

LA DISCIPLINA DEI LIMITI DIMENSIONALI E REDAZIONALI DEGLI ATTI NEL PROCESSO AMMINISTRATIVO TRA CHIAREZZA E SINTETICITA'

Giuseppina Lofaro*

Abstract (It): Il presente contributo esamina in maniera sistematica la disciplina dei limiti dimensionali e redazionali - stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio di Stato n. 167 del 2016 - degli atti nel processo amministrativo, quale espressione del principio di sinteticità. La *quaestio* centrale concerne il significato da conferire alla previsione di cui al comma 5 dell'art. 13-ter delle norme di attuazione del c.p.a., secondo cui «Il giudice è tenuto a esaminare tutte le questioni trattate nelle pagine rientranti nei suddetti limiti», ossia nei confini dimensionali fissati dall'anzidetto decreto presidenziale, e «L'omesso esame delle questioni contenute nelle pagine successive al limite massimo non è motivo di impugnazione». Alla luce di un'analisi quantitativa, nella prospettiva dell'Autore, l'osservanza dei limiti dimensionali non costituisce un requisito di forma-contenuto indefettibile dell'atto processuale, che rimane valido qualora il contenuto dell'atto rappresenti in maniera chiara ed intellegibile la domanda di parte al giudice, non rilevando l'eventuale brevità o lunghezza dell'atto considerate *sic et simpliciter*. Per di più, qualora le parti superino i confini dimensionali entro cui va contenuto l'atto processuale, in linea con la giurisprudenza amministrativa più recente, appare giusto concedere un breve rinvio, per consentire loro di operare un ragionevole riequilibrio dimensionale delle difese, in applicazione del principio di leale collaborazione e di un canone di adeguatezza. Ad ogni modo, dall'ermeneutica sull'art. 13-ter delle norme di attuazione del c.p.a., pare potersi desumere una sanzione in termini di inutilizzabilità - non di nullità - delle difese sovrabbondanti. In ogni caso, si ritiene infine che al giudice amministrativo non risulti precluso di conoscere della parte eccedente i limiti dimensionali e di porre la medesima a fondamento della propria pronuncia qualora dovesse valutarla come indispensabile e comprensibile.

Abstract (En): *This essay systematically examines the discipline of dimensional and editorial limits - established by decree of the President of the Council of State no. 167 of 2016 - of the acts in the administrative process, as an expression of the principle of conciseness. The central question concerns the meaning to be given to the provision referred to in paragraph 5 of Article 13-ter of the implementing rules of the code of administrative process (c.p.a), according to which "The judge is required to examine all the issues dealt with in the pages falling within the aforementioned limits", that is within the dimensional boundaries provided for the aforementioned presidential decree, and "The omitted examination of the contained in the pages following the maximum limit is no reason for an appeal". In the light of a quantitative analysis, in*

the Author's perspective, the observance of dimensional limits does not constitute an indefectible form-content requirement of the procedural document, which remains valid if the content of the document clearly and intelligibly represents the party's request to the judge, not noting the possible brevity or length of the act considered sic et simpliciter. Furthermore, if the parties exceed the dimensional boundaries within which the procedural act must be contained, in line with the most recent administrative case-law, it seems right to grant a short delay, to allow them to operate a reasonable dimensional balance of the defenses, in application of the principle of loyal collaboration and a adequacy fee. Anyway, from the hermeneutics on art. 13-ter of the implementing rules of the c.p.a., it seems possible to deduce a sanction in terms of unusability - not nullity - and inadmissibility of the overabundant defenses. Anyhow, it is finally believed that the administrative judge is not precluded from knowing the part exceeding the dimensional limits and from placing the same as the basis of his ruling if he should evaluate it as indispensable and understandable.

Keywords: dovere processuale di chiarezza, principio di sinteticità, principio di leale collaborazione, canone di adeguatezza, ragionevole riequilibrio dimensionale (delle difese), autorizzazione al superamento dei limiti dimensionali, principio del raggiungimento dello scopo, inutilizzabilità (delle difese sovrabbondanti), imputazione delle spese di giudizio, motivazione della sentenza.

Keywords: procedural duty of clarity, principle of conciseness, principle of loyal collaboration, canon of adequacy, reasonable dimensional rebalancing (of the defenses), principle of achievement of the purpose, unusability and inadmissibility (of overabundant defenses), attribution of court costs, motivation of the sentence.

SOMMARIO: **1.** Considerazioni preliminari. **2.** Il dato normativo. **2.1** Le modifiche codicistiche intervenute in seguito al secondo correttivo c.p.a., le misure urgenti orientate all'efficienza degli uffici giudiziari, le previsioni del Decreto del Presidente del Consiglio di Stato n. 167/2016: stratificazioni normative. **3.** Orientamenti giurisprudenziali susseguenti al riformato quadro normativo. **3.1** Breve rassegna della giurisprudenza recente sul canone di sinteticità. **4.** Questioni problematiche dell'inosservanza dei limiti dimensionali: l'art. 13 ter dell'All. 2 al c.p.a. e l'ermeneusi fuorviante del principio di sinteticità. **5.** Il sistema autorizzatorio ex D.P.C.S. n. 167/2016, tra autorizzazione preventiva e successiva. **6.** Osservazioni conclusive.

1. Considerazioni preliminari.

Nell'ambito delle riflessioni dedicate alla tematica della sinteticità degli atti processuali, specificamente dirette alla risoluzione di questioni di diritto positivo, viene efficacemente enucleato il fine ultimo del contenuto di un atto processuale¹ che è quello di trasmettere in modo chiaro il pensiero della parte autrice.

Nella prospettiva *de qua*, un atto processuale assume quale scopo intrinseco quello di rappresentare, in maniera intellegibile, la domanda di parte al giudice. Pertanto, teoricamente non dovrebbe assumere alcun rilievo la dimensione dell'atto in quanto la finalità da raggiungere è costituita dalla manifestazione chiara e comprensibile della domanda e delle sue ragioni, mentre le caratteristiche esteriori di brevità o lunghezza non potrebbero acquisire rilevanza ai fini della rappresentazione del suo intrinseco fine.

Di sinteticità si discute perciò anche con riferimento al linguaggio giuridico e da qualche tempo è stata ravvisata la necessità di improntare i processi ad atti sintetici, ossia che non risultino prolissi, ripetitivi, fuorvianti. Per tale via, son stati originati dibattiti dottrinali, interventi legislativi e giurisprudenziali in materia di sinteticità degli atti processuali.

Il regime delle nullità processuali si fonda sul principio del raggiungimento dello scopo; perciò, in linea generale, non dovrebbe sussistere la possibilità di dichiarare la nullità di un atto che permetta al giudice di comprendere pienamente la domanda di parte in tutti i suoi elementi, nonostante possano in concreto risultare non osservate disposizioni normative che richiedano adempimenti formali specifici senza la previsione di una comminatoria esplicita di nullità. Seguendo il medesimo ragionamento, può ritenersi che, in assenza di una norma che obblighi, a pena di nullità, al rispetto di uno specifico requisito di forma,

¹* Dottore di ricerca in Diritto ed Economia, Cultore della materia in Diritto Amministrativo-I Contratti Pubblici, in Diritto Urbanistico, Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria.

Il contenuto degli atti processuali, in linea generale, può ritenersi costituito «caso per caso da un pensiero espresso dal loro autore in modo da renderlo intellegibile e comunicabile (alle altre parti e al giudice)». A tal proposito non bisogna immaginare che «l'espressione di un pensiero non possa avere (per gli altri) se non carattere e valore conversativo o didattico, artistico o teorico, come può averlo un racconto, un poema, una dimostrazione matematica». Certamente, a prescindere da qualunque considerazione inerente alla forma, non deve difettare «un contenuto umanamente suscettibile di essere preso in considerazione». Cfr. in tal senso la voce enciclopedica di E. REDENTI, *Atti processuali civili*, in *Enc. Dir.*, IV, Milano, 1959, 112.

dovrebbe risultare possibile dichiarare la nullità di un atto che non permetta di comprendere la *causa petendi* e l'oggetto della domanda di parte *ex art.* 156 c.p.c.².

Sino a tempi relativamente recenti, sia nel processo amministrativo che in quello civile, la mancanza di chiarezza è stata sanzionata in termini di nullità soltanto nel caso in cui la stesura del ricorso sia risultata tale da causare assoluta incertezza sulle persone o sull'oggetto della domanda. La formulazione dell'art. 44, c. 1, c.p.a. è ripresa dall'art. 17 del r.d. 17 agosto 1907 n. 642, recante il Regolamento per la procedura dinanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale. Formulazione simile - "se è omesso o risulta assolutamente incerto" - è utilizzata dall'art. 164 c.p.c. per comminare la nullità in relazione ai requisiti del contenuto della citazione contenuti nell'art. 163 c.p.c., limitata soltanto all'assenza dell'esposizione dei fatti con riferimento al requisito indicato *sub* 4 dall'art. 163 - "esposizione dei fatti e degli elementi di diritto costituenti le ragioni della domanda, con le relative conclusioni"³ -. La disposizione *de qua* ha permesso di dichiarare inammissibili i motivi di ricorso ritenuti generici, ossia che non avessero puntualizzato le ragioni dell'illegittimità in maniera tale da rendere chiara la domanda al giudice.

In esplicita attuazione del codificato principio di sinteticità, nella normativa del processo amministrativo sono state introdotte disposizioni che hanno disciplinato alcuni requisiti formali dell'atto processuale, delegando all'interpretazione dottrinale e giurisprudenziale la fissazione delle conseguenze della loro violazione.

Perciò pare utile tentare, nell'ambito della presente analisi tecnico-giuridica, di enucleare gli effetti dell'eventuale mancato rispetto dei criteri e requisiti previsti alla luce dell'innesto normativo *de quo* nel processo amministrativo, attuativo del principio di sinteticità.

L'utilità ricostruttiva di tale tematica è necessitata dalla scarsità di analisi sistematiche susseguenti alla riforma del 2016, salvo poche voci isolate⁴.

2 V. tra gli altri V. DENTI, *Nullità degli atti processuali*, in *Noviss. Dig. it.*, XI, Torino, 1965, 467; S. SATTA, *Commentario al codice di procedura civile*, I, Milano, 1959, 538 ss.; E. FAZZALARI, *Istituzioni di diritto processuale*, VIII ed., Padova, 1996, 368 ss.; con precipuo riferimento al processo amministrativo cfr. per tutti C.E. GALLO, *Contributo allo studio della invalidità degli atti processuali nel giudizio amministrativo*, Milano, 1983, 118 ss.; F.G. SCOCA, *Gli atti processuali*, in *Giustizia amministrativa* (a cura di F.G. Scoca), Torino, 2011, 267.

3 Per un'approfondita analisi sulla tematica *de qua*, cfr. R. VILLATA, L. BERTONAZZI, *Vizi del ricorso e della notificazione*, in *Il processo amministrativo* (a cura di A. Quaranta e V. Lopilato), Milano, 2011, 441.

4 Tra le più recenti e efficaci, si v. le chiare note esplicative di F. SAITTA, *La violazione del principio di sinteticità degli atti processuali*, in *Il Processo*, n. 3/2019, 539 ss.; cfr. altresì I. IMPASTATO, "Vuolsi così colà dove si puote ciò che si vuole e più non dimandare": la scure del giudice amministrativo sui "limiti dimensionali di sinteticità" degli atti processuali di parte (e sul diritto di difesa), 19 aprile 2021, in www.judicium.it.

Tra l'altro, non è del tutto chiara né univoca la direzione che la giurisprudenza sta imprimendo all'applicazione della normativa in analisi, come si vedrà nei paragrafi che seguono⁵. Preliminarmente, appare opportuno ricostruire il quadro delle norme vigenti in materia e, di seguito, l'ermeneusi offerta dalla giurisprudenza sinora.

Si ritiene altresì necessario riflettere sui nodi problematici derivanti dalla formulazione normativa ed evidenziati dall'interpretazione giurisprudenziale. In un'ottica conclusiva, il superamento dei limiti dimensionali, fissati al fine di assicurare la sinteticità degli atti processuali di parte, non genera di per sé l'inammissibilità o irricevibilità dell'atto processuale, che potrà essere dichiarata soltanto qualora il superamento dei limiti dimensionali influisca sull'intellegibilità dell'atto.

Alla luce di quanto evidenziato sin qui, pare opportuno chiarire che, fermo restando l'attenuazione dell'obbligo di pronunciare su tutta la domanda, al giudice non è precluso di conoscere l'atto nella sua interezza, anche allorquando risulti in concreto gravato da un sovradimensionamento (*id est*: da una sproporzione), ossia da una dimensione esorbitante i limiti entro cui l'atto stesso va contenuto *ex lege*.

2. Il dato normativo.

Nella disciplina del processo amministrativo, il principio della sinteticità degli atti è introdotto attraverso le disposizioni di cui al d. lgs. 20 marzo 2010, n. 53 - in attuazione della direttiva 2007/66/CE⁶ che modifica le direttive 89/665/CEE e 92/13/CEE per quanto concerne l'implementazione dell'efficacia delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici - e dall'Allegato 1 al d.lgs. 2 luglio 2010 n. 104 recante il Codice del processo amministrativo.

In particolare, l'articolo 245⁷ del decreto legislativo del 12 aprile 2006 n. 163⁸, recante il codice dei contratti pubblici, così come modificato dal citato d. lgs. 20

⁵ Si v. spec. i par. 3, 3.1 e 4.

⁶ Direttiva 2007/66/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2007, che modifica le direttive 89/665/CEE e 92/13/CEE del Consiglio per quanto riguarda il miglioramento dell'efficacia delle procedure di ricorso in materia d'aggiudicazione degli appalti pubblici, in <https://eur-lex.europa.eu/>.

⁷ L'articolo *de quo* è stato abrogato dall'articolo 217, comma 1, lettera e) del d. lgs. 18 aprile 2016, n. 50. In precedenza esso era stato modificato dall'articolo 8 del d. lgs. 20 marzo 2010, n. 53 e sostituito dall'articolo 3, comma 19, dell'allegato 4 al d. lgs. 2 luglio 2010, n. 104.

⁸ Decreto Legislativo 12 aprile 2006, n. 163, Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE. Entrata in vigore del decreto: 1-7-2006 (*Ultimo aggiornamento all'atto pubblicato il 18/04/2019*), in <https://www.normattiva.it/>.

marzo 2010, n. 53, nel fissare una disciplina speciale, per il rito per le controversie in materia di appalti, finalizzata ad assicurare una più rapida definizione del giudizio rispetto al rito ordinario, aveva stabilito che in tali giudizi «tutti gli atti di parte devono essere sintetici e la sentenza che decide il ricorso è redatta ordinariamente in forma semplificata» (comma 2-*undecies*). Tale passaggio improprio del legislatore, dalla sinteticità alla decisione in forma semplificata⁹, è risultato foriero di ulteriore confusione normativa, accostando nella medesima disposizione due profili ben diversi, da tenere opportunamente distinti. La disposizione in esame è stata poi sostanzialmente trasfusa (*id est*: inserita) nell'art. 120 c.p.a.¹⁰. Tuttavia, la continua stratificazione normativa di certo non agevola l'opera ermeneutica del giurista, né consente un concreto affidamento¹¹, mettendo in bilico la certezza¹² e la stabilità del diritto.

⁹ La sentenza semplificata è oggi uno strumento di uso comune per i giudici amministrativi: tuttavia, la sua natura non è ancora chiara e, nelle ricostruzioni della dottrina, essa viene presentata alternativamente quale strumento di accelerazione del giudizio, per garantire una tutela piena ai ricorrenti, o come modello redazionale più asciutto rispetto a quello ordinario, per ridurre i tempi redazionali. L'istituto in esame ha perso ogni capacità dogmatica e descrittiva nel processo amministrativo, non rappresentando più un modello unitario, ricomprendendo invece, sotto la medesima "etichetta" di sentenza semplificata, provvedimenti molto diversi, per stile, funzioni e caratteristiche. Cfr. F. CAPORALE, *Le ambiguità della sentenza semplificata tra modello redazionale e strumento di accelerazione del processo amministrativo*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2, 2018, 606 ss.

¹⁰ Nello specifico, ai sensi dell'art. 120 c.p.a., comma 6: «Il giudizio, ferma la possibilità della sua definizione immediata nell'udienza cautelare ove ne ricorrano i presupposti, viene comunque definito con sentenza in forma semplificata ad una udienza fissata d'ufficio e da tenersi entro quarantacinque giorni dalla scadenza del termine per la costituzione delle parti diverse dal ricorrente. Della data di udienza è dato immediato avviso alle parti a cura della segreteria, a mezzo posta elettronica certificata. In caso di esigenze istruttorie o quando è necessario integrare il contraddittorio o assicurare il rispetto di termini a difesa, la definizione del merito viene rinviata, con l'ordinanza che dispone gli adempimenti istruttori o l'integrazione del contraddittorio o dispone il rinvio per l'esigenza di rispetto dei termini a difesa, ad una udienza da tenersi non oltre trenta giorni. Al fine di consentire lo spedito svolgimento del giudizio in coerenza con il principio di sinteticità di cui all'articolo 3, comma 2, le parti contengono le dimensioni del ricorso e degli altri atti difensivi nei termini stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio di Stato, sentiti il Consiglio nazionale forense e l'Avvocato generale dello Stato, nonché le associazioni di categoria riconosciute degli avvocati amministrativisti. Con il medesimo decreto sono stabiliti i casi per i quali, per specifiche ragioni, può essere consentito superare i relativi limiti. Il medesimo decreto, nella fissazione dei limiti dimensionali del ricorso e degli atti difensivi, tiene conto del valore effettivo della controversia, della sua natura tecnica e del valore dei diversi interessi sostanzialmente perseguiti dalle parti. Dai suddetti limiti sono escluse le intestazioni e le altre indicazioni formali dell'atto. Il giudice è tenuto a esaminare tutte le questioni trattate nelle pagine rientranti nei suddetti limiti; il mancato esame delle suddette questioni costituisce motivo di appello avverso la sentenza di primo grado e di revocazione della sentenza di appello». Tale comma è stato sostituito dall'articolo 40, comma 1, lettera a) del D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla Legge 11 agosto 2014, n. 114; per l'applicazione del presente comma si v. quanto disposto dai commi 2 e 2-*bis* del medesimo articolo 40. Successivamente il presente comma è stato modificato dall'articolo 7 *bis*, comma 2, lettera a), del D.L. 31 agosto 2016, n. 168, convertito con modificazioni dalla Legge 25 ottobre 2016, n. 197.

¹¹ G. COSTANTINO, *Il principio di affidamento tra fluidità delle regole e certezza del diritto*, in *Riv. dir. proc.*, 2011, 1074 ss.

Per effetto del citato Allegato al c.p.a., l'ambito applicativo è stato esteso oltre la materia dei contratti pubblici, generalizzandone l'applicazione a qualsiasi giudizio amministrativo, facendola assurgere al ruolo *tout court* di principio generale del processo amministrativo attraverso l'art. 3 del c.p.a.¹³.

Pare a tal punto utile evidenziare che l'enunciazione degli altri principi generali da parte del codice del processo amministrativo risulta piuttosto circoscritta¹⁴. Pertanto, appare certamente rilevante il fatto che il legislatore abbia sentito la necessità di richiamare il principio di sinteticità tra i principi generali del processo amministrativo. Tuttavia, ciò sembra connesso maggiormente con il fine di generalizzarne ed estenderne l'applicazione al di fuori del rito speciale appalti, anziché come un inquadramento quale principio fondamentale del processuale amministrativo.

Si ritiene opportuno sottolineare che la sinteticità degli atti delle parti e del giudice e la motivazione dei provvedimenti decisorii del giudice sono correlate dall'art. 3 c.p.a., sotto la medesima rubrica normativa. Tuttavia, mentre l'obbligo di motivazione dei provvedimenti decisorii ha un esplicito fondamento costituzionale (art. 111 Cost.: «Tutti i provvedimenti giurisdizionali devono essere motivati»), questo non si rinviene con riferimento alla sinteticità.

Per di più, pur riconducendo il principio di sinteticità a quello della ragionevole durata del processo, il primo risulta un mero corollario del secondo. Pertanto, è corretto affermare che la regola della sinteticità trova fondamento nel principio della ragionevole durata del processo, ma ciò non implica altresì che i due principi si identifichino. Perciò, il principio di sinteticità non può considerarsi di rilievo costituzionale.

12 M. A. SANDULLI, *Ancora sui rischi dell'incertezza delle regole (sostanziali e processuali) e dei ruoli dei poteri pubblici. Postilla a «Principi e regole dell'azione amministrativa. Riflessioni sul rapporto tra diritto scritto e realtà giurisprudenziale» (Federalismi.it, 6 Dicembre 2017)*, in *Federalismi.it*, 23 Maggio 2018, 2-17.

13 “Art. 3. (Dovere di motivazione e sinteticità degli atti): 1. Ogni provvedimento decisorio del giudice è motivato. 2. Il giudice e le parti redigono gli atti in maniera chiara e sintetica”.

14 Infatti, gli articoli 1 e 2 si limitano a richiamare il principio di effettività (“art. 1. La giurisdizione amministrativa assicura una tutela piena ed effettiva secondo i principi della Costituzione e del diritto europeo”) e quello del giusto processo (“art. 2, c. 1. Il processo amministrativo attua i principi della parità delle parti, del contraddittorio e del giusto processo previsto dall'articolo 111, primo comma, della Costituzione. c. 2. Il giudice amministrativo e le parti cooperano per la realizzazione della ragionevole durata del processo”). Cfr. a tal proposito le chiare riflessioni di F. MERUSI, *Il codice del giusto processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2011, 8 ss.; M. SINISI, *Il giusto processo amministrativo tra esigenze di celerità e garanzie di effettività della tutela*, Torino, 2017, 203 ss.; G. P. CIRILLO, *Dovere di motivazione e sinteticità degli atti*, in *Il nuovo diritto processuale amministrativo*, in *Trattato di diritto amministrativo diretto da G. Santaniello*, vol. XXXXII, 2014, 39 ss.; M. RAMAJOLI, *Giusto processo e giudizio amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 1, 2013, 101 ss.; E. PICOZZA, *Il «giusto» processo amministrativo*, in *Cons. Stato*, 2000, II, *passim*.

Per cui, l'obbligo di motivazione ed il principio di sinteticità, anche se accostati nella disposizione normativa, non costituiscono principi dotati della medesima consistenza. Alla luce di quanto evidenziato sin qui, sarebbe ragionevole che il sistema normativo riservasse un trattamento più rigoroso alle potenziali violazioni dell'obbligo di motivazione, rispetto ad eventuali inosservanze del principio di sinteticità.

Inoltre, quantomeno in fase iniziale, la norma introdotta dal legislatore non risulta corredata di sanzione¹⁵ in quanto alcuna conseguenza negativa, che invalidi l'atto o che sanzioni la condotta difforme, è connessa alla eventuale violazione del principio di sinteticità, come se si trattasse di una disposizione a carattere meramente programmatico, non avente valore precettivo.

La disciplina legislativa iniziale non indica neanche i parametri per la qualificazione della sinteticità. In parte essi vengono forniti in relazione all'atto decisionale con riferimento alla sentenza semplificata, laddove si specifica nell'art. 74 c.p.a. che in tal caso «la motivazione della sentenza può consistere in un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo ovvero se del caso ad un precedente conforme». Lo stesso non avviene in relazione alle domande di parte¹⁶.

2.1 Le modifiche codicistiche intervenute in seguito al secondo correttivo c.p.a., le misure urgenti orientate all'efficienza degli uffici giudiziari, le previsioni del Decreto del Presidente del Consiglio di Stato n. 167/2016: stratificazioni normative.

La costituzione del sistema di giustizia amministrativa risulta esser frutto *ab origine* di continui interventi riformatori, caratterizzati, negli ultimi decenni, da una pressoché costante attività. Nel solco di questa premessa storico-ricostruttiva,

¹⁵ Secondo la sentenza di Consiglio di Stato sez. IV, 05 dicembre 2018, n. 6890 (che annulla Tar Campania, Napoli, sez. VIII, n. 3876 del 2017.), l'inosservanza dell'obbligo di sinteticità del ricorso non ne comporta la parziale inammissibilità. In particolare, i Giudici di Palazzo Spada hanno sostenuto che l'art. 3, comma 2, c.p.a., rubricato «dovere di motivazione e sinteticità degli atti», rivolge un monito al giudice ed alle parti, sancendo che gli atti del giudizio devono essere redatti in maniera chiara e sintetica, ma contestualmente non stabilisce alcuna sanzione per il caso in cui il precetto non venga in concreto ossequiato. Perciò, l'inosservanza del decreto del Presidente del Consiglio di Stato n. 167 del 22 dicembre 2016 - sui limiti dimensionali che non devono essere oltrepassati dagli scritti difensivi - non provoca quale effetto diretto l'inammissibilità dell'intero ricorso. La massima giurisprudenziale è tratta da *Foro Amministrativo (II)*, 12, 2018, 2153.

¹⁶ A tal proposito, cfr. la chiara ed efficace analisi del quadro normativo effettuata da F. FRANCIOSI, *Principio di sinteticità e processo amministrativo. Il superamento dei limiti dimensionali dell'atto di parte*, in *Dir. proc. amm.*, 1, 2018, 129 ss.; ID., *Il principio di sinteticità*, in *Enc. Giur.*, Treccani, Roma, 2018, 683 ss.

sanzioni e parametri corredano la disciplina della sinteticità soltanto in una fase successiva rispetto al primigenio dettato normativo sul principio *de quo*.

Ad opera del c.d. secondo correttivo al c.p.a. - d.lg. 14 settembre 2012, n. 160, recante “Ulteriori disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, contenente il codice del processo amministrativo, a norma dell’articolo 44, comma 4, della legge 18 giugno 2009, n. 69” -, è modificata la disciplina contenuta nell’art. 26 c.p.a. in tema di spese di giudizio, statuendo che il giudice possa a tal fine tener conto «del rispetto dei principi di chiarezza e sinteticità di cui all’articolo 3, comma 2 del codice». La disposizione riveste carattere generale ed è perciò valida per qualunque rito.

Emerge *ictu oculi* che la norma in analisi, mediante la previsione della condanna alle spese di lite, abbia introdotto uno strumento utile a sanzionare l’eventuale violazione del principio di sinteticità.

Successivamente, il legislatore è intervenuto per fissare i parametri ai fini della qualificazione della sinteticità. *More solito*, la disciplina viene dettata prima in relazione al solo rito speciale degli appalti; in seguito, ne viene estesa l’applicazione all’intero processo amministrativo.

Un’altra peculiarità normativa è contenuta nel comma 6 dell’art. 120 c.p.a.¹⁷, novellato dall’art. 40, comma 1, lett. *a*, del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, recante “Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l’efficienza degli uffici giudiziari”, come riformato dalla l. 11 agosto 2014, n. 114, contenente la conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, recante “Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l’efficienza degli uffici giudiziari”. Nello specifico, viene previsto che: «Al fine di consentire lo spedito svolgimento del giudizio in coerenza con il principio

¹⁷ Con precipuo riferimento all’articolo *de quo*, v. le ponderate ed originali riflessioni di M.A. SANDULLI, *Il tempo del processo come bene della vita, Relazione al 60° Convegno di Studi di scienze amministrative*, Varenna 2014, in *Federalismi.it*, 18/2014, 32-35; cfr. altresì l’opera monografica di M. LIPARI, *La sinteticità degli atti difensivi*, Libro dell’anno del diritto 2016, Roma, 2016, 751 ss., in *Treccani.it*, in cui l’Autore rileva che la regolamentazione in esame è piena di lacune e di incertezze, in quanto non sono chiare le conseguenze derivanti dalla violazione dei parametri. A tal proposito, è stata prospettata la tesi della inammissibilità delle questioni dedotte oltre i limiti ma tale opzione rischierebbe di compromettere il diritto di difesa, tutelato sia a livello costituzionale che europeo. «Secondo altra, preferibile opinione, le novità normative concretizzano il concetto di sintesi, rilevante per valutare le condotte processuali delle parti». Sul principio in analisi, v. anche M. NUNZIATA, *La sinteticità degli atti processuali di parte nel processo amministrativo: fra valore retorico e regola processuale*, in *Dir. proc. amm.*, 4, 2015, 1327 ss.; *last but not least*, cfr. le illuminanti note di F. SAITTA, *Rito appalti e dovere di sinteticità: gli scritti difensivi “obesi” esistono, ma la ...dieta è sbagliata*, in *Lexitalia.it*, 7/2015; nonché la sintetica ed efficace nota di 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, che esprime considerazioni perplesse, auspicando una sostanziale riforma del Decreto, ritenendo erroneo il presupposto di contingentamento dell’esposizione degli argomenti di difesa.

di sinteticità di cui all'articolo 3, comma 2, le parti contengono le dimensioni del ricorso e degli altri atti difensivi nei termini stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio di Stato, sentiti il Consiglio nazionale forense e l'Avvocato generale dello Stato, nonché le associazioni di categoria riconosciute degli avvocati amministrativisti. Con il medesimo decreto sono stabiliti i casi per i quali, per specifiche ragioni, può essere consentito superare i relativi limiti.

Il medesimo decreto, nella fissazione dei limiti dimensionali del ricorso e degli atti difensivi, tiene conto del valore effettivo della controversia, della sua natura tecnica e del valore dei diversi interessi sostanzialmente perseguiti dalle parti.

Dai suddetti limiti sono escluse le intestazioni e le altre indicazioni formali dell'atto. Il giudice è tenuto a esaminare tutte le questioni trattate nelle pagine rientranti nei suddetti limiti; il mancato esame delle suddette questioni costituisce motivo di appello avverso la sentenza di primo grado e di revocazione della sentenza di appello».

Sempre nell'ambito del riformato quadro normativo, l'art. 7-bis del d.l. 31 agosto 2016, n. 168 - recante "Misure urgenti per la definizione del contenzioso presso la Corte di cassazione, per l'efficienza degli uffici giudiziari, nonché per la giustizia amministrativa" -, articolo aggiunto dalla legge di conversione 25 ottobre 2016, n. 197, entrata in vigore il 30 ottobre 2016, ha esteso l'applicazione, in maniera generalizzata, di tale disciplina all'intero processo amministrativo, abrogando il comma 6 dell'art. 120 c.p.a. testé citato nonché introducendo l'art. 13-ter nell'allegato 2 del c.p.a..

In particolare, l'articolo in analisi riproduce quasi interamente il contenuto normativo del previgente comma 6 bis dell'art. 120, con una rilevante modifica contenuta nell'ultimo capoverso dell'ultimo comma. Nella formulazione attualmente vigente, l'art. 13-ter, rubricato "Criteri per la sinteticità e la chiarezza degli atti di parte" prevede che:

«1. Al fine di consentire lo spedito svolgimento del giudizio in coerenza con i principi di sinteticità e chiarezza di cui all'articolo 3, comma 2, del codice, le parti redigono il ricorso e gli altri atti difensivi secondo i criteri e nei limiti dimensionali stabiliti con decreto del presidente del Consiglio di Stato, da adottare entro il 31 dicembre 2016, sentiti il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, il Consiglio nazionale forense e l'Avvocato generale dello Stato, nonché le associazioni di categoria degli avvocati amministrativisti.

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

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

4. Il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, anche mediante audizione degli organi e delle associazioni di cui al comma 1, effettua un monitoraggio annuale al fine di verificare l'impatto e lo stato di attuazione del decreto di cui al comma 1 e di formulare eventuali proposte di modifica. Il decreto è soggetto ad aggiornamento con cadenza almeno biennale, con il medesimo procedimento di cui al comma 1.

5. Il giudice è tenuto ad 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».

Pare utile riportare integralmente tale articolo nel *corpus* del presente saggio alla luce della portata innovativa che si ritiene rivesta e che pare feconda di diversi spunti ricostruttivi analitici.

Proseguendo con l'analisi del dato normativo, in attuazione dell'art. 120 c.p.a., è stato originariamente emanato il Decreto del Presidente del Consiglio di Stato n. 40 del 25 maggio 2015, poi sostituito dal Decreto n. 167 del 22 dicembre 2016 reso in attuazione dell'art. 13-ter dell'allegato II al codice del processo amministrativo. Si ritiene opportuno evidenziare che il Decreto Presidenziale n. 167/2016 non si è limitato a fissare i criteri di redazione¹⁸ ed i limiti dimensionali¹⁹, ma ha altresì

18 Ai sensi dell'art. 2 del Decreto in esame, i "Criteri di redazione degli atti processuali di parte" vengono così inquadrati: «Fermo quanto disposto dagli articoli 40 e 101 del codice del processo amministrativo, gli atti introduttivi del giudizio, in primo grado o in sede di impugnazione, i ricorsi e le impugnazioni incidentali, i motivi aggiunti, l'atto di intervento volontario: a) recano distintamente la esposizione dei fatti e dei motivi, in parti specificamente rubricate (si raccomanda la ripartizione in: Fatto/Diritto; Fatto/Motivi; Fatto e svolgimento dei pregressi gradi di giudizio/Motivi); b) recano in distinti paragrafi, specificamente titolati, le eccezioni di rito e di merito, le richieste di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, le richieste di rinvio alla Corte costituzionale, le istanze istruttorie e processuali (es. di sospensione, interruzione, riunione); c) recano i motivi e le specifiche domande formulate in paragrafi numerati e muniti di titolo; d) evitano, se non è strettamente necessario, la riproduzione pedissequa di parti del provvedimento amministrativo o giurisdizionale impugnato, di documenti e di atti di precedenti gradi di giudizio mediante "copia e incolla"; in caso di riproduzione, riportano la parte riprodotta tra virgolette, e/o in corsivo, o con altra modalità atta ad evidenziarla e differenziarla dall'atto difensivo; e) recano in modo chiaro, in calce alle conclusioni dell'atto processuale o in atto allegato evidenziato nell'indice della produzione documentale, l'eventuale istanza di oscuramento dei dati personali ai sensi del d.lgs. n. 196/2003 e altre istanze su cui il giudice sia tenuto a pronunciarsi; f) ai fini di cui all'articolo 4 e dell'articolo 9 del presente decreto, recano, ove possibile, un'impaginazione dell'atto che consenta di inserire la parte di atto rilevante ai fini dei limiti dimensionali in pagine distinte rispetto a quelle contenenti le parti non rilevanti; g) se soggetti al regime del processo amministrativo telematico, quando menzionano documenti o altri atti processuali, possono contenere collegamenti ipertestuali a detti documenti e atti; h) quando eccedono i limiti dimensionali ordinari di cui all'articolo 3, recano, dopo l'intestazione e l'epigrafe, una sintesi e, ove possibile, un sommario».

19 L'art. 3 del Decreto *de quo* differenzia i limiti dimensionali a seconda del rito: «a) nei riti dell'accesso, del silenzio, del decreto ingiuntivo (sia ricorso che opposizione), elettorale di cui all'articolo 129 del codice del processo amministrativo, dell'ottemperanza per decisioni rese nell'ambito dei suddetti riti, dell'ottemperanza a decisioni del giudice ordinario, e in ogni altro rito speciale non espressamente menzionato nel presente comma, 30.000 caratteri (corrispondenti a circa 15 pagine nel formato di cui

previsto che questi ultimi possano essere derogati previa autorizzazione del Presidente dell'organo giurisdizionale adito (Consiglio di Stato o Tribunale amministrativo regionale).

L'autorizzazione al superamento dei limiti dimensionali deve essere presentata con apposita «istanza motivata, allegando ove possibile lo schema di ricorso, sulla quale il Presidente o magistrato delegato si pronuncia con decreto entro i tre giorni successivi» *ex art. 6*²⁰. È stato anche stabilito che «In caso di superamento dei limiti dimensionali non autorizzato preventivamente ai sensi dell'articolo 6, per gravi e giustificati motivi il giudice, su istanza della parte interessata, può successivamente autorizzare, in tutto o in parte, l'avvenuto superamento dei limiti dimensionali» ai sensi dell'art. 7²¹.

L'analisi sistematica dell'aggiornato dato normativo permette di esplicitare alcune considerazioni. Innanzitutto, il principio di sinteticità è contenuto in norme di legge ordinaria e costituisce di certo un principio generale del processo amministrativo. Inoltre, esso può ritenersi un corollario del principio costituzionale del giusto processo, in particolare di quello della ragionevole durata, ma non pare che possa ritenersi che abbia fondamento costituzionale.

Appare utile evidenziare che nessuna disposizione normativa prevista nelle fonti primarie stabilisce *expressis verbis* che la violazione del principio possa di per sé causare l'inammissibilità della domanda. Difatti, le conseguenze derivanti

all'articolo 8); b) nel rito ordinario, nel rito abbreviato comune di cui all'art. 119, nel rito appalti, nel rito elettorale di cui all'articolo 130 e seguenti del codice del processo amministrativo, e nei giudizi di ottemperanza a decisioni rese nell'ambito di tali riti, 70.000 caratteri (corrispondenti a circa 35 pagine nel formato di cui all'articolo 8). L'art. 4 precisa invece che sono escluse le intestazioni e le altre indicazioni formali dell'atto, comprendenti, in particolare:— l'epigrafe dell'atto;— l'indicazione delle parti e dei difensori e relative formalità;— l'individuazione dell'atto impugnato;— il riassunto preliminare, di lunghezza non eccedente 4.000 caratteri (corrispondenti a circa 2 pagine nel formato di cui all'articolo 8), che sintetizza i motivi dell'atto processuale;— l'indice dei motivi e delle questioni;— le ragioni, indicate in non oltre 4.000 caratteri (corrispondenti a circa 2 pagine nel formato di cui all'articolo 8), per le quali l'atto processuale rientri nelle ipotesi di cui all'articolo 5 e la relativa istanza ai fini di quanto previsto dall'articolo 6;— le conclusioni dell'atto;— le dichiarazioni concernenti il contributo unificato e le altre dichiarazioni richieste o consentite dalla legge, ivi compresa l'eventuale istanza di oscuramento dei dati personali ai sensi dell'articolo 52, d.lgs. n. 196/2003; — la data, il luogo e le sottoscrizioni delle parti e dei difensori;— l'indice degli allegati;— le procure a rappresentare le parti in giudizio;— le relazioni di notifica e le relative richieste e dichiarazioni. L'art. 8 detta infine le specifiche tecniche, precisando che “nel conteggio del numero massimo di caratteri non si computano gli spazi; b) fermo restando il numero massimo di caratteri, gli atti sono ordinariamente redatti sull'equivalente digitale di foglio A4 nonché su foglio A4 per le copie o gli originali cartacei prescritti dalle disposizioni vigenti, mediante caratteri di tipo corrente e di agevole lettura (ad es. *Times New Roman, Courier, Garamond*) e preferibilmente di dimensioni di 14 pt, con un'interlinea di 1,5 e margini orizzontali e verticali di cm 2,5 (in alto, in basso, a sinistra e a destra della pagina). Non sono consentite note a piè di pagina».

²⁰ L'articolo *de quo* risulta in tal modo modificato dal D.P.C.S. 16 ottobre 2017 n. 127. Invece, il testo in versione originaria prevedeva che l'istanza dovesse essere proposta “in calce allo schema di ricorso”.

²¹ Per un'analisi puntuale di tali articoli, cfr. le chiare note di F. FRANCARIO, *Principio di sinteticità e processo amministrativo. Il superamento dei limiti dimensionali dell'atto di parte*, cit., spec. par. 2.2.

dall'eventuale mancata osservanza del principio sono sancite, come già rilevato, *ex art. 26 c.p.a.*, in termini di possibile rilevanza ai fini della condanna alle spese, nonché dal comma 5 dell'art. 13-*ter* dell'All. 2 c.p.a. per cui il mancato esame della parte dell'atto eccedente i limiti dimensionali prescritti o autorizzati non invalida perciò la pronuncia del giudice.

Per di più, è prevista la possibilità che la produzione in giudizio di un atto redatto dalla parte in violazione del principio, ossia senza osservare i limiti dimensionali, venga autorizzata dal Presidente dell'organo giurisdizionale adito, prima della presentazione dell'atto, o anche successivamente, dal giudice. Tuttavia, tale statuizione non è contenuta in una norma primaria bensì trova il suo fondamento nel Decreto del Presidente del Consiglio di Stato n. 167 del 2016, che a rigore non rientra tra le fonti del diritto, né sostanziali né processuali.

3. Orientamenti giurisprudenziali susseguenti al riformato quadro normativo.

In tale rinnovata cornice normativa, la giurisprudenza pare inizialmente esprimere l'orientamento per cui il superamento dei limiti dimensionali comporterebbe l'inammissibilità, *in parte qua*, delle censure o delle deduzioni svolte dalla parte²².

22 In particolare, si esprimono nel senso *de quo* due pronunce della Sezione IV e della Sezione V del Consiglio di Stato. La decisione della Sezione IV n. 4636/2016 pare suffragare le ragioni che inducono a ritenere la violazione del limite dimensionale quale motivo d'inammissibilità, *in parte qua*, della doglianza o della deduzione effettuata dalla parte. Tale pronuncia dichiara inammissibile l'appello per violazione del dovere di specificità dei motivi di ricorso sancito dal combinato disposto degli artt. 40, c. 1, lett. *d*) e 101, c. 1, c.p.a. nonché del dovere di sinteticità previsto dall'art. 3, c. 2, c.p.a..

Nel caso specifico, il giudice si è trovato di fronte ad un atto di appello costituito da 217 pagine, contenente plurime reiterazioni delle stesse argomentazioni, caratterizzato dall'esposizione delle medesime in maniera non specifica ed esaustiva ma mediante "motivi intrusi", con la presenza di interpolazioni con atti giudiziari ed amministrativi (talvolta fotocopiati ed inseriti nel testo), di stralcio di dibattiti in sedute di organi collegiali nonché da "manifesta prolissità". Con riferimento a quanto pocanzi rilevato, emerge *ictu oculi* l'attività svolta dal giudice nella fattispecie concreta; pare ad ogni modo necessario soffermarsi sulla motivazione della sentenza. In relazione alla natura e all'*ubi consistam* (*id est*: fondamento) dei doveri di sinteticità, chiarezza e specificità nonché alle conseguenze derivanti dalla loro inosservanza, la pronuncia statuisce che: gli artt. 3, 40 e 101 c.p.a. definiscono gli elementi essenziali del ricorso, con riferimento alla *causa petendi* (i motivi di gravame) ed al *petitum*, ovvero la decisione puntuale in concreto demandata al giudice; con precipuo riferimento alla stesura dei motivi, il fine delle disposizioni è quello di incentivare la redazione di ricorsi dal contenuto intellegibile e di costituire un freno ad una prassi in cui i ricorsi, oltre ad essere pressoché privi del carattere della sinteticità, non contengono una corretta suddivisione tra fatto e motivi, con il derivante rischio che trovino spazio i c.d. "motivi intrusi", ovvero quelli inseriti nelle parti del ricorso dedicate al fatto, che ingenerano il rischio della pronuncia di sentenze che non esaminano tutti i motivi a causa della complessità nell'intercettarli in maniera chiara ed univoca e, pertanto, concretizzano il rischio di incorrere nella revocazione.

Pare altresì opportuno mettere in rilievo, in linea con quanto già accennato, che il dovere di sinteticità, sancito dall'art. 3, comma 2, c.p.a., strumentalmente connesso al principio della ragionevole durata del processo di cui all'art. 2, comma 2, c.p.a., è a sua volta corollario del giusto processo ed acquisisce una valenza particolare nel giudizio amministrativo, contraddistinto dalla rilevanza dell'interesse pubblico in occasione del controllo sull'esercizio della funzione pubblica. L'impostazione *de qua* è in linea con l'idea della giurisdizione quale risorsa a disposizione della collettività, che proprio per tale ragione deve essere impiegata in maniera razionale, al fine di consentirne il potenziale utilizzo altresì alle parti nelle altre cause pendenti nonché «agli utenti che in futuro indirizzeranno le loro controversie alla cognizione del giudice statale»²³.

Gli oneri di specificità, sinteticità e chiarezza gravanti sulla parte ricorrente nonché sul suo difensore, che tecnicamente la assiste in giudizio, trovano il loro fondamento normativo: nell'art. 24 Cost., in quanto soltanto un'esposizione chiara dei motivi di ricorso o delle ragioni che sorreggono la domanda permette la realizzazione del diritto di difesa delle altre parti evocate in giudizio; nella loro strumentalità all'attuazione del principio di ragionevole durata del processo, ai sensi dell'art. 111, comma secondo, Cost., poiché un giudizio impostato in modo chiaro e sintetico, con precipuo riferimento alla *causa petendi* ed al *petitum*, consente una più immediata ed agevole decisione del giudice, evita che le parti si dilunghino su argomentazioni ed eccezioni proposte a mero fine tuzioristico, rende meno probabile il ricorso ai mezzi di impugnazione e, tra questi, nello specifico al ricorso per revocazione, soprattutto se proposto con finalità unicamente dilatorie del passaggio in giudicato della decisione.

Sotto un profilo comunitario, la necessità della brevità degli scritti difensivi non costituisce soltanto una peculiarità dell'ordinamento processuale italiano²⁴.

La chiarezza e la specificità degli scritti difensivi, nello specifico dei motivi, fanno riferimento all'ordine delle questioni, al linguaggio da usare, alla correlazione logica con l'atto impugnato (sentenza o provvedimento), alle difese delle controparti.

Pertanto, costituisce onere della parte ricorrente offrire una sintesi del fatto sostanziale e processuale, utile alla piena comprensione e valutazione delle censure, per tale via evitando la prolissità e la contraddittoria commistione fra argomenti, domande, eccezioni e richieste istruttorie.

Pare a tal punto utile evidenziare che l'inammissibilità dei motivi di appello non deriva soltanto dal difetto di specificità *ex art.* 101, c. 1, c.p.a., ma anche dalla loro mancata separata indicazione in apposita parte del ricorso a loro dedicata, come sancito dall'art. 40 c.p.a. applicabile a giudizi di impugnazione alla luce del rinvio interno operato dall'art. 38 c.p.a.; perciò, si determina l'inammissibilità per violazione dei doveri di sinteticità e specificità dei motivi, come previsto dagli artt. 3 e 40 c.p.a. Cfr. Cons. Stato, sez. V, 30 novembre 2015, n. 5400.

²³ La funzione giurisdizionale, come in parte già rilevato, è stata inquadrata quale "risorsa scarsa" da Ad. Plen., Cons. St., 25 febbraio 2014, n. 9 e 27 aprile 2015, n. 5 e l'idea *de qua* è stata poi ripresa dalle SS. UU., Cass. Civ., nn. 26242 e 26243 nonché nelle SS. UU., Cass. Civ., 20 ottobre 2016 n. 21260.

Alla luce di quanto finora rilevato, si ritiene che i principi di specificità, chiarezza e sinteticità, se correttamente applicati, lungi dal rivelarsi come un impedimento alla piena esplicazione del diritto alla tutela giurisdizionale, risultino in concreto funzionali alla più piena e complessiva realizzazione del diritto di difesa in giudizio di tutte le parti del processo, in attuazione degli artt. 24 e 111 Cost..

A suffragare gli approdi esegetici cui è pervenuta la giurisprudenza sin qui enucleata, è intervenuta la disciplina normativa di cui all'art. 7-bis, d.l. n. 168 del 2016, convertito con modificazioni dalla l. n. 197 del 2016, che, al fine di conferire effettività al dovere di sinteticità e chiarezza degli scritti difensivi, ha esteso a tutti i riti del processo amministrativo il peculiare meccanismo previsto *ab origine* ex art. 120, c. 6, c.p.a. per il solo rito avente ad oggetto le procedure di affidamento di appalti pubblici. Tali norme cristallizzano il riconoscimento della fondatezza delle elaborazioni giurisprudenziali sinora evidenziate.

Nell'impostazione *de qua*, il principio di sinteticità di cui all'art. 3 c.p.a. viene assimilato alle regole - sulla forma e sul contenuto degli atti - di cui agli articoli 40 e 101 c.p.a., e tende a mescolare confusamente il principio di sinteticità con i principi di specificità e di chiarezza dei motivi nonché del giusto processo oppure ad esplicitarlo in termini di mera brevità dell'atto processuale, giungendo in tal modo a sostenere *expressis verbis* che la violazione del dovere di sinteticità di cui all'art. 3, c. 2 c.p.a., come poc'anzi enucleato, renda inammissibile l'atto. Tra l'altro, appare complesso stabilire quale sia la norma da cui sarebbe possibile far derivare l'irricevibilità o inammissibilità *in parte qua* dell'atto processuale sovradimensionato.

Proseguendo con l'analisi giurisprudenziale successiva alla riforma *de qua*, la pronuncia di Cons. Stato, Sez. V, del 12 Giugno 2017, n. 2852 prende in esame la questione con particolare riferimento alla necessità dell'autorizzazione e sostiene *ictu oculi* che, in assenza di esplicita autorizzazione al superamento dei limiti dimensionali, le censure o deduzioni non sono ricevibili (*id est*: "esaminabili"²⁵):

²⁴ Si intende qui fare riferimento alle istruzioni pratiche relative ai ricorsi ed alle impugnazioni adottate il 15 ottobre 2004 (G.U. 18 dicembre 2004, n. 29) e modificate il 27 gennaio 2009 (G.U. 1. 31 gennaio 2009, n. 29) dalla Corte di giustizia dell'Unione europea. Ma v. altresì il regolamento (n. 629 del 17 aprile 2019 del Parlamento europeo e del Consiglio) recante modifica del protocollo n. 3 sullo statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea con cui è stato innestato un limite dimensionale degli atti di parte (par. terzo, art. 170-bis); tuttavia, la valutazione preliminare di ammissibilità della domanda non è in grado di condizionare la futura decisione di merito della Corte (anche in applicazione dell'art. 181 del regolamento). Si rimanda per ulteriori approfondimenti alla nota 61 del presente saggio.

²⁵ Nel caso di specie, esaminando l'atto di appello, si sottolinea che, a prescindere dall'abnormità delle dimensioni dello stesso (pari a 124 pagine), anche applicando il decreto del Presidente del Consiglio di Stato del 22 dicembre 2016 n. 167, che è più favorevole per l'appellante, può essere esaminato l'atto di appello, escluse le intestazioni e il riassunto preliminare (che può farsi coincidere con la parte denominata "Fatto")

l'eventuale riproposizione dei motivi del ricorso di primo grado potrebbe, astrattamente, giustificare il superamento dei limiti dimensionali, ma al fine di poter essere esaminati, l'appellante deve acquisire l'autorizzazione preventiva dal Presidente del Consiglio di Stato ai sensi dell'art. 6 del su citato Decreto del 2016, ovvero, applicando correttamente il Decreto vigente del 2015, l'autorizzazione prevista al punto 11 da parte del Presidente di Sezione o di un Magistrato delegato. In mancanza di tale autorizzazione, la parte dell'appello esorbitante i limiti sopra descritti non è esaminabile. Pertanto, secondo la Quinta Sezione, la mancanza di autorizzazione determina l'irricevibilità dell'atto per la parte eccedente i limiti dimensionali²⁶.

dall'appellante) fino a pag. 39, ove sono contenute le censure, peraltro ricopiate pedissequamente con la tecnica del "copia e incolla" dal ricorso di primo grado, concernenti i motivi di primo grado riproposti in appello poiché assorbiti dal giudice di prime cure.

26 Si riporta la normativa di riferimento analizzata in maniera sistematica nonché un passo utile di Cons. Stato, Sez. V, del 12 Giugno 2017, n. 2852: "...le questioni trattate nella parte dell'atto introduttivo del giudizio eccedono i limiti dimensionali del ricorso e non devono essere esaminate dal Collegio". Infatti, il previgente limite, applicabile al caso di specie *ratione temporis*, fissato dal Decreto dal Presidente del Consiglio di Stato con il Decreto 25 maggio 2015, pubblicato in Gazzetta ufficiale il 5 giugno 2015, in attuazione di quanto previsto dall'art. 120, comma 6, del medesimo codice, come modificato dall'art. 40 del d. l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, con la legge 11 agosto 2014, n. 114, prevedeva un numero massimo di 30 pagine, escluse intestazioni e riassunto dei motivi (della lunghezza massima, rispettivamente, di due pagine). Com'è noto, riguardo alla sinteticità degli atti di giudizio, l'art. 3, comma 2, c.p.a. dispone che "il giudice e le parti redigono gli atti in maniera chiara e sintetica. Della sinteticità dei ricorsi giurisdizionali amministrativi il legislatore tratta nuovamente nel successivo art. 26 c.p.a., il quale, nella versione risultante dalle modifiche apportate dall'art. 1, lett. d), d. lg. 14 settembre 2012, n. 160, dispone che "quando emette una decisione, il giudice provvede anche sulle spese del giudizio, secondo gli articoli 91, 92, 93, 94, 96 e 97 del codice di procedura civile, tenendo anche conto del rispetto dei principi di chiarezza e sinteticità di cui all'articolo 3, comma 2. Il legislatore ha dettato norme specifiche in tema di sinteticità degli atti processuali di parte per i casi nei quali il ricorso investa provvedimenti concernenti le procedure di affidamento di pubblici lavori, servizi e forniture. In riferimento a tali casi, l'art. 120 comma 6, c.p.a. dispone che "al fine di consentire lo spedito svolgimento del giudizio in coerenza con il principio di sinteticità di cui all'articolo 3, comma 2, le parti contengono le dimensioni del ricorso e degli altri atti difensivi nei termini stabiliti con Decreto del presidente del Consiglio di Stato, sentiti il Consiglio nazionale forense e l'Avvocato Generale dello Stato, nonché le associazioni di categoria riconosciute degli avvocati amministrativisti. Con il medesimo decreto sono stabiliti i casi per i quali, per specifiche ragioni, può essere consentito superare i relativi limiti. Il decreto *de quo*, nella fissazione dei limiti dimensionali del ricorso e degli atti difensivi, tiene conto del valore effettivo della controversia, della sua natura tecnica e del valore dei diversi interessi sostanzialmente perseguiti dalle parti. Dai suddetti limiti sono escluse le intestazioni e le altre indicazioni formali dell'atto. Il giudice è tenuto ad esaminare tutte le questioni trattate nelle pagine rientranti nei suddetti limiti; il mancato esame delle suddette questioni costituisce motivo di appello avverso la sentenza di primo grado e di revocazione della sentenza di appello. Per un'analisi complessiva si evidenzia che la legge 25 ottobre 2016, n. 197, in vigore dal 29 ottobre 2016, ha abrogato le ultime alinee dell'art. 120, comma 6, c.p.a. dalle parole "Con il medesimo decreto" ed ha introdotto, fra le disposizioni di attuazione del medesimo codice, l'art. 13-ter, in base al quale "il giudice è tenuto ad 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". A completamento della normativa sulla sinteticità dei ricorsi, il Presidente del Consiglio di Stato, in data 22 dicembre 2016, ha emanato il decreto n. 167/2016, con cui ha dettagliatamente reintrodotti i limiti dimensionali dei ricorsi e degli altri atti difensivi nel processo amministrativo. Tale decreto, all'art. 3, dispone che "b) nel rito ordinario, nel rito abbreviato comune di cui

Pare utile altresì menzionare, tra le altre pronunce enucleate dai Giudici di Palazzo Spada all'indomani del riformato piano normativo, le sentenze della Sezione IV n. 1120 del 21 Marzo 2016²⁷ e n. 2866 del 29 Giugno 2016 del Consiglio di Stato²⁸. In considerazione delle predette sentenze, si potrebbe ritenere che il giudice amministrativo si sia orientato nel senso che la violazione del principio della sinteticità, per come disciplinato dal D.P.C.S. n. 167/2016, causerebbe l'inammissibilità o irricevibilità del motivo o della deduzione oltre i limiti dimensionali²⁹. *Prima facie*, tale posizione del giudice amministrativo sembrerebbe esser stata in un certo senso rafforzata dalla Suprema Corte a Sezioni unite che, con la sentenza 17 gennaio 2017 n. 964, ha escluso che la pronuncia d'inammissibilità resa con riferimento al principio di sinteticità possa integrare gli estremi di un rifiuto di giurisdizione o di diniego di giustizia per il fatto di non pronunciare su tutta la domanda. A prescindere dalla semplificazione della massima, l'attenta analisi della motivazione della sentenza permette di addivenire a chiarimenti pregnanti proprio sull'effettiva consistenza del principio di sinteticità. Infatti, la motivazione mette bene in rilievo che non si recede dai limiti interni della giurisdizione e che si pone la questione di applicazione delle norme processuali soltanto se ed in quanto la pronuncia d'inammissibilità non sia fondata direttamente sulla violazione del principio di sinteticità *sic et simpliciter*, bensì sulla violazione delle norme primarie che disciplinano forma e contenuto dell'atto processuale, ossia degli articoli 40 e 101 c.p.a.³⁰.

Perciò, può ritenersi, alla luce del dato normativo, che il Consiglio di Stato si è attenuto alle disposizioni normative del processo amministrativo ritenendo che l'insussistenza di specificità dei motivi, individuati nella mancata suddivisione dell'atto di appello tra lo svolgimento del processo, realizzato con "la tecnica del copia ed incolla" e l'esposizione di specifici motivi in ragione della commistione all'interno di questi ultimi fra "argomenti, domande, eccezioni e richieste istruttorie", costituiva un motivo di inammissibilità in ragione della espressa disposizione dell'art. 40 c.p.a., riferibile al ricorso di primo grado che ha ritenuto applicabile in virtù di una medesima *ratio* anche all'atto di appello.

all'art. 119, nel rito appalti, nel rito elettorale di cui all'art. 130 e seguenti del codice del processo amministrativo, e nei giudizi di ottemperanza a decisioni rese nell'ambito di tali riti, 70.000 caratteri (corrispondenti a circa 35 pagine nel formato di cui all'art. 8). Da tali limiti è escluso il riassunto preliminare, di lunghezza non eccedente 4.000 caratteri (corrispondenti a circa 2 pagine nel formato di cui all'art. 8), che sintetizza i motivi dell'atto processuale". Per ulteriori indicazioni normative in combinato disposto nonché per un'equilibrata analisi della giurisprudenza *de qua*, V. F. FRANCIOSI, *Principio di sinteticità e processo amministrativo. Il superamento dei limiti dimensionali dell'atto di parte*, cit., spec. par. 3.

²⁷ Nella prima si afferma che è causa di inammissibilità dell'appello il fatto che sussista «una complessiva ridondanza e mancanza di sinteticità degli appelli in violazione degli obblighi di sinteticità e specificità dei mezzi di gravame».

Tale interpretazione estensiva, può apparire condivisibile o meno; tuttavia, può pacificamente ritenersi che il Consiglio di Stato non abbia esorbitato dai limiti interni della giurisdizione, applicando una previsione di inammissibilità stabilita *expressis verbis* dal codice di procedura amministrativa in relazione alla fattispecie concreta *de profundis* esaminata.

Per quel che concerne gli ulteriori profili riguardanti la mancanza di sinteticità e chiarezza, questa giurisprudenza di legittimità ha già avuto modo di specificare che tali condizioni sono ora sancite nel nostro ordinamento dall'art. 3, comma 2, del c.p.a., che contiene un principio processuale generale, idoneo ad operare anche nel processo civile ed il cui mancato rispetto espone il ricorrente ad una potenziale declaratoria di inammissibilità dell'impugnazione, poiché rischia di compromettere l'intelligibilità delle questioni, rendendo oscura l'esposizione dei fatti di causa nonché confuse le censure avanzate alla sentenza gravata, per tale via risultando in contrasto con il principio di ragionevole durata del processo, di cui all'articolo 111 Cost., ed altresì con il principio di leale collaborazione tra le parti

28 La seconda, rileva in via preliminare che «escluse le pagine che contengono le relate di notifica, il ricorso in appello conta 60 pagine e la memoria illustrativa 125». Tali documenti si sviluppano in modo confuso, ridondante e ripetitivo; essi contengono plurime ed intricate reiterazioni dei medesimi argomenti, che rendono difficoltosa la lettura e la comprensione del testo, non ordinato fra fatto, svolgimento del processo e motivi di impugnazione, senza che sia dato cogliere effettivamente quali siano le specifiche censure contro i capi della sentenza gravata, necessario contenuto del ricorso in appello secondo la prescrizione dell'art. 101 c.p.a.; la sentenza *de qua* conclude che «ne risulta la violazione dei principi di sinteticità e di chiarezza degli atti processuali, alla quale segue, sulla scorta di consolidati principi giurisprudenziali e della normativa processuale di riferimento, l'inammissibilità del gravame».

29 Tuttavia, sussistono pronunce in cui il giudice amministrativo esclude che la violazione del limite dimensionale comporti l'irricevibilità, sempre ovviamente *in parte qua*, dell'atto. V. in tal senso C.G.A.R.S., ord., n. 536 del 2014, a fronte di un appello di centoventisette pagine ritenuto palesemente non proporzionato al livello di complessità della vicenda e contrastante con il principio di chiarezza e sinteticità sancito dall'art. 3, c. 2, c.p.a., non dichiara inammissibile l'appello ma invita la parte appellante a produrre una memoria riepilogativa sintetica di non oltre venti pagine per un massimo di venticinque righe per pagina. Cfr. altresì Cons. Stato, sez. VI, 19 giugno 2017, n. 2969, che sia pur delimitando la rilevanza *ratione temporis*, ha ad ogni modo sostenuto che «nella comparazione assiologica dei principi processuali di sinteticità e chiarezza con il diritto ad una pronuncia che definisca nel merito le questioni dedotte, va data prevalenza a quest'ultimo». La sentenza *de qua* (che conferma Tar Marche, Ancona, sez. I, n. 320/2012), in tema di appello contro le decisioni dei Tar, ha perciò affermato che il diritto ad una pronuncia che definisca nel merito la questione prevale sul principio di specificità dei motivi di censura. Difatti, nell'ambito del raffronto tra quest'ultimo, previsto *expressis verbis* dagli artt. 40, comma 2 e 101, comma 1, del codice del processo amministrativo - che nella fattispecie non risultano rispettati in maniera puntuale - ed il diritto ad una pronuncia che definisca nel merito le questioni dedotte, va conferita prevalenza a quest'ultimo sul rilievo che solo recentemente, ossia successivamente alla redazione dell'atto d'appello, i principi di sinteticità e chiarezza hanno acquisito "precettività processuale" «si da prescrivere in caso di loro violazione la pronuncia di rito d'inammissibilità». Cfr. *Foro Amministrativo (II)*, 6, 1279, 2017. In tal senso, si v. Cass., sez. un., 17 gennaio 2017, n. 964, in *Giust. Civ. Mass.*, 2017.

30 A tal proposito, le Sezioni Unite sostengono che «La sentenza impugnata ha rilevato che gli articoli 40 e 101, comma 1, del codice del processo amministrativo *expressis verbis* prevedono che i motivi del ricorso devono essere specifici e che eventuali motivi proposti in violazione di detto principio sono inammissibili».

processuali e tra queste ed il giudice, concretandosi come un impedimento al pieno ed efficace espletamento del contraddittorio³¹ processuale. Pertanto, le Sezioni unite riconoscono che si tratti di un vero e proprio principio generale del processo, idoneo ad operare anche al di fuori del processo amministrativo; tuttavia puntualizzano che, *rebus sic stantibus*, la sua inosservanza può essere sintomatica della sussistenza di un vizio dell'atto che si manifesta soltanto se viene con ciò compromessa l'intelligibilità delle questioni dedotte³².

In linea con quanto sin qui evidenziato, si pongono anche le successive sentenze della Corte di cassazione³³.

L'inosservanza del dovere processuale di chiarezza e di sinteticità espositiva contrasta con la finalità di conferire maggiore rilievo allo scopo del processo, che dovrebbe tendere ad una decisione di merito, al fine di garantire una tutela reale ed effettiva del diritto di difesa *ex art. 24 Cost.*, nell'ossequio dei principi del giusto processo di cui all'art. 111, comma secondo, Cost. nonché ai sensi dell'art. 6 CEDU, con l'obiettivo ulteriore di non far ricadere oneri processuali superflui sia sullo Stato sia sulle parti.

Proseguendo con l'analisi della giurisprudenza susseguente, rilevante ai fini dell'indagine sin qui condotta risulta la pronuncia di Cassazione, Sezione Terza, 31 luglio 2017, n. 18962, poiché dopo aver evidenziato che il ricorrente avesse «ecceduto nel riportare in modo quasi meticoloso ogni singolo accadimento processuale [...] impiegando ben cinquantuno pagine per spiegare l'intero

31 Le voci di dottrina - e più in generale gli scritti - sul principio del contraddittorio sono molteplici: v. tra le altre F. BENVENUTI, *Contraddittorio (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir.*, IX, Milano, 1961; A. CARACCIOLLO LA GROTTIERIA, *Parti e contraddittorio nel processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 1993; L.P. COMOGLIO, *Contraddittorio (principio del) - I Diritto processuale civile*, in *Enc. Giur.*, VIII, 1988; E. FOLLIERI, *Il contraddittorio in condizioni di parità nel processo amministrativo*, nota a Cons. St., Ad. plen., 29 dicembre 2004, n. 14, in *Dir. proc. amm.*, 2006; G. MARTINETTO, *Contraddittorio (principio del)*, in *Novissimo Digesto italiano*, II, App., Torino, 1981; A. NASI, *Contraddittorio (principio del)*, (*Dir. proc. civ.*), in *Enc. dir.*, IX, Milano, 1961.

32 Invece, nel caso di specie si è posta una mera questione di interpretazione delle norme processuali, perciò non sindacabile quale motivo di giurisdizione, in quanto l'inammissibilità del ricorso è stata pronunciata dal giudice amministrativo con riferimento alla specifica previsione normativa di cui all'art. 40, lett. d) c.p.a.

33 In particolare, nella pronuncia della Sezione Prima, 13 aprile 2017, n. 9570 si sostiene *ictu oculi* che il mancato rispetto del dovere di chiarezza e sinteticità espositiva degli atti processuali, sancito dall'art. 3, comma 2, del c.p.a. - secondo cui «il giudice e le parti redigono gli atti in maniera chiara e sintetica» -, esprime un principio generale del diritto processuale, destinato ad operare anche nel processo civile, «espone il ricorrente al rischio di una declaratoria di inammissibilità dell'intera impugnazione o del singolo motivo di ricorso». Ciò avviene non per l'irragionevole estensione dell'atto o del motivo (che non è sanzionata sotto il profilo normativo), bensì poiché «rischia di pregiudicare l'intelligibilità 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 (esposizione sommaria dei fatti della causa) e 4 (motivi per i quali si chiede la cassazione, con l'indicazione delle norme di diritto su cui si fondano) dell'art. 366 c.p.c., assistite da una sanzione testuale di inammissibilità». Cfr. altresì Cass., 20 ottobre 2016, n. 21297; Cass., sez. un., 17 gennaio 2017, n. 964.

svolgimento dei gradi di merito», dichiara inammissibile il ricorso non già per la lunghezza ritenuta sicuramente eccessiva dell'atto, bensì in quanto «mancava del tutto il momento di sintesi funzionale e l'illustrazione dei motivi non consentiva di cogliere i fatti rilevanti in funzione della comprensione dei motivi stessi». Perciò, il ricorso va dichiarato inammissibile, secondo la Corte, se l'esposizione rende particolarmente intricata e contorta l'individuazione delle questioni e se la Corte viene «impropriamente investita della ricerca e della selezione dei fatti (anche processuali) rilevanti ai fini del decidere».

Le pronunce segnalate non si discostano dall'orientamento costantemente seguito dalla Suprema Corte in relazione ai vizi della *editio actionis*, secondo cui sussiste nullità dell'atto soltanto in caso di omissione o assoluta incertezza sul *petitum* o sulla *causa petendi*³⁴. Pertanto può ritenersi che la Corte di Cassazione, pur conferendo certamente rilievo al principio di sinteticità, pare orientata a sostenere che il principio *de quo* non sia esplicabile unicamente in termini di mera brevità o meno dell'atto ed altresì che l'inosservanza del dovere di sinteticità possa causare l'inammissibilità o irricevibilità *in parte qua* dell'atto processuale soltanto qualora renda oscure e scarsamente intelleggibili le questioni sollevate, concretandosi in una violazione dei requisiti di forma e contenuto degli atti processuali previsti dalle disposizioni normative di riferimento.

3.1 Breve rassegna della giurisprudenza recente sul canone di sinteticità.

In relazione alle conseguenze del superamento dei limiti dimensionali degli scritti difensivi, pare altresì utile analizzare la giurisprudenza più recente, tentando di offrire riferimenti puntuali, considerato anche l'intervenire di pronunce ondivaghe che rendono incerto, mutevole e non uniforme il quadro di riferimento, sia pure in presenza di qualche orientamento che appare consolidato.

Centrale ed in linea rispetto alla riflessione del presente saggio è la recente pronuncia della sezione VI del Consiglio di Stato che con l'ordinanza del 13 aprile 2021, n. 3006 ha deciso di non applicare l'inutilizzabilità delle difese sovrabbondanti *ex art. 13-ter* delle disposizioni di attuazione del codice di

³⁴ Per un'analisi in tal senso nonché per ulteriori indicazioni dottrinali e giurisprudenziali anche meno recenti, cfr. F. FRANCIOSI, *Principio di sinteticità e processo amministrativo. Il superamento dei limiti dimensionali dell'atto di parte*, cit., spec. nota 16.

procedimento amministrativo, offrendo alle parti una seconda possibilità per riscrivere l'atto in termini più brevi³⁵.

Con la recente sentenza del Consiglio di Stato sez. VI, 25 febbraio 2021, n. 1636, i giudici di Palazzo Spada hanno ribadito che la motivazione della sentenza³⁶ ha la funzione di consentire l'individuazione del percorso argomentativo della pronuncia giudiziale e, perciò, anche la *functio* di legittimità dell'azione giurisdizionale. Difatti, l'ordinamento conferisce alla motivazione della sentenza, anche quando redatta in maniera sintetica, il ruolo essenziale di fondamento di legittimità dell'azione giurisdizionale, poiché unico mezzo di comprensione delle modalità di esercizio di tale potere e, pertanto, per il suo controllo, in quanto la motivazione rappresenta l'*iter* logico mediante cui si è formato il convincimento del giudice. Essa espone le ragioni della decisione, il complesso degli argomenti su cui essa è fondata, il ragionamento fattuale e logico-giuridico seguito dal giudice per individuare la regola della fattispecie concreta analizzata partendo dalla disposizione astratta. Perciò, pur nei limiti di un'esplicitazione sintetica, collegata al principio della ragionevole durata del processo, corollario del principio del giusto processo *ex art. 111 Cost.* nonché *art. 6 CEDU*, rimane ferma ed inalienabile la funzione di permettere l'individuazione del percorso argomentativo della pronuncia giudiziale, in quanto il rinvio a fonti esterne comporterebbe l'impossibilità di una verifica effettiva rispetto al ragionamento tecnico-logico-giuridico del giudice³⁷.

35 Nell'ordinanza *de qua*, i giudici di Palazzo Spada hanno specificato che «La sinteticità non è più un mero canone orientativo della condotta delle parti, bensì è oramai una regola del processo amministrativo». Pertanto, le parti sono tenute a non scrivere atti prolissi nonché a rispettare i limiti dimensionali stabiliti dal Consiglio di Stato. Tuttavia, qualora esse oltrepassino tali confini, secondo quanto espresso in questa ordinanza, non è «opportuno “sorprendere” le parti con atteggiamenti drastici o punitivi», ma, in linea con il principio di leale collaborazione e con un canone di adeguatezza, appare più giusto concedere un breve rinvio, per permettere alle medesime di operare un ragionevole riequilibrio dimensionale delle difese. L'ordinanza in analisi evidenzia altresì che l'art. 13-*ter* delle norme di attuazione del c.p.a. sanziona in termini - non di nullità, bensì - di inutilizzabilità le difese sovrabbondanti. Difatti il giudice è autorizzato a presumere che la violazione dei limiti dimensionali, allorquando ingiustificata, sia tale da compromettere l'esame tempestivo nonché l'intelligibilità della domanda.

36 La recente sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, 10 luglio 2020, n. 4416, con riferimento all'applicazione del principio di sinteticità alle decisioni del giudice, ha rilevato che la motivazione delle sentenze deve ispirarsi al criterio della sinteticità di cui all'art. 3 c.p.a.. In particolare, i Giudici di Palazzo Spada specificano che «non è necessaria la puntuale confutazione di ogni ipotesi alternativa dedotta dalle parti, purché la conclusione raggiunta dal Giudice sia consequenziale, logica e sufficientemente argomentata». La massima giurisprudenziale è tratta da *Redazione Giuffrè amm.*, 2020, reperibile su *www.dejure.it*. Sulle conseguenze dell'inosservanza del canone di sinteticità da parte del giudice, si v. *funditus* F. SAITTA, *La violazione del principio di sinteticità degli atti processuali*, cit., *passim*.

37 Cfr. la precedente giurisprudenza di merito del TAR Emilia Romagna, 21 febbraio 2019 n. 179 e 21 febbraio 2019 n. 180. Si v. altresì Consiglio di Stato, sez. II, 17 febbraio 2021, n. 1450.

Con riferimento alla c.d. motivazione per *relationem*, la recente giurisprudenza di merito³⁸ ha ritenuto che il giudice amministrativo può decidere la causa motivando il rigetto del ricorso per *relationem*, facendo riferimento ai precedenti menzionati, alla cui ampia ed articolata motivazione può rinviarsi in ossequio al principio di sinteticità degli atti e di economia dei mezzi giuridici, di cui all'art. 88, comma 2, lettera d), D. Lgs. n. 104/2010³⁹.

Sotto un profilo temporale, con riferimento alla violazione del principio di sinteticità prima dell'adozione del d.P.C.S. n. 167 del 2016, la recente sentenza del Consiglio di Stato sez. II, 17 febbraio 2021, n.1450 ha ribadito⁴⁰ che è inammissibile

38 T.A.R. Roma (Lazio), sent., sez. III, 17 settembre 2019, n. 11040.

39 La massima è tratta da Redazione *Giuffrè*, 2019, in *www.dejure.it*.

40 Si v. Cons. St., sez. IV, 1 dicembre 2020, n. 7622 nonché TAR Lazio, Roma, sez. III, n. 5497 del 2012, in linea con la recentissima giurisprudenza di cui *ut supra*. In particolare, la citata sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, 01 dicembre 2020, n. 7622 ribadisce altresì che il mancato rispetto del dovere di sinteticità e chiarezza sancito dall'art. 3, comma 2, c.p.a. espone l'appellante alla declaratoria di inammissibilità dell'impugnazione, non già per l'irragionevole estensione del ricorso - che, giova sottolinearlo, non è normativamente sanzionata -, bensì poiché rischia di pregiudicare l'intelligibilità delle questioni, rendendo oscura l'esposizione dei fatti di causa nonché confuse le censure mosse alla sentenza gravata. *Ex plurimis*, cfr. con riferimento alle conseguenze della violazione del principio di sinteticità degli atti processuali, Consiglio di Stato, sez. IV, 24 aprile 2019, n. 2651 che con sentenza (che conferma Tar Liguria, sez. I, n. 941 del 2017), ha affermato che l'art. 3, comma 2, c.p.a. esprime un principio generale, valido anche per il processo civile, la cui inosservanza espone il ricorrente al rischio di una declaratoria d'inammissibilità dell'intera impugnazione o del singolo motivo di ricorso, non già per l'irragionevole estensione dell'atto o del motivo - che non è normativamente sanzionata -, ma in quanto rischia di pregiudicare l'intelligibilità delle questioni, rendendo oscura l'esposizione dei fatti di causa e confuse le censure mosse all'atto gravato. Nello specifico, il suo mancato ossequio si scontra con la *ratio* di conferire più ampia rilevanza allo scopo del processo, tendente a una decisione di merito, al duplice fine di garantire un'effettiva tutela del diritto di difesa *ex art. 24 Cost.*, nell'alveo del rispetto dei principi del giusto processo di cui all'art. 111, comma 2, Cost. nonché dell'art. 6 della Cedu, sia per scongiurare di gravare lo Stato e le parti di superflui oneri processuali. Si v. *Foro Amministrativo (II)*, 4, 2019, 634. *Ex multis*, si v. Cassazione civile, sez. trib., sent., 21 marzo 2019, n. 8009 in cui la giurisprudenza di legittimità ha sostenuto, con riferimento al ricorso in Cassazione, il rischio di declaratoria di inammissibilità in caso di mancato ossequio del dovere di chiarezza e sinteticità espositiva degli atti processuali. Nello specifico, gli Ermellini hanno affermato che il mancato rispetto del dovere di chiarezza e sinteticità espositiva degli atti processuali *ex art. 3, comma 2, del c.p.a.*, esprime un principio generale del diritto processuale, destinato ad operare anche nel processo civile ed in particolare nell'ambito del ricorso per cassazione, espone il ricorrente al rischio di una declaratoria di inammissibilità dell'impugnazione, non già per l'irragionevole estensione del ricorso - che non è normativamente sanzionata -, ma in quanto rischia di pregiudicare l'intelligibilità delle questioni, rendendo oscura l'esposizione dei fatti di causa nonché 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., assistite - queste sì - da una sanzione testuale di inammissibilità». Nella fattispecie, in applicazione del principio *de quo*, la S.C. ha dichiarato inammissibile un ricorso che si limitava a riprodurre stralci degli atti difensivi depositati dal ricorrente nei precedenti gradi del giudizio senza formulare alcuna specifica censura nei confronti della decisione impugnata. Si cfr. *Giustizia Civile*, Massimario, 2019. In senso conforme, si v. Cass. Civ., n. 21297 del 2016 nonché altresì Ss. Uu., Cass. Civ., n. 964 del 2017. Invece, alcuni mesi dopo, sempre nel 2019, la giurisprudenza di legittimità ha espresso un orientamento opposto: secondo quanto enucleato dalla sentenza della Corte di Cassazione civile, sez. II, 25 novembre 2019, n. 30685, in relazione al processo amministrativo telematico, le regole di redazione di ricorso e atti difensivi non si applicano in sede di ricorso per cassazione. A tal proposito, gli Ermellini hanno precisato che nonostante la circolare del 17 giugno 2013 del Primo

il ricorso che viola il principio di sinteticità, a nulla rilevando che tale gravame sia stato proposto *ex ante* rispetto all'adozione del decreto del Presidente del Consiglio di Stato n. 167 del 22 dicembre 2016 sui limiti dimensionali, avendo il dovere di sinteticità un valore precipuo fondamentale nel giudizio amministrativo, contraddistinto dalla centralità dell'interesse pubblico in occasione del controllo sull'esercizio della funzione pubblica.

Interessante e portatrice di spunti analitico-ricostruttivi innovativi pare la sentenza del Consiglio di Stato sez. III, 12 ottobre 2020, n. 6043⁴¹ concernente il debordare di 35 pagine del ricorso, in cui i Giudici di Palazzo Spada hanno ritenuto irragionevole non considerare le ultime pagine qualora l'esiguo sfioramento dipenda dall'inserimento di immagini. Nello specifico, secondo l'*iter* logico-giuridico della sentenza *de qua*, in tema di sinteticità e dei limiti dimensionali degli atti *ex art. 13 ter c.p.a.*, fermo il limite massimo tassativo dei caratteri, la scelta di illustrare ed esplicitare complesse censure tecniche con immagini nel corpo dell'atto e pertanto di sfiorare di un numero ridotto di pagine il limite, meramente indicativo, di 35 pagine non può rappresentare valida ragione per non esaminare le ultime tre o quattro pagine del ricorso senza considerare, irragionevolmente, che tale esiguo sfioramento non dipende da prolissità grafica del difensore, bensì dall'esigenza, ragionevole e meritevole di tutela, di offrire una rappresentazione il più possibile chiara, e intellegibile, delle stesse censure tecniche non soltanto per *verba*, ma anche per *imagines et signa* in un contenzioso, quale quello degli appalti⁴², caratterizzato da un'elevata complessità tecnica

presidente della Corte di Cassazione, il precetto di cui all'art. 13-*ter* dell'allegato II al d. lgs. n. 104 del 2010 - per cui al fine di consentire lo spedito svolgimento del giudizio in coerenza con i principi di sinteticità e chiarezza di cui all'articolo 3, comma 2, c. p. a., le parti redigono il ricorso e gli altri atti difensivi secondo i criteri e nei limiti dimensionali stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio di Stato - non può trovare applicazione in sede di ricorso per cassazione, in mancanza - allo stato - di una previsione di legge primaria atta a formalizzare l'applicabilità della inammissibilità del ricorso per violazione degli stessi criteri di fronte alla Corte di cassazione. Cfr. *Guida al diritto*, 8, 2020, 106.

41 La sentenza *de qua* conferma Tar Emilia Romagna, Bologna, sez. I, n. 161 del 2020.

42 In tema di appalti, secondo la sentenza del T.A.R. Milano (Lombardia), sez. IV, 01 giugno 2017, n. 1226, in linea con la dottrina e la giurisprudenza prevalenti, nel processo amministrativo il ricorso cumulativo deve reputarsi ammissibile solo se sussiste un collegamento funzionale fra i provvedimenti impugnati, ossia un'interdipendenza oggettiva, in modo che sia possibile risalire ad un nesso procedimentale fra gli stessi; in assenza di tali presupposti, il divieto di cumulabilità si giustifica con la necessità di garantire un ordinato e razionale svolgimento del processo, evitando la trattazione contestuale di fattispecie in realtà eterogenee, con conseguente inutile aggravio di attività per gli organi giurisdizionali - oltre che per i difensori delle parti processuali - nonché a discapito dell'ottimale e più celere andamento del giudizio. Tale attuale necessità risulta ancor più pregnante alla luce del principio costituzionale di ragionevole durata del processo di cui all'art. 111 Cost. e all'art. 2 del c.p.a., oltre che del principio della chiarezza e sinteticità degli atti del processo *ex art. 3 del c.p.a.* che nel rito speciale in materia di appalti assume un valore precipuo ai sensi dell'art. 120 del c.p.a.. Cfr. *Redazione Giuffrè amm.*, 2017.

nonché in un processo che involge peculiari competenze altamente specialistiche⁴³. Perciò, la strategia difensiva non può ritenersi in sé, automaticamente, irrispettosa del principio di sinteticità e dei limiti dimensionali in quanto il dovere di sinteticità “non è un valore in sé, un fine ultimo”, ma è funzionale all’intelligibilità dell’atto, sul presupposto che «ciò che è complesso, ridondante, superfluo nuoce alla comprensione delle censure e, di fatto, rende il processo amministrativo meno efficace nella tutela degli interessi legittimi o, in talune ipotesi, dei diritti soggettivi»⁴⁴.

4. Questioni problematiche dell’inosservanza dei limiti dimensionali: l’art. 13 ter dell’All. 2 al c.p.a. e l’ermeneusi fuorviante del principio di sinteticità.

L’analisi ricostruttiva sinora effettuata con riferimento al profilo normativo e giurisprudenziale in tema di sinteticità degli atti di parte disvela sia alcuni aspetti pacifici che svariati nodi problematici. Certamente, può ritenersi che si è in presenza di un principio di diritto processuale generale e che la sua inosservanza assume rilievo ai fini della condanna alle spese di lite⁴⁵. Appaiono invece complessi sia l’individuazione della consistenza reale del principio, sia delle conseguenze derivanti dalla violazione dello stesso.

Nell’ambito del tentativo di risoluzione degli aspetti problematici, pare che parte della giurisprudenza amministrativa si sia orientata nel senso di sostenere che l’inosservanza non autorizzata dei limiti dimensionali, fissati con Decreto del

43 Si v. la massima giurisprudenziale di riferimento su *Diritto & Giustizia*, 29 ottobre 2020, in www.dejure.it.

44 Il virgolettato è reperibile su *Foro Amministrativo* (II), 10, 2020, 1850.

45 Secondo la sentenza di T.A.R. Milano, (Lombardia) sez. II, 04 giugno 2019, n. 1279, la violazione del dovere di sinteticità degli atti processuali incide sulla regolazione delle spese di giudizio. Cfr. la precedente sentenza di T.A.R. Latina, (Lazio) sez. I, 28 novembre 2016, n. 761 secondo cui ai fini della liquidazione e dell’imputazione delle spese di giudizio incide la tecnica redazionale che fa sistematico uso del “copia-incolla” di interi documenti e di ampi stralci di precedenti giurisprudenziali in quanto essa viola i principi di chiarezza e sinteticità degli atti processuali. Si v. a tal proposito *Foro amministrativo*, 2016, 11, per cui il dovere di sinteticità sancito dall’art. 3, comma 2, c.p.a., strumentalmente connesso al principio della ragionevole durata del processo, è a sua volta corollario del giusto processo ed acquisisce una valenza peculiare nel giudizio amministrativo contraddistinto dal rilievo dell’interesse pubblico in occasione del controllo sull’esercizio della funzione pubblica. L’impostazione *de qua* risulta in linea con l’idea della giurisdizione quale risorsa a disposizione della collettività, che pertanto deve essere utilizzata in misura razionale. La violazione di tale dovere, se, da un lato, non si traduce in inammissibilità del ricorso, dall’altro, incide, certamente, sulla regolazione delle spese di giudizio. Si v. Redazione *Giuffrè*, 2019, in www.dejure.it. Cfr. Cons. St., sez. IV, 7 novembre 2016 n. 4636; Cass., sez. trib., 21 marzo 2019 n. 8009; Cass., sez. I, 13 aprile 2017 n. 9570; TAR Lombardia, Milano, sez. II, 19 marzo 2013 n. 721.

Presidente del Consiglio di Stato ai sensi dell'art. 13-ter dell'All. 2 al c.p.a., causerebbe l'irricevibilità o inammissibilità, *in parte qua*, dell'atto. Per tale via, potrebbe ritenersi che il principio sia esplicabile in termini di mera brevità dell'atto e che la regola della sinteticità costituirebbe un requisito di forma dell'atto tale che la sua inosservanza ne comporterebbe l'irricevibilità o inammissibilità almeno *in parte qua*. Tuttavia, pare che l'idea conclusiva di parte della giurisprudenza inerente la nullità dell'atto processuale sovradimensionato sia stata ricavata in maniera poco meditata, fondandosi sulla mera esistenza di una disposizione prescrittiva di uno specifico adempimento formale, tralasciando che il mancato rispetto delle forme previste per il compimento di un atto processuale non ne causa la nullità se questa non è sancita *expressis verbis* dalla legge o se l'atto è in ogni modo idoneo a conseguire il suo fine proprio, alla luce dei principi generali contenuti nell'art. 156 c.p.c..

Difatti, attuando una riflessione sia in merito alla necessità di una previsione normativa espressa della nullità, sia sul fine dell'atto processuale, l'orientamento di parte della giurisprudenza amministrativa che pare profilarsi non risulta condivisibile. Infatti, come già rilevato, il principio fondamentale in tema di nullità processuali è quello della c.d. tassatività delle nullità, per cui la nullità non può essere comminata se non è espressamente prevista dalla legge. Il principio *de quo* di cui all'art. 156 c.p.c. è pacificamente applicabile al processo amministrativo, anche per il rinvio *ex art.* 39, c. 1, c.p.a..

Il contenuto formale dell'atto introduttivo del giudizio nel processo amministrativo è previsto dagli articoli 40 e 44 c.p.a., che stabiliscono che sussiste nullità nei casi di mancata sottoscrizione, di mancata indicazione specifica dei motivi di ricorso e d'inosservanza delle altre norme contenute nell'art. 40 se si verifica un'incertezza assoluta sulle persone o sull'oggetto della domanda⁴⁶.

⁴⁶ Pare utile riportare in nota il testo degli articoli 40 e 44 c.p.a. allo scopo di chiarirne il contenuto nonché la connessa stratificazione normativa, in relazione alle modifiche apportate dal cd. secondo correttivo al Codice (d.lgs. 14 settembre 2012, n. 160, recante Ulteriori disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, recante il codice del processo amministrativo, a norma dell'articolo 44, comma 4, della legge 18 giugno 2009, n. 69), entrato in vigore il 3 ottobre 2012, che hanno introdotto il comma 2 e la scansione delle lettere d, e, f nell'art. 40. Per cui: «Art. 40. Contenuto del ricorso. 1. Il ricorso deve contenere distintamente: a) gli elementi identificativi del ricorrente, del suo difensore e delle parti nei cui confronti il ricorso è proposto; b) l'indicazione dell'oggetto della domanda, ivi compreso l'atto o il provvedimento eventualmente impugnato, e la data della sua notificazione, comunicazione o comunque della sua conoscenza; c) l'esposizione sommaria dei fatti; d) i motivi specifici su cui si fonda il ricorso; e) l'indicazione dei mezzi di prova; f) l'indicazione dei provvedimenti chiesti al giudice; g) la sottoscrizione del ricorrente, se esso sta in giudizio personalmente, oppure del difensore, con indicazione, in questo caso, della procura speciale. 2. I motivi proposti in violazione del comma 1, lettera d), sono inammissibili». Di seguito: «Art. 44. Vizi del ricorso e della notificazione 1. Il ricorso è nullo: a) se manca la sottoscrizione; b) se, per l'inosservanza delle altre norme prescritte nell'articolo 40, vi è incertezza assoluta sulle persone o sull'oggetto della domanda. 2. Se il ricorso contiene irregolarità, il collegio può ordinare che sia rinnovato

Pertanto, può ritenersi che l'art. 13-ter dell'All. 2 del c.p.a. introduca il limite dimensionale quale requisito formale dell'atto processuale di parte, tuttavia non viene espressamente sancita la nullità dell'atto che risulti carente del requisito *de quo*. E' opportuno specificare che ciò non implica che l'inosservanza della regola dimensionale sia priva di conseguenze giuridiche, bensì soltanto che queste non si estrinsecano in termini di nullità dell'atto processuale. Come già rilevato, la violazione acquisisce rilievo ai fini della condanna alle spese di giudizio *ex art. 26 c.p.a.*; tuttavia la più rilevante conseguenza è prevista al comma 5 del medesimo art. 13-ter: «il giudice è tenuto a esaminare tutte le questioni trattate nelle pagine rientranti nei suddetti limiti.

L'omesso esame delle questioni contenute nelle pagine successive al limite massimo non è motivo d'impugnazione». Si ritiene di poter escludere che la norma *de qua* possa costituire un'integrazione dell'elenco tassativo delle ipotesi di nullità di cui agli articoli 40 e 44 c.p.a..

Emerge *ictu oculi* che la disposizione in esame qualifica una condotta del giudice, delimitando i confini della sua doverosità, non un atto processuale. Inoltre, l'effetto giuridico prodotto dalla norma di cui al primo capoverso è di far venire meno l'obbligo del giudice di pronunciare su tutta la domanda se essa ha superato i limiti dimensionali, analisi che è avvalorata dal capoverso successivo che stabilisce che il mancato esame dell'intera domanda di parte non determina l'invalidità della pronuncia.

entro un termine a tal fine fissato». Per un'analisi di tale dato normativo, cfr. R. DE NICTOLIS, *Codice del processo amministrativo commentato*, Milano, 2017, 780-782, per cui la riformulazione dell'art. 40 c.p.a. avrebbe l'effetto di prevedere *expressis verbis* l'inammissibilità dei motivi che non risultino distintamente formulati nella parte dell'atto ad essi appositamente dedicata. Tuttavia, in tal caso, sarebbe criticabile il legislatore per il fatto di occultare scientemente una norma portatrice di gravi conseguenze sul regime degli atti processuali e che, peraltro, sarebbe stata prevista proprio con l'obiettivo di assicurare la chiarezza degli atti processuali nonché di arginare la *malpractice* o la mala fede che tendono a squilibrare i rapporti processuali a causa dell'innesto di argomentazioni occulte. Inoltre, i brevi cenni sinora effettuati ed inerenti lo scopo perseguito dall'atto processuale appaiono utili altresì in relazione alla questione della distinta formulazione dei motivi e, più in generale, per tutti i requisiti di forma-contenuto previsti dall'art. 40 c.p.a.. A tal proposito, F. FRANCIOSI, *Principio di sinteticità e processo amministrativo. Il superamento dei limiti dimensionali dell'atto di parte*, cit., *passim*, acutamente rileva che: «Anche nel caso della regola della distinta formulazione non ci si può infatti arrestare al mero formalismo della prescrizione in quanto tale, ma occorre distinguere caso per caso se si è in presenza di un motivo effettivamente occultato e non specificato, e quindi non intellegibile. Se il motivo di diritto risultasse specificamente formulato e perfettamente intellegibile, ma fosse collocato nella parte in fatto, magari anche solo per un errore di collazione dell'atto, non se ne giustificerebbe il mancato esame perché ciò significherebbe che l'*editio actionis* sarebbe perfettamente in grado di raggiungere il suo scopo. Diversamente, nel caso in cui il motivo risultasse effettivamente non intellegibile, ben potrebbe essere dichiarato inammissibile per tale ragione. Nel caso in cui il giudice non avesse esaminato un motivo specificamente e chiaramente formulato in una qualunque parte dell'atto, l'appello o la revocazione sarebbero dunque a maggior ragione giustificati proprio per il fatto che il legislatore ha esplicitamente affermato che "il giudice è tenuto ad esaminare tutte le questioni trattate nelle pagine rientranti nei ... limiti"».

Il superamento dei limiti dimensionali giustifica il mancato esame dell'intero atto poiché lascia presumere che la comprensibilità della domanda sia pregiudicata. Tuttavia, la presunzione *de qua* può operare soltanto fin quando l'omesso esame si manifesta quale mero fatto giuridico e non si concreta anche in un rifiuto o diniego *tout court* di esaminare l'atto, come, a titolo esemplificativo, potrebbe accadere nell'ipotesi in cui venisse negata l'autorizzazione al superamento dei limiti dimensionali⁴⁷. Perciò, la disposizione normativa non vieta alla parte, a pena di nullità, di superare i limiti dimensionali. Tuttavia, non pone neanche al giudice il divieto di analizzare le questioni poste oltre i limiti dimensionali, divieto da cui la giurisprudenza *de qua* tenderebbe a ricavare *a contrario* l'inammissibilità *in parte qua* dell'atto. Infatti, delimitare l'obbligo del giudice di pronunciare sulla domanda entro i limiti dimensionali stabiliti per l'atto non coincide con il divieto di conoscenza dell'intero atto⁴⁸.

In sintesi, qualora la *ratio legis* fosse stata quella di introdurre una nuova ipotesi di nullità, ciò avrebbe dovuto involgere la comminatoria della nullità sancita *expressis verbis*. Pertanto, a prescindere dall'attività ermeneutica posta in essere sulla norma *de qua*, emerge *ictu oculi* che essa non prevede alcuna nullità.

La questione pregnante che si pone, qualora il giudice non volesse avvalersi del potere concesso *ex art. 3, c. 5* e perciò intendesse pronunciarsi su tutta la domanda, è quella di garantire il pieno rispetto del contraddittorio processuale, che potrebbe realizzarsi assegnando i termini a difesa nell'ipotesi in cui la controparte non avesse già effettuato le controdeduzioni sulla parte eccedente i limiti dimensionali. Pertanto, l'effetto rilevante della disposizione in esame è di circoscrivere l'obbligo del giudice di pronunciare sulla domanda entro i limiti dimensionali previsti per l'atto.

E' ragionevole sollevare qualche perplessità in relazione alla costituzionalità della norma. Pare comunque plausibile effettuarne un'interpretazione costituzionalmente orientata se si delimita il suo ambito applicativo ai soli casi in cui sussista il mero fatto della presentazione di un ricorso sovradimensionato, escludendola invece laddove la *quaestio* dell'intellegibilità dell'atto sotto l'aspetto

⁴⁷ Su tale aspetto, v. *funditus* F. FRANCIANO, *op. ult. cit.*, spec. par. 5.2.

⁴⁸ «Sarebbe davvero singolare se proprio la normativa in tema di chiarezza e sinteticità venisse interpretata in modo completamente opposto al significato fatto proprio dalle parole usate, facendole dire quanto la norma non dice; cioè che il giudice non deve esaminare le questioni trattate oltre i limiti dimensionali. Se la *voluntas legis* fosse stata effettivamente questa, la norma andava scritta esattamente al contrario...; vietando ... la condotta ritenuta inammissibile (conoscere oltre i limiti dimensionali), e non già rimuovendo un obbligo esistente (pronunciare su tutta la domanda)». Cfr. ID., *op. ult. cit.*

dei limiti dimensionali sia diventata controversa in giudizio a causa del diniego dell'autorizzazione⁴⁹.

In una prospettiva *de jure condito*, la disposizione normativa in esame dimostra una significativa inversione di tendenza nella valutazione della nullità dell'atto processuale sotto l'aspetto della genericità ed indeterminatezza. Difatti, se anche non introduce un'ipotesi aggiuntiva di nullità, tuttavia acquisisce rilevanza indiretta a tale scopo. Infatti, in mancanza della norma che fissa i limiti dimensionali, il giudice potrebbe ritenere incomprensibile l'atto soltanto dopo averlo valutato in maniera complessiva, oltrepassando la sua mera formulazione letterale ed analizzando il contenuto sostanziale della pretesa, ed aver conseguito per tale via il convincimento che la stesura dell'atto provochi incertezza assoluta sull'oggetto, ossia un'incertezza non superabile in assoluto. La disposizione normativa in analisi affievolisce l'onere *de quo*, permettendo al giudice di arrivare *sic et simpliciter* alla conclusione per cui l'atto non sia intellegibile *in parte qua* in quanto esorbita dai limiti dimensionali; altresì escludendo sotto l'aspetto soggettivo che possa configurarsi una negligenza dell'organo decidente.

Pare a tal punto opportuno evidenziare che quanto sin qui rilevato non esclude l'eventualità che, qualora il superamento dei limiti dimensionali non sia rimasto un mero fatto giuridico bensì si sia concretizzato in una questione controversa in giudizio sotto il profilo dell'intellegibilità dell'atto, la decisione sia sindacabile mediante i rimedi impugnatori esperibili avverso la decisione, che potrà ritenersi viziata sotto tale aspetto poiché non coperta dall'ipotesi normativa di cui all'art. 3-ter, c. 5. Seguendo il medesimo ragionamento logico-giuridico, permane la sindacabilità della sentenza che ritenga nullo l'atto che non esorbiti dai limiti dimensionali normativamente sanciti ma che risulti viziato a causa dell'assoluta incertezza provocata con riferimento all'oggetto della domanda.

49 Buona parte della dottrina ha avanzato considerazioni critiche sulla possibilità di ritenere costituzionalmente legittima, in relazione agli artt. 21 e 24 Cost., la norma che imponga al difensore "la connotazione e le peculiarità della sua difesa". Cfr. in tal senso M.A. SANDULLI, *Le nuove misure di deflazione del contenzioso amministrativo: prevenzione dell'abuso del processo o diniego di giustizia?*, in *Federalismi.it*, 20/2012, pubblicato altresì in *Osservatorio della giurisprudenza sulla giustizia amministrativa* (a cura di M. A. Sandulli e M. Lipari), *Foro amm.-TAR*, 2012; F. CORDOPATRI, *La violazione del dovere di sinteticità degli atti e l'abuso del processo*, in *Federalismi.it*, 2014, 20ss; M. NUNZIATA, *La sinteticità degli atti processuali di parte nel processo amministrativo: fra valore retorico e regola processuale*, cit., 1337; F. VOLPE, *Sui limiti dell'estensione degli atti di difesa nel processo amministrativo*, cit., *passim.*; E.M. BARBIERI, *L'abuso del copia ed incolla nel ricorso giurisdizionale amministrativo*, in *Riv. dir. proc.*, 2016, 1582; I. PAGNI, *Chiarezza e sinteticità negli atti giudiziari: il protocollo d'intesa tra Cassazione e CNF*, in *Giur. it.*, 2016, 2783. *Contra*, parrebbe escludere l'esistenza di aspetti d'incostituzionalità della norma in esame G.P. CIRILLO, *Dovere di motivazione e sinteticità degli atti*, cit., 43, secondo cui il diritto di difesa verrebbe violato «non dalla regola della sinteticità, ma al contrario, quando si pretende di scrivere in modo prolisso e poco chiaro».

Sotto l'aspetto ricostruttivo dell'analisi tecnico-giuridica sin qui condotta, specificare che la nullità deriva esclusivamente dalla mancata intellegibilità della domanda - e non meramente dalla sua brevità - produce l'effetto di consentire che la sentenza possa essere impugnata qualora l'esorbitare dei limiti dimensionali non sia rimasto un mero fatto giuridico, ma si sia concretato in una *quaestio* controversa sotto l'aspetto dell'intellegibilità dell'atto; altresì permette che il superamento dei limiti dimensionali possa esser sanato dal raggiungimento dello scopo dell'atto.

Nell'ambito dell'analisi delle conseguenze dell'inosservanza dei limiti dimensionali si innesta una doverosa riflessione in merito al fine dell'atto⁵⁰. Alla luce del principio della congruità delle forme allo scopo o della strumentalità delle forme, può affermarsi che le forme degli atti processuali sono prescritte poiché il legislatore ritiene che quella determinata forma sia la più idonea al raggiungimento dello scopo perseguito dall'atto. Pertanto, appare opportuno valutare se la brevità costituisca un requisito formale necessario dell'atto.

Preliminarmente, risulta utile chiarire la portata del principio di sinteticità e di seguito, il rapporto sussistente tra il principio *de quo* e la regola della brevità. Pare necessario specificare se l'analisi sullo scopo deve essere effettuata in relazione alla regola della brevità o al principio di sinteticità in quanto brevità e sinteticità non paiono assumere il medesimo significato. Un utilizzo improprio della terminologia tecnico-giuridica di certo incrementa l'incertezza e la confusione e pertanto dovrebbe essere evitato dal giurista nell'espletamento del proprio ruolo, soprattutto qualora l'uso di termini erroneamente considerati sinonimi riconduce a situazioni differenti la stessa qualificazione giuridica. Risulta pacifico in dottrina⁵¹ che la sinteticità⁵² non può essere assimilata alla brevità.

⁵⁰ Specificare che non sussiste nullità comminata da norma primaria potrebbe infatti non essere sufficiente per escludere che l'atto sovradimensionato possa essere dichiarato inammissibile o irricevibile, poiché è pacifico che la nullità può essere pronunciata, anche in mancanza di una comminatoria di nullità prevista espressamente, qualora l'atto sia carente nei requisiti indispensabili per il raggiungimento dello scopo. A tal proposito, v. le chiare argomentazioni di F. FRANCIOSI, *Principio di sinteticità e processo amministrativo. Il superamento dei limiti dimensionali dell'atto di parte*, cit., spec. par. 4.2.

⁵¹ G.E. FERRARI, *Sinteticità degli atti nel giudizio amministrativo*, in *Treccani Libro dell'anno del diritto* 2013, 708; A. GIUSTI, *Principio di sinteticità e abuso del processo amministrativo*, nota a Cons. Stato, Sez. V, 11 giugno 2013, n. 3210, in *Giur. it.*, 2014, 148; F. SAITTA, *Rito appalti e dovere di sinteticità: gli scritti difensivi "obesi" esistono, ma la ...dieta è sbagliata*, cit., 5; M. A. SANDULLI, *Le nuove misure di deflazione del contenzioso amministrativo: prevenzione dell'abuso di processo o diniego di giustizia?*, cit., *passim.*; G. TROPEA, *L'abuso del processo amministrativo. Studio critico*, Napoli, 2015, 535.

⁵² Cfr. M. A. CORTELAZZO, *Brevità, sintesi e concisione nel processo amministrativo*, in *Lingua e processo. Le parole del diritto di fronte al giudice*, Atti del Convegno, Firenze, 4 aprile 2014, in F. BAMBI, *Accademia della Crusca* (a cura di), Firenze, 2016, 152 ss. Sotto un profilo definitorio, I linguisti qualificano la sintesi quale «operazione intellettuale in base alla quale si selezionano gli elementi essenziali di un argomento o di una narrazione e che opera con riferimento agli argomenti usati, non alle parole o al loro numero».

Con riferimento al dato giurisprudenziale, il giudice amministrativo⁵³, nel dichiarare infondato un appello che contestava l'eccessiva laconicità della sentenza di primo grado, ha specificato che l'essenza della sinteticità, sancita dal codice di rito, non risiede nel numero delle pagine o delle righe in ogni pagina, ma nella proporzione tra la molteplicità e la complessità delle questioni dibattute e l'ampiezza dell'atto che le veicola⁵⁴. Chiarito che i due termini non hanno lo stesso significato, è necessario allora stabilire se nel ragionamento ci si vuole riferire allo scopo immediato della regola o a quello finalistico del principio⁵⁵.

Lo scopo immediato della regola sui limiti dimensionali è garantire la brevità quale valore assoluto dell'atto processuale, considerato nel suo aspetto materiale di caratteri, pagine e battute; scopo del principio di sinteticità è assicurare l'ottimale comprensibilità dell'atto. Perciò, pare utile chiedersi se requisito formale necessario dell'atto processuale sia la sua intellegibilità, o se acquisisca tale ruolo la sua brevità. Dall'esito di tale indagine dipende la possibilità di ritenere che, anche in mancanza di una comminatoria di legge prevista *expressis verbis*, l'esorbitare dei limiti dimensionali possa comunque provocare la nullità dell'atto.

Si deve scongiurare di scambiare la regola della brevità come una declinazione necessaria del principio di sinteticità, che non può ridursi al mero ossequio di un limite numerico di pagine, spazi e battute, ma deve riferirsi alla proporzione equilibrata tra le questioni da affrontare e gli argomenti scelti a tale fine.

Di conseguenza, in considerazione dell'obiettivo perseguito dal principio di sinteticità, di garantire la chiara intellegibilità dell'atto sia in relazione alla parte che al giudice *ex art. 3, c. 2 c.p.a.*, non potrà essere comminata la nullità dell'atto esorbitante i limiti dimensionali che abbia ad ogni modo formulato la domanda in maniera *ictu oculi* intellegibile per il giudice.

Nella prospettiva *de qua*, appare chiaro poiché la Corte di cassazione, come *supra* rilevato, specifichi che, in caso di inosservanza del principio di sinteticità, si possa porre la *quaestio* della nullità dell'atto soltanto a causa di un'esposizione confusa o generica, che non permetta *in toto* al giudice di cogliere i termini della domanda.

⁵³ Cons Stato, sez. III, 12 giugno 2015, n. 2900.

⁵⁴ La sinteticità è, perciò, un concetto di relazione, che «esprime una corretta proporzione tra due grandezze, la mole, da un lato, delle questioni da esaminare e, dall'altro, la consistenza dell'atto — ricorso, memoria o, infine, sentenza — chiamato ad esaminarle». Pertanto, non è sufficiente sostenere che una decisione sia eccessivamente lacunosa, «solo perché ha dedicato all'esame delle censure solo 43 righe, ma occorre dimostrare che in queste 43 righe essa non abbia detto tutto e solo quello che vi era da dire sul *thema decidendum*». Si esprime in tal senso F. FRANCARIO, *Principio di sinteticità e processo amministrativo. Il superamento dei limiti dimensionali dell'atto di parte*, cit., par. 4.2, a commento della già citata Cons. Stato, sez. III, 12 Giugno 2015 n. 2900.

⁵⁵ Cfr. ID., *op. ult. cit.*, *passim*.

La sinteticità si atteggia perciò quale caratteristica formale dell'atto la cui mancanza non genererà alcuna conseguenza negativa per l'atto medesimo, salvo che non si traduca in una mancanza di elementi concreti a sostegno della denunciata illegittimità⁵⁶. Sotto tale aspetto, potrebbe ritenersi che non sussista un elemento di novità⁵⁷ sul piano dei requisiti formali che devono essere ritenuti necessari per il conseguimento dello scopo dell'atto processuale: qualora l'esposizione comprometta l'intelligibilità delle questioni in quanto oscura e confusa, la domanda va dichiarata inammissibile a causa dell'incertezza dalla medesima provocata. Invece, qualora l'atto, sia pure esorbitante i limiti dimensionali, contenga domande formulate in modo chiaro e comprensibile per il giudice, non sussiste ragione per invocare la scarsità della risorsa giustizia o il rischio di impugnazione per revocazione della sentenza per evitare di pronunciare su tutta la domanda.

Infatti, il servizio giurisdizionale viene reso all'utente, poiché il superamento dei limiti dimensionali non esenta il giudice dal pronunciare sulla parte non eccedente; inoltre, con l'aggravante, sotto il profilo dello spreco della risorsa, che la domanda rischia di risultare incomprensibile proprio a causa del formalismo imposto dalla regola che non consentirebbe di conoscere quanto esposto nella parte dell'atto eccedente il limite.

Allo stesso modo, nell'ipotesi in cui l'intelligibilità dell'atto sia diventata una questione controversa in giudizio con riferimento al superamento dei limiti dimensionali ed il giudice si sia avvalso della mera presunzione per ritenere incomprensibile il ricorso, negando quindi l'autorizzazione e non analizzando un motivo che risultava in realtà *ictu oculi* intelligibile e non occulto, l'ipotesi rientra nella previsione di cui all'art. 3 co. 5, che resta circoscritta al fatto del mancato esame. Nel caso *de quo*, optare per il rimedio impugnatorio costituisce una modalità per garantire l'osservanza del principio del giusto processo.

Pertanto, se si ritiene che i limiti dimensionali rappresentino una modalità estrinseca del principio di sinteticità, orientato ad assicurare l'intelligibilità⁵⁸

⁵⁶ Cfr. artt. 163, 163-bis e 164 c.p.c.

⁵⁷ A.G. PIETROSANTI, *Sulla violazione dei principi di chiarezza e sinteticità previsti dall'art. 3, comma 2 c.p.a.*, in *Foro amm. TAR*, 2013, 3625, specifica che la questione sostanziale da contemperare permane quella di «trovare equilibrio tra la sanzione dell'inammissibilità dei motivi non specifici ed il potere del giudice di enucleare il contenuto sostanziale degli atti, finanche poco chiari».

⁵⁸ Secondo la recente sentenza del Tribunale Bologna sez. II, 19 marzo 2020, n. 531 in tema di impugnazioni, la violazione del dovere di chiarezza e sinteticità espositiva può rendere l'atto inammissibile non in sé ma soltanto in quanto possa pregiudicare l'intelligibilità delle questioni. Nel caso di specie, l'atto di appello, nonostante la significativa estensione di 43 pagine aveva consentito di individuare agevolmente gli specifici capi e passaggi argomentativi della sentenza oggetto di impugnazione. *Contra* Consiglio di Stato sez. IV, 09 marzo 2020, n. 1686, per cui in assenza di specifica istanza di autorizzazione al superamento dei limiti dimensionali, non possono essere presi in considerazione i rilievi svolti nell'atto di appello nelle pagine

dell'atto, appare chiaro che essi non possono costituire un requisito formale necessario ai fini del raggiungimento dello scopo dell'atto processuale, in quanto il loro esorbitare non rende automaticamente l'atto confuso ed inidoneo a rappresentare al giudice in maniera chiara la domanda proposta.

Perciò, non è sufficiente che la disposizione normativa abbia sancito la possibilità di fissare dei limiti dimensionali per concludere che la loro inosservanza possa causare la nullità dell'atto, poiché il fine proprio del principio di sinteticità esclude che si sia con ciò fissato un requisito formale indefettibile dell'atto processuale.

5. Il sistema autorizzatorio ex D.P.C.S. n. 167/2016, tra autorizzazione preventiva e successiva.

Alla luce della analisi sin qui condotta, pare a tal punto utile valutare *ex post* il rilievo del regime autorizzatorio tracciato dal D.P.C.S. n. 167/2016.

In linea con quanto sin qui rilevato, proprio sulla mancanza dell'autorizzazione da parte del Presidente dell'organo giurisdizionale adito viene fondata una delle potenziali ragioni d'inammissibilità *in parte qua* dell'atto sovradimensionato.

Appare opportuno affrontare la questione in maniera distinta, sia sotto l'aspetto dell'esistenza o meno di una comminatoria normativa di nullità sancita *expressis verbis*, sia sotto il profilo del fine prefissato.

Per quel che concerne il primo aspetto, il tentativo di ritrovare nell'ambito della disposizione normativa del regime autorizzatorio la ragione dell'irricevibilità o inammissibilità dell'atto sovradimensionato si scontra sotto il profilo teorico con questioni ostative pregnanti; sotto il secondo piano, la normativa in concreto prevista pare avvalorare l'idea per cui l'atto sovradimensionato può essere pienamente idoneo a conseguire il fine di rappresentare la domanda in maniera chiara ed intellegibile.

successive alla 35^a per violazione dei limiti dimensionali fissati *ex artt.* 3 e 8 del decreto del Presidente del Consiglio di Stato del 22 dicembre 2016; ne deriva la radicale non esaminabilità della parte di appello con cui si reiterano i motivi aggiunti formulati in primo grado. Cfr. altresì la sentenza - che annulla Tar Lombardia, Milano, sez. IV, n. 843 del 2017 - del Consiglio di Stato, sez. V, 11 aprile 2018, n. 2190, per cui la parte dello scritto difensivo che supera i limiti dimensionali può non essere letta dal giudice, in quanto ai sensi dell'art. 13-ter, comma 5, delle norme di attuazione al Codice del processo amministrativo, il limite dimensionale di sinteticità - stabilito dal decreto del Presidente del Consiglio di Stato 22 dicembre 2016, n. 167, come modificato dal decreto del Presidente del Consiglio di Stato 16 ottobre 2017 - entro cui va contenuto l'atto processuale costituisce un precetto giuridico la cui violazione non provoca la conseguenza, a carico della parte che lo abbia superato, dell'inammissibilità dell'intero atto, ma soltanto il degradare della parte eccedentaria a contenuto che il giudice ha la mera facoltà di esaminare. *Id.*, Cons. St., sez. IV, 31 gennaio 2020, n. 803. Si v. a tal proposito *Foro Amministrativo (II)*, 4, 2018, 637.

Per di più, nel silenzio della norma primaria, il divieto di prendere in esame la parte di domanda eccedente i limiti dimensionali viene basato sulla potenziale mancanza di autorizzazione - la cui richiesta è valutata quale onere il cui mancato adempimento, come l'eventuale diniego, viene sanzionato attraverso l'inammissibilità o irricevibilità, *in parte qua*, dell'atto -, la questione, già analizzata *supra*, risulta ancor più complessa, considerato che la normativa in materia di giurisdizione è coperta da riserva assoluta di legge ai sensi dell'art. 101 Cost. ("*I giudici sono soggetti soltanto alla legge*") nonché dell'art. 111 Cost. (c. 1: "*La giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge*"; c. 2: "*La legge ne assicura la ragionevole durata*")⁵⁹. Inoltre, il sistema autorizzatorio non è sancito dalla fonte di livello primario, bensì dal D.P.C.S. adottato sulla base di una previsione di legge. La mera ipotesi di ricondurre un simil atto tra le fonti del diritto obbiettivo, sia pure sub-primarie, si scontrerebbe con questioni teoriche insuperabili. Tra l'altro, non gioverebbe alla risoluzione della questione dettata dalla natura assoluta della riserva di legge, che esclude la possibilità di utilizzo in materia di una fonte sub-primaria. Pertanto, si deve ritenere che la nullità non possa trovare fondamento nelle previsioni del D.P.C.S., considerata l'esistenza della riserva assoluta di legge in materia di giurisdizione.

In un'ottica sintetico-ricostruttiva, assodato che il divieto di prendere in esame la parte di domanda esorbitante i limiti dimensionali non può basarsi sull'eventuale mancanza di autorizzazione in quanto quest'ultima non è contemplata da una norma primaria, l'esame del sistema autorizzatorio delineato dal D.P.C.S. risulta ad ogni modo utile per specificare che il superamento dei limiti dimensionali di per sé non provoca la nullità *in parte qua* dell'atto.

Difatti, l'autorizzazione si concreta nella modalità mediante cui il giudice valuta se l'atto è idoneo a conseguire il suo fine sotto l'aspetto della comprensibilità. Si tratta di una ponderazione che può chiedersi che venga effettuata *ex ante* rispetto alla produzione dell'atto ma che tuttavia resta nella disponibilità del collegio realizzare in quanto si tratta di valutare se viene realizzato o meno il fine precipuo dell'atto, ossia il presentare una domanda intellegibile. Ecco perché l'istanza può essere presentata anche "tardivamente" dalla parte.

In linea con quanto sin qui specificato, la nullità dell'atto non può essere pronunciata qualora l'atto "esorbitante" abbia comunque conseguito il suo fine. Se il sovradimensionamento non causa confusione o incertezza ai fini dell'intellegibilità del contenuto dell'atto, ciò vuol dire che l'atto risulta ad ogni

⁵⁹ F.G. SCOCA, *I principi del giusto processo*, in *Giustizia amministrativa* (a cura di F.G. Scoca), Torino, 2006, 166; M. RAMAJOLI, *Giusto processo e giudizio amministrativo*, cit., 109; M. CECCHETTI, *Giusto processo (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, Agg. V, Milano, 2001, 612.

modo idoneo a conseguire il fine di proporre al giudice una domanda completa sotto l'aspetto della sussistenza dei suoi elementi essenziali ed altresì comprensibile. A tal punto, è utile puntualizzare che il D.P.C.S. contempla la possibilità che l'autorizzazione venga concessa sia anteriormente alla proposizione del ricorso, che successivamente.

L'autorizzazione preventiva è prevista all'art. 6: deve essere richiesta dalla parte con istanza motivata «in calce allo schema di ricorso ... sulla quale il Presidente o magistrato delegato si pronuncia con decreto entro i tre giorni successivi».

L'«autorizzazione successiva» rispetto al superamento dei limiti dimensionali è sancita dall'art. 7, per cui: «In caso di superamento dei limiti dimensionali non autorizzato preventivamente ai sensi dell'articolo 6, per gravi e giustificati motivi il giudice, su istanza della parte interessata, può successivamente autorizzare, in tutto o in parte, l'avvenuto superamento dei limiti dimensionali; è in ogni caso fatta salva la facoltà della parte di indicare gli argomenti o i motivi cui intende rinunciare».

Perciò, l'art. 7 ipotizza che possa verificarsi che l'autorizzazione non venga richiesta o non venga concessa preventivamente alla proposizione del ricorso e che in tali casi il giudice possa autorizzare o negare il superamento dei limiti dimensionali altresì successivamente alla proposizione del ricorso, rilasciando per tale via l'autorizzazione in sanatoria o confermando che l'esorbitare dei limiti dimensionali compromette la comprensibilità della domanda⁶⁰.

La reale questione problematica, come in precedenza rilevato per l'ipotesi in cui il giudice valuti di non avvalersi del potere concesso dall'art. 3, c. 5, è che la decisione non può essere presa senza rispettare il pieno contraddittorio: perciò, potrebbe rendersi doveroso assegnare i termini a difesa alle controparti⁶¹. Pertanto,

⁶⁰ A tal proposito, è opportuno ritenere che nell'ipotesi *de qua* il giudice sia quello già in concreto investito della domanda e che, non essendo indicato un termine finale, ciò possa accadere fino a quando la causa non venga trattenuta in decisione. Quest'ultima potrebbe perciò essere assunta sia dal Presidente della Sezione cui è assegnato il ricorso sia dallo stesso Collegio; tuttavia, è ragionevole concludere che l'ultimo pronunciamento spetti al Collegio. Si esprime chiaramente in tal senso F. FRANCIOSI, *Principio di sinteticità e processo amministrativo. Il superamento dei limiti dimensionali dell'atto di parte*, cit., par. 5.2.

⁶¹ La ricostruzione in termini chiari di tale regime autorizzatorio è in ID., *op. ult. cit.*: «Può dunque accadere che il ricorso sovradimensionato possa essere autorizzato anche “successivamente” dal giudice chiamato a deciderlo, e ciò conferma sotto altro profilo che il superamento dei limiti dimensionali (non autorizzato) non è di per sé motivo di irricevibilità *in parte qua* dell'atto di parte. Se l'autorizzazione può essere rilasciata anche “tardivamente”, è evidente che in tal caso “il giudice” deve necessariamente esaminare la domanda nella sua interezza e che concederà o negherà l'autorizzazione a seconda che l'atto risulti nel suo complesso intellegibile o meno. Se l'autorizzazione viene rilasciata, ciò significa che, nonostante il superamento dei prescritti limiti dimensionali, sotto il profilo della forma-contenuto l'atto processuale si mostra tale da raggiungere comunque il suo scopo e che si è pertanto in presenza di una irregolarità e non di una nullità dell'atto. Se l'autorizzazione viene invece negata, si deve nondimeno ritenere che l'atto sia stato necessariamente conosciuto nella sua interezza e che si sia giunti alla conclusione che la parte eccedente i

il sistema autorizzatorio⁶² in vigore avvalorata la tesi per cui non sussiste un divieto per il giudice di conoscere della parte dell'atto esorbitante⁶³ ed inoltre il rifiuto ingiustificato di analizzare la parte eccedente i limiti dimensionali, eventualmente implicito nel diniego di autorizzazione, dovrebbe essere sottoposto ai rimedi impugnatori ordinari.

6. Osservazioni conclusive.

Il ragionamento logico-tecnico-giuridico sin qui portato avanti è stato effettuato alla luce dei principi fondamentali generali in tema di nullità processuali, sanciti nell'art. 156 c.p.c. e la cui applicazione è ritenuta unanimemente estensibile altresì al processo amministrativo. Sulla base di tali principi, non ogni difformità dal modello legale di riferimento o insussistenza di requisiti previsti *expressis verbis* causa la nullità dell'atto processuale, in quanto a tale scopo è indispensabile che la nullità sia comminata espressamente *ex lege* o che la differenza renda l'atto inidoneo rispetto al fine prefissato (*melius*: perseguito).

limiti dimensionali non reca questioni formulate in maniera chiara e specifica e che il carattere prolisso pregiudica effettivamente l'intelligibilità dell'atto; se la decisione, che in ultima istanza spetta sicuramente al Collegio, si rivela sbagliata, sarà giusto consentire l'impugnazione della sentenza, che risulterà eventualmente viziata per tale motivo».

62 La recente sentenza del Consiglio di Stato sez. IV, 30 dicembre 2020, n. 8532, in relazione alla violazione del limite (*rectius*: principio) di sinteticità del ricorso, evidenzia che *ex art. 6*, comma 2, del Decreto del Presidente del Consiglio di Stato n. 167 del 2016, la parte che, per le esigenze difensive di cui all'art. 5, comma 1, necessita di esporre le sue argomentazioni difensive debordando dai limiti dimensionali degli atti processuali previsti dall'art. 3, deve domandare un'apposita autorizzazione, formulando, a tale fine, istanza motivata "in calce allo schema di ricorso" o, "per gravi e giustificati motivi", in via successiva, ovvero a superamento di tali limiti già avvenuta, ed essere decisa, nel caso *de quo*, dal Giudice della controversia; la mancata richiesta di autorizzazione comporta che la parte eccedente non deve essere letta dal Collegio giudicante, che può in ogni caso decidere sul motivo se questo risulta comprensibile al netto della parte non letta.

63 Anche la recente giurisprudenza di merito, con la sentenza del T.A.R. Catanzaro, (Calabria) sez. II, 08 luglio 2020, n. 1249 ha ribadito che la parte dello scritto difensivo che supera i limiti dimensionali può non essere letta dal giudice, specificando altresì che il superamento dei limiti dimensionali del ricorso non rende questo inammissibile. Difatti, in linea con quanto evidenziato sinora, ai sensi dell'art. 13-*ter*, comma 5, delle norme di attuazione al Codice del processo amministrativo, il limite dimensionale di sinteticità - stabilito, come già rilevato, dal decreto del Presidente del Consiglio di Stato 22 dicembre 2016, n. 167, come modificato dal decreto del Presidente del Consiglio di Stato 16 ottobre 2017 - entro cui va contenuto l'atto processuale costituisce un precetto giuridico la cui violazione non genera la conseguenza, a carico della parte che lo abbia superato, dell'inammissibilità dell'intero atto, ma soltanto «il degradare della parte eccedentaria a contenuto che il giudice ha la mera facoltà di esaminare». Nello stesso senso, si esprime il Consiglio di Stato, sez. VI, 16 aprile 2020, con la sentenza n. 2431 per cui con riferimento alla sinteticità degli atti processuali, la parte che eccede l'atto degrada a contenuto che il giudice ha la mera facoltà di esaminare in coerenza con il tenore del quinto comma dell'art. 13-*ter* delle disposizioni di attuazione al D. Lgs. n. 104/2010. Cfr. *Foro Amministrativo (II)*, 7-08, 2020, 1564.

Conclusivamente, l'analisi sinora condotta permette di sostenere che l'osservanza dei limiti dimensionali non costituisca un requisito di forma-contenuto indefettibile dell'atto processuale di parte in quanto il rispetto del limite dimensionale non è richiesto a pena di nullità, sia poiché il suo esorbitare comporta unicamente di ponderare se ad ogni modo l'atto consegue il suo fine sotto l'aspetto della sua comprensibilità.

Qualora l'atto non risulti intellegibile, l'inammissibilità discende dalla disposizione normativa di cui all'art. 44 c.p.a. che sancisce a pena di nullità di scongiurare che sussista incertezza in merito all'oggetto della domanda, non invece dal mero esorbitare dei limiti dimensionali. Pertanto, può ritenersi che il superamento dei limiti dimensionali generi una mera irregolarità dell'atto.

Analizzando l'*intentio legislatoris*, il superamento dei limiti dimensionali è valutato quale fatto sintomatico di una potenziale non intellegibilità del contenuto dell'atto processuale. Tuttavia, opportunamente, l'effetto conseguente non influisce sul regime della validità dell'atto processuale: l'irricevibilità o l'inammissibilità *in parte qua* dell'atto non può essere dichiarata in virtù del mero superamento dei limiti dimensionali, poiché tali pronunce possono effettuarsi soltanto di fronte ad una domanda congeniata in modo da non permetterne la comprensione degli elementi essenziali. Perciò qualora la domanda risulti confusa, oscura e pertanto incomprendibile, va dichiarata inammissibile indipendentemente dalle dimensioni dell'atto.

Ciò involge sostanzialmente, sotto l'aspetto dell'intellegibilità dell'atto, che l'inammissibilità risulti regolata dagli articoli 40 e 44 c.p.a., analizzati in combinato disposto. Perciò, può ritenersi certamente che l'esorbitare dei limiti dimensionali sia valutato dal legislatore come indice sintomatico di una possibile non intellegibilità del contenuto dell'atto processuale, tuttavia l'effetto conseguente si concreta nell'affievolimento dell'onere per il giudice d'indagare nel complesso la domanda prima di poter giungere a concludere che la medesima provoca incertezza sul *petitum* o sulla *causa petendi*, nelle ipotesi in cui l'atto non risulti conforme alle norme previste per la buona redazione. L'onere viene attenuato in quanto si suppone che un atto sovradimensionato possa essere sintomatico di un'esposizione confusa, tale da compromettere la chiarezza della domanda. Tuttavia, è opportuno evidenziare che al giudice non risulti precluso di conoscere della parte eccedente i limiti dimensionali e di porre la medesima a fondamento della propria pronuncia qualora dovesse valutarla come indispensabile e comprensibile⁶⁴.

⁶⁴ A tal proposito, cfr. la chiara sintesi ricostruttiva di F. FRANCARIO, *op. ult. cit.*: «In sostanza, il giudice può non conoscere, ma può anche conoscere dell'atto per la parte eccedente i limiti dimensionali. Nella prima

Quanto sin qui osservato non consente che l'atto possa essere ritenuto *in parte qua* irricevibile, in quanto, se così fosse, ciò renderebbe viziata la decisione del giudice che si fosse pronunciato o avesse conosciuto questioni proposte dalla parte oltre i limiti dimensionali.

Qualora l'omesso esame non sia più soltanto un mero fatto giuridico, bensì sia conseguenza di un giudizio *tout court* in relazione alla non intellegibilità dell'atto, tuttavia non sussiste ragione per escludere che la decisione possa essere impugnata per questo motivo, in quanto non si attua più la norma di cui all'art. 3, c. 5 che resta confinata al fatto giuridico dell'omesso esame e non è più applicabile se si è in qualche maniera effettuata una valutazione sulla intellegibilità dell'atto con esito negativo.

Emerge *ictu oculi* che si tratti di una normativa finalizzata a garantire, attraverso misure dotate di concretezza ed immediatezza, l'efficienza del servizio giustizia quale "risorsa scarsa"⁶⁵. Tuttavia, si ritiene di poter avanzare una considerazione critica in merito alla disciplina *de qua*, dettata dal fatto che quest'ultima non risulta conferire il doveroso ossequio al sistema complessivo dei principi generali processuali. Come già rilevato, si tiene ben presente la questione della doverosa amministrazione di un ingente contenzioso, per di più complesso sotto un profilo qualitativo, mediante risorse sostanzialmente scarse; tuttavia il legislatore dovrebbe evitare di prevedere sistemi di deflazione del contenzioso che risultino, in ultima analisi, meramente formalistici e che perciò potenzialmente possano provocare *un vulnus*⁶⁶ al principio del giusto processo.

Alla luce del dato esperienziale acquisito in ambito processualcivilistico, può sostenersi che la creazione pretoria di ipotesi di nullità asistematiche - e non sancite dalla legge - abbia costituito una delle essenziali cause che ha prodotto sovradimensionati ricorsi in Cassazione, finendo con il comprometterne la

ipotesi, la previsione normativa dell'art. 3, c. 5 è destinata ad operare se non viene chiesta, esplicitamente o implicitamente, l'autorizzazione al superamento dei limiti dimensionali, qualificandosi il mancato esame come un mero fatto giuridico; cessa però di operare se attraverso la richiesta di autorizzazione la questione dell'intellegibilità dell'atto diventa controversa e viene pertanto risolta da una decisione del giudice che, ove ritenuta ingiusta, potrà essere pertanto contestata con i rimedi impugnatori ordinariamente esperibili. Nella seconda ipotesi, in cui il giudice ritenga di poter e dover conoscere dell'atto nella sua interezza, il problema rimane invece unicamente quello di assicurare il pieno rispetto del contraddittorio nei confronti delle altre parti che potrebbero aver evitato di replicare o di formulare eccezioni con riferimento alle questioni poste fuori dai limiti dimensionali».

⁶⁵ Con riferimento alla rilevanza della sinteticità degli atti nel processo amministrativo, secondo la sentenza del Consiglio di Stato sez. IV, 24 gennaio 2017, n. 282 (che conferma TAR Lazio, Roma, sez. I, n. 3095 del 2014) essa costituisce uno dei modi e, probabilmente, tra i più importanti per giungere ad una giustizia rapida ed efficace. Cfr. *Redazione Giuffrè amm.*, 2017. Si v. Cons. St., sez. V, 1 luglio 2014, n. 3296.

⁶⁶ V. per tutti le lucide riflessioni di M. A. SANDULLI, *Il tempo del processo come bene della vita*, cit., 35; nonché di I. PAGNI, *La giurisdizione tra effettività ed efficienza*, in *Dir. proc. amm.*, 2016, 401 ss.

comprensibilità, originando la connessa questione di garantire l'osservanza del principio di sinteticità.

Nel contesto *de quo*, il problema è stato affrontato evitando di dichiarare per legge inammissibili i ricorsi non brevi e circoscrivendo un congruo spazio d'intervento di *soft law*⁶⁷ per fissare le norme da osservare ai fini della formazione dell'atto "perfetto".

Sotto un profilo comunitario, sempre mediante *soft law* è sostanzialmente disciplinata l'applicazione concreta del principio di sinteticità nei processi dinanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ed alla Corte di Giustizia Europea, ambiti in cui la controversia risulta naturalmente semplificata in quanto è delimitata ad una particolare questione di puro diritto ed in cui il principio è indefettibile alla luce della necessità di traduzione degli atti in più lingue in un contesto di indispensabile uniformazione di sistemi differenti⁶⁸.

67 V. per tutti G. SCARSELLI, *Note sulle buone regole redazionali dei ricorsi per cassazione in materia civile*, in *Questione Giustizia*, 2016, *passim*. Pare utile evidenziare che d'intesa tra la Corte di cassazione e il Consiglio Nazionale Forense è stato stipulato il Protocollo sulle regole redazionali dei motivi di ricorso in cui vengono stabilite sia le prescrizioni formali che devono essere rispettate con riferimento ai limiti dimensionali degli atti (caratteri, interlinea, margini e numero di pagine massimo da utilizzare per ciascuna partizione dell'atto), sia la tassonomia del ragionamento giuridico da svolgere; onerando il difensore di esporre specificamente nello stesso atto difensivo le ragioni motivate per cui non ha potuto rispettare i limiti prefissati in ragione della particolare complessità del caso da trattare, prevedendo altresì *expressis verbis* che in ipotesi di infondatezza delle ragioni esposte, ciò verrà valutato ai fini della liquidazione delle spese.

68 La normativa dei limiti dimensionali si sostanzia in consigli e raccomandazioni e non risulta vincolante a pena d'inammissibilità. Il ricorso alla CEDU deve esser presentato mediante l'apposito formulario fornito dalla cancelleria della Corte ai sensi dell'art. 47 del Regolamento e predisposto in linea con le "istruzioni pratiche" emanate dal Presidente della Corte a norma dell'art. 32 del Regolamento stesso. Queste ultime prevedono che indicativamente non debbano essere superate dieci pagine per il ricorso e trenta pagine per le osservazioni, prefissando, in entrambi casi, che l'eventuale superamento del limite onera la parte di presentare anche "un breve riassunto" (par. 11 Istruzioni pratiche Presentazione del ricorso) o un "breve sommario" (par. 12 Istruzioni pratiche Osservazioni scritte). Le "Istruzioni pratiche alle parti, relative alle cause proposte dinanzi alla Corte" adottate dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea il 25 novembre 2013 e pubblicate il 31 gennaio 2014, hanno recepito e integrato le indicazioni in precedenza contenute nelle linee guida per gli avvocati, nelle istruzioni al cancelliere della Corte o nelle lettere di convocazione alle udienze relative al deposito e alla notifica degli atti processuali, confermando che il fine di permettere alle parti ed ai loro rappresentanti «di intendere meglio la portata di tali disposizioni e di comprendere con maggior precisione lo svolgimento del procedimento dinanzi alla Corte e, in particolare, i vincoli che gravano su quest'ultima, segnatamente quelli collegati al trattamento e alla traduzione degli atti processuali o all'interpretazione simultanea delle osservazioni presentate in occasione delle udienze di discussione» e specificando che in un ambito contraddistinto, da un lato, da un costante aumento del numero delle cause promosse dinanzi ai giudici dell'Unione e, dall'altro, da una maggiore complessità delle materie trattate, «il rispetto e l'osservanza delle presenti istruzioni costituiscono infatti, tanto per le parti quanto per la Corte, la migliore garanzia di un trattamento ottimale delle cause da parte dell'organo giurisdizionale». Alla luce di tali premesse, le suesposte Istruzioni stabiliscono ai par. 11, 12, 15, 16, 20, 22, 25, 29, 30 e 46 il numero massimo di pagine consigliato o suggerito per i diversi tipi di atto, attraverso la formula "gli atti non dovrebbero superare". Per completezza, va evidenziato che anche nell'ambito europeo è stato emanato un regolamento (n. 629 del 17 aprile 2019 del Parlamento europeo e del Consiglio) recante modifica del protocollo n. 3 sullo statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea con cui è stato introdotto un limite dimensionale degli atti di parte (par. terzo, art. 170-bis); sennonché, la valutazione preliminare di

Si ritiene che la redazione di “atti processuali perfetti”, sotto l’aspetto dimensionale ed altresì sotto il profilo della capacità di persuasione nei confronti del giudice della bontà della tesi sostenuta, sia sostanzialmente derivante da un’inclinazione naturale di singoli individui⁶⁹. Sarebbe opportuna un’applicazione del principio di sinteticità⁷⁰ in concreto equilibrata, considerato che il principio *de quo* è sancito universalmente sia con riferimento agli atti di parte che in relazione a quelli del giudice⁷¹.

In chiusura del presente lavoro di ricerca, pur nella consapevolezza di aver fatto cenno a tematiche su cui non è possibile soffermarsi *funditus* in questa sede, pare altresì ad ogni modo utile esprimere qualche ulteriore considerazione critica. Per quel che concerne il provvedimento giurisdizionale che ha implicitamente ritenuto legittimo il *modus procedendi* con cui una parte processuale ha operato un generico rinvio *per relationem* a quanto contenuto negli atti di prime cure in relazione a *fumus boni iuris* e *periculum in mora*, si ritiene che una simile tecnica argomentativa, nonché processuale, dovrebbe essere inammissibile, in quanto si pone in contrasto

ammissibilità della domanda non è in grado di condizionare la futura decisione di merito della Corte (anche in applicazione dell’art. 181 del regolamento).

69 F. FRANCIOSI, *Principio di sinteticità e processo amministrativo. Il superamento dei limiti dimensionali dell’atto di parte*, cit., par. 6.1, ritiene che il tentativo di imporre autoritativamente una tale virtù anche a chi ne sia privo sia una scelta “irragionevole”.

70 Per una recente applicazione giurisprudenziale del principio *de quo*, si v. Cons. Stato, sez. IV, 16 marzo 2020, n.1878 in cui si osserva quanto segue:

a) l’imposizione di una redazione sintetica degli scritti difensivi delle parti costituisce espressione del principio del giusto processo, sancito dall’art. 111 Cost., in particolare, nella sua declinazione di “ragionevole durata” (art. 111, comma 2, Cost.), essendo immediatamente lampante che scritti ridondanti, ripetitivi o parossisticamente estesi non consentono un’efficiente e rapida definizione delle controversie, andando a detrimento del sistema giustizia e, in definitiva, della parti stesse (cfr. *ex plurimis* Cass. civ., sez. un., 964 del 2017; Cons. Stato, sez. I, parere 30 aprile 2019, n. 1326; sez. IV, n. 1355 del 2020; sez. IV, n. 4413 del 2018 cui si rinvia a mente dell’art. 88, comma 2, lett. d) c.p.a.);

b) le memorie (al pari di tutti gli scritti di parte) devono essere redatte secondo le specifiche tecniche indicate nel decreto del Presidente del Consiglio di Stato n. 167 del 2016 (art. 8) e nel rispetto dei limiti dimensionali ivi previsti (art. 3) il che equivale, nel rito sull’accesso ed in quello camerale *ex art. 87 c.p.a.*, ad uno scritto di 15 pagine al massimo;

c) ogni autorizzazione al superamento dei limiti imposti deve essere richiesta, di regola (art. 6), in via preventiva e non successiva, salvo ricorrano “gravi e giustificati motivi” (art. 7) comprovati dal richiedente; ove ciò non accada, il giudice limita l’esame degli scritti difensivi alle parti non eccedenti (Cons. Stato, sez. IV, n. 1686 del 2020; n. 803 del 2020);

d) nella specie vi è un esubero di almeno 5 pagine rispetto ai limiti massimi e non è stata fornita alcuna effettiva dimostrazione della necessità dello sfioramento, anche in considerazione del fatto che: I) il ricorso in appello è stato contenuto nei limiti sopra descritti; II) l’eccessiva lunghezza della memoria non trova fondamento causale nelle difese di controparte; III) l’oggetto del giudizio è limitato all’accesso istruttorio e non al merito della controversia; ne consegue che il Collegio espunge dal proprio sindacato le parti indicate dalla difesa ricorrente (*ex art. 7 cit.*).

71 La circolare, adottata il 22 dicembre 2016 dal Presidente del Consiglio di Stato e rivolta a tutti i magistrati amministrativi, si limita a raccomandare di non oltrepassare, nella stesura dei provvedimenti, le venti pagine e, nelle ipotesi di particolare complessità, le quaranta pagine.

con gli obblighi di chiarezza e di specificità dei motivi di ricorso di cui agli artt. 3, comma 2, 40, comma 1, lett. d) e 101, comma 1, c.p.a.

Con riferimento al procedimento di autorizzazione preventiva, si evidenzia un'apparente lacuna in relazione al regime degli atti defensionali successivi all'atto introduttivo ossia al ricorso o atto-memoria di costituzione-ricorso incidentale, controricorso, ecc. Difatti è previsto il medesimo limite dimensionale ma non quello derogatorio.

Nel processo amministrativo di appello innanzi al Consiglio di Stato, l'obbligo della continenza espositiva - e specialmente la sua automatica sanzionabilità - risulta "un rimedio peggiore del male": non pare ragionevole né logico-giuridico che l'organo giudicante possa a sua volta operare in violazione dell'obbligo di specificità dei motivi anziché sanzionarne la sua inosservanza. Ancor più discutibile risulta l'esercizio del potere di espunzione nella fase cautelare⁷² ovvero, una volta esauritasi quest'ultima, direttamente in quella di merito.

"Il fare e il disfare" un atto processuale da parte del giudice di appello⁷³ è foriero di aberrazioni sistematiche: la misura che determina la sanzione dell'espunzione per incontinenza espositiva comprime la libertà processuale della parte (in questo caso appellata) ed addirittura incide sulla discrezionalità del giudice già manifestatasi in prime cure (sia pure cautelari) a seguito dell'esame dell'atto nella sua interezza, senza che peraltro vi fosse stata una specifica contestazione del fatto giuridico per iniziativa della controparte.

Risulta perciò "un rimedio peggiore del male", il cui effetto è aggravato dalla natura camerale del rito cautelare (e di molti altri riti speciali), caratterizzata dalla snellezza procedurale e della oralità *ex* artt. 55, comma 7 e 87 c.p.a., senza considerare gli innesti normativi in tema di processo telematico⁷⁴ che

⁷² Da ultimo il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, 9 giugno 2021, n. 122, in tema di appello avverso ordinanza cautelare, ha negato l'autorizzazione allo sfioramento del limite dimensionale di settantamila battute con esclusione dell'epigrafe e del riassunto introduttivo in quanto il predetto spazio di caratteri si deve ritenere non solo sufficiente ma anche sovrabbondante nell'ossequio della regola della sinteticità degli atti processuali. Infatti, il predetto appello cautelare, soffermandosi esclusivamente sulla valutazione del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora* non necessita della riproposizione analitica di tutte le censure di primo grado senza che ciò comporti la loro decadenza considerato che il giudizio prosegue in prime cure.

⁷³ I. IMPASTATO, "Vuolsi così colà dove si puote ciò che si vuole e più non dimandare": la scure del giudice amministrativo sui "limiti dimensionali di sinteticità" degli atti processuali di parte (e sul diritto di difesa), 19 Aprile 2021, in www.judicium.it.

⁷⁴ Il processo di digitalizzazione ha posto qualche questione applicativa di cui si è occupato il C.g.a.r.s. con l'ordinanza cautelare n. 36/2021 con cui è stato affermato che «le note di udienza, intervenendo a ridosso dell'udienza (entro le ore 12 del giorno anteriore l'udienza), quale ultimo presidio del diritto di difesa prima di essa, e aggiungendosi all'atto introduttivo e alle memorie, devono rispettare il canone di sinteticità (e ragionevolmente non possono eccedere le tre-quattro pagine) e non possono assolvere alla funzione sostanziale della "memoria" con un'elusione del termine di deposito di quest'ultima».

genererebbero cortocircuiti normativi “esponenziali” se dovesse trovare contestuale e costante applicazione processuale la regola del *melius deficere quam abundare*.

Difatti, le recenti “Linee guida del Presidente del Consiglio di Stato sull’applicazione dell’art. 4 D.L. 28/2020 e sulla discussione da remoto”⁷⁵ hanno ribadito la cogenza del canone di sinteticità stabilendo, tra l’altro, che le note d’udienza⁷⁶ «a) debbano essere “brevi”, ponendosi quale facoltà succedanea all’esposizione orale; b) debbono auspicabilmente essere depositate con anticipo rispetto al giorno dell’udienza, in modo da consentire alle controparti una replica informata; c) a mezzo di esse possano essere svolte tutte le considerazioni generalmente ammesse in udienza (ad esempio, dedurre un profilo in rito non soggetto a termini perché rilevabile d’ufficio)»⁷⁷.

In astratto, la regola dell’incontinenza espositiva mal si adatta nell’applicazione agli atti processuali differenti da quelli introduttivi ed inidonei ad incidere sul principio dispositivo, come le memorie e le note di udienza, considerata la loro soggezione a termini a difesa perentori nonché la loro natura meramente illustrativa tale da causarne l’espunzione dal giudizio qualora portatori di nuove domande o mezzi di gravame sviluppati per la prima volta, da ritenere di certo tardivi specialmente se non previamente notificati entro termini decadenziali e/o prescrizionali⁷⁸.

Tuttavia, anche tale provvedimento ha sovrapposto in maniera confusa gli aspetti della incontinenza espositiva con quelli posti a tutela del contraddittorio processuale quali i termini a difesa di cui agli artt. 55 e 73 c.p.a.. Su tali profili, si v. F. GAMBARDELLA, *Giudizio cautelare e principio di sinteticità degli atti processuali (nota a CGARS ord.36/2021 e decr. 31/2021, in Giustiziainsieme.it*.

⁷⁵ Cfr. il documento integrale del 25 maggio 2020, in www.giustizia-amministrativa.it.

⁷⁶ Secondo la recente giurisprudenza di merito, nello specifico T.A.R. Napoli, (Campania) sez. III, 01 febbraio 2021, n. 662, le note di udienza previste dall’art. 4, d.l. 30 aprile 2020 n. 28 devono rispettare il canone di sinteticità, intervenendo a ridosso dell’udienza (entro le ore 12 del giorno anteriore l’udienza), quale ultimo baluardo del diritto di difesa prima di essa, nonché aggiungendosi all’atto introduttivo e alle memorie. Alla luce di un canone di ragionevolezza, tali note non possono oltrepassare le tre - quattro pagine e non possono assolvere alla funzione sostanziale della memoria con un’elusione del termine di deposito di essa, pena il mancato ossequio del principio del contraddittorio nonché un *vulnus* per quel che concerne l’approfondimento collegiale della causa. Cfr. a tal proposito C.G.A.R.S. ord. 15 gennaio 2021 n. 36.

⁷⁷ *Id.*, *op.*, *ult. cit.*

⁷⁸ Cfr. a tal proposito Cons. Stato, sez. IV, n. 2577/2018, in cui si rinvencono elementi che depongono alla luce di criteri prudenziali per la verifica in concreto dell’incontinenza delle memorie laddove si ravvisa la necessità di un’effettiva dimostrazione dello sfornamento, anche in considerazione del fatto che l’eccessiva lunghezza della memoria non trovi fondamento causale nelle difese di controparte e che l’oggetto del giudizio sia limitato all’accesso istruttorio e non al merito della controversia. Cfr. altresì la sentenza di T.A.R. Palermo, (Sicilia) sez. I, 17 settembre 2019, n. 2203 per cui il dovere di chiarezza e di sinteticità deriva direttamente dalla norma primaria di cui all’art. 3, comma 2, c.p.a., trovando applicazione anche prima dell’entrata in vigore dell’art. 13-*ter* disp. att. c.p.a.. Esso si riferisce genericamente “agli atti” per cui non concerne soltanto gli scritti difensivi bensì altresì i documenti depositati. Si v. la nota di G. MILIZIA, *Diritto & Giustizia*, 2 ottobre 2019, *passim*. Sotto un profilo collegato, si v. le recenti pronunce in merito all’applicazione dei principi in esame al ricorso straordinario: Secondo il Consiglio di Stato sez. I, 30 aprile

Appare doverosa l'applicazione dell'art. 73, comma 3, c.p.a. al fine di rendere edotta la parte tacciata di "eccedentismo" processuale circa la facoltà, prevista in via *lato sensu* normativa ex art. 7, ultimo inciso, del D.p.c.s. n. 167/2016, di trovare un rimedio alla potenziale lesione del diritto di difesa derivante dalla prospettata espunzione di alcuni motivi di ricorso, concedendo alle parti interessate, anche in funzione del relativo potere di graduazione⁷⁹, la facoltà di un salvataggio delle più opportune o consistenti doglianze.

Certamente, come già espresso, diversi profili generali⁸⁰ meritano una riflessione più approfondita in altra sede.

Alla luce dell'analisi tecnico-giuridica condotta, può concludersi che sussiste la necessità di correlare il sindacato sui limiti dimensionali dell'atto di parte alla violazione effettiva e motivata del preminente principio di chiarezza⁸¹ espositiva.

La regola della continenza espositiva va applicata *cum grano salis* ossia alla luce della legalità processuale costituzionale nella cui dimensione deve prodursi il diritto vivente, a maggior ragione in mancanza di un piano normativo coerente e coordinato tra le varie giurisdizioni che, sostanzialmente, sono in realtà intercomunicanti, sistematicamente non potendo operare a compartimenti stagni.

In ultima analisi, *a fortiori*, essendo il nostro un sistema di *civil law*, si è ritenuto utile tentare di offrire una chiave ricostruttiva sostanziale fondata sull'attività ermeneutica, sia pure a tratti dai risvolti critici, del dato testuale normativo, ancorandosi altresì al sistema dei principi generali processuali, pur ritenendo

2019, n. 1358, anche nel ricorso straordinario al Capo dello Stato trova applicazione il principio di sinteticità degli atti sancito dagli artt. 3, comma 2, e 26, comma 1, cod. proc. amm. Si v. *Foro it.*, 12, III, 2019, 666. Nello stesso senso, si è espressa la sentenza del Consiglio di Stato sez. I, 30 aprile 2019, n. 1326 per cui il principio di chiarezza e sinteticità degli atti processuali sancito agli artt. 3, comma 2, e 26, comma 1, c.p.a. va applicato anche in sede di ricorso straordinario, sicché, qualora le parti non osservino il predetto dovere di sinteticità, spetta al Consiglio di Stato, in sede consultiva, stabilire criteri e limiti dimensionali al ricorso ed agli altri atti difensivi con valutazione che tenga conto della controversia introdotta con ricorso al Capo dello Stato nonché la particolarità del rimedio straordinario medesimo. Cfr. *Foro Amministrativo (II)*, 4, 2019, 660. 79 Si v., nell'ambito della vasta bibliografia in tema di graduazione dei motivi, anche quella più risalente: F. BENVENUTI, *L'istruzione nel processo amministrativo*, Padova, Cedam, 1953, 146; E. CANNADA BARTOLI, *Processo amministrativo*, in *Noviss. Dig. It.* III, Torino Utet, 1966, 1086 ss.; M. NIGRO, *L'appello nel processo amministrativo*, 1960, Milano, Giuffrè, 47-55; F. LA VALLE, *Il vincolo del giudice amministrativo ai motivi di parte*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1965, 80; *last but not least*, R. VILLATA, *L'esecuzione delle decisioni del Consiglio di Stato*, Giuffrè, 1971, 584 ss.

80 Si fa riferimento ad es. ai risvolti processualciviltistici *tout court*, delineati *funditus* da F. SAITTA, *La violazione del principio di sinteticità degli atti processuali*, cit., *passim*.

81 Tutto sommato, pare quindi pressoché giurisprudenza maggioritaria quella in linea con la sentenza di Consiglio di Stato, sez. IV, 13 febbraio 2020, n.1164 (che conferma Tar Campania, Napoli, sez. V, n. 3216 del 2013) secondo cui il principio di chiarezza e sinteticità espositiva ex art. 3, comma 2, c.p.a. sanziona non già la prolissità in sé di un atto difensivo bensì la mancanza di chiarezza, il cui mancato ossequio espone il ricorrente al rischio di una declaratoria di inammissibilità dell'intera impugnazione o del singolo motivo di ricorso, non già per l'irragionevole estensione dell'atto o del motivo bensì poiché rischia di pregiudicare l'intelligibilità delle questioni rendendo oscura l'esposizione dei fatti di causa nonché confuse le censure mosse alla sentenza gravata. Si v. *Foro Amministrativo (II)*, 2, 2020, 247.

prezioso l'intervento chiarificatore della giurisprudenza⁸², anche in una prospettiva *de iure condendo*.

82 In merito al significato da attribuire alle pronunce del giudice amministrativo, secondo la sentenza di Cons. giust. amm. Sicilia sez. giurisd., 06 dicembre 2016, n. 449, le sentenze del g.a., per cui l'art. 3 c.p.a. richiede uno *standard* di sinteticità, vanno interpretate secondo le consuete regole dell'ermeneutica, tra cui quella per cui in presenza di un margine di incertezza va privilegiata l'opzione per il significato conforme ai principi giuridici generali ed ai valori dell'ordinamento. Si v. *Foro Amministrativo (II)*, 12, 2016, 3015.