

RIFLESSIONI SUI PRINCIPI GENERALI ESPLICITI E IMPLICITI DEL CODICE DELLA GIUSTIZIA CONTABILE

di Vito Tenore (*)

Abstract: Lo studio analizza i principi generali espliciti (artt. 2-5: effettività, concentrazione, parità delle parti, contraddittorio, ragionevole durata del processo, motivazione chiara e sintetica) e impliciti (indipendenza e imparzialità del giudice, garanzia della pubblicità del procedimento, divieto di abuso del processo, principio di non contestazione, principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato, diritto al rispetto della funzione nomofilattica delle Sezioni riunite e diritto ad una decisione umana) del codice della giustizia contabile (d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174). Tali principi generali rappresentano la chiave di lettura dell'intero articolato normativo, fatto di regole contenute nei vari articoli del codice. Lo studio, attraverso ampi richiami giurisprudenziali e dottrinali e comparazioni ad altri regimi processuali (nazionali ed eurounitari), offre al lettore un quadro aggiornato dei canoni fondanti del processo contabile per una sua più completa e profonda comprensione.

The study analyzes the explicit general principles (articles 2-5: effectiveness, concentration, equality of the parties, adversarial procedure, reasonable duration of the process, clear and concise reasoning) and implicit principles (independence and impartiality of the judge, guarantee of the publicity of the proceedings, prohibition of abuse of process, principle of non-contestation, principle of correspondence between what is requested and what is pronounced, right to respect the nomophilactic function of the Joint Sections of the Court of Auditors, and the right to a human decision) of the Accounting Justice Code (Legislative Decree of August 26, 2016, No. 174) in Italy. These general principles serve as the key to understanding the entire legislative framework, consisting of rules found in various articles of the code. Through extensive references to jurisprudence and doctrine and comparisons with other procedural systems (national and European), the study provides the reader with an updated overview of the fundamental canons of the accounting process for a more complete and profound understanding.

Sommario: 1. *I principi generali espliciti e impliciti del codice.* – 2. *Il codificato principio di effettività della tutela giurisdizionale.* – 3. *Il codificato principio di concentrazione.* – 4. *Il codificato principio del giusto processo.* – 5. *Il codificato principio del contraddittorio e della parità delle parti.* – 6. *Il codificato principio di ragionevole durata del processo.* – 7. *Il codificato principio di motivazione degli atti.* – 8. *Il codificato principio di chiarezza degli atti.* – 9. *Il codificato principio di sinteticità degli atti.* – 10. *I principi generali impliciti contenuti nel c.g.c.: A) indipendenza e imparzialità del giudice; B) garanzia della pubblicità del procedimento; C) divieto di abuso del processo; D) principio di non contestazione; E) principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato; F) diritto al rispetto della funzione nomofilattica delle Sezioni riunite; G) diritto ad una decisione umana.*

1. *I principi generali espliciti e impliciti del codice*

Sempre più spesso negli ultimi anni le encomiabili codificazioni partorite dal legislatore (si pensi al d.lgs. n. 104 del 2010 sul processo amministrativo o al d.lgs. n. 36 del 2023 sui contratti pubblici) vedono enunciati, tra i primi articoli, dei *principi generali*, che rappresentano la chiave di lettura dell'intero articolato normativo fatto di *regole* contenute nei vari articoli del codice.

I principi giuridici si distinguono, come è noto, dalle regole. *Le regole* sono norme idonee a guidare il comportamento umano (e dunque quello del giudice, delle parti, dei loro difensori e degli ausiliari del giudice e delle parti) nel caso concreto (e dunque nello specifico giudizio). Invece, *i principi* (che appartengono pur sempre alle fonti del diritto e la cui attuazione concerne il processo di produzione giuridica) enunciano una clausola generica e inclusiva nella quale viene indicato l'obbiettivo da perseguire, e la loro applicazione non è diretta. La loro applicazione implica difatti la deduzione da essi, sulla scorta di un'attività ermeneutica, di una regola da applicare al caso concreto. Applicare un principio non significa risolvere un caso, ovvero sussumere un caso in una fattispecie astratta, bensì formulare una regola sulla scorta della quale risolvere il caso sottoposto all'interprete.

Il codice della giustizia contabile (d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174), come tutti i codici processuali, è composto essenzialmente da *regole* immediatamente applicabili al caso concreto, ma le stesse sono precedute, negli articoli dal 2 al 5, come nell'omologo codice del processo amministrativo (d.lgs. n. 104 del 2010), dai *principi generali* del processo contabile, ovvero da alcuni canoni basilari alla cui stregua vanno lette tutte le regole codicistiche contenute nei successivi articoli. Del resto, le norme (ovvero le regole) vivono nella loro fase applicativa, che ne postula una esegesi anche alla luce dei principi generali dell'ordinamento. Anzi sono proprio i principi generali, non necessariamente

(*) V. Tenore è presidente di sezione della Corte dei conti, professore presso la Sna e docente titolare-decano presso la Scuola di perfezionamento delle Forze di polizia.

scritti e spesso impliciti, che servono a garantire all'ordinamento la necessaria dialettica tra testi normativi statici e contesto dinamico di applicazione.

Alcuni principi vengono testualmente esplicitati (effettività, concentrazione, parità delle parti, contraddittorio, ragionevole durata, motivazione chiara e sintetica, libertà delle forme: artt. 2-5, 32 c.g.c.), mentre altri principi, seppur formalmente assenti, sono presenti in modo implicito e immanente nel sistema, quali criteri-guida desumibili da una complessiva lettura del d.lgs. n. 174 del 2016, o quali principi generali del diritto di fonte costituzionale o eurolunitaria, anche in virtù del richiamo operato dall'art. 7 c.g.c. ai canoni fondanti del rito processuale civile (1): si pensi al principio di indipendenza e imparzialità del giudice, di garanzia della pubblicità del procedimento, di divieto di abuso del processo, di non contestazione, di corrispondenza tra chiesto e pronunciato, di rispetto della funzione nomofilattica delle Sezioni riunite (art. 117 c.g.c.), del diritto ad una decisione umana. Questi principi "impliciti" verranno analizzati nel successivo par. 10.

Del resto, con l'art. 111 Cost. (2), a cui si ispira il codice della giustizia contabile recependolo all'art. 4, la formula del *giusto processo* è destinata a funzionare come norma di apertura del sistema delle garanzie costituzionali, come una sorta di "recettore-trasformatore" idoneo ad elevare al rango costituzionale valori non espressamente costituzionalizzati o garanzie riconosciute dal diritto europeo e dalla Cedu ed elaborate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. Difatti, anche la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (Cedu) ha introdotto principi processuali a cui attenersi per il giudice nazionale quale parametro interposto del giudizio di costituzionalità: la Cedu, pur rimanendo subcostituzionale, è ormai canone interposto atto ad integrare precetti costituzionali ex art. 117 Cost. (3), imponendo al giudice di valutarla come canone di riferimento, con possibilità di sollevare questioni di costituzionalità in riferimento all'art. 117 Cost. in caso di contrasto tra norma interna e norma convenzionale interposta.

Secondo la Consulta, il legislatore gode, nella conformazione degli istituti processuali, e dunque anche di quelli delineati dal codice del processo contabile in attuazione dell'art. 111 Cost. e della normativa eurolunitaria, di ampia discrezionalità, incontrando il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute (4). Tale giudizio va svolto ponderando la proporzionalità dei mezzi scelti dal legislatore nella sua discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare.

2. Il codificato principio di effettività della tutela giurisdizionale

Il principio di effettività assume un rilievo centrale nel sistema processuale nazionale e sovranazionale.

Prima della espressa codificazione nell'art. 2 c.g.c. (5), il principio di effettività era rimesso alla sensibilità del giudice nazionale, mentre oggi rappresenta un criterio-guida, dal quale trarre indici interpretativi validi non solo per il singolo caso di volta in volta oggetto di giudizio, ma dotati di valenza generale e utili ad indirizzare anche l'applicazione di altre norme del codice.

Nel processo innanzi al g.a. (6), più che in quello contabile, la giurisprudenza è ricca di casi in cui il principio di effettività è stato utilizzato come strumento di estensione della tutela ad aree o questioni per le quali il giudice non disponeva di una norma positiva di specie, e tale tendenza si è andata rafforzando via via che il diritto europeo ha sta-

(1) Sui principi basilici del diritto processuale civile è sufficiente il rinvio alla più accreditata manualistica: F.P. Luiso, *Il nuovo processo civile. Commentario breve agli articoli riformati del codice di procedura civile*, Milano, Giuffrè, 2023; C. Mandrioli, A. Carratta *Corso di diritto processuale civile*, vol. II, *Il processo di cognizione*, Torino, Giappichelli, 2023, 19^a ed.; G. Balena, *Istituzioni di diritto processuale civile*, vol. III, Bari, Cacucci, 2023; F. Carpi, V. Colesanti, M. Taruffo, *Commentario breve al codice di procedura civile*, Padova, Cedam, 2022; N. Picardi, R. Vaccarella (a cura di), *Codice di procedura civile*, t. I, Milano, Giuffrè, 2021; S. Chiarloni (a cura di), *Commentario del codice di procedura civile*, Bologna, Zanichelli, 2017; L.P. Comoglio *et al.*, *Commentario del codice di procedura civile*, Torino, Utet, 2014; C. Consolo, *Codice di procedura civile. Commentario*, Milano, Ipsoa, 2018; A. Proto Pisani, *Lezioni di diritto processuale civile*, Napoli, Jovene, 2006; I. Andolina, G. Vignera, *I fondamenti costituzionali della giustizia civile. Il modello costituzionale del processo civile italiano*, Torino, Giappichelli, 1997.

(2) Sull'art. 111 Cost. la produzione scientifica è poderosa. Da ultimo e senza pretesa di esaustività: R. Giordano, *Il giusto processo e la sua ragionevole durata*, in L. Delli Priscoli, *La Costituzione vivente*, Milano, Giuffrè, 2023, 1653; A. Manzione, *Il giusto processo*, in A. Canale, F. Freni, M. Smirolfo (a cura di), *Il nuovo processo davanti alla Corte dei conti*, Milano, Giuffrè, 2021, 97; R. Pepe, *Il diritto di difesa tra vecchio e nuovo processo contabile*, Padova, Cedam, 2020; S. Bartole, R. Bin, *Sub art.111*, in Id., *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008.

(3) Corte cost. nn. 348 e 349/2007; n. 49/2015: In dottrina, v. F. Lisena, *Organizzazione dello Stato: CEDU e ordinamento italiano*, in <www.treccani.it>.

(4) *Ex pluribus*, Corte cost. 15 novembre 2022, n. 230; 18 ottobre 2022, n. 203; 14 luglio 2022, n. 177; 26 novembre 2020, n. 253; 30 aprile 2015, n. 71.

(5) Sul tema, v. l'analisi di tale articolo in V. Tenore (a cura di), *Commentario al codice di giustizia contabile*, Napoli, Esi, 2024, in corso di pubblicazione.

(6) Sul tema, M.A. Sandulli, *Il giudizio amministrativo. Principi e regole*, Milano, Giuffrè, 2024; R. De Nictolis, *Codice del processo amministrativo commentato*, Milano, Ipsoa, 2023; G. Falcon, F. Cortese, B. Marchetti, *Commentario breve al codice del processo amministrativo*, Padova, Cedam, 2021; G.P. Cirillo, *Diritto processuale amministrativo*, Torino, Utet, 2018; G. Morbidelli (a cura di), *Codice della giustizia amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2015; R. Chieppa, *Codice amministrativo annotato con la giurisprudenza*, Milano, Giuffrè, 2015; M.A. Sandulli, *Il nuovo processo amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2013; F. Freni, F. De Luca, *Effettività della tutela e giusto processo amministrativo*, Roma, Dike, 2011, ma anche in <www.giustamm.it>, con vasta bibliografia e giurisprudenza.

bilito un nesso sempre più stretto fra la propria effettività e l'effettività della tutela giurisdizionale contro gli atti degli Stati e delle amministrazioni nazionali.

Esso ha come destinatari sia il legislatore, il quale di tale principio deve tener conto nell'approntare gli strumenti di tutela azionabili dal soggetto che abbia subito la lesione di una posizione giuridica soggettiva riconosciutagli dall'ordinamento, sia il giudice, il quale nell'esercizio della funzione giurisdizionale deve lasciarsi orientare da tale principio al fine di fornire al soggetto la tutela più ampia e soddisfacente delle sue ragioni. Il principio di effettività è enunciato anche dall'art. 1 c.p.a. (d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104), che affida alla giurisdizione amministrativa l'obiettivo di assicurare una tutela piena ed effettiva secondo i principi della Costituzione e del diritto europeo.

Nella Costituzione, l'effettività della tutela giurisdizionale ha fondamento *in primis* nell'art. 24, che, nell'enunciare il diritto di azione, riconosce pari dignità e meritevolezza di tutela ai diritti soggettivi e agli interessi legittimi, dettando un precetto di effettività e pienezza della tutela in relazione ad entrambe le situazioni giuridiche soggettive, senza possibilità alcuna di discriminazione; con specifico riferimento agli atti della p.a., il principio di effettività e pienezza di tutela trova poi fondamento nell'art. 113 Cost., che ammette sempre la tutela giurisdizionale avverso gli stessi ed esclude che la stessa possa essere sottoposta a limiti di qualsiasi sorta; per i giudizi contabili il referente costituzionale è invece dato dall'art. 103, c. 2.

Quanto al diritto europeo e al diritto internazionale, il principio trova riconoscimento esplicito nell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Ue e nell'art. 13 della Cedu, che sancisce il diritto ad un ricorso effettivo a favore di ogni persona i cui diritti e libertà fondamentali riconosciuti dalla Convenzione stessa siano stati violati. Il principio di effettività della tutela trova realizzazione nell'ambito del giusto processo, altro principio fondante del sistema processuale, enunciato dall'art. 4 c.g.c. (v. il successivo par. 4), dall'art. 2 c.p.a., nonché dagli artt. 111 Cost. e 6 Cedu.

Può ritenersi, richiamando la giurisprudenza della Corte di Strasburgo sugli artt. 6 e 13 della Cedu, che nel processo contabile il principio di effettività sia rispettato in quanto sono state recepite tre regole fondamentali: *a)* la decisione finale irrevocabile attribuisce al ricorrente vittorioso (sia nei giudizi di responsabilità, ivi compresi quelli sanzionatori, che in quelli pensionistici) tutte le utilità che gli spettano in base al diritto sostanziale e nel rispetto del principio della ragionevole durata del giudizio; *b)* la decisione irrevocabile è rapidamente eseguita (nei giudizi di responsabilità con riscossione da parte della p.a. in via amministrativa, mediante esecuzione forzata o iscrizione a ruolo, v. artt. 214 ss. c.g.c.; in sede pensionistica e nei giudizi a istanza di parte con l'ottemperanza nei confronti della amministrazione recalcitrante, v. artt. 217 e 218 c.g.c.); *c)* nel corso del processo (sia nei giudizi di responsabilità che pensionistici: v. artt. 73 ss. e 161 ss. c.g.c.) può essere emanata dal giudice ogni opportuna misura cautelare affinché la decisione possa attribuire tutte le utilità che spettano in base al diritto sostanziale.

Risponde al principio di effettività anche il principio della *translatio iudicii*, intesa come comunicabilità tra giudizi appartenenti a giurisdizioni diverse: a seguito della declinatoria di giurisdizione da parte del giudice che se ne dichiara sfornito, il processo potrà essere "riassunto" innanzi al giudice giurisdizionalmente competente, con relativa salvezza degli effetti sostanziali e processuali della domanda (7), a tutela appunto anche della effettività delle tutele e del giusto processo.

Il principio di effettività della tutela giurisdizionale deve altresì essere inteso nel senso che la domanda di giustizia deve, per quanto possibile, essere esaminata, sempre e preferibilmente, nel merito: pertanto gli organi giudiziari nell'interpretazione della legge processuale, devono evitare gli eccessi di formalismo, in punto di ammissibilità o ricevibilità dei ricorsi, consentendo, per quanto possibile, la concreta esplicazione del diritto di accesso ad un tribunale previsto e garantito dall'art. 6 della Cedu (8). Di tale canone si fa applicazione, ad esempio, in ordine ai requisiti dell'atto di gravame, che debbono essere interpretati restrittivamente, in conformità all'art. 14 disp. prel. c.c., trattandosi di norme eccezionali che limitano l'accesso alla giustizia (art. 190 c.g.c.) (9).

Al principio di effettività rivolto al giudice (oltre che al principio di economia processuale) risponde anche la prassi giudiziale dell'*assorbimento di motivi*, secondo cui il giudice valuta prioritariamente i motivi di ricorso principali e pregiudicanti e, qualora questi siano fondati, accoglie il ricorso senza passare all'esame degli altri motivi secondari e consequenziali, i quali, invece, esamina solo in caso di infondatezza dei primi. Ne consegue che il giudice, nell'esaminare i motivi di ricorso, deve seguire un ordine di priorità soggettiva e, quindi, esaminare prioritariamente i motivi il cui accoglimento soddisfa maggiormente l'interesse soggettivo del ricorrente, al di là dell'interesse oggettivo dell'ordinamento.

Va rimarcato che mentre il principio del giusto processo attiene alle forme della tutela, imponendo il rispetto della parità delle parti, del contraddittorio, della ragionevole durata del giudizio innanzi ad un giudice terzo e imparziale (10), il principio di effettività attiene al contenuto della tutela, che deve essere idoneo a soddisfare adeguatamente la

(7) Corte cost. n. 77/2007; Cass., S.U., n. 9683/2019 e n. 4109/2007.

(8) Corte Edu 28 ottobre 2021, *Succi c. Italia*; 15 settembre 2016, *Trevisanato c. Italia*.

(9) V. l'analisi di tali articoli in V. Tenore (a cura di), *Commentario al codice di giustizia contabile*, cit.

(10) Il principio del giusto processo, come rimarcato nel testo, attiene alle forme della tutela, imponendo il rispetto della parità delle parti (c.d. parità delle armi, su cui Corte cost. n. 125/1979; n. 137/1984), del contraddittorio, della ragionevole durata del giudizio (Corte cost. n. 388/1999; n. 579/1999) innanzi ad un giudice terzo e imparziale (sul principio di imparzialità, Corte cost. n. 124/1992; n. 311/1997; n. 387/1999), principi di seguito analizzati.

pretesa sostanziale del ricorrente, ovvero “*il bene della vita*” da tutelare (il ristoro pieno del danno patito dalla p.a., e dunque dal bilancio pubblico quale valore, nei giudizi di responsabilità; il proprio giusto trattamento previdenziale nei giudizi pensionistici): il principio di effettività e pienezza di tutela implica che il processo, ivi compreso quello contabile, deve essere lo strumento attraverso cui il soggetto leso (tramite la procura attrice nei giudizi di responsabilità, ivi compresa quella sanzionatoria; personalmente nei giudizi pensionistici *ex artt.* 151 ss. c.g.c., o a istanza di parte *ex artt.* 172 ss. c.g.c.) può ottenere, ricorrendo al giudice, tutto e proprio quello che gli spetta in base al diritto sostanziale e quindi la tutela piena, specifica e più idonea ad attribuire allo stesso la concreta utilità che l’ordinamento gli riconosce.

Il principio rafforza la centralità nel processo della pretesa sostanziale prospettata dal ricorrente, e il giudice è chiamato ad accertare l’effettiva consistenza di questa pretesa e ad assicurare, a fronte di una legittima lesione, la soluzione più soddisfacente. Tale tutela effettiva porta la Corte dei conti a vagliare, senza dar rilevanza a posizioni di diritto o di interesse legittimo coinvolte, in sede di giudizio di responsabilità, solo incidentalmente atti o contratti coinvolti nel processo, essendo il giudizio incentrato *principaliter* su condotte (materiali, provvedimenti, negoziali) foriere di danno o passibili di sanzioni (nei contenziosi sanzionatori *ex artt.* 133 ss. c.g.c.). In sede pensionistica, il giudizio, pieno ed esclusivo, è parimenti teso all’accertamento del diritto al giusto trattamento previdenziale leso da atti illegittimi (che non vengono annullati dalla Corte, ma disapplicati *ex artt.* 4 e 5 l. n. 2248/1965, all. E): esso è dunque dichiarativo, ovvero teso all’affermazione del diritto vantato in ossequio al canone contenutistico di effettività.

In sintesi, nel processo contabile, a differenza di quello amministrativo, l’effettività della tutela non si traduce nell’intervento demolitorio su atti illegittimi della p.a. o nella declaratoria di nullità o annullabilità di contratti, ma nel pieno accertamento dichiarativo di diritti e nella condanna al pagamento di somme a favore dell’avente diritto.

3. Il codificato principio di concentrazione

Strettamente connesso al principio di effettività di cui all’art. 2 c.g.c. è quello di concentrazione codificato nell’art. 3 c.g.c. (11) (e presente anche nel processo civile e amministrativo: v. art. 7, c. 7, c.p.a.), che è esplicazione concreta degli artt. 24 e 111 Cost.: gli interessi pubblici (nel giudizio di responsabilità e sui conti) e i diritti soggettivi coinvolti (nel giudizio di responsabilità, in quelli a istanza di parte e in quello pensionistico) trovano una integrale tutela innanzi al giudice contabile, al quale è attribuita giurisdizione anche per la *fase cautelare* (sia nei giudizi di responsabilità che pensionistici: v. artt. 73 ss. e 161 ss. c.g.c.) e della *conservazione della garanzia patrimoniale* (con azione surrogatoria e revocatoria, ma anche di simulazione e d’urgenza *ex art.* 700 c.p.c.: v. art. 73 c.g.c.).

Per la *fase esecutiva* la giurisdizione contabile permane in sede pensionistica e nei giudizi a istanza di parte attraverso l’ottemperanza nei confronti della amministrazione recalcitrante (v. artt. 217 e 218 c.g.c.) (12), mentre per i giudizi di responsabilità l’esecuzione non fa capo al giudice contabile (regola forse da rivedere in ossequio al principio di concentrazione), ma all’amministrazione risarcita, attraverso vari strumenti (v. artt. 214-216 c.g.c.) (13): la riscossione in via amministrativa, o mediante esecuzione forzata, o mediante iscrizione a ruolo (la giurisdizione contabile conserva comunque in tale ipotesi una sua vigilante presenza tramite il p.m., che esercita compiti indirizzanti, di controllo, di accertamento patrimoniale e di denuncia a fronte di inezie recuperatorie: v. artt. 214 e 216 c.g.c.). Il d.lgs n.174 del 2016 non ha dunque dato piena attuazione all’art. 20, c. 2, lett. o), l. delega n. 124/2015, che attribuiva al p.m., pur sempre in una evidente non concentrazione e divisione tra giudizi in plessi diversi, anche il potere “*di agire e resistere innanzi al giudice civile dell’esecuzione*”.

Risponde invece al principio di concentrazione anche la pacifica regola sulla sindacabilità da parte della Corte dei conti di atti, contratti, condotte materiali lesivi di diritti ed interessi della p.a., ma non per un loro vaglio *principaliter* volto all’annullamento o ad una declaratoria di nullità (tali poteri sono devoluti, senza alcuna pregiudizialità, ad altri plessi giurisdizionali: g.a. o g.o.), bensì per cogliere da eventuali patologie provvedimenti o negoziali valutate *incidenter*, i profili materiali/comportamentali, attivi o omissivi, degli autori di tali atti che abbiano arrecato danno all’amministrazione.

Il principio di concentrazione è inoltre confermato anche dall’art. 64 c.g.c. sulla “*immediata assunzione dei mezzi di prova ritenuti ammissibili e rilevanti*” da parte del collegio; dall’art. 89, sulla abbreviazione dei termini e accelerazione ai sensi dell’art. 1-ter della l. n. 89 del 2001; dall’art. 91, sulla concentrazione in un’unica udienza delle verifiche circa l’integrità del contraddittorio; dall’art. 92, sulla trattazione in un’unica udienza delle attività strumentali alla decisione della causa; e dall’art. 184, secondo cui tutti gli appelli avverso la medesima statuizione di primo grado devono essere esaminati e decisi nello stesso processo.

E sempre al principio di concentrazione risponde l’irrelevanza della pendenza di parallele azioni civili, penali, disciplinari, sui medesimi fatti al vaglio della Corte dei conti, che non deve dunque arrestarsi in attesa di risultanze di

(11) Sul tema, v. l’analisi di tale articolo in V. Tenore (a cura di), *Commentario al codice di giustizia contabile*, cit.

(12) Sul tema, v. l’analisi di tali articoli in V. Tenore (a cura di), *Commentario al codice di giustizia contabile*, cit.

(13) Anche qui si rinvia all’analisi di tali articoli in V. Tenore (a cura di), *Commentario al codice di giustizia contabile*, cit. V. anche C. Casini, *L’esecuzione delle sentenze contabili: disciplina prevalente e modifiche apportate dal decreto legislativo del 26 agosto 2016, n. 174*, in questa *Rivista*, 2019, 1, 107. Sulle pragmatiche ragioni di tale mancata attuazione, si rinvia alle sagaci riflessioni di G. Albo, *L’esecuzione delle decisioni della Corte dei conti*, in A. Canale, F. Freni, M. Smiroldo (a cura di), *op. cit.*, 1245.

altri giudizi. Ovviamente il principio di concentrazione delle tutele non consente di sovvertire i basilari criteri di riparto della giurisdizione, anche se il principio opera, sotto altro aspetto, anche nei rapporti tra distinte giurisdizioni. Difatti va ricordato uno dei tanti effetti collaterali del più generale principio della *translatio iudicii*, intesa questa come comunicabilità tra giudici appartenenti a giurisdizioni diverse: a seguito della declinatoria di giurisdizione da parte del giudice che se ne dichiara sfornito, il processo potrà essere “riassunto” innanzi al giudice giurisdizionalmente competente, con relativa salvezza degli effetti sostanziali e processuali della domanda (14), a tutela appunto anche della concentrazione ed effettività delle tutele, e dunque dell’art. 111 Cost.

La concentrazione delle tutele giurisdizionali è uno dei modi più significativi in cui si manifesta l’effettività, permettendo al giudice adito di pronunziarsi anche sulla domanda connessa a quella principale, per la quale questo sarebbe in astratto incompetente: non vi è motivo di attribuire a un giudice il monopolio di una certa tecnica di tutela, poiché un tale esito non assicurerebbe una protezione adeguata e completa alle diverse situazioni soggettive. Sul canone della ragionevole durata si rinvia al commento all’art. 4 c.g.c. nel successivo par. 6.

Non compare nel codice, se non per il giudizio pensionistico (art. 164, c. 12, c.g.c.), una norma analoga all’art. 420 c.p.c., dettata per il rito del lavoro, che vieta le udienze “*di mero rinvio*”, ovvero le udienze in cui non viene svolta alcuna attività processuale: tuttavia, la giurisprudenza civilistica ha condivisibilmente sottolineato (15) che “*nell’attuale sistema processuale [...] permeato dalla necessità di realizzare la finalità costituzionalmente recepita della ragionevole durata del processo, ispirato ai principi di oralità della trattazione e di concentrazione, non vi è spazio per le udienze di mero rinvio. Il divieto delle udienze di mero rinvio, esplicitato nell’art. 420 c.p.c., u.c., per il processo del lavoro, deve ritenersi immanente in tutto il processo ordinario fondato sul sistema delle preclusioni*”. Tali conclusioni, anche per parallelismo con l’art. 164, c. 12, c.g.c., valgono per il processo di responsabilità amministrativo-contabile, tendenzialmente concentrato in un’unica udienza, il cui rinvio è possibile solo “se necessario”.

Urtano tuttavia con il basilare principio di concentrazione diverse previsioni normative:

a) il precetto sull’incidente di falso (art. 105 c.g.c.) (16), che impone la sospensione del giudizio in attesa dell’esito del relativo giudizio innanzi all’a.g.o.;

b) la già segnalata mancanza di una fase esecutiva di competenza della Corte dei conti (se non per il giudizio pensionistico e per quello ad istanza di parte), con devoluzione della materia all’a.g.o. o a rimedi amministrativi (v. artt. 214 e 216 c.g.c.);

c) la normativa del c.d. lodo Bernardo (art. 17, c. 30-ter, d.l. n. 78/2009, convertito dalla l. n. 102/2009) (17), che consente alla Corte dei conti di contestare il danno all’immagine cagionato alla p.a. solo dopo il giudicato penale di condanna sui medesimi fatti, circostanza che impedisce un iniziale unitario giudizio contabile su tutte le voci di danno arrecate dal dipendente all’amministrazione (es. da tangente, da disservizio, da violazione del sinallagma lavorativo e, appunto, all’immagine), portando ad una irragionevole e diseconomica scissione di giudizi, scaglionati nel tempo, sul medesimo fatto storico, con aggravio dei costi di giustizia e in spregio del canone della concentrazione oltre che della autonomia tra azione contabile e azione penale, che rende irragionevole l’attesa di esiti penali non vincolanti in sede contabile;

d) il disposto dell’art. 83 c.g.c. (18), che, per esigenze difensive che verrebbero lese dal “salto” della fase pre-processuale e per tutela dell’autonomia del p.m. nell’individuare i soggetti evocabili in giudizio (a sua volta canone espressivo del principio della domanda), vieta la chiamata in causa per ordine del giudice di soggetti possibili coautori del danno e non citati in giudizio dalla procura. La norma consente solo la riduzione del *quantum* da ascrivere ai convenuti, così precludendo una unitaria valutazione in unico giudizio delle plurime condotte dannose e creando rischi di giudicati contraddittori o un suggestivo vincolo interpretativo in caso di successivo distinto giudizio intrapreso dalla procura nei confronti dei non evocati (ma implicitamente e virtualmente già condannati nel primo giudizio al quale non hanno potuto partecipare). I dubbi di costituzionalità di tale art. 83 c.g.c. sono stati fugati dalla Consulta con decisione 28 luglio 2022, n. 203 (19), che tuttavia prende atto delle ricadute giuridiche negative in punto di tutela del terzo non evocabile *ex art. 83 c.g.c.* (lesione della sua immagine da parte di una statuizione contabile che indirettamente lo qualifica come coautore del danno; sua aggredibilità comunque in sede civile dall’amministrazione danneggiata anche dalla sua condotta, ancorché non vagliabile *principaliter* dalla Corte dei conti), ma demandando al legislatore la soluzione del problema;

(14) Corte cost. n. 77/2007, cit.; Cass., S.U., n. 9683/2019 e n. 4109/2007, cit.

(15) Cass., Sez. VI, 29 ottobre 2019, n. 27731.

(16) Sul tema, v. l’analisi di tale articolo in V. Tenore (a cura di), *Commentario al codice di giustizia contabile*, cit.

(17) Per una forte critica al c.d. lodo Bernardo, oggetto di molti interventi dottrinali e giurisprudenziali, anche della magistratura ordinaria, stante l’infra-analizzato principio del doppio binario, si rinvia a V. Tenore (a cura di), *La nuova Corte dei conti. Responsabilità, pensioni, controlli*, Milano, Giuffrè, 2022, 5^a ed., 322 ss., con ampia bibliografia.

(18) Per una accurata disamina di tale articolo, v. V. Tenore (a cura di), *Commentario al codice di giustizia contabile*, cit.

(19) La tesi della Consulta è stata poi recepita da Corte conti, Sez. III centr. app., 30 maggio 2023, n. 272; Sez. I centr. app. 20 giugno 2023, n. 277.

e) la concorrenza sul medesimo fatto dannoso per le casse pubbliche di due giurisdizioni, quella ordinaria e quella contabile, nei limiti del divieto di doppia condanna (sul regime del c.d. “doppio binario” si rinvia alla dottrina intervenuta sul punto) (20);

f) problemi di violazione del principio di concentrazione si pongono anche a seguito del concorso di azioni, con riti difformi, a fronte di condotte che originano ipotesi sanzionatorie pure e risarcitorie, entrambe devolute alla giurisdizione contabile, ma non in un unitario giudizio secondo un prevalente ma non unitario indirizzo. Difatti, secondo un primo orientamento (21), la soluzione più aderente ai canoni di giustificatezza e ragionevolezza nonché ai principi di “concentrazione” e del “giusto processo”, e che consentirebbe di evitare il rischio di possibili conflitti di giudicato sul medesimo fatto illecito, è la trattazione congiunta delle concorrenti responsabilità nel medesimo procedimento, che dovrebbe seguire il rito ordinario per le migliori garanzie di difesa che offre rispetto a quello sanzionatorio nella prima fase monocratica. Altra parte della dottrina (22) ritiene, invece, che dopo l’introduzione del rito speciale sia preclusa la contestazione contestuale dei due tipi di responsabilità, proprio in considerazione dei diversi regimi processuali previsti dal legislatore. Anche in giurisprudenza, nelle pur limitate pronunce relative a fattispecie ove la medesima condotta ha dato origine alla contestazione di entrambe le tipologie di responsabilità, si riscontrano sia azioni attivate contestualmente con rito ordinario (23), che azioni esercitate separatamente con rito ordinario per la responsabilità risarcitoria (24) e con rito speciale per la responsabilità sanzionatoria (25), seppur discusse nella medesima udienza (sul punto, v. art. 133 c.g.c.).

Infine, solo in apparente contrasto con il principio di concentrazione è invece il principio di separazione dei giudizi: le Sezioni riunite (26) hanno ritenuto espressione di un principio processuale generale, applicabile anche nell’ambito del giudizio contabile, anche quello di separazione delle cause, di cui all’art. 103 c.p.c.; ciò, in considerazione anche del principio di speditezza dei giudizi di cui all’art. 111 Cost., che non tollererebbe la sospensione dell’intero giudizio per ragioni processuali, laddove alcune domande possano essere scisse da quella per la quale si pone la causa di sospensione ed essere, così, autonomamente decise.

4. Il codificato principio del giusto processo

Il giusto processo non si compendia nella sola sentenza finale, ma si manifesta nell’insieme delle forme, dei mezzi, delle scansioni temporali, e dunque nel procedimento (che non è una mera “neutrale procedura”) che porta a quella sentenza (27).

Il giusto processo, formula idonea a richiamare l’unitarietà delle garanzie del *fair trial* o *procès équitable*, è quel procedimento equo e razionale regolato dalla legge (da qui la compiuta codificazione del d.lgs. n. 174/2016) in ossequio al novellato (ad opera della l. cost. n. 2/1999) art. 111, c. 1, Cost., che non permette ingiustificate discriminazioni, che deve essere veloce e soprattutto ispirato a quel modello di “*giurisdizionalità costituzionalmente derivata*” secondo i principi cardine della nostra Carta costituzionale (28). Il nuovo art. 111 Cost. (29), in sintonia con l’art. 6 Cedu, nell’intento del nostro legislatore, non ha una valenza meramente ricognitiva delle garanzie processuali, ma è una sorta di *clausola aperta* le cui potenzialità travalicano i principi solo enunciati nello stesso precetto costituzionale, la

(20) Sulla irragionevolezza del doppio binario civile e contabile, stante la diversità sostanziale e processuale dei due giudizi che rende irragionevole un trattamento difforme dell’autore del danno a seconda del giudice che lo giudichi, v. V. Tenore, *Lo stato della giurisdizione della Corte dei conti, tra “doppio binario”, “ne bis in idem” e questioni varie in materia di responsabilità e pensioni*, in questa *Rivista*, 2021, 3, 3; Id., *La responsabilità amministrativo-contabile: profili sostanziali*, in V. Tenore, *La nuova Corte dei conti*, cit., 46; F. Pasqualucci, *Introduzione*, in E.F. Schlitzer (a cura di), *L’evoluzione della responsabilità amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2002, 26; E. Romani, *Il sistema del doppio binario civile e contabile in materia di responsabilità, tra giurisdizione esclusiva della Corte dei conti e diritto di difesa dell’amministrazione danneggiata*, in <www.federalismi.it>, 16 giugno 2021; L. Iocca, *La Corte di cassazione e il doppio binario giurisdizionale*, in questa *Rivista*, 2021, 2, 71.

(21) F. Longavita, S. Grasso, *Il rito relativo a fattispecie di responsabilità sanzionatoria pecuniaria*, in A. Canale, F. Freni, M. Smirardo (a cura di), *op. cit.*, 607; G. Albo, *Le fattispecie direttamente sanzionate dalla legge: profili sostanziali e processuali*, in Aa.Vv., *Incontro di studi in memoria di Francesco Garri* (Atti del convegno, Roma, 16 aprile 2021), Roma, Corte dei conti, 2021, 51.

(22) C. Chiarenza, P. Evangelista, *Il giudizio di responsabilità innanzi alla Corte dei conti*, in V. Tenore, *La nuova Corte dei conti*, cit., 687; N. Ruggiero, *Le fattispecie tipizzate e la responsabilità sanzionatoria*, in E.F. Schlitzer, C. Mirabelli (a cura di), *Trattato sulla nuova configurazione della giustizia contabile*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018, 387; P. Briguori, F. Cerioni, L.C. Motolese, *I riti speciali*, in F. Mastragostino, S. Pilato (a cura di), *La giustizia contabile dal regolamento di procedura al nuovo codice*, Bologna, Bononia University Press, 2017, 327.

(23) Corte conti, Sez. giur. reg. Siciliana, 24 luglio 2018, n. 669, in questa *Rivista*, 2018, 3-4, 289, con nota di richiami; Sez. app. reg. Siciliana 23 luglio 2019, n. 86.

(24) Corte conti, Sez. giur. reg. Campania, 17 dicembre 2018, n. 1071.

(25) Corte conti, Sez. giur. reg. Campania, 17 dicembre 2018, n. 1081.

(26) Corte conti, Sez. riun., ord. 20 settembre 2020, n. 5, *ivi*, 2020, 5, 171, con nota di A.M. Quaglini, *Ipotesi di sospensione del giudizio e ragionevole durata del processo: le Sezioni riunite fanno il punto sull’incidente di falso*.

(27) G. Sorrenti, *Sub art.111 Cost.*, in F. Clementi *et al.* (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Bologna, il Mulino, 2021, 313.

(28) I. Andolina, G. Vignera, *op. cit.*

(29) Sulla sua genesi e sulla sua portata si rinvia agli scritti in nt. 2.

cui estensione può essere solo il frutto dell'opera creativa del diritto vivente. Ad esempio, come si vedrà nel successivo par. 10, lett. C), tale canone costituzionale corrobora e sostanzia il principio implicito del divieto di abuso del processo, settoriale applicazione dell'abuso del diritto: in sostanza, dal principio costituzionale del giusto processo può inferirsi che il processo, per essere definito giusto, non può essere valutato esclusivamente in termini oggettivi, ma anche in termini soggettivi, *sub specie* del necessario rispetto dei principi di lealtà e di buona fede, che impongono a tutti i soggetti istituzionalmente coinvolti obblighi di condotta e di comportamento processuali suscettibili di controllo.

Esso opera dunque in ogni processo, ivi compreso quello contabile, soprattutto nella sua fase preprocessuale un tempo carente (30).

L'attenzione al rispetto del giusto processo "sostanziale" è oggi rafforzata dalla nuova formulazione dell'art. 101 c.p.c. introdotta dal d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 149 (c.d. "riforma Cartabia"), che prevede che, in caso di riscontrata violazione effettiva del contraddittorio, il giudice è tenuto ad adottare i provvedimenti ritenuti meglio opportuni a ripristinarlo; invero, in considerazione del rinvio espresso contenuto nell'art. 7 c.g.c., la nuova disposizione del codice di procedura civile è integralmente e immediatamente applicabile anche nell'ambito del processo dinanzi alla Corte dei conti (31).

Da tale canone del giusto processo discendono, accanto ai principi esplicitati dall'art. 111 Cost. e ripresi dagli artt. 2-5 c.g.c., anche dei principi impliciti, non testualmente formalizzati nel c.g.c. (v. *infra*, par. 10) ma desumibili dalla Costituzione o dal codice di procedura civile, richiamati dall'art. 7 c.g.c.

La norma, nel riconoscere, con la sua formulazione "oggettiva", un "*diritto al (giusto) processo*", assorbe la corrente portata "soggettiva" del precetto, quale riconoscimento dei "*diritti nel processo*". Il giusto processo garantisce la protezione dei diritti soprattutto alla luce dell'art. 24 Cost., e lo si può definire come una sorta di "*stella polare su cui orientare la rotta del processo, parametro su cui misurare il tasso di effettività giurisdizionale del processo*" (32). Il processo è giusto nella misura in cui garantisce, in un tempo ragionevole, l'ottenimento di una pronuncia di merito (e non di mero rito) che sia idonea a realizzare il bene della vita perseguito dalle parti, e in tale contesto si collocano i principi della *translatio iudicii* e della *concentrazione* dei giudizi (33).

Il "giusto processo" tendente alla verità è anche quello che ha alla base una "*giusta citazione*", ovvero connotata da idoneo fondamento probatorio: la ricerca della verità non è quella dell'accusa, ma quella oggettiva, anche a tutela dell'indagato, e deve ispirare la condotta del p.m., verificabile attraverso la motivazione dei propri atti (art. 55 c.g.c., art. 358 c.p.p.).

Il principio dell'art. 111 Cost. e dell'art. 4 c.g.c. opera in sede processuale, ma non in sede procedimentale: *ergo* non opera nel procedimento disciplinare dei magistrati contabili (34), avente natura amministrativa (a differenza di quello relativo ai magistrati ordinari innanzi alla sezione disciplinare del Csm, giudice speciale anteriore alla Costituzione), pur retto da regole di contraddittorio, ma non da regole di rigida predeterminazione degli illeciti (tipicità solo tendenziale), né di terzietà (è lo stesso datore-ordine di appartenenza a sanzionare il magistrato), né della assunzione sempre in contraddittorio delle prove (il p.g. può acquisirle anche unilateralmente, portandole però poi nel procedimento, ove possono essere confutate dall'incolpato), né della separazione dei ruoli tra chi istruisce e chi giudica (è sempre l'organo di autogoverno a ricoprire ambo i ruoli), e retto della procedibilità d'ufficio (il p.g. può e deve attivarsi officiosamente).

Il novello codice si connota per una piena valorizzazione dell'art. 111 Cost., e della riserva di legge ivi sancita, anche in sede preprocessuale (v. art. 55 c.g.c.), essendo state introdotte, accanto al superamento dei pregressi poteri sindacatori-istruttori del collegio giudicante, garanzie della difesa sin dalla fase istruttoria, quali ad esempio: l'onere del p.m. contabile di svolgere accertamenti su fatti e circostanze a favore della persona individuata quale presunto responsabile (art. 55, c. 1, c.g.c.); la disciplina delle audizioni personali di soggetti informati (art. 60 c.g.c.), che prevede la possibilità per il soggetto da sentire di farsi assistere da un difensore di fiducia e di non deporre su fatti dai quali potrebbe emergere una sua responsabilità; la disciplina innovativa del sequestro documentale (art. 62 c.g.c.), con la previsione che all'esecuzione della misura possa assistere il responsabile dell'area legale dei soggetti presso i quali si compie il sequestro, se prontamente reperibile, nonché di una fase eventuale di reclamo alla competente sezione giurisdizionale avverso il provvedimento del pubblico ministero che ha disposto la misura; la nullità degli atti istruttori

(30) Su tali carenze pregresse, v. l'analisi introduttiva dello studio V. Tenore (a cura di), *Commentario al codice di giustizia contabile*, cit., a cui *adde* A. Manzione, *op. cit.*; P. Santoro, *Il codice di giustizia contabile e il giusto processo*, in <www.contabilitapubblica.it>, 25 settembre 2019; F. Goisis, *Giudizio di responsabilità avanti alla Corte dei conti e art. 6 CEDU: una riflessione a fronte del Codice della giustizia contabile*, in <www.amministrativamente.com>, 2017.

(31) In tal senso Corte conti, Sez. II centr. app., 11 ottobre 2023, n. 274.

(32) Così I. Andolina, *Processo ed effettività della tutela giurisdizionale*, in *Annali del Seminario giuridico della Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Catania*, Milano, Giuffrè, 2003, 335.

(33) Corte cost. n. 77/2007, cit.; Cass., S.U., n. 9683/2019 e n. 4109/2007, cit.

(34) V. Tenore, *Il sistema disciplinare nelle magistrature speciali*, Roma, Anicia, 2022, 41 ss. e 137 ss. Sulla natura invece processuale del procedimento disciplinare per i magistrati ordinari innanzi al giudice speciale "sezione disciplinare del Csm", che rende applicabili i principi del giusto processo *ex art.* 111 Cost., v. M. Fresa, *La giustizia disciplinare*, Napoli, Esi, 2021.

del pubblico ministero (art. 65 c.g.c.); in caso di riapertura del fascicolo archiviato, la comunicazione della notizia ai soggetti ai quali sia stata precedentemente comunicata l'archiviazione (art. 70 c.g.c.).

5. Il codificato principio del contraddittorio e della parità delle parti

Il principio *audiatur et altera pars* implica che le parti abbiano il diritto di esporre le proprie ragioni al giudice e di replicare a quanto dedotto dall'altra parte in tutte le fasi del giudizio, così influenzando sul convincimento del giudicante. La Consulta ha tuttavia chiarito (35) che il principio non implica necessariamente che il confronto dialettico tra le parti si svolga in modo esplicito e contestuale, potendo svilupparsi anche in tempi successivi, ma anteriori all'assunzione della decisione definitiva.

Esprime il rispetto del contraddittorio, tra i tanti istituti, anche il doveroso uso della lingua italiana negli atti processuali (v. artt. 33-34 c.g.c.).

Strettamente connesso è il principio della parità delle armi tra le parti, secondo il quale ciascuna di esse, nel corso del processo, deve essere posta in una situazione di svantaggio rispetto all'altra. L'art. 111, c. 2, recepito dall'art. 4 c.g.c., ha testualizzato un principio già immanente nel sistema processuale. Tale canone è stato oggetto di interventi giurisprudenziali nazionali ed eurounitari in vari ambiti: *a*) nell'istruttoria probatoria (36); *b*) sul diritto ad impugnare soprattutto in ricorsi cautelari (37); *c*) su leggi retroattive incidenti in modo decisivo su processi in corso, sbilanciando le due posizioni in gioco. La Consulta e la Corte Edu (38) tendono però a legittimare interventi retroattivi se dettati da "*motivi imperativi di interesse generale*", tesi a tutelare principi, diritti o beni di rilievo costituzionale, non ravvisabili, ad esempio, nei meri motivi finanziari volti a contenere la spesa pubblica.

La Consulta, nel processo penale, ha tuttavia ribadito (39) che il principio di parità tra accusa e difesa non comporta necessariamente l'identità tra i poteri processuali del p.m. e dell'imputato, essendo giustificabile una ragionevole disparità di trattamento in ragione della peculiare funzione istituzionale del p.m. e delle funzioni ad esso affidate.

6. Il codificato principio di ragionevole durata del processo

Le ripetute violazioni da parte dello Stato italiano per l'eccessiva durata dei nostri processi ha spinto il legislatore a ribadire, nel novellato art. 111 Cost. e poi attraverso la legge Pinto n. 89/2001, la centralità del principio di ragionevole durata del processo quale garanzia del "giusto processo" (40).

E tale basilare canone è stato recepito dal codice del processo contabile, sebbene i giudizi contabili non abbiano mai palesato i ritardi ravvisabili in altri plessi giurisdizionali (se non, in un tempo assai risalente, anteriore alla regionalizzazione, i giudizi pensionistici).

Urta con la ragionevole durata del processo l'*abuso del processo* (v. *infra*, par. 10), che comporta un aggravamento dei suoi costi, individuali e sociali, e determina un ingiustificato sviamento del sistema processuale dai suoi fini istituzionali (41). Da tale abuso discende altresì la possibile condanna per lite temeraria *ex* art. 31, cc. 4 e 6, c.g.c., omologo dell'art. 96, c. 3, c.p.c., teso a dissuadere dall'uso abusivo del processo e della sua ragionevole durata (42).

Al principio in esame risponde anche la regola della digitalizzazione degli atti giudiziari (v. art. 6 c.g.c.) (43).

Va ricordato che per la Corte Edu (44) i criteri per ravvisare la ragionevolezza o meno della durata del processo sono essenzialmente quattro: *a*) la complessità della causa in relazione sia ai fatti *sub iudice* che alle questioni giuridiche poste (o per la pluralità di parti in causa, per le tante istanze formulate, per rogatorie estere, ecc.); *b*) la condotta

(35) Corte cost. 30 maggio 1992, n. 80; 6 luglio 1972, n. 125; 18 maggio 1972, n. 89.

(36) Corte cost. 8 maggio 2009, n. 143; Corte Edu 6 febbraio 2001, *Dombo Beer c. Paesi Bassi*.

(37) Corte cost. 23 giugno 1994, n. 253, in *Foro it.*, 1994, I, 2001, con nota di B. Capponi, *Il reclamo avverso il provvedimento cautelare negativo (il difficile rapporto tra legislatore ordinario e legislatore costituzionale)*; 16 maggio 2008, n. 144.

(38) Corte cost. 13 giugno 2022, n. 145; 12 luglio 2019, n. 174; 9 maggio 2019, n. 108, in questa *Rivista*, 2019, 4, 229; 30 gennaio 2018, n. 12; Corte Edu, Gran Camera, 28 ottobre 1999, *Zielinsky c. Francia*; 23 ottobre 1997, *NPSY c. Regno Unito*; sul tema, R. Giordano, *Il giusto processo e la sua ragionevole durata*, cit., 1669, con ampia bibliografia.

(39) Corte cost. n. 46/2004; nn. 165 e 110/2003; n. 347/2002.

(40) Sul tema la produzione dottrinale e giurisprudenziale è poderosa: è sufficiente rinviare a F. Di Lorenzo, *Giusto processo e ragionevole durata*, Milano, Giuffrè, 2018; V. Gaeta, *Le ennesime modifiche alla legge Pinto: luci e ombre*, in <www.questionegiustizia.it>, 22 gennaio 2016; R. Conti, *Legge Pinto – ma non solo – Corte di cassazione e CEDU su alcune questioni ancora controverse*, in <www.questionegiustizia.it>, 23 marzo 2015; S. Lorusso, *La tendenziale economia della prova nei riti differenziati*, in *Dir. pen. e proc.*, 2012, 269; T. Bene, *Tra ragionevole durata del processo e funzionalità processuale*, *ivi*, 2011, 755; E. Amodio, *Riforme urgenti per il recupero della celerità processuale*, *ivi*, 2010, 1269; V. Garofoli, *La durata ragionevole del processo (garanzia oggettiva) e la durata irragionevole del "processo breve" (garanzia soggettiva)*, in <www.treccani.it>, 25 febbraio 2010; F.R. Dinacci (a cura di), *Processo penale e Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2010, 469 ss.; V. Garofoli, *La malintesa endiadi tra pubblica sicurezza e durata ragionevole del processo*, in *Dir. pen. e proc.*, 2009, 673; F.R. Dinacci, *Impugnazioni e ragionevole durata*, in *Aa.Vv.*, *Codice di procedura penale in vent'anni di riforme* (Atti del convegno, Roma, 20 novembre 2008), Torino, Giappichelli, 2009, 145.

(41) Cass., Sez. III, ord. 4 agosto 2021, n. 22208; 29 settembre 2016, n. 19285; ord. 27 febbraio 2019, n. 5725.

(42) Ne fanno applicazione Corte conti, Sez. II centr. app., 7 dicembre 2023, n. 372; Sez. II centr. app. n. 527/2022.

(43) Per un commento all'art. 6 c.g.c., v. V. Tenore (a cura di), *Commentario al codice di giustizia contabile*, cit.

(44) V. la giurisprudenza in R. Giordano, *Il giusto processo e la sua ragionevole durata*, cit., 1674.

delle parti in causa (che abbiano adito un giudice incompetente, allegato fatti inesatti, tardato nella riassunzione della causa o nella notifica di provvedimenti, ecc.); c) l'organizzazione strutturale degli uffici giudiziari; d) la posta in gioco, che impone una diligenza nei tempi di trattazione assai più elevata rispetto ad altri giudizi se siano coinvolti interessi basilari, anche nel campo civile (questioni di stato e capacità incidenti su vita familiare e professionale; giudizi su soggetti affetti da male incurabile; questioni genitoriali).

Anche la Corte costituzionale ha vagliato il tema, spesso in relazione alla l. n. 89/2001 sui danni da ritardo (45), valutando più volte la contrapposizione tra diritti contrapposti e confliggenti, quali il diritto alla difesa *ex art. 24 Cost.*, prevalente sulla rapidità decisoria (ad es. in materia di recessiva sollecita definizione di un processo rispetto al prevalente diritto di un imputato, in un non celere processo, a non essere ingiustamente condannato) (46): un processo non giusto, perché carente sotto il profilo delle garanzie difensive (art. 24 Cost.), non sarebbe conforme al modello costituzionale, quale che sia la sua durata (47). Il cieco efficientismo sui tempi non può dunque essere anteposto ai canoni del giusto processo.

Rispondono al canone della ragionevole durata anche altri istituti, quali il tetto prescrizione fissato in 7 anni (art. 66, c. 2, c.g.c.), il regime della durata massima delle indagini (art. 67 c.g.c.), quello della motivazione della richiesta di proroga dei termini per l'emissione della citazione e la sua reclamabilità (art. 68 c.g.c.), quello sull'accesso agli atti di indagine (art. 71 c.g.c.), quello della tassatività delle ipotesi di annullamento in appello con rinvio al giudice di primo grado (art. 199 c.g.c.).

7. Il codificato principio di motivazione degli atti

La motivazione dei provvedimenti giudiziari è indicata tra i canoni del giusto processo nell'art. 111 Cost. Essa comporta che tutti i provvedimenti giudiziari (c.d. generalità della motivazione), sia decisori che istruttori del p.m. (non solo l'invito a dedurre o la citazione, ma anche l'archiviazione: v. art. 69, c. 3, c.g.c. o la riapertura dopo l'archiviazione: v. art. 70 c.g.c.) (48), quale garante della legalità e non solo parte (49), siano ricostruibili, nel loro percorso argomentativo, dalle parti del processo (funzione endoprocedimentale, tesa a dimostrare che il giudice ha preso posizione, *ex art. 24 Cost.*, le istanze e allegazioni delle parti), dal giudice dell'impugnazione (ulteriore funzione endoprocedimentale) e, più in generale, da terzi (funzione extraprocedimentale).

Il controllo della motivazione dei provvedimenti evita che l'esercizio del potere giudiziario sconfini nell'arbitrio (50), ma è anche "prova" e "misura" (in positivo e in negativo) della quantità e qualità del lavoro del giudice, oltre che "contenuto solido" della decisione, in quanto implica selezione e ricodificazione di informazioni processuali.

Esercitando il giudice le sue funzioni in nome del popolo italiano (art. 101 Cost.), la motivazione diviene il mezzo attraverso il quale egli rende conto del proprio operato alla fonte della propria investitura, e strumento di controllo democratico diffuso sull'esercizio della funzione giurisdizionale e, in ultima analisi, di partecipazione del popolo italiano all'amministrazione della giustizia.

Inoltre, attraverso la motivazione, può verificarsi se il giudice ha deciso secondo diritto, in modo imparziale, rispettando il principio di legalità dell'art. 101 Cost. e dunque osservando le garanzie fondamentali del processo attuando il "modello costituzionale" di giustizia. Da tali finalità deriverebbe la indisponibilità della motivazione: l'art. 111, c. 6, Cost. vieterebbe al legislatore ordinario di adottare meccanismi (pur presenti in altri ordinamenti) tesi a subordinare la stesura della motivazione alla richiesta di parte.

Va ben ricordato che la sentenza non è un'opera letteraria coperta da diritto d'autore, ma è espressione di una funzione dello Stato, al pari degli atti amministrativi e legislativi: pertanto, le motivazioni non devono essere "inedite" e le modalità espressive utilizzate possono essere tratte anche da altri scritti, purché attribuibili al giudice (o collegio) estensore e dunque allo Stato che, attraverso il giudice, si esprime. Qualora dunque una pregressa e primigenia motivazione venga ripresa e richiamata in altri scritti (come sovente accade grazie ad abili e agevoli "copia e incolla") (51), non è ipotizzabile alcun diritto d'autore per la sua originalità nei contenuti o modalità espressive (52), anche se,

(45) La si v. citata in S. Bartole, R. Bin, *op. cit.*; v. anche R. Giordano, *L'equa riparazione per irragionevole durata del processo*, Milano, Giuffrè, 2022.

(46) Corte cost. 23 maggio 2019, n. 124; 6 giugno 2014, n. 159.

(47) Corte cost. 20 novembre 2009, n. 317.

(48) Sulla problematica portata applicativa della motivazione gli atti istruttori, ivi comprese le deleghe, v. il commento agli artt. 55, 56 e 65 c.g.c. in V. Tenore (a cura di), *Commentario al codice di giustizia contabile*, cit.

(49) La ricerca della verità, non quella dell'accusa, ma quella oggettiva, anche a tutela dell'indagato, deve ispirare la condotta del p.m. per un giusto processo che deve partire da una "giusta" citazione: art. 55 c.g.c.; art. 358 c.p.p.

(50) M. Taruffo, *La motivazione della sentenza civile*, Padova, Cedam, 1975; S. Bartole, R. Bin, *op. cit.*; R. Giordano, *Il giusto processo e la sua ragionevole durata*, cit., 1677 ss.

(51) La tecnica del "copia e incolla" diffusa in tutte le magistrature, se da un lato accelera i tempi elaborativi di una sentenza e, in qualche modo, garantisce uniformità decisionale, origina nel contempo pericolosi acritici filoni interpretativi bovinamente adagiati su un *leading case* (sovente non condivisibile) e, soprattutto, elide progressivamente la principale capacità di un giurista: quella di pensare e di innovare. Tali rischi si accentuano e diventano patologici facendo sistematico ricorso non più a banche dati (che da anni hanno eliminato le dure, ma arricchenti cerebralmente, letture di riviste e repertori cartacei) ma ad intelligenze artificiali: sul tema, V. Tenore,

a nostro avviso, ove la motivazione di una pregressa pronuncia sia riutilizzata in altre decisioni, per correttezza istituzionale e rispetto etico di chi ha partorito la sentenza primigenia (soprattutto se innovativa, originale o “colta”), andrebbe citato per esteso il *leading case* e virgolettato il contenuto ripreso pedissequamente da altra sentenza, pena possibili risvolti disciplinari da diffuso, parassitario e acritico recepimento di atti altrui (53).

Parimenti utilizzabili nella motivazione sono gli atti processuali (libelli di parte, c.t.u., dichiarazioni di testi, ecc.), non essendo imposta al giudice una originalità contenutistica ed essendo la sentenza un “risultato corale” (54) di un processo nel quale hanno agito più soggetti (parti, consulenti, testi, polizia giudiziaria, autori di atti istruttori, ecc.).

In ogni caso, per rispettare il canone della corretta motivazione ex art. 5 c.g.c., al giudice è imposto di decidere: *a)* su tutta e non oltre la domanda e *iuxta alligata ac probata*; *b)* senza porre a base della decisione fatti e prove non ritualmente introdotti dalle parti nel processo, essendogli vietato il ricorso alla propria scienza privata, fermo restando il principio *iura novit curia*, ex art. 113 c.p.c.; *c)* tenendo conto dell’interpretazione fornita, a seconda delle magistrature, dal giudice di legittimità, dall’Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, dalle Sezioni riunite della Corte dei conti, salvo che non abbia valide ragioni per discostarsene (evenienza che imporrebbe una nuova rimessione all’organo apicale nomofilattico); *d)* evitando “sentenze della terza via” o “a sorpresa”, ovvero pronunce nelle quali il giudice decide, sulla base di questioni rilevate d’ufficio e sulle quali tra le parti non c’è stato alcun confronto processuale, violando il contraddittorio e il diritto alla difesa (55). Sul punto, la riforma Cartabia (d.lgs. n. 149/2022) ha novellato l’art. 101, c. 2, c.p.c. (richiamato dagli artt. 7, c. 2, e 91, c. 5, c.g.c.) statuendo, con principio processuale di portata generale, che “*Se ritiene di porre a fondamento della decisione una questione rilevata d’ufficio, il giudice riserva la decisione, assegnando alle parti, a pena di nullità, un termine, non inferiore a venti giorni e non superiore a quaranta giorni dalla comunicazione, per il deposito in cancelleria di memorie contenenti osservazioni sulla medesima questione*”.

La motivazione della sentenza della Corte dei conti, come in altri codici, non può far menzione di autori giuridici (art. 17 disp. att. c.g.c.; art. 118, cc. 1, 2 e 3, disp. att. c.p.c.), ma può, a nostro avviso, farne implicito e sottinteso richiamo, anche riprendendo stralci contenutistici, parlando genericamente di “attenta dottrina” o di “recenti studi”.

Il controllo della motivazione, con conseguente articolata analisi della nozione di sufficienza o anomalia della motivazione, è oggetto di vasta giurisprudenza di legittimità sulla “mancanza assoluta di motivi sotto l’aspetto materiale e grafico”, sulla “motivazione apparente”, sul “contrasto irriducibile tra affermazioni inconciliabili”, sulla “motivazione perplessa ed obiettivamente incomprensibile”, sulla “sufficienza della motivazione” (56).

La motivazione dei *provvedimenti decisorio* deve contenere quanto basti ad individuare il percorso logico-giuridico seguito dal giudice (57), mentre per i *provvedimenti ordinatori* la motivazione è circoscritta alle finalità peculiari dell’atto.

Interessante è poi la figura della c.d. *motivazione apparente*, come definita dalla giurisprudenza, che ha evidenziato come, mentre ai sensi dell’art. 17 disp. att. c.g.c. la motivazione (reale) consiste nella concisa esposizione dei fatti decisivi e dei principi di diritto su cui la decisione è fondata, anche con esclusivo riferimento a precedenti conformi ovvero mediante rinvio a contenuti specifici degli scritti difensivi o di altri atti di causa, al contrario la motivazione è apparente se si estrinseca in argomentazioni del tutto inidonee a rivelare *la ratio decidendi* del provvedimento impugnato. Ad esempio, nel caso in cui il giudice, pur avendo indicato gli elementi dai quali ha tratto il proprio convincimento, non ne abbia effettuato un’approfondita disamina logica e giuridica, ovvero li abbia resi fra loro logicamente inconciliabili o oggettivamente incomprensibili (motivazione perplessa), di modo che risulti impossibile ogni controllo sull’esattezza e sulla logicità del ragionamento (58). L’orientamento giurisprudenziale prevalente ritiene che il vizio di motivazione apparente ricorra qualora la pronuncia riveli una obiettiva carenza nell’indicazione del criterio logico seguito dal giudice, come accade nell’ipotesi in cui non vi sia alcuna esplicitazione sul quadro probatorio, né alcuna disamina logico-giuridica che lasci trasparire il percorso argomentativo seguito (59).

Il problema della motivazione si interseca con quello dell’utilizzo di intelligenze artificiali nella redazione di atti giudiziari: un atto redatto con crescente ausilio di AI e dei suoi algoritmi, ovvero attraverso una mera “*res*” intelligen-

L’intelligenza artificiale può sostituire un giudice? I rischi della involuzione verso un “cretino digitale”, Roma, Anicia, 2023. Sul punto, v. anche la successiva nt. 54.

(52) Cass., S.U., 16 gennaio 2015, n. 642.

(53) Sul punto, Cass., S.U., 15 maggio 2014, nn. 10627 e 10628.

(54) Cass., S.U., n. 642/2015, cit., che parzialmente legittima il “copia e incolla” invalso da anni: C. Gabrielli, *Sui limiti del “copia e incolla” informatico*, in *Giur.it.*, 2013, 1203; G. Grasso, *La mera riproduzione di un atto di parte nella sentenza civile: diritto senza letteratura?*, in *Foro it.*, 2015, I, 1624, che paventa i rischi derivanti dalla progressiva semplificazione, di una sentenza fatta solo di intestazione e dispositivo sulla falsariga della “*Sinfonia degli addii*”. Si rinvia anche alle considerazioni in nt. 51.

(55) Sul tema, v. l’accurato ed elegante studio di M.T. D’Urso, *Le “sentenze a sorpresa” o della “terza via”*, in questa *Rivista*, 2022, 2, 70.

(56) Sul punto, *ex pluribus*, Cass., S.U., 7 aprile 2014, n. 8053.

(57) Corte cost. n. 143/1976.

(58) V. Corte conti, Sez. I centr. app., 17 aprile 2023, n. 163.

(59) *Ex multis*, Cass., Sez. lav., 14 febbraio 2020, n. 3819.

te, è definibile atto “umano”, frutto cioè del pensiero di un giudice terzo o di un p.m., come imposto dalla Costituzione (artt. 101 e 102) e ribadito dall’art. 5 c.g.c.? Sul punto, oltre ai rilievi sopra sviluppati, si rinvia al principio implicito del “*diritto ad una decisione umana*” analizzato nel successivo par. 10.

Il tema della motivazione di un provvedimento giudiziario involge poi il delicato tema della redazione comprensibile, linguisticamente accorta e fedele all’accertato, anche degli elaborati dei c.t.u. e degli operatori di polizia giudiziaria che escutono persone informate o indagati, che trascrivono (fatalmente senza enfasi o timbri vocali, magari ironici o dubitativi) intercettazioni o verbali stenotipici d’udienza e le cui verbalizzazioni sovente diventano *per relationem* passi decisivi di citazioni o sentenze. Sul punto, andrebbe fatta accurata formazione di agenti e ufficiali di p.g., oltre che degli ausiliari del giudice, per insegnare una corretta metodica redazionale.

L’art.17 disp. att. c.g.c. conferma poi il pacifico indirizzo giurisprudenziale che ammette la motivazione *per relationem*.

La motivazione riguarda anche la regola delle spese di giudizio (60).

Va infine ricordato che i vizi della motivazione di una sentenza dei giudici amministrativi e contabili non sono sindacabili dalla Cassazione se non per risvolti in punto di giurisdizione: la scelta operata dall’art. 111, c. 8, Cost., recepito negli artt. 177 e 207 c.g.c., si spiega da un lato con l’esigenza di riaffermare in capo alla Cassazione il ruolo di controllo del rispetto dei limiti delle diverse giurisdizioni, dall’altro di non disconoscere l’autonomia della giurisdizione amministrativa e contabile. Il bilanciamento tra tali due esigenze ha portato ad escludere la funzione di nomofilachia della Cassazione sui giudici speciali e a ritenere legittime le norme sulla giurisdizione della Corte dei conti che, già prima del d.lgs. n. 174/2016, non prevedevano il ricorso per violazione di legge (61).

Il sindacato della Cassazione sulle decisioni dei giudici speciali è dunque consentito solo nel caso di sconfinamento dai limiti esterni della giurisdizione, escluso ogni sindacato sui limiti interni, cui attengono gli *errores in iudicando* e *in procedendo* (62).

8. Il codificato principio di chiarezza degli atti

L’obbligo di redazione degli atti processuali in modo “*chiaro e sintetico*” è stato espressamente imposto dall’art. 5 c.g.c. non solo al giudice e al pubblico ministero, ma anche alle parti private (63). Il principio di chiarezza e sinteticità è stato espresso anche negli artt. 3, c. 2, e 26, c. 14, c.g.a., ed è stato da ultimo ribadito con la riforma Cartabia (d.lgs. n. 149/2022) nel novello art. 112 c.p.c.

Il mancato rispetto del canone della sinteticità e della chiarezza espositiva è ritenuto pregiudicante il primario obiettivo del processo di assicurare un’effettiva e celere tutela, in aderenza ai principi del giusto processo di cui all’art. 111, c. 2, della Costituzione e in coerenza con l’art. 6 Cedu. La chiarezza sta ad indicare la stesura in maniera comprensibile per le parti, per il giudice e per coloro che successivamente leggeranno la sentenza, ovvero la generalità dei cittadini.

La chiarezza risente della peculiare storia umana, sociale, culturale e formativa dell’autore dello scritto (avvocato, p.m., giudice) e della assenza di omogeneizzazione, che è cosa ben diversa dalla omologazione linguistica e concettuale, in sede di studio, formazione e ingresso nei diversi ruoli legali. Se la “*pari dignità*” di tutte le sentenze esprime settorialmente la “*pari dignità*” di tutti i cittadini, è innegabile la minor qualità (per difetto di sintesi, frutto di “*copia e incolla*”, pochezza argomentativa, uso incerto dell’italiano, scarso approfondimento dogmatico, infelice uso della punteggiatura, incuria grafica) di alcuni atti rispetto ad altri, taluni dei quali consacrati in letteratura giudiziaria (64).

Solo chi è linguisticamente esperto può emanciparsi dal vieto formulario del linguaggio giuridichese evitando di asserragliarsi in un linguaggio formulaico inutilmente criptico o stereotipo fatto di stilemi burocratici, utilizzando invece un linguaggio fluido e originale, capace di esprimere la densità e complessità dei fatti analizzati e dei ragionamenti seguiti per produrre non “*una sentenza*”, ma “*quella sentenza*”.

La chiarezza va poi valutata alla stregua del “*destinatario*” dell’atto giudiziario, la cui individuazione non è così certa: destinatari sono gli altri membri del collegio, o le parti e i loro difensori, o il giudice superiore, o il cittadino qualsiasi, interessato alla corretta amministrazione della giustizia amministrata in suo nome *ex art. 101 Cost.*?

A nostro avviso, la chiarezza espositiva e la razionalità logica dovrebbero avere una portata non solo “*endoprocessuale*” (per le parti), ma “*extraprocessuale*”, e tendere, al netto di alcuni passaggi necessariamente tecnici e specialistici, ad una comprensibilità generalizzata, figlia di una scrittura fluida e di grande padronanza linguistica

(60) Si rinvia all’accurato commento all’art. 31 c.g.c. contenuto in V. Tenore (a cura di), *Commentario al codice di giustizia contabile*, cit.

(61) In materia pensionistica, v. Corte cost. n. 52/1984.

(62) Cass., S.U., 24 giugno 2021, n. 18259; 6 giugno 2017, n. 13976; 9 giugno 2011, n. 12539; 16 gennaio 2003, n. 574. Tuttavia, sulla concezione *evolutiva* e *dinamica* della nozione di giurisdizione e sul conseguente ampliamento del sindacato della Cassazione, si rinvia al commento all’art. 207 c.g.c. in V. Tenore (a cura di), *Commentario al codice di giustizia contabile*, cit.

(63) Sul tema, M. Taruffo, voce *Motivazione*, in *Enc. dir.*, Agg., vol. III, 776; G. Grasso *et al.*, *Il linguaggio della giurisprudenza*, in *Foro it.*, 2016, V, 357.

(64) Sulla linguistica giudiziaria, cfr. P. Bellucci, *A onor del vero. Fondamenti di linguistica giudiziaria*, Torino, Utet, 2005; A. Mariani Marini, M. Paganelli (a cura di), *L’avvocato e il processo: le tecniche della difesa*, Milano, Giuffrè, 2003.

dell'estensore e di una doverosa emancipazione da fossilità sintattica e da stilemi antichi e criptici, inutilmente involuti.

Tale approdo è confermato dalla relazione illustrativa del Ministero della giustizia alla riforma Cartabia n. 149/2022, che, con riferimento ai novellati artt. 121 e 342 c.p.c., specifica che un testo è chiaro se si rende univocamente intellegibile. Secondo la relazione della Corte di cassazione dell'1 dicembre 2022 alla cennata riforma Cartabia, la "chiarezza" imposta dall'art. 121 c.p.c. richiede che il testo sia univocamente intellegibile e non contenga parti oscure. Le norme non prevedono, in nessun rito, sanzioni per scarsa chiarezza o sinteticità, come rimarcato nella cennata relazione della Cassazione, secondo cui: *"Il legislatore [...] non sembra aver previsto alcuna specifica sanzione in caso di mancato rispetto di tali principi, né sembra aver fornito al giudice uno specifico strumento da utilizzare qualora vengano redatti atti non chiari o non sintetici"*, aggiungendo che *"la mancanza di chiarezza dell'atto può determinare la nullità, qualora sia tale da rendere assolutamente incerto il petitum o la causa petendi. In tal caso, potrà trovare applicazione l'art. 164 c.p.c., con assegnazione di un termine perentorio per l'integrazione dell'atto di citazione"* e che *"quando il contenuto dell'atto sia chiaro, ma eccessivamente prolisso e ridondante, si potrebbe ritenere applicabile l'art. 175, comma 1, c.p.c., [...] consentendo al giudice di invitare la parte alla riformulazione dell'atto nel rispetto dei principi di sinteticità e specificità"*. L'art. 46 delle disp. att. c.p.c. lo conferma.

Tuttavia, le modifiche sull'appello e quelle sul ricorso in Cassazione hanno indicato gli obblighi di chiarezza e sintesi tra gli elementi dell'atto introduttivo la cui assenza comporta inammissibilità. La Cassazione (65) ha dichiarato l'inammissibilità, per violazione dell'art. 366 c.p.c., di *"un ricorso di 65 pagine [...] ponderoso, ipertrofico, con una mescolanza di elementi di fatto ed elementi di diritto che rendono incomprensibile le ragioni delle doglianze [...] con errori di rimpaginazione, con cancellazione dei punti elenco, di numeri e lettere e dei motivi, con pezzo di copia incolla informatico della relata di notifica finale"*.

9. Il codificato principio di sinteticità degli atti

La ratio della sinteticità sancita nel processo contabile dall'art. 5 per gli atti del giudice, del p.m. e delle parti e dall'art. 17 disp. att. (che lo ribadisce per le sole sentenze, parlando di *"concisa esposizione dei fatti decisivi e dei principi di diritto su cui la decisione è fondata"*), che non implica la rinuncia all'argomentazione, va ricercata nella effettività e funzionalità. Essa si correla alla ragionevole durata del processo in un'epoca connotata da esigenze di rapida concretezza e da poderosi carichi di lavoro, ben diversi da quelli della più solenne, paludata, sovrabbondante e barocca giurisprudenza dei primi del '900, amante del *"bello scrivere"* e dell'*"ore rotundo"* e tesa a dar sfoggio di cultura ed erudizione (espressiva di narcisismo giudiziario) in una società ancora rurale e analfabeta. Inoltre, atti di parte sintetici e chiari determinano un risparmio di tempo per il giudice, contribuendo a una più rapida conclusione del giudizio (66).

La norma si colloca tra i principi generali di immediata applicazione nel processo contabile, sia di primo grado che d'appello (67).

In sintonia con indirizzi della Cassazione, la Corte dei conti, in recenti sentenze (68), ha statuito che la violazione dello stesso può integrare una causa di inammissibilità dell'impugnazione (v. il precedente par. 8).

Il precetto era stato già previsto innanzi al giudice civile nell'art. 132 c.p.c. che parla di *"concisa esposizione delle ragioni di fatto e di diritto della decisione"*, nell'art. 16-bis, c. 9-octies, del d.l. n. 179/2012 (convertito dalla l. n. 221/2012) secondo cui: *"Gli atti di parte e i provvedimenti del giudice depositati con modalità telematiche sono redatti in maniera sintetica"*, e nell'art. 118 disp. att. c.p.c., che esplicita: *"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. 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. Nel caso previsto nell'articolo 114 del codice debbono essere esposte le ragioni di equità sulle quali è fondata la decisione. In ogni caso deve essere omessa ogni citazione di autori giuridici"*.

Ma la sinteticità è menzionata anche nell'art. 3, c. 2 del codice del processo amministrativo (d.lgs. n. 104/2010) tra i principi generali, sotto forma di dovere sia delle parti che del giudice, di redigere gli atti in maniera chiara e sintetica, mentre il successivo art. 26, c. 14, c.g.a. impone al giudice amministrativo, in sede di liquidazione delle spese, di considerare, a tal fine, anche la violazione dei principi di sinteticità e chiarezza.

La Corte di cassazione ha affermato più volte (69) che la sinteticità degli atti processuali introdotta nel giudizio amministrativo con l'art. 3 c.p.a. *"esprime un principio generale del diritto processuale, destinato ad operare anche*

(65) Cass., Sez. II, ord. 16 marzo 2023, n. 7600.

(66) Corte conti, Sez. II centr. app., 18 novembre 2021, n. 30; Cons. Stato, Sez. V, 30 novembre 2015, n. 5400. In dottrina v. G. Frus, *Chiarezza e sinteticità degli atti processuali: obiettivi tanto condivisibili, quanto difficilmente codificabili e sanzionabili*, in <www.lavorodirittieuropa.it>, 19 ottobre 2023, oltre al commento all'art. 5 c.g.c. contenuto in V. Tenore (a cura di), *Commentario al codice di giustizia contabile*, cit.

(67) *Ex multis*, v. Corte conti, Sez. II centr. app., 17 novembre 2023 n. 354; n. 38/2023.

(68) Corte conti, Sez. II centr. app., 17 febbraio 2022, n. 45.

(69) Tra le tante v. Cass. n. 21297/2016.

nel processo civile, in quanto funzionale a garantire, per un verso, il principio di ragionevole durata del processo, costituzionalizzato con la modifica dell'articolo 111 Cost., e, per altro verso, il principio di leale collaborazione tra le parti processuali e tra queste ed il giudice. La smodata sovrabbondanza espositiva degli atti di parte, infatti, non soltanto grava l'amministrazione della giustizia e le controparti processuali di oneri superflui, ma, lungi dall'illuminare i temi del decidere, avvolge gli stessi in una cortina che ne confonde i contorni e ne impedisce la chiara intelligenza, risolvendosi, in definitiva, in un impedimento al pieno e proficuo svolgimento del contraddittorio processuale”.

Il principio sintetico (oltre a quello di chiarezza) è stato da ultimo ribadito con la riforma Cartabia (d.lgs. n. 149/2022), nel novello art. 121 c.p.c., e nell'art. 46 disp. att. c.p.c. (ma anche negli artt. 342 e 366 c.p.c.): la relazione illustrativa del Ministero della giustizia alla riforma specifica che un testo è sintetico se evita ripetizioni e prolissità, mentre, secondo la relazione della Corte di cassazione dell'1 dicembre 2022 alla cennata riforma, la sinteticità imposta dall'art. 121 c.p.c. richiede che il testo non contenga inutili ripetizioni e non sia ridondante e prolisso.

In ossequio a tale principio, l'art. 17 disp. att. c.g.c. conferma il pacifico indirizzo giurisprudenziale che ammette la motivazione *per relationem* attraverso il richiamo a precedenti conformi o ad atti ben individuabili, conosciuti o conoscibili (70), o a indirizzi univoci della giurisprudenza richiamata (71). Si è chiarito dunque che il giudice non è tenuto a giustificare diffusamente le ragioni della propria adesione alle conclusioni del c.t.u., ove manchino contrarie argomentazioni delle parti o le stesse non siano specifiche (72), senza necessariamente doversi soffermare, confutando, sulle contrarie affermazioni dei c.t. di parte che restano implicitamente disattese (73).

Né il giudice deve necessariamente motivare le ragioni dell'adesione alle ricostruzioni o argomentazioni di una delle parti in quanto, se valide, sono di per sé sufficienti a sostenere la decisione assunta, senza che sia precluso dal canone di “imparzialità” e terzietà del giudice (74).

Inoltre la Cassazione ha chiarito che non è richiesto al giudice di merito di dare conto di tutte le prove dedotte o comunque acquisite e di tutte le tesi prospettate dalle parti, essendo sufficiente e necessario che egli esponga in maniera concisa gli elementi di fatto e di diritto posti a fondamento della decisione (75), dovendosi reputare per implicito disattesi tutti gli argomenti, le tesi e i rilievi che, seppur non espressamente esaminati, siano incompatibili con la soluzione adottata rendendo esplicito l'iter logico seguito anche in una ridotta estensione della sentenza (76).

L'esigenza della concisione travalica i confini dell'ordinamento processuale italiano, come confermano le *Istruzioni pratiche relative ai ricorsi ed alle impugnazioni* adottate dalla Corte Edu il 15 ottobre 2004 (e modificate il 27 gennaio 2009).

Nel rito contabile, la sinteticità e l'economia dei mezzi processuali giustificano la codificata decisione in forma semplificata in caso di manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza del ricorso pensionistico ex art. 167, cc. 4 e 5, c.g.c. e nel giudizio di ottemperanza (art. 183, c. 3, c.g.c.) (77).

La sinteticità (e la chiarezza) connotano anche la *discussione innanzi al giudice* ex art. 8, c. 3, disp. att. c.g.c., il quale ben può pungolare le parti a rispettare il canone in esame, che legittima dunque una sintetica esposizione dei fatti (ben noti a tutti) da parte del relatore o un mero loro richiamo *per relationem* con riferimento ai libelli delle parti.

Al principio di sinteticità motivazionale, di economia processuale e di celerità del giudizio nel prediligere la ricerca delle soluzioni del caso concreto, si connettono anche il principio *dell'assorbimento dei motivi* (78) e la connessa regola motivazionale della “*ragione più liquida*”, desumibile dagli artt. 24 e 111 della Costituzione, a tenore della quale la causa può essere decisa affrontando *ante omnia* la questione ritenuta di più agevole o di pronta soluzione, anche se logicamente subordinata, senza che sia necessario esaminare previamente le altre.

Un punto di riferimento molto importante sul piano sistemico circa la sinteticità redazionale degli atti è poi rappresentato dal d.m. giustizia 7 agosto 2023, n. 110, “Regolamento per la definizione dei criteri di redazione, dei limiti e degli schemi informatici degli atti giudiziari” (79).

Il regolamento, entrato in vigore il 26 agosto 2023, si applica ai procedimenti innanzi all'a.g.o. (ma potrebbe ispirare linee guida anche presso le magistrature speciali) introdotti dopo il 1 settembre 2023, e stabilisce: a) i criteri di redazione degli atti processuali delle parti private e del pubblico ministero prevedendo, al fine di assicurare il neo codificato principio di chiarezza e sinteticità degli atti di cui all'art. 121 c.p.c., l'inserimento di dati e informazioni ne-

(70) Cass., S.U., n. 642/2015, cit.; n. 16277/2010; n. 13937/2002.

(71) Cass. n. 3275/1983; n. 2282/2004; n. 642/2015, cit.

(72) Cass. n. 2114/1995; n. 26694/2006; n. 10222/2009; n. 7364/2012; n. 28647/2013; n. 642/2015, cit.

(73) Cass. n. 1815/2015.

(74) Cass., S.U., n. 642/2015, cit.; n. 7477/2011; n. 10033/2007.

(75) Cass., S.U., n. 642/2015, cit.; n. 22801/2009.

(76) Cass. n. 17146/2006; nn. 2272 e 15489/2007.

(77) Su ambo i precetti del codice, si rinvia alle considerazioni sviluppate in V. Tenore (a cura di), *Commentario al codice di giustizia contabile*, cit.

(78) Sull'assorbimento dei motivi è sufficiente il richiamo a Cass., Sez. I, 17 dicembre 2013, n. 28663.

(79) Sul tema, G. Frus, *op. cit.*

cessari (indicazione ufficio giudiziario, indicazione delle parti, esposizione in forma separata dei fatti e dei motivi di diritto, indicazione specifica dei mezzi di prova, valore della controversia, richiesta di distrazione delle spese, ecc.) tra i quali l'indicazione di massimo 20 parole chiave che individuino l'oggetto del giudizio e la preferenza per i collegamenti ipertestuali con riferimento ai documenti offerti in comunicazione (così recependo quanto in tal senso già disposto nel protocollo del 3 marzo 2023, stipulato presso la Corte Suprema di Cassazione); *b*) i limiti dimensionali degli atti processuali relativi al giudizio civile per le cause inferiori a 500 mila euro (80.000 caratteri, pari a circa 40 pagine, per gli atti introduttivi, di intervento e chiamata di terzi, per le comparse e note conclusionali, nonché per gli atti introduttivi dei giudizi di impugnazione; 50.000 caratteri, corrispondenti a 26 pagine, per le memorie, le repliche e in genere per tutti gli altri atti del giudizio; 10.000 caratteri, pari a 5 pagine, per le note scritte in sostituzione dell'udienza di cui all'art. 127-ter c.p.c.), prevedendo tuttavia una deroga a detti limiti ove la controversia presenti questioni di particolare complessità; in tal caso il difensore è tenuto ad esporre sinteticamente nell'atto le ragioni per le quali si è reso necessario il superamento dei limiti (dopo l'intestazione dell'atto, deve inserire un indice, preferibilmente con collegamenti ipertestuali, nonché una breve sintesi del suo contenuto, al fine di facilitarne la lettura); *c*) i caratteri di redazione degli atti (dimensioni, interlinea e margini orizzontali e verticali); *d*) che gli atti giudiziari siano redatti secondo le regole di cui all'art. 11 del d.m. 21 febbraio 2011, n. 44, corredati dalla compilazione di schemi informatici conformi alle specifiche tecniche di cui all'art. 34 del precitato decreto; *e*) che, a differenza di quanto previsto per gli atti di parte, i provvedimenti del giudice – comunque da redigere in modo chiaro e sintetico – non soggiacciono a limiti dimensionali, dovendo essere correlati alla complessità della controversia. Il regolamento, nel preambolo, ribadisce quanto già stabilito dall'art. 46 delle disp. att. c.p.c., ovvero che il mancato rispetto delle specifiche tecniche sulla forma e sullo schema informatico e dei criteri e limiti di redazione dell'atto non comporta invalidità, ma può essere valutato dal giudice ai fini della decisione sulle spese del processo.

Ma la sinteticità (con indicazione di conseguenze in caso di sua violazione) è stata attenzionata anche dai protocolli promossi dalla Cassazione e dal Consiglio di Stato: fin dal 2015, e da ultimo il 3 marzo 2023, la Cassazione ha redatto protocolli volti a stabilire tetti redazionali per atti delle parti, per snellire i giudizi e rendere più intelleggibili i ricorsi.

Anche la Giustizia amministrativa, nelle norme di attuazione del c.p.a., all'art. 13-ter, la cui formulazione è stata ripresa dall'art. 46 disp. att. c.p.c., prevede che con decreto del presidente del Consiglio di Stato siano determinati criteri e limiti dimensionali degli atti del processo.

Una differenza significativa fra giustizia civile e amministrativa emerge, tuttavia, con riferimento alle conseguenze previste dal legislatore per il mancato rispetto dei limiti dimensionali degli atti: mentre l'art. 13-ter disp. att. c.p.a. prevede che il giudice è tenuto a esaminare tutte le questioni trattate nelle pagine rientranti nei limiti fissati e che l'omesso esame delle questioni contenute nelle pagine successive al limite massimo non è motivo di impugnazione, viceversa, per la giustizia civile il legislatore si è limitato a prevedere, nella novella all'art. 46 disp. att. c.p.c., che il mancato rispetto delle specifiche tecniche sulla forma e sullo schema informatico e dei criteri e limiti di redazione dell'atto non comporta invalidità, ma “può” essere valutato dal giudice ai fini della decisione sulle spese del processo (80).

In tal senso si è espressa anche la Cassazione (81), ribadendo l'assenza, nel processo civile, di una specifica sanzione per la mancata sinteticità degli atti di parte, chiarendo che, “*in tema di ricorso per cassazione, il mancato rispetto del dovere di chiarezza e sinteticità espositiva degli atti processuali – che, fissato dall'art. 3, comma 2, del c.p.a., esprime tuttavia un principio generale del diritto processuale, destinato ad operare anche nel processo civile –, espone il ricorrente al rischio di una declaratoria di inammissibilità dell'impugnazione, non già per l'irragionevole estensione del ricorso (la quale non è normativamente sanzionata), ma in quanto pregiudica l'intelleggibilità delle questioni, rendendo oscura l'esposizione dei fatti di causa e confuse le censure mosse alla sentenza gravata, ridondando nella violazione delle prescrizioni di cui ai nn. 3 e 4 dell'art. 366 c.p.c. (ex plurimis Sez. 5, Ord. n. 8009 del 2019)*”.

In ogni caso, essendo la chiarezza e la sinteticità espositiva “*l'adempimento di un preciso dovere processuale*” (82), quand'anche il principio-dovere non sia assistito da una specifica sanzione processuale espressa e diretta, “*cosicché l'incontinenza espositiva – pur quando assuma, come nella specie, caratteri di manifesta eccessività – non può determinare, di per sé stessa, l'inammissibilità del ricorso*”, pur tuttavia la sua violazione espone in alcuni casi al rischio di una declaratoria d'inammissibilità dell'impugnazione per violazione dell'art. 342 c.p.c., o del ricorso in Cassazione ex art. 366 c.p.c., ove risulti “*oscura l'esposizione dei fatti di causa e confuse le censure mosse alla sentenza gravata*” (83), o l'assenza di chiarezza non sia così grave da incidere sulla comprensibilità del *petitum* e/o della *causa petendi*.

(80) Per casistiche di condanne alle spese maggiorate della condanna ex art. 96 c.p.c. in danno del soccombente oscuro e prolisso, v. Cass. nn. 4300 e 16055/2023.

(81) Cass., Sez. II, ord. n. 7600/2023, cit.

(82) Cass. 22 giugno 2006, n. 19100; Sez. lav. nn. 17698 e 17178/2014.

(83) Così Cass., Sez. II, ord. n. 7600/2023, cit.

Il principio così elaborato dalla Corte di cassazione per il processo civile è stato ritenuto applicabile al processo dinanzi alla Corte dei conti, dove il canone di sinteticità è stato espressamente tipizzato in quanto l'art. 342 c.p.c. (e l'inammissibilità ivi sancita) è stato testualmente riprodotto nell'art. 190 c.g.c. (84).

Le ragioni sulle quali si fonda l'impugnazione necessitano dunque di una "specificazione" che deve rappresentare il prodotto di un'accorta operazione di filtraggio delle doglianze, attraverso il reticolo dei principi generali che caratterizzano il processo, tra i quali devono essere annoverati quelli enunciati dal più volte citato art. 5 c.g.c. Da ultimo, la Corte dei conti (85) ha coraggiosamente statuito che la sinteticità non è un enunciato dotato di una efficacia meramente esortativa, esente da conseguenze, ma la violazione dello stesso può integrare una causa di inammissibilità dell'impugnazione poiché «la specificazione delle ragioni di gravame può essere ritenuta carente tanto per un difetto, quanto per un eccesso di argomentazione. Ne consegue che l'inosservanza del dovere di redigere gli atti processuali in modo chiaro e sintetico può integrare l'assenza di "specificità" dei motivi di impugnazione».

10. I principi generali impliciti contenuti nel c.g.c.: A) indipendenza e imparzialità del giudice; B) garanzia della pubblicità del procedimento; C) divieto di abuso del processo; D) principio di non contestazione; E) principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato; F) diritto al rispetto della funzione nomofilattica delle Sezioni riunite; G) diritto ad una decisione umana

Come si è detto nel primo paragrafo, alcuni principi generali del processo, sopra analizzati, vengono testualmente esplicitati nel codice della giustizia contabile negli artt. 2-5, mentre altri principi, seppur formalmente assenti, sono presenti in modo implicito e immanente nel sistema, quali regole desumibili da una complessiva lettura del d.lgs. n. 174 del 2016, o quali regole generali del diritto di fonte costituzionale o eurounitaria, anche in virtù del richiamo operato dall'art. 7 c.g.c. ai canoni fondanti del rito processuale civile (86).

Tra i principi generali impliciti (o desumibili da una lettura complessiva dei precetti della Costituzione, del codice e del c.p.c.) possono annoverarsi:

A) indipendenza e imparzialità del giudice

Il principio di *indipendenza e imparzialità del giudice* è sancito dagli artt. 101, 104 e 111 Cost. (87), oltre che dall'art. 6 Cedu (88). Esso stabilisce che il giudice, nell'esercizio delle sue funzioni, non ha altro vincolo che quello della legge (89).

L'imparzialità è connotato intrinseco dell'attività del giudice in quanto non finalizzata al perseguimento di alcun interesse precostituito (90), e senza di essa tutte le altre regole e garanzie processuali perderebbero di concreto significato (91). L'*indipendenza* (riferita allo *status* ordinamentale) è presupposto dell'*imparzialità* che attiene alle funzioni esercitate (92) e non è compromessa dalla nomina di un giudice da parte del potere politico (si pensi ai magistrati contabili di nomina governativa o regionale, o agli stessi vertici delle magistrature speciali, o ai giudici costituzionali di nomina parlamentare) (93).

Esso è immanente in ogni processo (94), e dunque anche in quello contabile, ove potrebbe porsi qualche questione con riferimento alla incompatibilità derivante dal cumulo successivo di funzioni diverse dello stesso giudice nell'ambito di una medesima *res iudicanda* (95): la Consulta ha però escluso, sia prima che dopo la novella del 1999 all'art. 111 Cost., che sorga un obbligo di astensione endoprocedimentale in caso di identità di giudicante in fase cautelare e decisoria civile, sia in ossequio al principio di concentrazione (che viene più agevolmente garantito se è sempre lo stesso giudice a condurre il processo), sia in quanto il sindacato sul *fumus boni iuris*, fondato su una istruttoria

(84) Sul delicato punto, v., *ex multis*, Corte conti, Sez. II centr. app., n. 354/2023; n. 38/2023, cit.

(85) Corte conti, Sez. II centr. app., n. 45/2022, cit.

(86) Sui principi generali del processo civile è sufficiente il rinvio alla più accreditata manualistica citata in nt. 1.

(87) La bibliografia sul tema è immensa. Tra i contributi più completi e chiari v. S. Bartole, R. Bin, *op. cit.*; R. Giordano, *Il giusto processo e la sua ragionevole durata*, cit., 1656; R. Romboli, *Manuale di diritto costituzionale italiano ed europeo*, vol. II, Torino, Giappichelli, 2019, 357 ss.

(88) Sulla fonte Cedu, v. G. Raimondi, *L'indipendenza delle corti nel diritto costituzionale, comparato ed europeo: la prospettiva della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in <www.diritticomparati.it>, 19 ottobre 2018; in giurisprudenza, Corte Edu 5 settembre 2002, *Strivary c. Belgio*; 28 giugno 1984, *Campbell c. Regno Unito*.

(89) *Ex pluribus*, Corte cost. 20 luglio 2018, n. 170, sulla partecipazione alla vita politica di magistrati.

(90) Corte cost. n. 124/1992; n. 311/1997; n. 387/1999, cit.

(91) Corte cost. n. 306/1997.

(92) Corte cost. 15 maggio 1974, n. 128; 7 ottobre 2016, n. 215.

(93) Corte Edu 28 giugno 1984, cit.

(94) Corte cost. n. 305/2002; n. 262/2003.

(95) Sul tema, v. il decalogo scolpito da Corte cost. 10 marzo 2022, n. 64; 21 gennaio 2022, n. 16; 21 giugno 2012, n. 153; 24 aprile 1996, n. 131.

ridotta e su una sommaria cognizione, esclude valutazioni contenutistiche ma di mera verosimiglianza delle buone ragioni (96).

B) garanzia della pubblicità del procedimento

Impliciti sono anche i canoni dell'immediatezza, della oralità (attenuato in epoca Covid-19 ad opera di norme che hanno consentito la trattazione solo scritta, salvo richiesta di trattazione orale delle parti, per i giudizi pensionistici) e della garanzia della *pubblicità del procedimento*. Quest'ultimo (97) rappresenta sia un corollario necessario del fondamento democratico del potere giurisdizionale *ex art. 101 Cost.* (98), sia una componente naturale e coesistente del giusto processo (99), sia uno dei cardini *fair trial* dell'art. 6 Cedu che, pur rimanendo subcostituzionale, è ormai canone interposto atto ad integrare precetti costituzionali *ex art. 117 Cost.*

La Consulta, pur valorizzando tale principio di pubblicità, soprattutto nel processo penale, ha tuttavia giustificato deroghe normative per alcuni procedimenti giudiziari o per alcune fasi di essi, elaborate a garanzia di beni di rilevanza costituzionale (100), ravvisando un *vulnus* al principio di pubblicità dei dibattimenti giudiziari nell'assenza non già dell'udienza pubblica quale snodo processuale necessario, ma piuttosto della previsione della possibilità, per l'interessato, di richiederne la celebrazione (101).

C) divieto di abuso del processo

Altro principio generale implicito è dato dal dovere di lealtà e probità tra le parti e dunque dal *divieto di abuso del processo*, che impone, *ex art. 30 c.g.c.* (102), omologo dell'art. 88 c.p.c., *ex artt. 1175, 1337, 1366, 1375 c.c.* (operanti non solo sul piano sostanziale), ma anche *ex art. 111 Cost.* (ed *ex art. 2 Cost.*, statuento un principio di solidarietà sociale da cui derivano canoni comportamentali di correttezza a carico delle parti), di comportarsi con buona fede nel corso del giudizio evitando un uso degli istituti processuali in modo conforme alla lettera, ma sostanzialmente in modo contrastante e distorto rispetto ai fini dell'istituto processuale utilizzato. Il precetto dell'art. 30 c.g.c. è rilevante in quanto nel nostro ordinamento giuridico manca una definizione di abuso del processo, formula che dottrina e giurisprudenza considerano come proiezione dell'abuso del diritto, ma la norma codicistica del 2016, seppur con formula ampia, dà ingresso alla categoria nel processo contabile.

Come è noto, il concetto di abuso del diritto implica quello di ingiustizia della condotta negoziale o processuale, pur nell'apparente conformità ai dettami normativi, e l'ordinamento reprime il perseguimento di uno scopo non meritevole di tutela in quanto conforme alla lettera, ma contrario allo spirito del precetto sostanziale o processuale. Si prospetta dunque un bilanciamento di configgenti interessi (esercizio di un proprio diritto, ma nel rispetto della controparte e di valori di solidarietà e uguaglianza) la cui composizione richiederà la verifica, da parte del giudice, dell'intervenuta rottura dell'equilibrio nei rapporti intersoggettivi, con la conseguente necessità di ripristinarlo attraverso i rimedi previsti dall'ordinamento. La figura del divieto di abuso del diritto, anche sul piano processuale, è espressione dell'esigenza propria degli ordinamenti contemporanei (alla luce anche del novellato art. 111 Cost.) di non ritenere esaustiva la conformità al diritto positivo, esigendo che ad essa si affianchi anche la corrispondenza ad un ideale di giustizia, come proporzione e attenzione all'individuo.

Sul piano generale, a livello sanzionatorio la violazione della buona fede, nella sua dimensione di regola di condotta, comporta essenzialmente due rimedi: il risarcimento del danno, come nel caso della responsabilità precontrat-

(96) Corte cost. 7 novembre 1997, n. 326, in *Foro it.*, 1998, I, 1007; n. 193/1998; n. 168/2000; il largheggiante indirizzo, ferma restando l'incompatibilità *ex art. 76, c. 1, c.g.c.* in caso di reclamo cautelare, è confermato in sede contabile da Corte conti, Sez. II centr. app., 14 marzo 2019, n. 82; Sez. I centr. app. 11 giugno 2019, n. 125; 13 aprile 2018, n. 153; Sez. III centr. app. 9 luglio 2015, n. 379; Sez. giur. reg. Calabria 8 giugno 2017, n. 67. In senso critico, dopo la novella all'art. 111 Cost. e a favore di almeno una astensione facoltativa *ex art. 51, c. 2, c.p.c.* per gravi motivi di convenienza, R. Giordano, *Il giusto processo e la sua ragionevole durata*, cit., 1662.

(97) Il principio è ben analizzato *sub art. 91 c.g.c.* in V. Tenore (a cura di), *Commentario al codice di giustizia contabile*, cit.

(98) Corte cost. n. 212/1986.

(99) Corte cost. 13 dicembre 2017, n. 263; 17 giugno 2015, n. 109.

(100) Corte cost. 18 marzo 2022, n. 73; 27 gennaio 2017, n. 26; n. 12/1971; nn. 235 e 36/1993, e le altre pronunce ricordate in S. Bartole, R. Bin, *op. cit.*, tutte in sintonia con Corte Edu 6 novembre 2018, *Ramos c. Portogallo* e altre, per identiche deroghe al canone di pubblicità *ex art. 6 Cedu*.

(101) Corte cost. n. 73/2022; n. 109/2015, cit. Si rinvia, sul punto, al commento all'art. 91 c.g.c. in V. Tenore (a cura di), *Commentario al codice di giustizia contabile*, cit.

(102) Il principio è ben analizzato *sub art. 30 c.g.c.* in V. Tenore (a cura di), *Commentario al codice di giustizia contabile*, cit., ma basilare è lo studio dell'ampio e accurato saggio di E. Torri, *Abuso del diritto: entelechia di un istituto; evoluzione, casistica, profili processuali*, in questa *Rivista*, 2023, 6, 1, che analizza una ampia casistica di manifestazioni di abuso di diritto sul piano sostanziale e processuale, richiamate nei successivi passaggi di questo articolo. L'attento autore rimarca come "La tematica in esame si muove tra le contrastanti esigenze di garantire l'esercizio individuale e per così dire egoistico del diritto, che non tenga conto del sacrificio altrui, e i valori di solidarietà e uguaglianza. In sostanza, si tratta di stabilire il confine tra ciò che è lecito esercizio del diritto anche con un sacrificio tollerabile dell'altrui sfera giuridica, e ciò che ne rappresenta il travalicamento, divenendo illecito e quindi non meritevole di tutela o addirittura sanzionabile quale fonte di responsabilità. Si tratta di un bilanciamento di configgenti interessi la cui composizione richiederà la verifica, da parte del giudice, dell'intervenuta rottura dell'equilibrio nei rapporti intersoggettivi, con la conseguente necessità di ripristinarlo attraverso i rimedi previsti dall'ordinamento". Utile è anche la lettura di B. Troisi, *Abuso del diritto e giurisprudenza costituzionale*, in *Rass. dir. civ.*, 2020, 855.

tuale o contrattuale; la paralisi del diritto esercitato abusivamente, sotto il profilo sostanziale o processuale, quale espressione del canone generale del diniego di tutela.

Ma in base agli artt. 30 e 31 c.g.c., la violazione del divieto, anche se formulato in termini generici e quindi rimesso alle valutazioni del giudice in funzione degli accadimenti processuali, può determinare conseguenze rilevanti sia per ciò che concerne la decisione della controversia, sia per ciò che riguarda la regolazione delle spese processuali (ivi compresa l'applicazione della condanna per responsabilità aggravata *ex art. 96, c. 3, c.g.c.*), sia di ordine disciplinare. Inoltre, in base all'art. 95, c. 3, c.g.c., il giudice, nel valutare le prove secondo il suo prudente apprezzamento, può desumere argomenti di prova dal comportamento tenuto dalle parti nel corso del processo e, in ordine alle spese processuali, al criterio della soccombenza può derogarsi qualora la parte risultata vincitrice sia venuta meno ai doveri di lealtà e probità.

La giurisprudenza (103) riconosce, su un piano generale, che le regole di rito, per quanto possibile, non possono rappresentare un ostacolo al raggiungimento di una decisione di merito, essendo ontologicamente strumentali alla tutela effettiva del diritto sostanziale.

Configurano abuso le condotte che si traducono in un inutile dispendio di attività processuali e formalità superflue perché non giustificate dalla struttura dialettica del processo. Peraltro, proprio per garantire la tutela del diritto sostanziale azionato, il processo deve essere necessariamente ben regolato, per evitare abusi e rallentamenti della complessiva "macchina giudiziaria", con possibili riflessi anche sugli altri processi. In estrema sintesi, l'applicazione corretta di norme di rito, laddove rispettose dei principi del giusto processo, costituisce il più efficiente strumento di tutela delle norme sostanziali.

Tra le possibili manifestazioni di abuso: *a*) i giudizi incardinati quando la pretesa al conseguimento del bene della vita sia stato già soddisfatto (in giudizi pensionistici o di responsabilità, o ad istanza di parte) dall'amministrazione o dalla controparte; *b*) l'abusivo frazionamento della pretesa vantata in giudizio (es. del credito: Cass., S.U., 15 novembre 2007, n. 23796; 16 febbraio 2017, n. 4091) in mancanza di un apprezzabile interesse dell'attore; *c*) l'abuso del rinvio pregiudiziale di interpretazione del diritto Ue; *d*) il ricorso in Cassazione per questione di giurisdizione fatto dalla parte che ha incardinato il giudizio presso giudice che gli dà torto e di cui declina poi la giurisdizione dopo la sentenza sfavorevole; *e*) la proposizione di appelli fondati su argomenti palesemente inammissibili (104); *f*) l'abuso di richieste di proroga delle indagini (art. 68 c.g.c.); *g*) la formulazione di istanze di recusazione palesemente temerarie e infondate o rivolte nei confronti di tutti i componenti di un collegio (art. 73 c.g.c.); *h*) il ricorso processuale, malizioso e selettivo, alle c.d. nullità di protezione (*ex art. 23 d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58*) da parte del cliente a danno dell'intermediario finanziario cui viene imposto un sacrificio economico sproporzionato, ma tutelabile con una eccezione di buona fede idonea a paralizzare gli effetti restitutori dell'azione di nullità selettiva proposta (Cass., S.U., 4 novembre 2019, n. 28314).

Ma le manifestazioni di abuso del diritto anche sul piano sostanziale, e in molti rami del diritto (si pensi alle elusioni tributarie su cui, da ultimo, Cass. 9 maggio 2022, n. 14493), sono assai variegate e drenate sul piano giurisprudenziale dal principio di correttezza e buona fede, oltre che dall'*exceptio doli*, istituto di conio romanistico, e oggi di matrice giurisprudenziale, ricollegabile allo stesso principio pretorio dell'abuso del diritto e utilizzata come strumento processuale di carattere generale per contrastare una pretesa che, pur in astratto fondata, è in realtà volta al perseguimento di finalità fraudolente. La sua applicazione è rivolta al contrasto di azioni giudiziarie pretestuose intraprese al fine di recare pregiudizio ad altri (è noto il suo utilizzo in relazione al contratto autonomo di garanzia).

Come ben colto dalla più attenta dottrina (si richiama lo studio di E. Torri in precedenza citato), le più ricorrenti manifestazioni di abuso del diritto sul piano sostanziale si rinvencono: *a*) nel codice civile per distorto uso di proprie facoltà o diritti (artt. 833; 1059, c. 2; 330; 1015; 1438; 1993, c. 2; 2598; 2599; 2793 c.c.); *b*) nell'art. 9 della l. n. 192/1998 (abuso di dipendenza economica); *c*) nel d.lgs. n. 231/2002 sul ritardo nei pagamenti delle transazioni commerciali; *d*) nelle variegate casistiche di atti emulativi; *e*) nella doppia alienazione immobiliare; *f*) nell'abuso nelle trattative negoziali e prenegoziali; *g*) nell'abuso del diritto potestativo attraverso il recesso *ad nutum*; *h*) nelle varie casistiche di abuso nel diritto societario; *i*) nell'abuso della personalità giuridica utilizzata come schermo o velo; *l*) nell'abusiva concessione del credito e per ingiustificata interruzione del rapporto di finanziamento con conseguente responsabilità della banca; *m*) nell'abuso del diritto nel diritto di famiglia (es. nella promessa di matrimonio e nelle convenzioni matrimoniali).

(103) Cass., Sez. VI, 6 marzo 2019, n. 6439.

(104) Su quest'ultima ipotesi, v. Corte conti, Sez. II centr. app., n. 372/2023, cit. Sulle restanti casistiche di abuso del processo, si rinvia al citato ampio studio di E. Torri, *op. cit.*, 19 ss., il quale rimarca come "In sostanza, dal principio costituzionale del giusto processo può inferirsi che il processo, per essere definito giusto, non può essere valutato esclusivamente in termini oggettivi, ma anche in termini soggettivi, sub specie del necessario rispetto dei principi di lealtà e di buona fede, che impongono a tutti i soggetti istituzionalmente coinvolti obblighi di condotta e di comportamento processuali suscettibili di controllo". Del resto, la Cassazione a Sezioni unite (Cass., S.U., 15 novembre 2007, n. 23796; 16 febbraio 2017, n. 4091) ha rimarcato come il criterio della buona fede costituisce strumento per il giudice atto a controllare (anche in senso modificativo o integrativo) lo statuto negoziale in funzione di garanzia del giusto equilibrio degli opposti interessi; *a fortiori* deve riconoscersi che l'originario equilibrio del rapporto obbligatorio deve essere mantenuto fermo in ogni successiva fase, anche giudiziale, dello stesso e non può quindi essere alterato ad iniziativa del creditore, in danno del debitore.

Ma il tema origina complesse questioni anche in relazione al rapporto tra abuso del diritto ed eccesso di potere, ed è stato vagliato, per la sua grandangolare portata, anche nella giurisprudenza dell'Unione europea.

Tornando all'abuso del processo, esso urta altresì con la ragionevole durata del processo e comporta un aggravamento dei suoi tempi e costi, individuali e sociali, e determina un ingiustificato sviamento del sistema processuale dai suoi fini istituzionali (105).

Da tale abuso discende altresì la possibile condanna per lite temeraria *ex art. 31, cc. 4 e 6, c.g.c.*, omologo dell'art. 96, c. 3, c.p.c., teso a dissuadere dall'uso abusivo del processo e della sua ragionevole durata (106).

Una ulteriore manifestazione di abuso potrebbe tradursi nelle richieste di pareri ad organi consultivi (ivi comprese le sezioni di controllo della Corte dei conti), che siano in concreto in grado di interferire con competenze di organi giurisdizionali chiamati a decidere un giudizio di responsabilità per danno erariale pendente per i medesimi fatti che hanno originato la richiesta di parere (107): ciò costituisce, evidentemente, un "abuso" della funzione consultiva da parte del richiedente, laddove questi sia a conoscenza della pendenza del giudizio (108).

D) principio di non contestazione

Ulteriore principio generale non testualizzato dal codice, ma immanente nel sistema, è il "*principio di non contestazione*" (art. 95 c.g.c.), da intendersi correttamente come onere di contestazione tempestiva, col relativo corollario della non necessità di prova riguardo ai fatti non tempestivamente contestati, e, *a fortiori*, non contestati *tout court*, elaborato dalla dottrina e, più articolatamente, dalla giurisprudenza di legittimità, dapprima con riguardo al rito del lavoro (109), e poi esteso al rito civile riformato (110) e al processo tributario (111), ma applicabile al rito giuscontabile, che lo ha oggi testualmente recepito nell'art. 95, c. 1, c.g.c.

E) principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato

Un ulteriore principio, operante anche in virtù del richiamo ai canoni basilari del c.p.c. operato dall'art. 7 c.g.c., è quello della *corrispondenza tra chiesto e pronunciato*, di cui all'art. 101, c. 3, c.g.c. (112) e all'art. 112 c.p.c., considerato corollario del principio della domanda (113) e quale vincolo per il giudice a non superare i limiti della domanda attorea e delle eccezioni che, in proposito, siano state sollevate dal convenuto, senza ovviamente che ciò limiti, invece, il potere di riqualificazione giuridica della domanda o dei fatti che siano stati allegati (114).

F) diritto al rispetto della funzione nomofilattica delle Sezioni riunite

Altro canone generale è quello del rispetto della funzione nomofilattica degli organi giudiziari apicali a ciò preposti (Sezioni unite della Cassazione, Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, Sezioni riunite della Corte dei conti), a tutela della certezza del diritto e di *par condicio* tra le parti in giudizio su fattispecie identiche, evitando anarchie e ribellioni interpretative se non dettate da sopravvenienze normative o nuovi argomenti non valutati dagli organi nomofilattici (115).

Sul punto giova ricordare che, a fronte del vincolo conformativo nascente dal *decisum* apicale, l'art. 117 c.g.c. prescrive un apposito iter di nuova rimessione alle Sezioni riunite da parte delle sezioni d'appello in caso di non condivisione dei principi già enunciati dall'organo della nomofilassi, dovendosi altrimenti adeguare necessariamente a tali interpretazioni autorevoli e uniformanti, dalle quali non ci si può "*emancipare*" in modo autoreferenziale. L'estrema prudenza con la quale le sezioni giurisdizionali di appello hanno sinora colto le opportunità offerte dall'art. 117 c.g.c. non è sempre espressiva della puntuale osservanza dei principi resi dalle Sezioni riunite, talora "superati"

(105) Cass., Sez. III, ord. n. 22208/2021; n. 19285/2016; n. 5725/2019, cit.

(106) Ne fanno applicazione Corte conti, Sez. II centr. app., n. 372/2023; n. 527/2022, cit. Secondo la giurisprudenza di legittimità (Cass. 21 settembre 2022, n. 27578), ai fini della condanna prevista dall'art. 96, c. 3, c.p.c., non è sufficiente l'esito sfavorevole della controversia, perché altrimenti sarebbe vanificato il diritto costituzionale di difesa; deve piuttosto emergere in termini oggettivi dagli atti del processo che si è agito o resistito in giudizio pretestuosamente, con abuso dello strumento processuale, che ricorre allorché la condotta processuale si traduca in un comportamento contrario al canone di correttezza e buona fede, in quanto adottato col sacrificio di un interesse altrui di valore superiore rispetto a quello soddisfatto attraverso l'esercizio giudiziale del diritto, o attuato con modalità irrispettose della sfera di interessi della controparte processuale, o senza alcuna considerazione per l'interesse superiore ad un efficiente svolgimento del processo, che risulta lesa da un aumento del volume del contenzioso, da ogni ostacolo alla ragionevole durata dei processi pendenti, nonché dallo spreco di risorse.

(107) Tali richieste sono state dichiarate inammissibili da Corte conti, Sez. contr. reg. Umbria, 28 luglio 2016, n. 88.

(108) Sul tema, F.M. Longavita, *Regole probatorie e regole di giudizio nell'ammissione e valutazione giudiziale degli esiti dell'attività consultiva e di controllo*, in questa *Rivista*, 2017, 1-2, 723.

(109) Cass., S.U., n. 761/2002.

(110) Cass. n. 394/2006; n. 19260/2004.

(111) Cass., Sez. V, 24 gennaio 2007, n. 1540.

(112) Il principio è ben analizzato *sub art. 101 c.g.c.* in V. Tenore (a cura di), *Commentario al codice di giustizia contabile*, cit. Per il principio in sede processuale civile, si rinvia alla bibliografia in nt. 1.

(113) Corte conti, Sez. II centr. app., 4 febbraio 2021, n. 57.

(114) Corte conti, Sez. II centr. app., 15 febbraio 2021, n. 50; Sez. I centr. app. 7 gennaio 2020, n. 1.

(115) Il principio è ben analizzato *sub art. 114 c.g.c.* in V. Tenore (a cura di), *Commentario al codice di giustizia contabile*, cit.

in sede di appello attraverso inopportune “emancipazioni” da enunciati vincolanti delle apicali sezioni, senza riproporre la questione di massima. A mero titolo esemplificativo, si rammentano i principi dettati da Corte conti, Sez. riun., 5 settembre 2011, n. 14/Qm, in punto di decorrenza del termine di prescrizione dell’azione di responsabilità nel c.d. danno indiretto, secondo cui non può prescindersi dal passaggio in giudicato della sentenza di condanna dell’amministrazione (sulla scia di Sez. riun. 15 gennaio 2003 n. 3/Qm) (116), approdo tuttavia consapevolmente dimenticato dalle sezioni d’appello (117) in spregio del concetto di “certezza” del danno erariale (una condanna civile non in giudicato non rende “certo” il danno patito dalla p.a. e preclude una rivalsa giuscontabile) e di diversi principi generali del diritto (quello di effettività, del giusto processo, della ragionevole durata, tutti violati da condanne giuscontabili fatalmente condizionate dagli esiti civili non ancora definiti e ribaltabili in sede di gravame).

G) diritto ad una decisione umana

Un altro e più “giovane” principio generale immanente nel sistema, ma ancora poco esplorato, è quello del “*diritto ad una decisione umana*”, ovvero non delegata integralmente ad una intelligenza artificiale (AI) (118).

L’utilizzo massivo e invasivo di intelligenze artificiali, se in altri campi va salutata con favore (medicina, ingegneria, fisioterapia, attività investigative, prevenzione di reati, lotta all’evasione fiscale, prevenzione di terremoti, ecc.), nel campo giudiziario, e processuale in particolare, pone rilevanti problemi: *a)* la compatibilità costituzionale di una istruttoria, di un dibattimento e di una decisione demandata ad una AI con il diritto alla difesa, con il giusto processo (artt. 24 e 111 Cost.) e con l’attribuzione costituzionale all’uomo, giudice naturale che sottostà solo alle leggi (e non ad algoritmi), del potere decisionale (artt. 102 e 101 Cost.); *b)* pur tutelando l’ordinamento “*lo sviluppo della ricerca scientifica e tecnica*” (art. 9 Cost.), va preservata una “*riserva di umanità*”, ovvero una sfera decisoria umana (119) anche nell’istruire un procedimento, nell’adottare un provvedimento della p.a., o nel redigere una sentenza, in ossequio a canoni costituzionali (artt. 2, 3, 24, 28, 97, 98, 101, 102 Cost.), europei (art. 6 Cedu, e regolamenti Eu sulla AI del 14 giugno 2023 e del 9 dicembre 2023) e nazionali (l. n. 241/1990, art. 12 d.lgs. n. 82/2005); *c)* vanno valutati e legislativamente allocati i rischi, anche in sede giudiziaria, di danni cagionati da intelligenze artificiali più o meno complesse e autosufficienti (su programmatori, utilizzatori, manutentori, addestratori, ecc.) individuando i corretti parametri normativi (artt. 2043, 2050, 2051, 2048, 2047, 1128 c.c., art. 114 cod. consumo) (120), che si intersecano, in caso di sentenze elaborate tramite AI, con la normativa sulla responsabilità civile del magistrato (121).

Non è invece un principio generale, né esplicito né implicito, quello del *doppio grado di giudizio*, come più volte ribadito dalla Consulta (122).

Ci sia consentito chiudere questa ampia disamina dei principi portanti del processo, e in particolare di quello contabile, sottolineando come tali principi siano patrimonio comune di qualsiasi giurista che voglia praticare, da magistrato o da avvocato, le aule giudiziarie: nella formazione iniziale, nell’aggiornamento successivo, nella quotidiana elaborazione di atti giudiziari, nelle discussioni in aula, questi canoni basilari del processo, se ben assorbiti e metabolizzati, devono ispirare l’*agere* quotidiano del vero giurista, che attraverso il rispetto delle regole, deve far emergere la verità, fatalmente solo quella giudiziaria, sovente meno complessa di quella reale, frutto di variabili e regole ben più numerose e mutevoli di quelle di un lineare codice, essendo il “*Codice della vita*” più ricco e difficile da governare e da seguire. Ma anche nella vita alcuni principi generali devono reggere e ispirare l’azione concreta dell’Uomo: fare il proprio dovere con etica, ascoltare e rispettare il prossimo, decidere con buon senso, ascoltare la propria coscienza, evitare azioni poco dignitose, saper chiedere scusa.

* * *

(116) Per una serrata critica agli indirizzi seguiti in appello, favorevoli ad una azione per danno indiretto sulla base di sentenze civili esecutive ma non in giudicato (in spregio degli enunciati di Corte conti, Sez. riun., 5 settembre 2011, n.14/Qm, e 15 gennaio 2003, n. 3/Qm), v. V. Tenore (a cura di), *La nuova Corte dei conti*, cit., 306 ss.

(117) Da ultimo disattendono le Sezioni riunite: Corte conti, Sez. II centr. app., 27 marzo 2023, n. 75, in questa *Rivista*, 2023, 2, 188 (m); 4 febbraio 2022, n. 30, *ivi*, 2022, 1, 151 (m), con nota di richiami, che richiama Sez. I centr. app. nn. 89, 90, 211, 248/2017; nn. 150, 183, 262, 301 e 362/2018; nn. 109 e 252/2019; n. 133/2021; nn. 149, 161, 284, 319 e 565/2017; nn. 150, 565, 773 e 780/2018; nn. 284, 385 e 408/2019; n. 105 e 247/2020; nn. 51 e 164/2021; Sez. III centr. app. n. 604/2017; n. 122/2018.

(118) Sul tema, V. Tenore, *L’intelligenza artificiale può sostituire un giudice?*, cit., con ampia bibliografia e giurisprudenza.

(119) G. Gallone, *Riserva di umanità e funzioni amministrative*, Padova, Cedam, 2023.

(120) V. Tenore, *L’intelligenza artificiale può sostituire un giudice?*, cit., 54 ss.

(121) Sul tema, V. Tenore (a cura di), *Il magistrato e le sue quattro responsabilità*, Milano, Giuffrè, 2016, 2 ss.

(122) Corte cost. 26 ottobre 2007, n. 351. Il principio è ben analizzato *sub* art. 189 c.g.c. in V. Tenore (a cura di), *Commentario al codice di giustizia contabile*, cit.