la violazione del principio possa di per sé comportare l'innammissibilità (*in parte qua*) della domanda.

Il quarto è che i limiti dimensionali vengono definiti con decreto del Presidente del Consiglio di Stato, decreto che prevede anche la possibilità che la produzione in giudizio di un atto redatto dalla parte in violazione dei limiti dimensionali venga autorizzata dal Presidente dell'organo giurisdizionale adito, prima della presentazione dell'atto, ovvero, anche successivamente, dal "giudice". Si tratta dunque di previsioni che non sono recate da una norma

³ L'art. 26 c.p.a., come modificato dal cd secondo correttivo, prevede che ai fini della condanna alle spese di giudizio il giudice possa tenere conto "del rispetto dei principi di chiarezza e sinteticità di cui all'art. 3 comma 2".

⁴ L'art. 13-ter delle Norme di attuazione riproduce pressoché interamente il contenuto normativo del previgente comma 6-bis dell'art. 120, con una significativa modifica dell'ultimo capoverso dell'ultimo comma. Nella formulazione attualmente vigente, l'art. 13-ter è scritto come segue: "13-ter. (Criteri per la sinteticità e la chiarezza degli atti di parte) 1. Al fine di consentire lo spedito svolgimento del giudizio in coerenza con i principi di sinteticità e chiarezza di cui all'articolo 3, comma 2, del codice, le parti redigono il ricorso e gli altri atti difensivi secondo i criteri e nei limiti dimensionali stabiliti con decreto del presidente del Consiglio di Stato, da adottare entro il 31 dicembre 2016, sentiti il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, il Consiglio nazionale forense e l'Avvocato generale dello Stato, nonché le associazioni di categoria degli avvocati amministrativisti.

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

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

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".

primaria e che trovano fondamento in un atto, il decreto del Presidente del Consiglio di Stato⁵, che è quantomeno fortemente dubbio annoverare tra le fonti del diritto oggettivo o del diritto processuale.

2. *Il principio di sinteticità declinato come regola di brevità.*

In tale quadro, l'orientamento giurisprudenziale prevalente appare chiaramente orientato nel senso di ritenere che la violazione del principio comporterebbe l'inammissibilità o irricevibilità del motivo o della deduzione rappresentata oltre i limiti dimensionali dell'atto, se non proprio dell'intero atto⁶. In tal modo, il principio viene praticamente declinato in termini di mera "brevità" dell'atto, assumendo così che la regola della "brevità" rappresenterebbe un requisito di forma indispensabile dell'atto, tale che la sua violazione ne comporterebbe l'irricevibilità o inammissibilità (almeno *in parte qua*).

A mio avviso, la conclusione circa la nullità dell'atto processuale "non breve" o "sovradimensionato" appare tuttavia tratta troppo frettolosamente dalla mera esistenza di una disposizione prescrittiva di un determinato adempimento formale, dimenticando che l'inosservanza delle forme previste per il compimento di un atto processuale non ne determina la nullità se questa non è espressamente prevista dalla legge o se l'atto è comunque in grado di raggiungere lo scopo cui è destinato, secondo i principi generali espressi dall'art. 156 c.p.c., pacificamente applicabile al processo amministrativo, non fosse altro che per il rinvio operato dall'art. 39, comma 1, c.p.a.

⁵ In attuazione dell'art. 120 c.p.a. è stato originariamente emanato il decreto del Presidente del Consiglio di Stato n. 40 del 25 maggio 2015, poi sostituito dal decreto n. 167 del 22 dicembre 2016 reso in attuazione dell'art. 13-ter dell'allegato II al codice. Il decreto presidenziale n. 167/2016 non si è però limitato a definire i criteri di redazione ed i limiti dimensionali, ma ha altresì previsto che questi ultimi possano essere derogati previa autorizzazione del Presidente dell'organo giurisdizionale adito (Consiglio di Stato o Tribunale amministrativo regionale). L'autorizzazione al superamento dei limiti dimensionali va presentata con apposita "istanza motivata, allegando ove possibile lo schema di ricorso, sulla quale il Presidente o magistrato delegato si pronuncia con decreto entro i tre giorni successivi" (art. 6). È stato inoltre previsto che "In caso di superamento dei limiti dimensionali non autorizzato preventivamente ai sensi dell'articolo 6, per gravi e giustificati motivi il giudice, su istanza della parte interessata, può successivamente autorizzare, in tutto o in parte, l'avvenuto superamento dei limiti dimensionali" (art. 7).

⁶ Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, nn. 4636/2016; 1120/2016; 2866/2016; Sez. VI, n. 2969/2017; CGARS, nn. 536/2014; 104/2023.

3. La nullità non è espressamente prevista dalla legge.

Sotto il primo profilo, non voglio certo dire che la violazione dei limiti dimensionali sia priva di conseguenze, ma solo che queste non comportano la nullità dell'atto. Il principio fondamentale in materia di nullità processuali è infatti quello della tassatività, codificato dall'art. 156 c.p.c. Nel processo amministrativo, forma e contenuto dell'atto introduttivo del giudizio sono disciplinate dagli artt. 40 e 44 c.p.a., che ne comminano la nullità nei soli casi di mancata sottoscrizione, di mancata indicazione specifica dei motivi di ricorso e d'inosservanza delle altre norme prescritte nell'art. 40 se vi è incertezza assoluta sulle persone o sull'oggetto della domanda. Se è vero dunque che l'art. 13-ter dell'all. 2 del c.p.a. introduce il limite dimensionale come requisito formale dell'atto processuale di parte, è altrettanto vero che esso non ha espressamente prevista e comminata la nullità dell'atto che risulti privo del suddetto requisito e non integra pertanto l'elencazione degli artt. 40 e 44 c.p.a. La violazione assume rilevanza ai fini della condanna alle spese di giudizio, ai sensi dell'art. 26 c.p.a., e una ulteriore e forse più significativa conseguenza è specificata al comma 5 sempre del citato art. 13-ter nei seguenti termini: "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 d'impugnazione". È evidente che la norma qualifica infatti una condotta del giudice, circoscrivendone la doverosità, e non un atto processuale. Ed è parimenti di tutta evidenza che l'effetto giuridico creato dalla disposizione recata dal primo capoverso è di far venire meno l'obbligo del giudice di pronunciare su tutta la domanda se essa ha superato i limiti dimensionali, come conferma il capoverso successivo, statuendo che il mancato esame dell'intera domanda di parte non determina l'invalidità della pronuncia. Il fatto che risultano superati i limiti dimensionali giustifica pertanto il mancato esame dell'intero atto da parte del giudice, ma non vieta alla parte, sotto pena di nullità, di superare i limiti dimensionali; né, a ben guardare, pone al giudice un divieto di esaminare le questioni poste oltre i limiti dimensionali, (divieto) necessariamente presupposto per ritenere l'inammissibilità almeno *in parte qua* dell'atto⁷.

⁷ Circoscrivere l'obbligo del giudice di pronunciare sulla domanda entro i limiti dimensionali prescritti per l'atto non equivale infatti a vietargli di conoscere le parti eccedenti. Sarebbe davvero singolare se proprio la normativa in tema di chiarezza e sinteticità venisse interpretata in modo completamente opposto al significato fatto proprio dalle parole usate, facendole dire quanto la norma non dice; e cioè che il giudice non deve esaminare le questioni trattate oltre i

Non c'è dunque una espressa comminatoria di nullità dell'atto che violi i limiti dimensionali.

4. *Lo scopo dell'atto processuale.*

Quanto allo scopo proprio dell'atto, il cui raggiungimento sanerebbe un'eventuale nullità processuale, occorre invece chiarire che esso si riassume nella intellegibilità, e non nella brevità in quanto tale.

Scopo intrinseco del contenuto di un atto processuale è infatti di rappresentare in maniera chiara e comprensibile la domanda di parte al giudice. È pertanto evidente che, in una tale prospettiva, non assumono rilevanza alcuna brevità e lunghezza dell'atto. Il fine che deve essere raggiunto è la rappresentazione chiara e comprensibile della domanda e delle sue ragioni; e brevità o lunghezza sono caratteristiche estrinseche dell'atto, non certo la sua finalità intrinseca.

Essendo il principio del raggiungimento dello scopo il perno attorno al quale ruota l'intero regime delle nullità processuali, non dovrebbe quindi esservi mai motivo di dichiarare nullo un atto che consenta al giudice di comprendere perfettamente la domanda di parte in tutti i suoi elementi; nonostante possano risultare non rispettate norme che a tal fine richiedano specifici adempimenti formali senza un'espressa comminatoria di nullità. Così come, per converso, anche in mancanza di una norma che imponga il rispetto di un determinato requisito formale a pena di nullità, è ben possibile dichiarare nullo un atto che non consenta di comprendere *causa petendi* ed oggetto della domanda di parte. Tanto nel processo amministrativo, quanto in quello civile, la mancanza di chiarezza è stata fino ad oggi sanzionata in termini di nullità solo nell'ipotesi in cui la stesura del ricorso sia risultata tale da determinare "incertezza assoluta sulle persone o sull'oggetto della domanda" (così l'art. 44, comma 1, c.p.a.); regola che ha sempre consentito di dichiarare inammissibili i motivi di ricorso ritenuti generici, che non avessero cioè specificato e puntualizzato le ragioni d'illegittimità denunciate in modo tale da rendere chiara e comprensibile la domanda al giudice.

limiti dimensionali. Se la *voluntas legis* fosse stata effettivamente questa, la norma andava scritta esattamente al contrario; vietando cioè la condotta ritenuta inammissibile (conoscere oltre i limiti dimensionali), e non già rimuovendo un obbligo esistente (pronunciare su tutta la domanda). E se la *voluntas* fosse stata quella di creare una nuova ipotesi di nullità, ciò avrebbe dovuto in ogni caso comportarne l'espressa comminatoria.

Scopo immediato della regola sui limiti dimensionali è dunque senz'altro quello di assicurare la brevità come valore assoluto dell'atto processuale, considerato nel suo aspetto materiale di caratteri, pagine e battute; ma questo non significa anche che la brevità sia con ciò divenuta lo scopo ultimo dell'atto, sostituendosi alla intellegibilità come requisito formale indispensabile dell'atto processuale. Si deve evitare di contrabbandare la regola della brevità come una declinazione necessaria del principio di sinteticità. Il principio non può ridursi al mero rispetto di un limite numerico di pagine, spazi e battute, ma fa necessariamente riferimento alla (giusta) proporzione tra le questioni da trattare e le argomentazioni selezionate a tal fine.

La conseguenza di tutto ciò è che, proprio se si considera la finalità perseguita dal principio di sinteticità, che, si ripete, è di assicurare la chiara intellegibilità dell'atto (tanto della parte, quanto del giudice: art. 3, comma 2, c.p.a.), non potrà essere pronunciata la nullità dell'atto eccedente i limiti dimensionali che abbia comunque formulato la domanda in maniera chiaramente intellegibile per il giudice.

5. L'allontanamento dai principi generali di diritto processuale comune.

A dispetto dei principi generali e fondamentali del processo (di qualsiasi processo), nel processo amministrativo si è dunque creata una situazione abnorme per cui, nonostante l'assenza di una espressa comminatoria di nullità o l'assenza di una inidoneità dell'atto a perseguire lo scopo suo proprio nell'ambito del processo, si ritiene che i limiti dimensionali rappresentino un requisito di forma – contenuto indispensabile dell'atto processuale di parte e che il superamento degli stessi determini la nullità dell'atto processuale (e non semplicemente una attenuazione dell'obbligo del giudice di pronunciare su tutta la domanda). L'allontanamento dai principi generali di diritto processuale comune è evidente.

A dispetto delle apparenze, si tratta di una questione tutt'altro che marginale perché, a ben guardare, è in gioco il principio fondamentale del giusto processo regolato dalla legge (art. 111 Cost.).

È noto infatti che non basta fregiare una procedura di ricorso con l'appellativo di "processo" per poterla considerare tale. A tal fine è necessario che l'esercizio della funzione giurisdizionale si svolga nel rispetto di principi fondamentali e di regole certe.

Appare pertanto doveroso interrogarsi su fino a che punto ci si possa allon-

tanare dai principi fondamentali e comuni del diritto processuale per poter continuare a ravvisare l'esistenza di un vero e proprio processo.

Ed è singolare dovere constatare che il problema dell'allontanamento dai principi fondamentali comuni del diritto processuale si ponga con riferimento proprio al processo amministrativo, per il quale la lunga assenza di una vera e propria codificazione, avvenuta solo con il d.lgs. n. 104/2010, ha fatto sì che il legame con i principi generali del processo sia sempre stato particolarmente forte. Principi generali e fondamentali hanno spesso direttamente integrato le lacune esistenti nella disciplina processuale quando i principi non erano chiaramente espressi nemmeno da norme già codificate nel c.p.c. Si è molto discusso del fatto che, se il c.p.c. rappresentava un termine di riferimento presso che obbligato per l'integrazione della lacunosa e frammentata disciplina del processo amministrativo, ciò non significava anche che nella ricostruzione degli istituti si dovesse rinunciare a guardare direttamente a principi comuni del diritto processuale³. In un costruttivo dialogo con l'Adunanza Plenaria e con la Corte costituzionale, proprio la continua ricerca e l'affinamento dei principi processuali generali ha consentito di chiarire, ben prima dell'entrata in vigore del codice, che quello amministrativo è un processo di parti⁴, soggetto pertanto al principio della domanda, al principio dispositivo e al principio del contraddittorio, principi tutti che convivono con l'immanente principio di effettività della tutela giurisdizionale. Ciò ha consentito di ricostruire gli istituti processuali e di governare il processo con ragionevolezza e uniformità anche senza e ancor prima della codificazione del processo amministrativo.

A ciò si aggiunga l'ulteriore considerazione che, nel passato, il richiamo dei principi generali è sempre valso a supportare un "creazionismo" giustificato dall'esigenza di colmare le lacune normative esistenti e comunque finalizzato ad assicurare l'effettività della tutela giurisdizionale, in senso favorevole al ricorrente.

È dunque singolare e preoccupante che oggi il "creazionismo" si allontani dai principi processuali comuni e sia finalizzato a restringere e limitare la possibilità di tutela giurisdizionale, e non ad ampliarla o ad assicurarne l'effettività; tanto più che oggi il processo amministrativo non si muove più in uno spazio di diritto vuoto o frammentario e oltremodo lacunoso, ma, al contrario, in uno spazio che è stato ormai codificato in maniera organica.

Ma i timori non finiscono qui.

6. *Un crescente timore.*

Il timore è destinato a crescere se quello della sinteticità dovesse rivelarsi un episodio non isolato, ma espressivo di una tendenza in atto volta a diminuire le garanzie processuali nei giudizi amministrativi.

Gli esempi potrebbero essere diversi, ma una efficace sintesi può essere offerta dall'esperienza maturata nel periodo COVID. Com'è noto, l'emergenza pandemica e le misure di contenimento (prima tra tutte il *lock down*) avevano imposto la sospensione delle attività giurisdizionali e quindi dei processi. L'ordinamento giurisdizionale non era e non è impreparato a fronteggiare l'ipotesi, tutt'altro che infrequente nel caso delle calamità naturali, che eventi straordinari e imprevedibili possano esser di gravità tale da rendere impossibile il funzionamento ordinario degli uffici giudiziari. In questi casi, generalmente, si ritiene applicabile l'istituto della sospensione del processo, che è pensata non solo per assicurare il godimento delle ferie estive a chi è impegnato nel servizio giustizia (avvocati, magistrati e personale vario), ma come applicabile tutte le volte in cui un evento imprevedibile abbia impedito o impedisca il funzionamento degli uffici giudiziari. Se si riflette anche solo un attimo sul perché in ipotesi siffatte si ritiene applicabile l'istituto della sospensione, la risposta è presto data dalla considerazione che il *proprium* di tale istituto è nella necessità di salvaguardare il rispetto della pienezza del contraddittorio e del principio dispositivo, al fine di evitare che la lite venga decisa in maniera affrettata e approssimativa a causa dell'evento che origina la sospensione. La sospensione implica un vero e proprio divieto per le parti, giudice compreso, di compiere atti nel periodo della sospensione, con espressa comminatoria di inefficacia degli atti eventualmente compiuti in violazione del divieto. Nell'osservanza del principio per cui la tutela cautelare non può conoscere soluzioni di continuità, pena la negazione della sua stessa ragion d'essere e del principio di effettività della tutela giurisdizionale, viene fatta eccezione per la sola tutela cautelare. Nel periodo pandemico, la disciplina del processo amministrativo ha però ben presto iniziato a differenziarsi da quella degli altri processi, allontanandosi dal rispetto dei principi comuni di diritto processuale per approdare ad una falsa sospensione priva di qualsivoglia ratio normativa. Lo svolgimento del processo è stato diversamente disciplinato da cinque decreti legge (2 marzo 2020, n. 9; 8 marzo 2020, n. 11; 17 marzo 2020, n. 18; 8 aprile 2020, n. 23; 30 aprile 2020, n. 28), ai quali va poi aggiunta anche almeno la legge di conversione 24 aprile 2020, n. 27: sei atti aventi forza e valore di legge che non si sono limitati a prorogare il periodo di sospensione, ma hanno disciplinato di-

versamente lo svolgimento del processo, cautelare e di merito. Praticamente ogni dieci massimo quindici giorni lo svolgimento del processo è stato governato da norme che hanno regolato diversamente termini e modalità di notifica e deposito degli atti, che hanno disciplinato diversamente i termini e le modalità di decisione delle liti, cautelari e di merito, e la possibilità di discussione delle cause. Disciplina che si è poi ulteriormente arricchita con una fitta normazione non avente forza ed efficacia di legge, ma natura amministrativa o peggio di *soft law*: decreti del Presidente Consiglio di Stato recanti le regole tecniche operative per l'attuazione, sperimentazione e aggiornamento del PAT, disposizioni di coordinamento dettate sempre dal Presidente del Consiglio di Stato; linee guida variamente concordate tra capi degli uffici giudiziari e ordini forense e organismi associativi. E, si può aggiungere, anche qualche improvvido parere reso dalle Sezioni consultive del Consiglio di Stato che ha riscritto la disciplina legale dell'istituto della sospensione del processo, statuendo che la sospensione dei termini non si applicasse al termine per ricorrere.

Nel processo amministrativo, e solo nel processo amministrativo, non si è dunque fatta l'unica cosa che andava fatta (o meglio si è smesso di fare l'unica cosa che andava fatta e che si era iniziata a fare): il processo si doveva fermare, eccezion fatta per la sola tutela cautelare. E invece si è fatto di tutto per cercare di non arrestare anche la tutela di merito, senza indugiare troppo su come venisse erogata.

Sembrano fatti ormai già lontani nel tempo, ma chi ha anche solo un minimo di esperienza delle aule giudiziarie ricorderà perfettamente la situazione di enorme e profonda incertezza regnante tra i protagonisti tutti del processo creata dalla decisione di non sospendere il processo amministrativo.

7. Conclusioni.

L'applicazione del principio di sinteticità e dell'istituto della sospensione nell'ambito del processo amministrativo lasciano intravedere il rischio di una dequotazione dell'attività processuale delle parti diversa dalla proposizione delle domande (memorie, repliche, produzioni documentali, richieste istruttorie e trattazione orale), come se il solo fatto che la parte dia inizio al processo possa esser ritenuto sufficiente perché il giudice possa poi provvedere a trovare la soluzione giusta per il caso di specie. Secondo l'idea ben riassunta e rappresentata nel brocardo "*da mihi facto; dabo tibi jus*".

La strisciante tendenza alla riduzione delle garanzie tipiche di un processo

giurisdizionale diventa sempre più evidente e, se non viene interrotta, rischia di far tornare il processo amministrativo nell'originario alveo di una procedura paragiurisdizionale.

Se le regole del processo non sono certe, non sono chiaramente conoscibili, il processo non è in grado di produrre certezze. È la negazione del processo come momento di accertamento della "verità", come si diceva una volta, di accertamento della fondatezza della pretesa.

Il processo amministrativo deve rimanere tale, ma non è solo una questione di *nomen*. Non basta appellarlo "processo" perché sia tale.

È necessario che ubbidisca a principi e regole certe, principio base di ogni diritto processuale. Altrimenti rischia di diventare un non-processo.

Come scritto da uno di quei Maestri del diritto amministrativo che più si sono prodigati nel passato perché la procedura amministrativa si elevasse al rango di vero e proprio processo, "se si riconosce al ricorrente la sola potestà di dar vita ad un processo mentre nel contempo sia attribuito al giudice, anche in via concorrente, il potere di determinare l'oggetto del giudizio o la sua effettiva estensione ... in realtà si nega in un tale processo ogni garanzia di giustizia" (F. BENVENUTI, *L'istruzione nel processo amministrativo*, Padova, 1953, p. 36).