

Nota a [Cons. Stato, sez. V, 22 settembre 2023, n. 8487](#)

SOMMARIO: 1. Introduzione. *“Quattro cose dee osservare l’avvocato” ... o almeno cinque, inclusa la sinteticità degli atti, attraverso rigidi limiti dimensionali*; 2. Il Cons. Stato, sez. V, 22 settembre 2023, n. 8487 e la tesi dell’inammissibilità scaturente dal superamento dei limiti di estensione del ricorso; 3. Critiche alla tesi dell’inammissibilità da superamento dei limiti di estensione del ricorso; 4. Conclusioni

1. Introduzione. “Quattro cose dee osservare l’avvocato” ... o almeno cinque, inclusa la sinteticità degli atti, attraverso rigidi limiti dimensionali

Secondo la letteratura sapienziale di fine Cinquecento, “Quattro cose dee osservare l’avvocato: udir con pazienza l’avversario, considerar bene le cose udite, apparecchiare la debita risposta alle considerate, e conchiuder allegando le cose aggiunte”².

Oggi chi frequenta le aule giudiziarie e ha un minimo di dimestichezza con il “diritto applicato” stenterebbe a credere che l’avvocato “moderno” possa limitarsi a osservare “quattro cose”. Del resto, nel novero di ciò che egli è tenuto a rispettare, occorrerebbe aggiungere, con riguardo al processo amministrativo (e non solo³), quantomeno la sinteticità degli atti, che ormai si manifesta nell’imposizione di rigidi limiti dimensionali. Negli ultimi anni, infatti, sono proliferate le norme, o meglio gli atti⁴, che hanno introdotto requisiti formali/di estensione dell’atto processuale, in dichiarata attuazione del “mantra” della sinteticità (*rectius*, della celerità).

Dapprima aggiunta in via speciale, per le controversie sui contratti pubblici⁵, la previsione di limiti dimensionali per gli atti processuali è stata poi generalizzata.

Si tratta, peraltro, di limiti che non sono stabiliti dalla legge, ma dal decreto del Presidente del Consiglio di Stato, al quale rinviano le norme di attuazione, alle quali, a sua volta, rinvia il codice del processo amministrativo. Con buona pace del principio di legalità.

L’art. 3, co. 2, c.p.a. prevede, infatti, che “Il giudice e le parti redigono gli atti in maniera chiara e sintetica, secondo quanto disposto dalle norme di attuazione”. Con decreto del Presidente del Consiglio di Stato, 22 dicembre 2016, n. 167 (poi modificato dal decreto del 16 ottobre 2017), in applicazione dell’art. 13-ter (“Criteri per la sinteticità e la chiarezza degli atti di parte”) delle norme di attuazione del c.p.a.⁶, sono stati disciplinati i criteri di redazione e i limiti dimensionali dei ricorsi e degli altri atti difensivi nel processo amministrativo⁷.

La difesa contingentata: sull'inammissibilità da superamento dei limiti di estensione del ricorso

Insomma, ormai l'avvocato amministrativista "diligente" sa che "dee osservare" i limiti dimensionali scaturenti dal gioco di rinvii appena enunciato. Il nostro sistema giuridico non gli permette, però, di conoscere con certezza in quali conseguenze incorre se li viola. Se è indubbio che, a seguito del secondo correttivo, l'art. 26 c.p.a. consente di tenere conto del mancato rispetto dei principi di chiarezza e sinteticità in sede di liquidazione delle spese giudiziarie⁸, maggiori criticità emergono dalla lettura dell'art. 13-ter, comma 5, dell'allegato 2 al c.p.a. Quest'ultima previsione stabilisce, infatti, che "Il giudice è tenuto a esaminare tutte le questioni trattate nelle pagine rientranti nei suddetti limiti. L'omesso esame delle questioni contenute nelle pagine successive al limite massimo non è motivo di impugnazione."

La definizione degli effetti processuali derivanti dal superamento dei limiti di estensione del ricorso è, però, tutt'altro che pacifica.

2. Il Stato, sez. V, 22 settembre 2023, n. 8487 e la tesi dell'inammissibilità scaturente dal superamento dei limiti di estensione del ricorso

Di recente, il Cons. Stato, sez. V, 22 settembre 2023, n. 8487 ha affermato che il superamento dei limiti di estensione del ricorso comporta l'inammissibilità della parte eccedentaria.

Nel caso di specie, la società Calcio Foggia aveva presentato due ricorsi per revocazione, poi riuniti, perché afferenti alla stessa vicenda procedimentale, vertente su un provvedimento della Federazione italiana giuoco calcio (FIGC), che, in accoglimento del ricorso del Calcio Lecco, aveva ammesso tale squadra al campionato di calcio di serie B per la stagione 2023-2024.

La fattispecie è degna di interesse, perché esemplificativa delle insidie nascoste nella disciplina dei limiti dimensionali degli atti processuali.

Il computo dei limiti di estensione varia, infatti, a seconda della natura, speciale o meno, del rito applicabile.

Di conseguenza, riveste importanza particolare comprendere se il rito sportivo speciale, risultante dal combinato disposto dell'art. 218, d.l. 19 maggio 2020, 2020 n. 34 (c.d. decreto Rilancio)⁹ e dell'art. 5-*quaterdecies*, d.l. 31 ottobre 2022, n. 162 (sulla proroga delle disposizioni processuali per i provvedimenti relativi all'ammissione ai campionati

La difesa contingentata: sull'inammissibilità da superamento dei limiti di estensione del ricorso

professionistici e dilettantistici)¹⁰, applicato ai giudizi di primo grado e di appello, sia applicabile anche in caso di revocazione. Al riguardo, occorre evidenziare che, da un lato, gli artt. 218 e 5-*quaterdecies* disciplinano solo il giudizio di primo grado e, dall'altro, estendono espressamente l'applicazione delle relative regole al solo appello, senza menzionare le altre impugnazioni.

Il Consiglio di Stato ha affermato, tuttavia, che l'art. 400 c.p.c., disposizione sul rito del lavoro (!), ai sensi della quale in sede di revocazione si osserva il rito stabilito per il processo *a quo*, si applica anche nel processo amministrativo, in virtù del rinvio esterno, di cui all'art. 39, comma 1, c.p.a. Di conseguenza, per il Collegio, il rito sportivo si estende non solo all'appello avverso le sentenze rese in applicazione del rito speciale, ma a tutti i correlati giudizi di impugnazione, inclusa la revocazione, anche perché accomunati dalle medesime esigenze di celerità.

La soggezione, tutt'altro che di palmare evidenza, della revocazione al rito sportivo comporta l'applicazione (anche) del comma 3 del citato art. 218, ai sensi del quale, "Si applicano i limiti dimensionali degli atti processuali previsti per il rito elettorale, di cui all'articolo 129 del codice del processo amministrativo (...) "¹¹.

Per gli atti processuali di parte nel rito elettorale *ex art.* 129 c.p.a., il d.P.C.S. n. 167/2016 ha stabilito il limite di 30.000 caratteri, spazi esclusi, calcolati al netto delle parti che non si computano (epigrafe, sintesi dei motivi, *petitum*, ecc.).

Pertanto, per effetto di una pericolosissima e incerta "catena di rinvii normativi", la revocazione del Foggia calcio, pari a circa 77.000 caratteri, seppur quasi del tutto conforme alla misura dimensionale "standard", ossia ai 70.000 caratteri, spazi esclusi, propri del rito ordinario, è stata dichiarata inammissibile, per la parte eccedentaria rispetto ai limiti del rito speciale.

Il Collegio ha evidenziato, infatti, che il già menzionato art. 13-*ter*, comma 5, "non lascia al giudice la facoltà di esaminare o meno le questioni trattate nelle pagine successive al limite massimo, ma, invece, in ossequio ai principi di terzietà e imparzialità, obbliga il giudice a non esaminare le questioni che si trovano oltre il limite massimo di pagine"¹². Né il Consiglio di Stato ha autorizzato "in via postuma"¹³ il superamento dei limiti dimensionali, a causa della mancata "prova della impossibilità oggettiva o estrema difficoltà di chiedere e conseguire l'autorizzazione preventiva"¹⁴.

Il Collegio ha aderito, dunque, alla tesi giurisprudenziale, che sembra ormai prevalente, secondo la quale il giudice amministrativo non deve esaminare la parte eccedentaria

La difesa contingentata: sull'inammissibilità da superamento dei limiti di estensione del ricorso

dell'atto processuale, che va dichiarato inammissibile *in parte qua* o (addirittura) in via "integrale"¹⁵.

A ogni modo, si tratta di un orientamento non univoco (e, come si chiarirà a breve, nemmeno del tutto convincente¹⁶).

In altre occasioni, infatti, in senso opposto, il g.a. ha affermato che le regole dimensionali non hanno introdotto un (ulteriore) requisito di ammissibilità dell'atto processuale, ma hanno "degradato" la parte eccedentaria a contenuto che il giudice ha la mera facoltà di esaminare¹⁷.

Talvolta, invece, il g.a. ha valorizzato il superamento dei limiti di estensione (solo) in punto di spese di giudizio, tramite l'applicazione del citato art. 26 c.p.a, "previsione normativa di chiusura dell'ordinamento processuale amministrativo che consente di approntare, in via generale e residuale, un'adeguata reazione alla violazione del principio internazionale e costituzionale del giusto processo". Con essa, "Si evita, altresì, la beffa di norme processuali, prescrittive di oneri ed obblighi, ma *minus quam perfectae*, ovvero prive di una sanzione"¹⁸.

Un altro orientamento ha consentito, invece, di correggere l'atto prolisso (oltre i limiti prestabiliti), tramite l'invito alla riformulazione degli argomenti, in forma di riassunto, da produrre in giudizio entro i termini indicati dal giudice¹⁹.

3. Critiche alla tesi dell'inammissibilità da superamento dei limiti di estensione del ricorso

La tesi dell'inammissibilità da superamento dei limiti di estensione del ricorso desta perplessità.

Innanzitutto, secondo l'argomento letterale, il citato art. 13-ter, comma 5, non commina la sanzione dell'inammissibilità per le questioni eccedenti il perimetro dimensionale. Né vi è altra norma che protegga la sinteticità, o meglio l'esigenza di celerità del processo amministrativo, con l'inammissibilità.

L'art. 13-ter, comma 5, si limita, infatti, ad autorizzare, ma non impone, l'omesso esame delle questioni esorbitanti. A meno di non voler forzare il dato letterale, quindi, l'unica conseguenza ivi prevista in riferimento alle difese sovrabbondanti è che il loro mancato

La difesa contingentata: sull'inammissibilità da superamento dei limiti di estensione del ricorso

esame non è censurabile come vizio di infra-petizione.

Del resto, se la volontà del legislatore fosse stata quella di sanzionare la parte eccedente dell'atto con l'inammissibilità, avrebbe dovuto scrivere la disposizione in termini diametralmente opposti, così da vietare la condotta processuale non ammessa (conoscere oltre i limiti dimensionali) e non limitarsi a rimuovere un obbligo esistente (pronunciare su tutta la domanda)²⁰.

Interpretazione, quest'ultima, che sembra rafforzata sia dall'argomento *a contrario* sia da quello sistematico.

L'inammissibilità, così come la nullità, del ricorso sono disciplinate, infatti, (solo) dalle previsioni di cui agli artt. 40 e 44 c.p.a. Le disposizioni appena menzionate prevedono, rispettivamente, l'inammissibilità in caso di mancata indicazione specifica dei motivi di ricorso²¹ e la nullità nei soli casi di mancata sottoscrizione e d'inosservanza delle altre norme indicate dallo stesso art. 40, se vi è "incertezza assoluta sulle persone o sull'oggetto della domanda"²².

Si tratta di disposizioni che non sembrano consentire un'interpretazione estensiva/analogica sia per i principi generali di conservazione degli atti processuali e di tassatività della nullità (art. 156 c.p.c.) sia per l'esigenza di perimetrare le conseguenze sanzionatorie delle condotte processuali delle parti, così da renderle prevedibili.

L'interpretazione che esclude l'inammissibilità inespressa dell'atto processuale prolisso pare anche quella più conforme a Costituzione, tenuto conto del diritto "inviolabile" di difesa (art. 24) che, per quanto contingentata in funzione del processo rapido, resta garanzia ineludibile nel nostro ordinamento.

4. Conclusioni

Le incertezze sulle conseguenze dell'atto processuale in violazione dei limiti dimensionali destano preoccupazione.

L'inammissibilità degli atti di parte eccedentari è, peraltro, del tutto sperequata se si considera che la violazione del g.a. del dovere di chiarezza e sinteticità sembrerebbe priva di sanzione.

Nel frattempo, anche nel processo civile sono state introdotte specifiche tecniche sulla

forma e sullo schema informatico e dei criteri e limiti di redazione dell'atto, ma l'art. 46, comma 3, disp. att. c.p.c., aggiunto dal d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 149 (c.d. riforma Cartabia) ha chiarito che il loro mancato rispetto "non comporta invalidità, ma può essere valutato dal giudice ai fini della decisione sulle spese del processo".

Non basta che il Consiglio nazionale forense abbia espresso "disappunto per questa evidente lesione del diritto di difesa", perché "La richiesta di giustizia del cittadino non può essere frustrata in ragione di limiti di caratteri e pagine"²³.

L'avvocato amministrativista deve tenere a mente, intanto, che "deve osservare" i limiti dimensionali dell'atto processuale, nonostante le incertezze che li connotano, e preoccuparsi della scure giudiziaria dell'inammissibilità.

Giordana Strazza

[Sentenza](#)

² O. RINALDI, *Dottrina delle virtù e fuga de' vizii*, Padova, 1585 (ristampa, Salerno, 1990).

³ Si v. *infra*, par. 4.

⁴ Come si vedrà *infra*, in questo par.

⁵ Ex art. 120, comma 6, c.p.a., in relazione ai limiti dimensionali individuati con Decreto del Presidente del Consiglio di Stato 25 maggio 2015, recante la "Disciplina della dimensione dei ricorsi e degli altri atti difensivi nel rito appalti" (G.U. 5 giugno 2015, n. 128).

⁶ Aggiunto dall'art. 7-bis, comma 1, lett. b), n. 2 del d.l. 31 agosto 2016, n. 168, convertito nella l. 25 ottobre 2016, n. 197.

⁷ L'art. 3, comma 1, lett. b), prevede, per i ricorsi ordinari, il limite massimo di 70.000 caratteri, al netto dell'epigrafe, delle conclusioni, della premessa riassuntiva, degli spazi e delle ulteriori parti indicate al successivo art. 4. Tale limite è derogabile con autorizzazione "preventiva" (art. 6), ossia anteriore alla notificazione del ricorso o "successiva" (art. 7), ossia dopo la notifica dello stesso, per motivi gravi e giustificati. Tra i contributi più recenti in dottrina, si v. A. CRISMANI, *L'eccesso di lunghezza degli atti processuali e l'accetta del*

Giudice (nota a CGARS, Sez. giur., 4 aprile 2023, n. 104), in Giustizia insieme, 6 luglio 2023; F. SAITTA, La violazione del principio di sinteticità degli atti processuali, in Il Processo, 3, 2019, 539 ss., ID., Rito appalti e dovere di sinteticità: gli scritti difensivi “obesi” esistono, ma la ...dieta è sbagliata, in Lexitalia.it, 7, 2015; F. FRANCARIO, Principio di sinteticità e processo amministrativo. Il superamento dei limiti dimensionali dell'atto di parte, in Dir. proc. amm., 1, 2018, 129 ss.; F. VOLPE, Sui limiti all'estensione degli atti di difesa nel processo amministrativo, Note a margine del decreto del Presidente del Consiglio di Stato 25 maggio 2015 n. 40, sulla sinteticità degli atti defensionali, in Lexitalia.it, 5, 2015; M.A. SANDULLI, Il tempo del processo come bene della vita, in Federalismi.it, 18, 2014, 32; ID., Le nuove misure di deflazione del contenzioso amministrativo: prevenzione dell'abuso di processo o diniego di giustizia, ivi, 2012.

⁸ Secondo il tenore della disposizione risultante dalle modifiche apportate dall'art. 1, lett. d), d.lgs. 14 settembre 2012, n. 160.

⁹ Convertito nella l. 17 luglio 2020, n. 77.

¹⁰ Convertito nella l. 30 dicembre 2022, n. 199.

¹¹ Eppure, come evidenzia la stessa sentenza annotata, “Solo per i due riti elettorali, il c.p.a. estende espressamente le relative disposizioni al solo giudizio di appello, tacendo sulle altre impugnazioni”.

¹² In termini, si v. anche Cons. Stato, sez. IV, 13 ottobre 2023, n. 8928.

¹³ Si v. *supra*, nota 7.

¹⁴ In termini, si v. anche CGA per la Regione Sicilia, decr. 11 febbraio 2022, n. 17.

¹⁵ Oltre alla pronuncia recentissima menzionata *supra*, nota 12, si v., ad es., Cons. Stato, sez. VII, 4 ottobre 2023, n. 8664, sullo “stralcio” delle parti eccedentarie della memoria di costituzione e difensiva, in quanto inammissibili; Id., 17 dicembre 2022, n. 10123, Id., sez. IV, 1° dicembre 2020, n. 7622, in www.iusexplorer.it (con la peculiarità che, nella fattispecie, il gravame era stato proposto prima dell'adozione del citato d.P.C.S.); Id., sez. IV, 13 febbraio 2020, n. 1164, in *Foro amm.*, 2020, 2, 247; Id.,

sez. I, 27 febbraio 2014, n. 34.

¹⁶ Si v. *infra*, par. 3.

La difesa contingentata: sull'inammissibilità da superamento dei limiti di estensione del ricorso

¹⁷ Si v. Cons. Stato, sez. VI, 28 marzo 2023, n. 3201; Id., 13 febbraio 2020, n. 1164, in *Foro amm.*, 2020,

2, 247; Id., sez. V, 11 aprile 2018, n. 2190, *ivi*, 2018, 4, 637; T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 3 novembre 2023, 16321.

¹⁸ Così Cons. Stato, sez. V, 12 giugno 2017, n. 2852 e Id., 26 luglio 2016, n. 3372. Si v. anche Cons. Stato,

sez. IV, 7 novembre 2016, n. 4636; T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 13 giugno 2023, n. 10069; T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 4 giugno 2019, n. 1279, in www.iusexplorer.it.

¹⁹ Cons. Stato, Sez. VI, ord. 13 aprile 2021, n. 3006; C.G.A. Regione Sicilia, ord. 9 luglio 2014, n. 534.

²⁰ F. FRANCIARIO, *Principio di sinteticità e processo amministrativo. Il superamento dei limiti dimensionali dell'atto di parte*, cit.

²¹ Così l'art. 40, comma 1, lett. d), c.p.a.

²² Così l'art. 44, comma 1, c.p.a.

²³ F. SPASIANO, «Ricorso inammissibile perché supera i limiti? Così si mortifica il diritto di difesa», in *Il Dubbio*, 19 ottobre 2023.