

*Sinteticità degli atti processuali con particolare riferimento al processo tributario di merito.*

### **1) Forma degli atti processuali - sinteticità – Premessa.**

L'esigenza della fissazione di criteri e meccanismi idonei ad favorire la sinteticità degli atti processuali è venuta in rilievo a partire dalla fine degli anni '90<sup>1</sup>, a seguito di diverse e concorrenti evenienze: la crisi di efficienza del processo civile; l'avvento dell'informatica, che consente di redigere atti mediante operazioni di "taglia e incolla" che comportano, nella prassi, una crescita bulimica degli atti di parte; la previsione fiscale riferita agli atti processuali del contributo unificato, che supera quella del bollo commisurato al numero delle pagine ed è invece quantificato in misura forfettaria; la preoccupazione dei difensori di non incorrere nelle censure di inammissibilità dei ricorsi per difetto di autosufficienza<sup>2</sup>.

Nelle Corti internazionali sono da anni fissati puntuali limiti quantitativi agli scritti di parte e limiti temporali alla discussione orale.

La Corte di Giustizia U.E. impone il numero massimo di pagine di ricorsi e memorie che oscilla fra le cinque e le quindici pagine<sup>3</sup>.

La Corte E.D.U. impone l'utilizzo di un formulario di ricorso, richiedendo una succinta esposizione dei fatti e dei motivi (art. 47 regolamento della Corte).

Il Presidente della Suprema Corte di Cassazione, nella missiva inviata al C.N.F. il 17 giugno 2013, ha stimato sufficienti per il giudizio di legittimità atti composti da non più di 20 pagine. A tale missiva ha fatto seguito il Protocollo d'intesa tra la Cassazione e il C.N.F. del 17.12.2015 sulle regole redazionali dei motivi di ricorso in materia civile e tributaria, che non contiene l'indicazione di limiti dimensionali, ma raccomandazioni sulle modalità di redazione degli atti di parte e indicazioni in ordine al principio di autosufficienza.

Nel protocollo d'intesa tra la Corte di Cassazione, il C.N.F. e l'Avvocatura Generale dello Stato del 15.12.2016, avente ad oggetto l'applicazione del nuovo rito civile camerale presso la Corte di Cassazione, recato dal D. L. n. 168/16, convertito in Legge n. 197/16, si prevede che le memorie di parte da depositarsi in vista dell'udienza camerale "*non superino, di regola, il numero di quindici pagine*".

In alcune Corti di Appello sono stati sottoscritti protocolli tra i Presidenti e l'Avvocatura che regolano anche la lunghezza e le modalità di redazione degli atti giudiziari.

### **2) Il quadro normativo.**

Nell'Ordinamento della Giustizia Amministrativa la riflessione sulla sinteticità e chiarezza degli atti processuali, sia del giudice che delle parti, ha avuto uno sviluppo maggiore ed approfondito<sup>4</sup>, che ha

<sup>1</sup> Si vedano tra gli altri per i profili sistemici: Capponi, *Sulla "ragionevole brevità" degli atti processuali civili*, in [www.judicium.it](http://www.judicium.it); Capponi, *Brevità, concentrazione, non-ripetizione*, *ibidem*; Commandatore, *Forma degli atti processuali - sinteticità e chiarezza degli atti processuali nel giusto processo*, in *Giur. It.*, 2015, 4, 851; Cordopatri, *La violazione del dovere di sinteticità degli atti e l'abuso del processo*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 19 marzo 2014; De Stefano, *La sinteticità degli atti processuali civili di parte nel giudizio di legittimità*, commento a Cassazione, sentenza n. 21297/16, in *Questione Giustizia*, 24.11.2016; Finocchiaro, *Il principio di sinteticità nel processo civile*, in *Riv. dir. proc.*, 2013, 853 ss., 861; Storto, *Il principio di sinteticità degli atti processuali*, in *Giusto proc. civ.*, 2015, 1191.

<sup>2</sup> Così di recente De Nictolis: *La sinteticità degli atti di parte e del giudice nel processo amministrativo* – relazione al Convegno presso la Corte di Cassazione "Giornata europea della giustizia civile", Roma, 26 ottobre 2016.

<sup>3</sup> L'articolo 58 del Regolamento di Procedura della Corte di Giustizia prevede che "...La Corte, mediante decisione, può stabilire la lunghezza massima delle memorie o delle osservazioni depositate innanzi ad essa..."

<sup>4</sup> Si riporta di seguito l'ampia bibliografia in materia indicata da De Stefano, *La sinteticità...*, cit., Ge. Ferrari, *Sinteticità degli atti nel giudizio amministrativo*, in *Libro dell'anno del diritto* 2013; Giusti, *Principio di sinteticità e abuso del processo amministrativo*, in *Giur. it.*, 2014, 149-155; Sanino, *La «sinteticità» degli atti nel processo amministrativo: è davvero una novità?*, in *Foro it.*, 2015, V, 379; Cortelazzo, *La sentenza amministrativa tra esigenze di brevità e consuetudini di ridondanza*, relazione al Convegno *Lingua e processo. Le parole del diritto di fronte al giudice*, tenutosi a Firenze, il 4 aprile 2014; Cirillo, *Dovere di motivazione e sinteticità degli atti*, in *Giurisdiz. amm.*, 2012, IV, 7; Cassatella, *Il dovere di motivazione discorsiva degli atti amministrativi*, in *Giorn. dir. amm.*, 2011, 401; Morozzo Della Rocca, *Motivazione insufficiente ed eccesso di potere nell'impugnazione delle decisioni del consiglio nazionale forense*, in *Giust. civ.*, 2008, I, 2251; G. Tropea, *L'abuso del processo amministrativo. Studio critico*, Napoli

portato a modifiche legislative significative.

In particolare, l'art. 13 ter, delle disposizioni di attuazione del c.p.a., di recente introdotto dalla legge di conversione 26.10.2016, n. 197, del d.l. 31 agosto 2016, n. 168, prevede la fissazione, mediante 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, tenuto conto delle peculiarità della fattispecie concreta (valore, natura tecnica e interessi sostanziali), di criteri e limiti dimensionali per la redazione del ricorso e degli altri atti difensivi, con esclusione dai suddetti limiti delle intestazioni e delle altre indicazioni formali dell'atto e possibilità di superare i limiti in presenza di specifiche ragioni. Inoltre, statuendo che *"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"*<sup>5</sup>.

In esecuzione di tale dettato normativo, il Presidente del Consiglio di Stato, con Decreto n. 167/16 del 22.12.2016, ha fissato, escluse le parti fisse degli atti indicate nell'art. 4 del citato Decreto, limiti dimensionali degli atti processuali di parte che variano da un massimo di 35 pagine, per il rito ordinario, a 5/10 pagine per le istanze cautelari (per le indicazioni specifiche si rimanda all'art. 3 Decreto citato).

Tali limiti dimensionali sono modulati in base al tipo di atto processuale (ricorso principale, motivi aggiunti, ricorso incidentale, memorie, repliche), in base alla complessità dell'atto; e si prevede comunque la possibilità di un'autorizzazione a derogare ai limiti, autorizzazione che si forma con un meccanismo di silenzio assenso<sup>6</sup>.

Sia nel processo civile che in quello tributario, a differenza del processo amministrativo, non si rinviene una norma che espressamente codifichi il principio generale di sinteticità e chiarezza degli atti processuali.

Mentre, diverse norme del codice di procedura civile (artt. 132, 134, 281 sexies, 348 bis, 348 ter, rito camerale in Cassazione introdotto dalla legge 25.10.2016, n. 197, 118 disp. att. c.p.c.) e del processo tributario (art. 36 del D. Lgs n. 546/92) prescrivono che i provvedimenti del giudice devono contenere una concisa esposizione e una succinta motivazione ovvero che tutti gli atti processuali *"debbono essere scritti in carattere chiaro e facilmente leggibile, in continuazione, senza spazi in bianco e senza alterazioni o abrasioni. Le aggiunte, soppressioni o modificazioni eventuali debbono essere fatte in calce all'atto, con nota di richiamo senza cancellare la parte soppressa o modificata"* (art. 46, disp. att. c.p.c.).

Il Legislatore con tali norme ha voluto porre in rilievo l'esigenza di sinteticità, che costituisce un corollario del principio di ragionevole durata del processo, poiché atti processuali sovrabbondanti contribuiscono all'allungamento dei tempi tecnici del processo, in violazione del principio del giusto processo, sancito dall'articolo 111 della Costituzione e dei principi di cui all'art. 24 Cost. e all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, come fatto vivere nell'interpretazione della CEDU.

---

2015, 191 ss; M.A. Sandulli, *Osservazioni a prima lettura dell'impatto del d.l. 24 giugno 2014, n. 90 sul sistema di giustizia amministrativa*, in *Osservatorio sulla giustizia amministrativa coordinato da M.A. Sandulli e M. Lipari*, in *Foro amm.* (II) 2014, 1483 ss. Sui principi di chiarezza e sinteticità degli atti del giudice e delle parti previsti dall'art. 3, comma 2, c.p.a., quali espressioni di *"una maggiore tensione verso l'effettività e la giustizia della tutela, specie in riferimento alla correttezza delle condotte processuali e ai tempi di definizione del giudizio"*, cfr. A.G. Pietrosanti, *Sulla violazione dei principi di chiarezza e sinteticità previsti dall'art. 3, comma 2, c.p.a.*, in *Foro amm. TAR* 2013, 3611. De Nictolis, *La sinteticità ....*, cit.

<sup>5</sup> Efficacemente De Stefano, *La sinteticità...*, cit, individua nella norma una vera e propria sanzione di *"esclusione dal thema decidendum (perfino esonerando il giudice dalla sua disamina e negando dall'ambito di impugnazione l'omessa disamina) ciò che eccede i limiti imposti dal decreto del presidente del Consiglio di Stato. Ciò che non è chiaro e sintetico non è giustiziabile; ciò che eccede i canoni di chiarezza e sinteticità è al di fuori della garanzia della giurisdizione"*.

<sup>6</sup> Si veda diffusamente De Nictolis: *La sinteticità*, cit..

Il requisito della sintesi degli atti processuali deve essere inteso come un canone che deve informare le modalità di scrittura degli atti, senza che la lunghezza contenuta vada a detrimento del diritto di difesa, né possa precludere l'esposizione esauriente dei fatti e delle argomentazioni.

Il Gruppo di lavoro sulla sinteticità degli atti processuali, istituito presso il Ministero della Giustizia, nella relazione finale del 1.12.2016, ha evidenziato tali principi, affermando che *“è la trattazione prolissa ad indebolire l'efficacia dell'atto (dato di comune esperienza, ad esempio, nelle impugnazioni): sicché adottare una dimensione adeguata significa rendere effettivo il diritto di difesa eliminando tutto ciò che è superfluo e, soprattutto, poco chiaro”*..... *“l'osservanza del dovere di sinteticità spetta, in egual misura, all'avvocato nella redazione degli atti di parte ed al giudice nella stesura dei provvedimenti, così come al pubblico ministero. Il primo dovrà, infatti, svolgere la difesa adottando uno schema sintetico nell'espone le ragioni a sostegno del suo assistito e nel contrastare gli argomenti della controparte, utilizzare un linguaggio chiaro ed evitare le ripetizioni; analogamente dovrà operare il rappresentante della parte pubblica. Il giudice dovrà redigere una sentenza chiara e sintetica, che dia conto dei processi logici che hanno condotto alla decisione, di modo che la stessa non possa che apparire come la necessaria conclusione dei presupposti da cui ha preso le mosse il processo: la descrizione del fatto, l'individuazione delle norme applicabili, la soluzione delle questioni che si pongono rispetto alla fattispecie concreta”*<sup>7</sup>.

### **3)La problematica della sinteticità degli atti nella giurisprudenza della Corte di Cassazione.**

La Corte di Cassazione in alcuni arresti nel recente passato ha affrontato la problematica della lunghezza eccessiva degli atti processuali sotto diversi profili connessi alla necessità di invertere il principio di ragionevole durata del processo e il dovere di leale collaborazione processuale tra le parti e tra quelle e il giudice.

La Corte, nel deliberare l'adozione del modello di motivazione semplificata nella decisione di alcuni ricorsi – modello sorto per far fronte ad esigenze organizzative miranti a dare una risposta all'arretrato della cassazione civile e a contenere i tempi di trattazione dei procedimenti entro termini di durata ragionevoli, nel rispetto del principio costituzionale stabilito dall'art. 111 Cost., ha affermato che *“La motivazione semplificata non è preclusa dalla particolare ampiezza degli atti di parte (111 pagine è la lunghezza del ricorso principale, il controricorso e ricorso incidentale raggiungono le 64 cartelle, e la memoria illustrativa, meramente iterativa del ricorso principale, è di 36 pagine), perché detta ampiezza - che certamente, pur non ponendo un problema di formale violazione delle prescrizioni formali dettate dall'art. 366 cod. proc. civ., non giova alla chiarezza di tali atti e concorre ad allontanare l'obiettivo di un processo celere, che esige da parte di tutti atti sintetici, redatti con stile asciutto e sobrio - non è affatto direttamente proporzionale alla complessità giuridica o all'importanza economica delle questioni veicolate, e si risolve soltanto in una inutile e disfunzionale sovrabbondanza, infarcita di continui e ripetuti assemblaggi e trascrizioni degli atti defensionali, delle sentenze dei gradi di merito, delle prove testimoniali, della consulenza tecnica e dei suoi allegati planimetrici”*<sup>8</sup>.

La necessità del simultaneus processus anche nel grado legittimità è stata ritenuta sussistente in presenza del *“frazionamento soggettivo delle azioni in giudizio, ravvisabile ove più soggetti promuovano contemporaneamente distinte cause di identico contenuto nei confronti dello stesso soggetto, con identico patrocinio legale, e quindi connesse per l'oggetto ed il titolo, devono essere riunite, e ove non vi provveda il giudice di primo grado, vi è tenuto in giudice dell'impugnazione, anche in sede di legittimità. L'inutile moltiplicazione delle azioni si configura come abuso del processo, idoneo a gravare lo Stato dell'aumento degli oneri processuali, avuto riguardo all'allungamento dei tempi processuali derivante dalla proliferazione non necessaria dei*

<sup>7</sup> Il testo integrale della Relazione è reperibile al seguente indirizzo web: <http://dl-iusondemand.s3.amazonaws.com/civileitprocedura/2016Sinteticita-atti---II-relazione-161201.pdf>.

<sup>8</sup> Cass. Sez. 2, Sentenza n. 11199 del 04/07/2012.

*procedimenti, e l'eventuale lievitazione dei costi a carico della parte soccombente, contrasta con l'inderogabile dovere di solidarietà, che responsabilizza il giudice e le parti alla luce dei principi del giusto processo ispirato al canone della ragionevole durata (art. 111 Cost., comma 2). Tale abuso non è sanzionabile con l'inammissibilità dei ricorsi, essendo illegittimo non lo strumento adottato ma la modalità della sua utilizzazione, imponendosi tuttavia, per quanto possibile, l'eliminazione degli effetti distorsivi che ne derivano”<sup>9</sup>.*

*Mentre, “Il mancato rispetto del dovere processuale della chiarezza e della sinteticità espositiva espone il ricorrente per cassazione al rischio di una declaratoria d'inammissibilità dell'impugnazione, in quanto esso collide con l'obiettivo di attribuire maggiore rilevanza allo scopo del processo, tendente ad una decisione di merito, al duplice fine di assicurare un'effettiva tutela del diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost., nell'ambito del rispetto dei principi del giusto processo di cui all'art. 111, comma secondo, Cost. e in coerenza con l'art. 6 CEDU, nonché di evitare di gravare sia lo Stato che le parti di oneri processuali superflui”<sup>10</sup>.*

Secondo la Corte di Cassazione, quindi, gli atti di parte redatti non rispettando il canone della sinteticità e della asciuttezza e chiarezza stilistica e che sono il frutto inutile, disfunzionale e sovrabbondante dell'assemblaggio di atti e documenti processuali configgono con l'obiettivo di garantire un processo celere e non rispettano il canone di lealtà processuale e sono pertanto sanzionabili con la declaratoria d'inammissibilità del gravame; mentre, l'abuso del processo è integrato dall'inutile moltiplicazione delle azioni proposte.

La Corte ha, di recente, fatto un ulteriore passo avanti sul cammino della resa in termini di effettività del canone di sinteticità e chiarezza degli atti processuali, sanzionando in termini di inammissibilità un ricorso perché non conteneva *“come prescritto a pena di inammissibilità dall'articolo 366 n. 3 c.p.c. - la esposizione sommaria dei fatti della causa”<sup>11</sup>.*

In particolare, l'esposizione dei fatti di causa era integrata dalla trascrizione dell'atto di appello per 40 delle 41 pagine nelle quali era svolta.

Mentre, i motivi di ricorso erano 18, dei quali cinque riferiti al n. 4 dell'articolo 360 c.p.c. e gli altri riferiti ai nn. 3 e 5 dello stesso articolo, e occupavano *“191 pagine (facendo ascendere il numero delle pagine complessive dell'atto di impugnazione, compreso il sommario e l'indice, a 251)”* ed erano redatti *“con una alluvionale riproposizione di stralci di atti processuali e documenti, con la quale in sostanza il ricorrente pretende di riversare in sede di legittimità il contenuto dei gradi di merito del presente giudizio, nonché di altri giudizi, civili e penali, tra le stesse parti”*.

Tali modalità redazionali, secondo la Corte, non consentivano di ritenere che il ricorrente avesse esposto sommariamente i fatti di causa, che *“dovrebbero essere ricostruiti dalla Corte di cassazione mediante la lettura di decine e decine di pagine di trascrizione di atti del giudizio di merito e di altri giudizi”*.

Con la conseguenza che, pur premesso il rilievo dell'assenza nell'ordinamento processualcivilistico di *“una esplicita sanzione normativa della prolissità e oscurità degli atti di parte, sia in generale ..... sia con specifico riferimento al ricorso per cassazione”* così come *“della previsione di un potere della Corte di cassazione di fissare essa stessa i limiti dimensionali degli atti di parte nel giudizio di legittimità”*, e quindi dell'impraticabilità della sanzione dalla inammissibilità per l'irragionevole estensione del ricorso per cassazione, la Corte ha ritenuto che, nella specie, alla violazione del principio di sinteticità dovesse conseguire una declaratoria d'inammissibilità dell'impugnazione, in quanto detta violazione si risolve nel *“pregiudizio della intelligibilità delle questioni sottoposte all'esame della Corte, rendendo oscura l'esposizione dei fatti di causa e confuse le censure mosse alla sentenza gravata e quindi, in definitiva, ridondando nella violazione delle prescrizioni, queste sì assistite da una sanzione testuale di inammissibilità, di cui ai nn. 3 e 4 dell'articolo 366 cpc.”<sup>12</sup>.*

<sup>9</sup> Cass. Sez. 1, Sentenza n. 9488 del 30/04/2014.

<sup>10</sup> Cass. Sez. L, Sentenza n. 17698 del 06/08/2014.

<sup>11</sup> Cass. Sez. 2, Sentenza n. 21297 del 20/10/2016.

<sup>12</sup> La sentenza è stata favorevolmente commentata da De Stefano, *La sinteticità...*, cit, secondo il quale *“il principio di*

A tali statuizioni, la Corte accompagna anche il rilievo che *“l’auspicabile obbiettivo di un processo (anche) di legittimità introdotto da atti chiari e sintetici, che deducano con immediatezza e nitore concettuale tutto quello che serve per decidere e solo quello che serve per decidere, non può esser raggiunto, a legislazione invariata, senza il volontario coinvolgimento dell’Avvocatura, perseguibile con tecniche di soft law e fondato sull’utilità che ciascun attore del processo può trarre dalla modifica delle proprie abitudini professionali”*.

#### **4) Processo tributario e sinteticità degli atti processuali.**

Nel processo tributario, come nel processo civile, il requisito della sinteticità degli atti processuali è un elemento che è oggetto di diverse previsioni, anche se non è, allo stato della legislazione, oggetto di una norma di portata generale.

Ed invero, l’articolo 36 del D. Lgs n. 546/92 prescrive che la sentenza deve contenere la concisa esposizione dello svolgimento del processo e la succinta esposizione dei motivi in fatto e diritto. Tale norma richiama il requisito della sintesi nelle modalità di redazione dei provvedimenti del giudice e trova sua integrazione, in forza del rinvio di cui al secondo comma, dell’art. 1 del D.Lgs. n. 546/92, nell’art. 132, comma 2, n. 4, c.p.c., che esclude la necessità che la sentenza contenga una parte specificamente dedicata all’esposizione dello svolgimento del processo, preliminare all’enunciazione dei motivi della decisione, e nell’art. 118 disp. att. cpc, laddove prevede che *“la motivazione della sentenza di cui all’art. 132, c. 2, n. 4, del codice consiste nella succinta esposizione dei fatti rilevanti della causa e delle ragioni giuridiche della decisione, anche con riferimento a precedenti conformi”* (comma 1, 18 come modificato dall’art. 53 della citata legge n. 69 del 2009), e che *“debbono essere esposte concisamente e in ordine le questioni discusse e decise dal collegio ed indicati le norme di legge e i principi di diritto applicati”* (comma 2) e che *“In ogni caso deve essere omessa ogni citazione di autori giuridici”* (comma 3).

Mentre, in assenza di norme specifiche nel processo tributario, soccorrono le norme processualciviltistiche, in quanto non incompatibili, avuto riguardo alle seguenti fattispecie: l’art. 134 laddove stabilisce che l’ordinanza è *“succintamente”* motivata e l’art. 135 in punto previsione che il decreto *“non è motivato, salvo che la motivazione sia prescritta espressamente dalla legge”*.

Mentre, l’art. 348-ter, che prevede che, nel caso in cui dichiararsi inammissibile l’appello ai sensi dell’art. 348-bis, il giudice pronuncia 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”* non trova ingresso nel processo tributario in virtù di una espressa clausola di esclusione contenuta nell’art. 54, c. 3 bis del d.l. 83/2012, in forza della quale *“Le disposizioni di cui al presente articolo non si applicano al processo tributario di cui al decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546”*.

Anche nel giudizio di cassazione sono validi i principi generali contenuti nelle norme suesposte, con la precisazione che le modifiche apportate dal D. L. n. 168/16, convertito in Legge n. 197/16, rappresentano una vera rivoluzione copernicana del giudizio civile di legittimità: il cui impianto di fondo si connota dalla distinzione tra giudizi che hanno valenza nomofilattica, destinati alla trattazione in pubblica udienza, e giudizi privi di tale carattere destinati alla trattazione in camera di consiglio di regola senza la partecipazione delle parti. Tale rito camerale diviene la regola e l’udienza pubblica viene riservata alle fattispecie aventi ad oggetto questioni di diritto di particolare rilevanza. L’inversione del rapporto regola-eccezione comporta, quale conseguenza, con riferimento ai provvedimenti, che la decisione con ordinanza (propria del rito camerale) diviene la regola rispetto alla decisione con sentenza, e a ciò consegue necessariamente anche che la sinteticità,

---

*sinteticità e chiarezza del ricorso per cassazione bene può ricavarsi da una lettura, se del caso costituzionalmente e “convenzionalmente” orientata, dei nn. 3 o – all’occorrenza – 4 del primo comma dell’art. 366 c.p.c., in quanto la sua violazione rende ingiustamente malagevole o perfino impossibile l’immediata comprensione dell’atto difensivo di impugnazione e delle sue ragioni; di conseguenza, la sua violazione ostacola o pregiudica il giudizio di legittimità, così compromettendo ad un tempo il diritto di difesa della controparte e la buona amministrazione della Giustizia, sì da impedire il perseguimento del giusto processo e violare i principi consacrati negli artt. 24 e 111 Cost. e nell’art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell’Uomo, come interpretato dalla Corte di Strasburgo”*.

prevista per le ordinanze dall'art. 134 cpc, rappresenterà nel futuro la stella polare dei provvedimenti della Corte di Cassazione.

### **5) I provvedimenti del giudice - La sentenza.**

Il canone della sinteticità dei provvedimenti giurisdizionale ha bisogno che vengano individuati dei criteri che lo declinino mediante schemi e tecniche di redazione diversi a seconda del diverso provvedimento e tenuto conto degli obiettivi, principi e caratteristiche dello stesso.

Con riferimento alla sentenza nel processo tributario tale canone deve contenere:

in premessa il riferimento sintetico all'atto impugnato, all'oggetto dello stesso, alle imposte alle quali si riferisce e all'ammontare del tributo al netto degli interessi e delle eventuali sanzioni irrogate con l'atto impugnato ovvero, in caso di controversie relative esclusivamente alle irrogazioni di sanzioni, la somma di queste;

la descrizione della vicenda processuale, possibilmente articolata in paragrafi numerati, avuto riguardo all'indicazione sintetica: dei fatti rilevanti, delle sole domande ed eccezioni rilevanti, del solo nucleo principale e rilevante della decisione di primo grado, dei motivi di appello "principale" e "incidentale" rappresentati solo sinteticamente nel loro contenuto, seguendo la successione indicata dall'appellante, e solo se rilevanti e utili ai fini della decisione;

la motivazione, anch'essa articolata in paragrafi numerati progressivamente, deve porre in luce immediatamente e con chiarezza prima le questioni di rito e poi quelle di merito; deve affrontare i motivi di impugnazione, nella successione ritenuta dal Collegio rilevante sul piano logico e della decisione, anche previo accorpamento delle censure e anche mediante ricorso al rinvio per relationem agli atti di parte o alla sentenza di primo grado, purchè sia reso comunque intellegibile il percorso argomentativo seguito. L'esame di merito, ove non ritenuti sussistenti motivi formali dirimenti, che quindi possono essere ritenuti assorbiti o meramente indicati, va privilegiata, anche ricorrendo al criterio della cosiddetta "*ragione più liquida*", esaminando cioè quel motivo che sia di per sé suscettibile di assicurare la definizione del giudizio. Analogamente, non è necessario esaminare i "motivi" che il collegio ritenga comunque "assorbiti" in quanto incompatibili sul piano logico con il percorso decisorio già svolto (nel qual caso il collegio si limiterà a darne atto). La sentenza è opportuno sia corredata dai riferimenti giurisprudenziali che risultino necessari e funzionali alla decisione della questione trattata.

### **6) I provvedimenti del giudice – Il decreto e l'ordinanza.**

Nel processo tributario la forma del decreto e dell'ordinanza vengono in rilievo, innanzitutto, nei procedimenti per la sospensione dell'atto impugnato di cui all'art. 47 del D. Lgs. n. 546/92, che il ricorrente ha facoltà di chiedere alla Commissione tributaria competente mediante la proposizione di un'apposita istanza, qualora ritenga che dall'atto gli possa derivare un danno grave e irreparabile.

In caso di eccezionale urgenza, la decisione è assunta provvisoriamente dal Presidente, previa delibazione del merito, con decreto motivato fino alla pronuncia del collegio. Il Collegio, sentite le parti in camera di consiglio e delibato il merito, provvede con ordinanza motivata non impugnabile.

Nei gradi successivi al primo, a seguito della riforma operata con il D. Lgs. n. 156/15, l'appellante può chiedere, ai sensi dell'art. 52 D. Lgs. n. 546/92, alla C.T.R. di sospendere in tutto o in parte l'esecutività della sentenza impugnata, se sussistono gravi e fondati motivi.

Inoltre, la parte che ha proposto ricorso per cassazione può chiedere, ai sensi dell'art. 62 bis, alla Commissione che ha pronunciato la sentenza impugnata di sospenderne in tutto o in parte l'esecutività, per evitare che si verifichi un danno grave e irreparabile.

La decisione sulle istanza suindicate può essere assunta, in presenza di un caso di eccezionale urgenza, previa delibazione del merito, dal Presidente con Decreto motivato che dispone la sospensione dell'esecutività della sentenza sino alla pronuncia del collegio.

Il Collegio, sentite le parti in camera di consiglio, provvede con ordinanza motivata.

In pendenza del giudizio di revocazione, la richiesta va rivolta alla C.T. presso cui pende tale giudizio.

Quando il giudizio è in materia di sanzioni tributarie, la sospensione può essere disposta dalla Commissione tributaria regionale, che deve necessariamente concederla se il contribuente produce un' idonea garanzia, anche a mezzo fideiussione bancaria o assicurativa

La decisione sulle istanze di sospensiva suindicate, quale mero giudizio prognostico sommariamente assunto sulla sussistenza del periculum e/o del fumus, non può che apparire, morfologicamente, nel caso della forma del Decreto, con motivazione per relationem alla sussistenza del caso di eccezionale urgenza e del periculum. Infatti, la motivazione del decreto non deve essere ampia come quella della sentenza, né succinta, come quella dell'ordinanza, ma può ben essere sommaria, nel senso che il giudice, senza ritrascriverli nel decreto, può limitarsi ad indicare i soli elementi che fondano la decisione adottata<sup>13</sup>.

Mentre, la forma ordinanza avrà quale paradigma quello del provvedimento sinteticamente argomentato, secondo lo schema della motivazione "succinta". In questo caso, la struttura motivazionale deve essere congegnata in base in base a modelli flessibili al fine di adeguare il testo del provvedimento alle esigenze del caso. Le argomentazioni dovranno essere le più concise possibili, senza, quindi, necessità di scendere in approfondimenti giuridici e/o fattuali. In tale ottica, occorre dare ampio spazio al rinvio *per relationem* agli atti di parte e alla sentenza della quale si chiede la sospensione, sia per ciò che concerne l'esposizione dei fatti di causa, sia per l'individuazione dei motivi di doglianza, ovvero per la condivisione dei momenti decisionali riferiti ai requisiti di legge oggetto del giudizio di sospensione dell'atto o della sentenza (periculum e/o fumus), facendo in modo che le ragioni della decisione siano, in ogni caso, attribuibili all'organo giudicante e risultino in modo chiaro, univoco ed esaustivo<sup>14</sup>.

### 7) *Gli atti di parte.*

La redazione degli atti delle parti in maniera sintetica è ormai ritenuta un elemento fondamentale per un corretto svolgimento dell'attività giudiziaria secondo i principi del giusto processo e al fine di garantirne la ragionevole durata.

Il Gruppo di lavoro sulla sinteticità degli atti processuali istituito presso il Ministero della Giustizia nella relazione del 1.12.2016 evidenzia che "*atti processuali sovrabbondanti contribuiscono, infatti, a determinare un allungamento dei tempi tecnici del processo, in violazione del principio del giusto processo, sancito dall'articolo 111 della Costituzione. Un processo, infatti, per poter essere definito giusto, non può che svolgersi in tempi ragionevolmente contenuti. L'eccessiva lunghezza degli atti processuali danneggia, in primo luogo, la parte che ha ragione: essa, nel ritardo, vede lesa il proprio diritto di difesa (garantito mediante l'art. 24 della Costituzione e tutelato, in quanto inviolabile, dall'art. 2 nella forma più ampia). Ma danneggiata è anche – indirettamente – la collettività, poiché la giurisdizione è risorsa limitata della quale occorre razionalizzare l'impiego*". La "*irragionevole lunghezza*" degli atti di parte di manifesta sempre più di frequente nella prassi in atti che ripetono lo stesso concetto più di una volta, ancorché con espressioni diverse; che si dilungano a riportare interi brani di giurisprudenza o dottrina non necessari ovvero nella ricostruzione teorica di istituti non necessaria per la soluzione della questione controversa; che propongono un numero elevato di motivi di ricorso palesemente infondati o inammissibili; che abusano della funzione di c.d. "copia e incolla" applicata ad atti già necessariamente presenti nel fascicolo<sup>15</sup>; risultano redatti con una alluvionale riproposizione di stralci di atti processuali e documenti<sup>16</sup>.

Il sempre maggiore sovradimensionamento degli atti difensivi consegue, oltre alle ragioni già indicate, anche alla ragionevole preoccupazione dei difensori di non incorrere nelle censure di inammissibilità per difetto di autosufficienza. Con la conseguenza che una soluzione definitiva al problema del sovradimensionamento degli atti di parte dovrà essere preceduta anche da una

<sup>13</sup> Cass. sez. 6, sentenza n. 21800 del 24/9/2013.

<sup>14</sup> Cass. sez. 2, sentenza n. 18754 del 23/9/2016.

<sup>15</sup> Così De Nictolis, *La sinteticità, cit.*

<sup>16</sup> Cass. Sez. 2, Sentenza n. 21297 del 20/10/2016.

migliore definizione in sede giurisprudenziale dei limiti del concetto di autosufficienza, avuto riguardo all'affermazione chiara in sede di legittimità che il ricorso in appello o per cassazione sono assistiti dal requisito di autosufficienza anche quando riportano solo per riassunto del loro contenuto i passi del ricorso introduttivo con i quali la questione controversa è stata dedotta in giudizio e quelli dell'atto d'appello con cui le censure ritenute inammissibili per la loro novità sono state formulate.

A tale scopo, il protocollo d'intesa tra la Cassazione e il C.N.F. del 17.12.2015 costituisce punto di riferimento importante, laddove stabilisce che *“il rispetto del principio di autosufficienza non comporta un onere di trascrizione integrale nel ricorso e nel controricorso di atti o documenti ai quali negli stessi venga fatto riferimento. Il sunnominato principio deve ritenersi rispettato, anche per i ricorsi di competenza della Sezione tributaria, quando: 1) ciascun motivo articolato nel ricorso risponda ai criteri di specificità imposti dal codice di rito; 2) nel testo di ciascun motivo che lo richieda sia indicato l'atto, il documento, il contratto o l'accordo collettivo su cui si fonda il motivo stesso (art. 366, c. 1, n. 6), cod. proc. civ.), con la specifica indicazione del luogo (punto) dell'atto, del documento, del contratto o dell'accordo collettivo al quale ci si riferisce; 3) nel testo di ciascun motivo che lo richieda siano indicati il tempo (atto di citazione o ricorso originario, costituzione in giudizio, memorie difensive, ecc.) del deposito dell'atto, del documento, del contratto o dell'accordo collettivo e la fase (primo grado, secondo grado, ecc.) in cui esso è avvenuto; 4) siano allegati al ricorso (in apposito fascicoletto, che va pertanto ad aggiungersi all'allegazione del fascicolo di parte relativo ai precedenti gradi del giudizio) ai sensi dell'art. 369, secondo comma, n. 4, cod. proc. civ., gli atti, i documenti, il contratto o l'accordo collettivo ai quali si sia fatto riferimento nel ricorso e nel controricorso”*.

Nel processo civile e tributario, come sopra evidenziato, la sinteticità degli atti processuali di parte non è fatta oggetto di una enunciazione specifica di carattere generale, come nel processo amministrativo.

Il disegno di legge n. 2953/2016 (Delega al Governo recante disposizioni per l'efficienza del processo civile) prevede, al suo interno, l'introduzione del *“principio di sinteticità degli atti di parte e del giudice, da attuarsi anche nell'ambito della tecnica di redazione e della misura quantitativa degli atti stessi”*. Tale norma va valutata positivamente, poiché agevolerà, da una parte, lo studio e l'esame degli atti difensivi delle parti e potrà, dall'altra, anche contribuire a ridurre i tempi di redazione dei provvedimenti giudiziari; trattasi, dunque, di un adeguamento normativo alle mutate esigenze conseguenti all'implementazione del processo telematico, che non è compatibile con la proliferazione degli scritti difensivi, ed agli approdi normativi cui si è pervenuti nell'analogo settore della disciplina del processo amministrativo telematico con l'art. 13 ter delle norme di attuazione del codice del processo amministrativo, introdotto con la recente legge n. 197/2016.

De iure condito, nel codice di procedura civile si rinvenivano norme che richiamano la concisione e la sinteticità degli atti processuali di parte, quali, in generale, le previsioni in tema di obbligatorietà del deposito telematico degli atti processuali civili (art. 16-bis, comma 9-octies, decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221) prescrivono la redazione in forma sintetica anche degli atti di parte. Oltre alle norme suindicate, vengono in proskenio le norme che nel giudizio di legittimità contengono un richiamo alla sinteticità degli atti rivolto alle parti: l'art. 363 cpc (principio di diritto nell'interesse della legge) prevede che la richiesta del Procuratore Generale deve contenere una sintetica esposizione del fatto e delle ragioni di diritto; l'art. 366 prescrive che il contenuto del ricorso deve avere l'esposizione sommaria dei fatti.

Mentre, non vi sono norme che danno un contenuto quantitativo al principio di sinteticità, fissando precisi limiti dimensionali massimi degli atti processuali; né di conseguenza norme che sanzionano la violazione di tali limiti.

Sotto il profilo delle conseguenze della violazione del principio di sinteticità e chiarezza degli atti di parte, costituisce riflessione abbastanza condivisa quella scaturita dal confronto in sede di Gruppo di lavoro ministeriale secondo cui *“si è compiuta la scelta di escludere ipotesi di inammissibilità ed*



*anche di diniego dell'esame delle parti dell'atto che risultino in esubero, ritenendosi sanzione adeguata quella operante sul piano delle spese”.*

Anche se tale conclusione si presta ad alcune obiezioni. Da una parte, in termini generali, che alla violazione dei canoni di sinteticità e chiarezza degli atti processuali potrebbe non sempre accompagnarsi la soccombenza nei confronti della controparte e che detta violazione danneggia il sistema e tutte le parti processuali<sup>17</sup>; mentre, dall'altra, sul piano interpretativo potrebbe non venire in rilievo solo una decisione sanzionatoria, conseguente alla stesura di un atto eccessivamente lungo, della condanna alle spese ex artt. 92, primo comma, o 96 cpc; ma il rilievo opposto, a fini di incentivazione e con maggiori margini di efficacia, che la parte soccombente nel redarre gli atti processuali ha rispettato il principio di sinteticità, così integrando l'ipotesi prevista dall'art. 92, secondo comma, cpc di eccezionali ragioni che giustificano la compensazione delle spese di giudizio.

### **8) Conclusioni.**

Il processo tributario, al pari di quello civile, ha bisogno che la chiarezza e la sinteticità degli atti di parte e del giudice diventino denominatore comune di ogni vicenda processuale.

Tale compito è già attuale e non può essere rinviato in attesa di interventi legislativi, con la conseguenza che tutti gli operatori devono farvi fronte con uno sforzo condiviso e nelle forme che consentano il massimo coinvolgimento di tutti nel rispetto dei ruoli di ognuno<sup>18</sup>.

I meccanismi attraverso i quali il principio di sinteticità deve essere tradotto nel processo tributario, vanno individuati in tecniche di soft law, la cui osservanza è di tipo spontaneo e volontaristico, quali i protocolli processuali condivisi da tutti gli attori processuali – avvocati, commercialisti, Agenzia delle Entrate, altri enti impositori e Commissioni Tributarie, tale esigenza è condivisa anche dalla Corte di Cassazione<sup>19</sup>.

I Protocolli potrebbero individuare delle “prassi virtuose” in materia di redazione degli atti, mediante la definizione di prassi autoregolamentate in forza di interpretazioni condivise delle regole del processo ovvero l'adozione di formulari sintetici degli atti processuali.

A tal fine potrebbe essere utile e proficua l'iniziativa di istituire, basandosi sulla positiva esperienza degli Uffici per il Massimario costituiti nelle Commissioni regionali, presso il Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria, un tavolo unico nazionale per la creazione di un protocollo nazionale al fine di integrare, anche nel processo tributario, il principio di sinteticità e chiarezza degli atti processuali.

Con la consapevolezza che, se questo percorso virtuoso verrà intrapreso e portato a termine, il “giusto processo tributario” farà un passo avanti sulla strada dell'effettività, impedendo la violazione dei principi consacrati negli artt. 24 e 111 Cost. e nell'art. 6 della Convenzione Europea dei diritti dell'Uomo, come interpretato dalla Corte di Strasburgo<sup>20</sup>; mentre, aumenterà l'impegno richiesto a noi singoli operatori del processo, perché scrivere poco richiede più tempo che scrivere molto<sup>21</sup>.

*dott. Lanfranco Tenaglia*

*magistrato – presidente della seconda sezione della Commissione Tributaria Regionale di Venezia*

<sup>17</sup> Così De Stefano, *La sinteticità*, cit..

<sup>18</sup> Nello stesso senso De Stefano, *La sinteticità*, cit..

<sup>19</sup> In motivazione Cass. Sez. 2, Sentenza n. 21297 del 20/10/2016.

<sup>20</sup> Si vedano per il giudizio di legittimità le conclusioni di De Stefano, *La sinteticità*, cit..

<sup>21</sup> Molto efficacemente De Nictolis, *La sinteticità*, cit., richiama una citazione di Pascal, il quale, nell'inviare una lettera a un amico, si scusava di essere stato prolisso e scriveva: “*Ho fatto questa lettera più lunga solo perché non ho avuto tempo di farla più corta*” (B. PASCAL, *Lettres Provinciales*, 1656, n. 16: “*Je n'ai fait celle-ci plus longue parce que je n'ai pas eu le loisir de la faire plus courte*”).