

CORTI DI APPELLO E CONSIGLIO DI STATO: GIUDIZIO DI SECONDO GRADO TRA  
FILTRO DI AMMISSIBILITÀ DEGLI ATTI PER VIOLAZIONE DEI CRITERI E DEI  
LIMITI DIMENSIONALI E DECISIONE SULLE CENSURE

Irene Coppola\*

*Al Professore Gianluca Maria Esposito*

SOMMARIO: 1.- Introduzione. 2.- La Corte di Appello. 3.- Il Consiglio di Stato della Repubblica Italiana. 4.- Giudice del fatto e Giudice dell'atto. Giudice di motivi e Giudice di censure. Unicità dell'algoritmo giustiziale? 5.- Il principio di sintesi, il principio di chiarezza, il principio di limiti dimensionali degli atti. Giudice civile e Giudice amministrativo nel sindacato di ammissibilità e nella stesura di una sentenza breve.

### **1.- Introduzione**

Interessante lo studio a confronto di due organi giudicanti quali la Corte di Appello, in sede civile, ed il Consiglio di Stato, in sede amministrativa.

Il primo, organo di giustizia di secondo grado civile, giudice ancora di merito e, quindi, giudice del fatto e sul rapporto.

Il secondo, organo di giustizia amministrativa di rango costituzionale di secondo grado, essenzialmente giudice su atti, pur avendo funzione promiscua di consulente di Stato.

Un punto di incontro.

Entrambi sono Giudici di motivi e sui motivi; di censure e su censure.

La Corte di Appello deve valutare ed esaminare i motivi di gravame e considerarli inammissibili, infondati o fondati.

Il Consiglio di Stato deve, parimenti, valutare i motivi di impugnazione della sentenza del TAR e dichiararli inammissibili, fondati o infondati e, quindi, non accoglibili.

In entrambi i casi il giudizio è caratterizzato dal ruolo centrale del motivo e della censura.

Ma, attualmente, vi è una grande novità.

L'art. 3 e l'art. 74 del c.p.a. introducono nuove istanze applicabili anche al di fuori dell'ambito amministrativo.

Adesso i Giudici e, nello specifico dei Giudici di Appello, diventano non solo giudici di motivi e di censure, ma giudici di chiarezza e sintesi, deputati a valutare l'ammissibilità degli atti in ragione del loro limite dimensionale e, ciò, accade, non solo per il diritto processuale civile, ma anche per il diritto processuale amministrativo.

Tale circostanza è di imprescindibile rilievo, atteso che i processi di secondo grado, in modo particolare, sono caratterizzati da atti copiosi e spesso criptici, forse in ragione di una singolare convinzione: scrivere tanto e male potrebbe aiutare a confondere la verità.

La Corte di Cassazione, con sentenza n.21297 del 20/10/2016, ha segnato una vera svolta attestando la fondante ed indefettibile importanza dei principi di chiarezza e di sinteticità che

hanno dato vita ad una tematica oltremodo attuale: quella dei limiti dimensionali degli atti processuali.<sup>1</sup>

Ed è la stessa Corte Suprema ad affermare la sanzione di inammissibilità per gli atti esondanti.

## 2.- La Corte di Appello

La Corte di Appello è giudice collegiale e può essere articolata in più *sezioni*.<sup>2</sup>

La Corte da Appello civile è giudice di secondo grado o di ultima istanza di merito, chiamato a giudicare sull'impugnazione della sentenza pronunciata dal giudice di prima istanza e la sua decisione può essere, a sua volta, impugnata innanzi alla Corte Suprema di Cassazione, quale giudice di seconda istanza.

Negli ordinamenti di *civil law* la Corte di Appello è, generalmente, un giudice di merito, in quanto decide su tutti gli aspetti della causa, tanto sulle questioni di fatto, quanto su quelle di diritto, confermando la pronuncia impugnata o sostituendola con altra sentenza.<sup>3</sup>

La disciplina della Corte di Appello è principalmente contenuta nel R.D. 30 gennaio 1941, n. 12 (Ordinamento giudiziario), che dedica a essa il Capo IV del Titolo II.

La competenza principale della Corte di Appello riguarda le impugnazioni avverso le sentenze pronunciate in primo grado dal Tribunale ordinario.

Con l'appello, disciplinato dagli artt. 339 e ss del c.p.c. la parte chiede la riforma totale o parziale del provvedimento giurisdizionale che ritiene ingiusto.<sup>4</sup>

Le sentenze della Corte di Appello possono essere impugnate con ricorso per Cassazione.

I giudici della Corte di Appello hanno il titolo di Consigliere e sono ripartiti in sezioni; ha un presidente (talvolta si trova ancora la vecchia denominazione di primo presidente) che la dirige, mentre le varie sezioni, di regola, hanno un presidente di sezione.

Tanto il Presidente della Corte, quanto quelli delle sezioni, devono avere la qualifica di magistrato di cassazione; per gli altri giudici è richiesta la qualifica di magistrato d'appello.

Il Presidente della Corte assegna gli affari alle singole sezioni; all'interno di queste sono costituiti i collegi giudicanti, formati da tre giudici, ai quali il presidente di sezione assegna gli affari.

La Corte di Appello ha sede nel capoluogo del distretto, ma, in alcune città diverse dal capoluogo, sono istituite sezioni distaccate.

Tra le sezioni, vi è la sezione incaricata esclusivamente della trattazione delle controversie in materia di lavoro, previdenza e assistenza obbligatorie, la sezione per i minorenni e, in certi distretti, quella che funziona da Tribunale Regionale delle acque pubbliche.

Presso la Corte di Appello è, inoltre, istituito il commissariato per la liquidazione degli usi civici, parificato a una sezione specializzata.

---

\* Dottore di Ricerca in Scienze Giuridiche

<sup>1</sup>Il mancato rispetto del dovere di chiarezza e di sinteticità espositiva degli atti processuali, fissato nell'art.3 del c.p.a., esprime un principio generale del diritto processuale, destinato ad operare anche nel processo civile, come in altri processi ed espone il ricorrente all'inammissibilità.

<sup>2</sup>Vi può essere un'unica Corte o una pluralità di Corti, ciascuna competente per una circoscrizione territoriale (ad esempio, in Italia vi sono 26 distretti di Corte di Appello); è unica quando vi sono corti di appello speciali, con competenza limitata a determinate materie: si pensi alle Corti di appello amministrative Francesi o alla Corte militare d'appello italiana. La Corte di Assise di Appello, presente in alcuni ordinamenti, quali Francia e Italia, è giudice di secondo grado rispetto alla Corte d'Assise.

<sup>3</sup>Oltre a giudicare sulle impugnazioni, la Corte di Appello può essere, eccezionalmente, competente quale giudice di prima istanza per particolari materie. Tra le materie per cui è prevista questa competenza si possono ricordare: le controversie relative alla determinazione dell'indennità di espropriazione per pubblica utilità, le delibazioni di sentenze straniere, le impugnazioni di provvedimenti amministrativi concernenti la libertà del mercato e la concorrenza, le impugnazioni per nullità di lodi arbitrali.

<sup>4</sup>E. TAMMARO, *L'appello civile* in Coll. Proc. Civ. Professional, Vicalvi (FR), 2017; F. MARTINO, *La Corte di Appello di Bari*, Bari, 1998; A. VERDIGLIONE, *Lettera all'Eccellentissima Corte di Appello*, Milano, 1997.

Ciascuna Corte di Appello ha una cancelleria, che può essere costituita anche presso le sezioni distaccate ed un ufficio notificazioni, esecuzioni e protesti (UNEP).

Nei capoluoghi di distretto presso la Corte di Appello operano anche il relativo ufficio del pubblico ministero, che prende il nome di procura generale della Repubblica, nonché il tribunale di sorveglianza, il tribunale per i minorenni e la procura della Repubblica presso il medesimo.

Presso ciascuna Corte di Appello è, inoltre, istituito un consiglio giudiziario, di cui il presidente della corte è membro di diritto e presidente.

Il territorio italiano è suddiviso in 26 distretti di Corte di Appello, alcuni coincidenti con il territorio di una regione, altri con una sua parte.<sup>5</sup>

### 3.- Il Consiglio di Stato della Repubblica Italiana

Il Consiglio di Stato è organo di rilievo costituzionale della Repubblica Italiana.

Previsto dall'articolo 100 della Costituzione, che lo inserisce tra gli organi ausiliari del Governo, è organo giurisdizionale ed anche giudice speciale amministrativo, in posizione di terzietà rispetto alla pubblica amministrazione italiana, ai sensi dell'articolo 103 della Costituzione.

La sua sede è Palazzo Spada, a Roma.<sup>6</sup>

Il Consiglio di Stato ha una doppia natura: una amministrativa<sup>7</sup> ed una giurisdizionale.

Quale organo amministrativo, il Consiglio di Stato è il supremo organo di consulenza giuridico-amministrativa del Governo, delle Camere e delle Regioni, mentre, come organo di giurisdizione amministrativa, è preposto alla tutela degli interessi legittimi ed, in particolari materie indicate dalla legge, anche dei diritti soggettivi dei privati nei confronti della pubblica amministrazione italiana.

Il Consiglio di Stato è composto dal Presidente del Consiglio di Stato, dal Presidente aggiunto del Consiglio di Stato, dai Presidenti di Sezione e dai Consiglieri di Stato.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> In alcuni casi il distretto ricopre Province di diverse Regioni. Ad esempio: - Il distretto di Torino comprende, oltre al territorio del Piemonte, quello della Valle d'Aosta; - Il distretto di Genova comprende, oltre al territorio della Liguria, anche il circondario del Tribunale di Massa, sito in Toscana. Il distretto di Potenza comprende, oltre al territorio della Basilicata, quello dell'ex circondario di Sala Consilina, in provincia di Salerno. Elenco delle Corti d'appello italiane: Corte d'appello di Ancona; Corte d'appello di Bari; Corte d'appello di Bologna; Corte d'appello di Brescia; Corte d'appello di Cagliari, con sezione distaccata a Sassari; Corte d'appello di Caltanissetta; Corte d'appello di Campobasso; Corte d'appello di Catania; Corte d'appello di Catanzaro; Corte d'appello di Firenze; Corte d'appello di Genova; Corte d'appello dell'Aquila; Corte d'appello di Lecce, con sezione distaccata a Taranto; Corte d'appello di Messina; Corte d'appello di Milano; Corte d'appello di Napoli; Corte d'appello di Palermo; Corte d'appello di Perugia; Corte d'appello di Potenza; Corte d'appello di Reggio Calabria; Corte d'appello di Roma; Corte d'appello di Salerno; Corte d'appello di Torino; Corte d'appello di Trento, con sezione distaccata a Bolzano; Corte d'appello di Trieste; Corte d'appello di Venezia.

<sup>6</sup> Antesignano dell'organo può essere considerato il *Consilium nobiscum residens* o *Consilium cum domino residens* del Ducato di Savoia, regolamentato da Amedeo VIII nel 1430, nel quadro degli *Statuta Sabaudiae*. Presieduto dallo stesso Duca, aveva la capacità di sostituirsi «financo al Principe» nel governo del Paese e ne facevano parte i più importanti nobili del Ducato. Aveva diverse competenze amministrative e giudiziarie. Le norme relative alla composizione ed il funzionamento dell'organo furono raccolte nel Regio decreto 26 giugno 1924 n. 1054 (*Approvazione del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato*). L'organo operò come organo giurisdizionale amministrativo di primo grado, insieme con le giunte provinciali amministrative, fino a quando con la legge 6 dicembre 1971 n. 1034, fu riorganizzato il sistema giurisdizionale amministrativo italiano, con l'istituzione dei T.A.R., organi giurisdizionali di primo grado e l'attribuzione alla IV, V e VI sezione del Consiglio di Stato della giurisdizione amministrativa di secondo grado.

<sup>7</sup> La sezione consultiva per gli atti normativi, istituita con la L.15 maggio 1997, n. 127, si occupa di esaminare gli schemi di atti normativi per i quali il parere del Consiglio di Stato è prescritto dalla legge o è comunque richiesto dall'amministrazione. La stessa sezione, su richiesta del Presidente del Consiglio dei ministri, esamina gli schemi di atti normativi dell'Unione europea.

<sup>8</sup> Gli organi interni del Consiglio di Stato sono: il Consiglio di Presidenza; il Presidente; il Presidente aggiunto; il Segretario generale; l'Adunanza generale (in sede consultiva); l'Adunanza plenaria (in sede giurisdizionale).

Il Presidente del Consiglio di Stato è nominato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa.<sup>9</sup>

Le attribuzioni del Consiglio di Stato, come evidenziato, si distinguono in: *Consultive* e *Giurisdizionali*.

Nell'espletamento della sua funzione consultiva, il Consiglio di Stato fornisce pareri circa la regolarità, la legittimità, il merito e la convenienza degli atti amministrativi dei singoli ministeri, del Governo come organo collegiale o delle Regioni.<sup>10</sup>

In sede giurisdizionale il Consiglio di Stato ha funzione di tutela nei confronti degli atti della pubblica amministrazione. In particolare, il Consiglio di Stato è Giudice di secondo grado della giustizia amministrativa, ossia Giudice di Appello avverso le decisioni del T.A.R.

In ordine alle decisioni assunte dal Consiglio di Stato nelle sue funzioni giurisdizionali, è ammesso ricorso alla Corte di Cassazione per motivi inerenti alla giurisdizione.<sup>11</sup>

Le deliberazioni delle sezioni consultive del Consiglio sono valide se adottate con la presenza di almeno quattro consiglieri della sezione, mentre le deliberazioni delle sezioni giurisdizionali sono valide se sono presenti almeno quattro consiglieri ed anche uno dei due Presidenti di sezione.<sup>12</sup>

#### **4.- Giudice del fatto e Giudice dell'atto. Giudice di motivi e Giudice di censure. Unicità dell'algoritmo giustiziale?**

<sup>9</sup> I posti che si rendono vacanti nella qualifica di Consigliere di Stato sono conferiti, ai sensi dell'art. 19 della legge 27 aprile 1982, n. 186, nel seguente modo: 1) in ragione della metà, ai consiglieri di tribunale amministrativo regionale che ne facciano domanda e che abbiano almeno quattro anni di effettivo servizio nella qualifica; 2) in ragione di un quarto, a professori universitari ordinari di materie giuridiche o ad avvocati che abbiano almeno quindici anni di esercizio professionale e siano iscritti negli albi speciali per le giurisdizioni superiori, o a dirigenti generali od equiparati dei Ministeri, degli organi costituzionali e delle altre amministrazioni pubbliche, nonché a magistrati con qualifica non inferiore a quella di magistrato di Corte d'appello o equiparata; si provvede alla nomina, in questo caso, con decreto del Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei Ministri, previo parere del consiglio di presidenza, contenente valutazioni di piena idoneità all'esercizio delle funzioni di consigliere di Stato sulla base dell'attività e degli studi giuridico-amministrativi compiuti e delle doti attitudinali e di carattere; 3) in ragione di un quarto, mediante concorso pubblico per titoli ed esami teorico-pratici, al quale possono partecipare i magistrati dei tribunali amministrativi regionali con almeno un anno di anzianità, i magistrati ordinari e militari con almeno quattro anni di anzianità, i magistrati della Corte dei conti, nonché gli avvocati dello Stato con almeno un anno di anzianità, i funzionari della carriera direttiva del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati con almeno quattro anni di anzianità, nonché i funzionari delle Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo e degli enti pubblici, con qualifica dirigenziale, appartenenti a carriere per l'accesso alle quali sia richiesta la laurea in giurisprudenza. Il concorso è indetto dal presidente del Consiglio di Stato nei primi quattro mesi dell'anno. I vincitori del concorso conseguono la nomina con decorrenza dal 31 dicembre dell'anno precedente a quello in cui è indetto il concorso stesso.

<sup>10</sup> I pareri possono essere facoltativi o obbligatori. I pareri *facoltativi* possono essere richiesti dalla pubblica amministrazione, nel caso lo si ritenga opportuno; ai sensi della legge 15 maggio 1997 n. 127 il parere del Consiglio è obbligatorio per: l'emanazione di atti normativi (regolamenti) del Governo o dei singoli ministeri; l'emanazione dei testi unici; la decisione sui ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica; l'approvazione degli schemi generali di contratti-tipo, accordi e convenzioni predisposti dai Ministeri. I pareri obbligatori si distinguono, inoltre, in vincolanti o non vincolanti, a seconda che l'Amministrazione richiedente, in sede di emanazione dell'atto per il quale è stato emesso il parere, sia tenuta o meno a seguirli.

<sup>11</sup> P. CARETTI e U. De SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1996; S. CASSESE, *Consiglio di Stato e pubblica amministrazione da una Costituzione all'altra*, in *Il Consiglio di Stato e la riforma costituzionale* (a cura di S. CASSESE), Milano, 1997, 49-63; S. CASSESE, *Le molte vite del Consiglio di Stato*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 12, 2011, 1276-1277; S. CASSESE, *Continuità e fratture nella storia del Consiglio di Stato*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5, 2011, 547-551.

<sup>12</sup> Con l'entrata in vigore della Costituzione della Repubblica Italiana fu istituito, in base all'art. 23 dello Statuto della Regione Siciliana, dal decreto legislativo 6 maggio 1948, il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana (C.G.A.) oggetto poi di riforma legislativa, ex d.lgs dicembre 2003, n. 373. A tale organo furono attribuite le stesse identiche funzioni - consultive e giurisdizionali - del Consiglio di Stato, ma limitatamente agli atti delle Autorità amministrative della Regione Siciliana, le sezioni dal TAR di Palermo e Catania.

La Corte di Appello è un giudice del fatto ed è un Giudice di motivi e sui motivi.<sup>13</sup>

È un Giudice del fatto, in quanto può sempre esaminare il merito del processo e, quindi, valutarne il rapporto sottostante; è giudice di motivi e sui motivi perché il giudizio di appello è, sostanzialmente, basato sull'esame e sull'analisi di precisi e specifici motivi di appello e, solo ed unicamente su questi motivi, articolati nell'atto introduttivo, il Giudice, in composizione collegiale, e, precisamente, la Corte, può decidere.

Il processo innanzi alla Corte di Appello è ampio mezzo di impugnazione ordinaria e costituisce "gravame" idoneo ad investire la decisione anche sul merito del giudizio di primo grado.

In definitiva, l'appello è uno strumento di impugnazione devolutivo, con l'attribuzione al giudice di secondo grado dello stesso potere di decisione della lite attribuito al giudice del primo grado.<sup>14</sup>

Quello che interessa è la necessità che nell'atto di appello vengano indicati, individuati, precisati e specificati i motivi, pena l'inammissibilità dell'appello stesso.<sup>15</sup>

I motivi, in effetti, concretizzano ed esprimono pienamente il principio della domanda.

L'appellante, con l'introduzione del processo, domanda al Giudice di secondo grado il riesame della sentenza resa dal Giudice di primo grado e, con i motivi di appello, indica i capi della sentenza che presentano criticità, motivandone l'aggressione.

In questo modo si forma la domanda in appello; in altri termini i motivi specifici di impugnazione rappresentano quell'aspetto particolare della causa *petendi* che concerne la domanda di riforma della sentenza.

Trattasi di un processo a critica libera, nel senso che il legislatore non dice nulla su come e cosa dire o esporre nell'atto di appello, ma, di certo, non si può prescindere dall'illustrazione di motivi più che incisivi e motivati, soprattutto se si considera che l'emendata formulazione dell'art. 342 cpc oltre alla critica demolitrice del provvedimento impugnato o di capi di esso, afferma la necessità che si rappresenti anche una suggestione *del come* andrebbe formulata esattamente la sentenza.<sup>16</sup>

Si assiste, in definitiva, ad una specie di operazione chirurgica: si toglie il male, il patologico e si inserisce una sorta di innesto o di protesi alla sentenza di primo grado.

I motivi vanno introdotti in modo dettagliato e sono indispensabili non solo per "mettere a fuoco" la domanda, che deve essere assolutamente incisiva e chiara, ma, anche e soprattutto, per evitare

<sup>13</sup> E.M. CATALANO, *Gli accordi sui motivi di appello*, in *Coll. Univ. Milano Fac. giuridica*, Milano 2001.

<sup>14</sup> F.P. LUISO, *Diritto Processuale civile*, Milano 2015. L'autore configura l'appello come mezzo di gravame devolutivo nel senso che il giudice di appello viene reinvestito del potere di decidere ciò che ha già deciso il giudice di primo grado; egli pone l'accento sulla rilevanza del potere dispositivo delle parti, chiarendo che l'effetto devolutivo è solo potenziale e non automatico, perché, sia l'oggetto dell'appello, sia le questioni che il giudice deve affrontare, sono determinate dalle parti, in ragione della effettiva formulazione dell'atto introduttivo; si legga anche G. BALENA, *Istituzioni di Diritto Processuale Civile*, Bari, 2017. Secondo E.T. LIEBMAN (V. COLESANTI, E. MERLIN, *Manuale di Diritto Processuale*, Milano 2012) l'appello ha lo scopo di provocare un nuovo giudizio sulla stessa domanda; l'effetto devolutivo consiste nel passaggio della piena cognizione della causa dal giudice inferiore a quello superiore nei limiti dell'appello effettivamente proposto. La nuova cognizione è limitata solo entro l'ambito dell'appello o degli appelli effettivamente proposti e solo a favore di coloro che li hanno proposti; ne scaturisce una cognizione piena e aperta sui capi oggetto di impugnazione, con poteri uguali a quelli del primo giudice. Per C. MANDRIOLI, *Diritto Processuale Civile*, Torino 2015, l'appello introduce un riesame, non già della sentenza di primo grado, ma della stessa controversia, nei limiti della domanda di appello sulla domanda già decisa in primo grado, con conseguente effetto devolutivo che si sostanzia nel potere di piena cognizione spettante al giudice del gravame.

<sup>16</sup> La riforma del 2012 ha ridelineato e riconfigurato l'atto di appello, sostituendo l'esposizione sommaria dei fatti con l'esatta indicazione, al giudice, dei capi della sentenza appellata e delle modifiche richieste; vanno, inoltre, indicate le circostanze da cui deriva la violazione di legge, unitamente alla loro rilevanza pratica (va evidenziata, in effetti, la rilevanza del *vulnus* sul piano concreto e non solo teorico). In definitiva si è passato dagli "specifici motivi" d'appello alla "motivazione dell'atto di appello".

un giudizio inutile, introdotto solo per perder tempo, senza convinzione alcuna, per mero effetto dilatorio o defatigatorio.<sup>17</sup>

In altre parole, la finalità del processo di appello, basato su motivi specifici, non è quella di provocare un *novum iudicium*, quanto piuttosto di introdurre una *revisio prioris instantiae*, devolvendo al giudice di secondo grado il controllo degli errori nei quali l'appellante sostiene che sia incorso il primo giudice.<sup>18</sup>

Il processo di appello, dunque, è più un processo sui motivi che un processo sul fatto.<sup>19</sup>

Infatti sono proprio i motivi di appello ad essere oggetto di valutazione da parte della Corte che può solo ed esclusivamente esaminare i motivi formulati con un sufficiente grado di specificità e non altro.

I motivi di ingiustizia o nullità della sentenza appellata costituiscono limiti ed oggetto del processo di secondo grado.

In questo processo, dunque, l'attenzione si sposta *dal fatto alla sentenza* ed il fatto finisce con l'assumere una rilevanza soltanto indiretta; difatti è proprio la sentenza appellata a costituire l'oggetto diretto e principale o il *thema decidendum* del processo di impugnazione.

È la sentenza aggredita, censurata e criticata il vero oggetto del processo di appello.

Nient'altro.

La nuova sentenza deliberata dalla Corte è un vero e proprio farmaco che cura la sentenza avversata eliminandone tutti gli effetti tossici.

Inutile affermare che l'appellante è tenuto a fornire la dimostrazione della fondatezza delle singole censure mosse alla sentenza impugnata e che l'appello, in difetto di qualsivoglia supporto dimostrativo, va respinto, con conseguente conferma dei capi di sentenza appellati.

Il motivo è (e deve essere) vera aggressione ad una parte (o a più parti) della sentenza di primo grado e non può concretizzarsi in una mera, quanto inammissibile, riproposizione deduttiva.

I motivi specifici di appello, in definitiva, si rappresentano come esposizione delle ragioni critiche alle motivazioni addotte dal giudice di primo grado in un processo in cui, sicuramente, non è consentita la mera riproposizione della domanda, attraverso eccezioni e deduzioni decise in senso sfavorevole dal giudice di primo grado.<sup>20</sup>

Tanto a conferma del fatto che il la Corte è un giudice sui motivi e di motivi.

Il Consiglio di Stato è, sostanzialmente, un giudice sull'atto ed è un Giudice su censure e di censure.<sup>21</sup>

---

<sup>17</sup>La Suprema Corte (Cassazione civile, sez. III, 21 maggio 2008, n. 13080) ha optato per la configurazione dell'appello come *revisio prioris instantiae* e non come mero *novum iudicium*.

<sup>18</sup>Tale configurazione trova il più autorevole riconoscimento nella importantissima decisione delle Sezioni Unite n. 28498 del 23.12.2005 (non a caso redatta dall'allora Presidente aggiunto facente funzioni di Primo Presidente della Corte), la cui massima recita: "L'appellante è tenuto a fornire la dimostrazione delle singole censure, atteso che l'appello, non è più, nella configurazione datagli dal codice vigente, il mezzo per passare da un esame all'altro della causa, ma una revisione fondata sulla denuncia di *specifici vizi* di ingiustizia o nullità della sentenza impugnata. Ne consegue che è onere dell'appellante, quale che sia stata la posizione da lui assunta nella precedente fase processuale, produrre, o ripristinare, in appello, se già prodotti in primo grado, i documenti sui quali egli basa il proprio gravame o comunque attivarsi, anche avvalendosi della facoltà, *ex art. 76 disp. att. c.p.c.*, per farsi rilasciare dal cancelliere copia degli atti del fascicolo delle altre parti."

<sup>19</sup>F. CARNELUTTI, *Istituzioni del Processo Civile Italiano*, ROMA, 1957.

<sup>20</sup>Spesso in giurisprudenza viene in considerazione il carattere di "pertinenza" del motivo di impugnazione, che non corrisponde, invero, ad un separato requisito, ma rappresenta piuttosto un elemento costitutivo della specificità, che si esprime nella correlazione fra motivazione e censura: in tanto il motivo è pertinente in quanto si riferisca alla motivazione e la contrasti. Il parametro di specificità esige poi l'ulteriore requisito dell'articolazione, tanto più dettagliata e minuziosa, quanto più dettagliata e minuziosa è la motivazione.

<sup>21</sup>G. CARLOTTI, M. FRATINI *L'Appello al Consiglio di Stato*, in *Coll. Trattato di Giust. Amm.* di F. CARINGELLA e R. GAROFOLI, Milano, 2008; G. PASQUINI e A. SANDULLI, (a cura di) *Le grandi decisioni del Consiglio di Stato*, prefazione di S. CASSESE, Milano 2001.

È un Giudice dell'atto, in quanto il Consiglio è tenuto a verificare la legittimità dell'atto *sotto* processo; è Giudice di censure e su censure, perché il giudizio di appello (anche in sede amministrativa) è sostanzialmente basato sull'esame e sull'analisi di precise criticità contestate, nell'atto introduttivo, alla sentenza di primo grado e, solo ed unicamente, su queste criticità il Giudice, in composizione collegiale e, precisamente, il Consiglio in funzione giurisdizionale, può e deve decidere.

Il processo innanzi al Consiglio di Stato è un mezzo di impugnazione *avverso* la sentenza del T.A.R.<sup>22</sup>; il Consiglio è un giudice di seconda istanza, salvo i casi, ad esempio, del giudizio di ottemperanza ai suoi stessi giudicati.

Il giudice di secondo grado, al pari della Corte in ambito civile, è investito dal riesame dell'intera materia del contendere, seppur nei limiti delle censure proposte con il ricorso in appello.

Come per il giudizio di appello civile, i capi di sentenza che non formano oggetto di appello (sia principale che incidentale) passano in giudicato con lo spirare del termine per l'impugnazione, se non sono censurati in sede di impugnazione.

Sono appellabili tutte le decisioni aventi contenuto decisorio, nonostante il tenore letterale dell'art. 100 c.p.a., indipendentemente dalla loro qualificazione nominale della forma esteriore di "sentenza".<sup>23</sup>

Mentre nel processo civile la norma sostanzialistica in ordine al contenuto dell'atto introduttivo del processo è data dall'art. 342 cpc, nel processo amministrativo la norma corrispondente è costituita dall'art. 101 c.p.a.<sup>24</sup>

Nell'art. 101 c.p.a., infatti, si fa riferimento a specifiche censure per aversi l'appello innanzi al Consiglio di Stato.

L'ambito della materia del contendere in appello è determinato dalla parte appellante (ed eventualmente dalle controparti, se appellanti incidentali), la quale può impugnare, anche per intero, la sentenza, precisando sempre la motivazione che spinge ad aggredire il provvedimento di primo grado, oppure può impugnarne soltanto alcuni capi.

<sup>22</sup> F. CARINGELLA, M. GIUSTINIANI, M. PROTTO (a cura di), *Codice del processo amministrativo ragionato*, Roma, 2017, 544 e ss.; R. CHIEPPA, *Il codice del processo amministrativo*, Milano, 2010, G.P. CIRILLO (a cura di), *Il nuovo diritto processuale amministrativo*, Padova, 2014; M. CORRADINO, S. STICCHI DAMIANI, *Il processo amministrativo*, Torino, 2014; A. QUARANTA, V. LOPILATO, (a cura di), *Il processo amministrativo*, Milano, 2011; B. SASSANI, R. VILLATA (a cura di), *Il codice del processo amministrativo. Dalla giustizia amministrativa al diritto processuale amministrativo*, Torino, 2012; F.G. SCOCA, (a cura di), *Giustizia amministrativa*, Torino, 2014; A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Torino, 2014.

<sup>23</sup> F. CARINGELLA, R. GIUSTINIANI, M. PROTTO, *op. cit.*, 547. Non sono appellabili le sentenze passate in giudicato, le pronunce istruttorie e quelle ordinatorie. Difatti i provvedimenti del giudice amministrativo di primo grado sono appellabili quando, pur avendo forma esteriore di ordinanza e non di sentenza, abbiano reale contenuto decisorio delle controversie, cioè quando, esplicitamente o implicitamente, risolvano, in tutto o in parte, la questione che oppone le parti ovvero un punto pregiudiziale di essa. Difatti, al fine di stabilire se un provvedimento abbia la natura di sentenza o di ordinanza, quindi, se sia o meno appellabile, è decisiva non già la forma adottata, ma il suo contenuto in base al principio della prevalenza, in materia, della sostanza sulla forma (cfr. Cons. St. Sez. III, ord. 15 luglio 2014, n. 3688).

<sup>24</sup>1. Il ricorso in appello deve contenere l'indicazione del ricorrente, del difensore, delle parti nei confronti delle quali è proposta l'impugnazione, della sentenza che si impugna, nonché l'esposizione sommaria dei fatti, le specifiche censure contro i capi della sentenza gravata, le conclusioni, la sottoscrizione del ricorrente se sta in giudizio personalmente ai sensi dell'articolo 22, comma 3, oppure del difensore con indicazione, in questo caso, della procura speciale rilasciata anche unitamente a quella per il giudizio di primo grado. 2. Si intendono rinunciate le domande e le eccezioni dichiarate assorbite o non esaminate nella sentenza di primo grado, che non siano state espressamente riproposte nell'atto di appello o, per le parti diverse dall'appellante, con memoria depositata a pena di decadenza entro il termine per la costituzione in giudizio. (1) Comma così modificato dall'art. 1, comma 1, lett. z), D.Lgs. 15 novembre 2011, n. 195.

Il c.d. effetto devolutivo, ossia il «trasferimento al giudice di secondo grado della stessa controversia» già decisa in primo grado, opera nell'ambito di quanto è stato dedotto con l'appello: *tantum devolutum quantum appellatum*.<sup>25</sup>

Le questioni non dedotte in appello, come prima detto, passano in giudicato, comprese le questioni relative alla giurisdizione ed alla competenza (anche se non siano state oggetto di una decisione esplicita). L'effetto devolutivo comporta che riemerge in appello l'intero materiale processuale già esaminato dal primo giudice.

Il Consiglio di Stato, al pari della Corte di Appello, può (e deve), infatti, se le censure appaiono accoglibili, modificare, emendare e, in sintesi, capovolgere la sentenza di primo grado.

L'atto di appello, però, delimita il confine del giudizio e deve contenere la critica dei capi di sentenza impugnati (art. 101, co. 1, c.p.a.); non è quindi sufficiente riproporre puramente e semplicemente le censure dedotte in primo grado.

Sotto questo profilo ben può comprendersi che l'appello, in sede amministrativa, possa qualificarsi *revisio prioris instantiae* come anche l'appello in sede civile.

Non solo.

La critica al provvedimento di prima istanza deve essere sorretta da attenta e puntuale motivazione.

Tuttavia l'appello, formalmente diretto avverso la sentenza, sostanzialmente riguarda la controversia già decisa con la sentenza impugnata, anche se è il provvedimento decisorio ad avere la connotazione oggettiva del giudizio.

Di certo l'appellante "non è esentato dall'onere di specificare le ragioni per le quali ritiene non condivisibili le considerazioni contenute nella sentenza impugnata": l'atto introduttivo deve, quindi, essere quanto più incisivo e specifico possibile, non avendo nessuna fondatezza un gravame basato su asserzioni vaghe, generiche, ripetitive ed inconferenti con il tipo di giudizio e con le caratteristiche del processo di secondo grado."<sup>26</sup>

Per l'appello amministrativo, come per quello civile, stante la natura di prosecuzione e non di introduzione di un nuovo giudizio, non possono essere dedotte nuove domande o nuove eccezioni, né sono ammissibili, se non in casi particolari, nuovi mezzi di prova (art. 104, co. 1 e 2, c.p.a.).<sup>27</sup>

Resta il fatto che, sia per la Corte che per il Consiglio, i motivi o le censure sfociano (e devono sfociare), sempre e comunque, pena l'inammissibilità, in un esame valutativo, specifico e lesivo, verso capi della sentenza impugnata e che, entrambi i processi, sono processi il cui oggetto è dato dalla valutazione critica della sentenza *in primis*, e solo *in secundis*, da una valutazione indiretta del fatto o dell'atto.

Consegue che, pur nel rispetto della diversità di approccio, in considerazione della linea di confine tra le due giurisdizioni, peraltro ammorbidita negli ultimi anni, può senz'altro affermarsi che, oggi,

<sup>25</sup> A. ZITO, *Le impugnazioni*, in *Giustizia amministrativa*, (a cura) di F.G. SCOCA, Torino 2009, 429.

<sup>26</sup> Il Cons. di St., sez. III 23 gennaio 2014 n. 350, dichiara inammissibile nell'atto di appello la mera riproposizione dei motivi di primo grado, ove compiutamente disattesi dal Tar, senza sviluppare alcuna confutazione della statuizione del giudice di primo grado, atteso che nel giudizio d'appello, che non è un *iudicium novum*, la cognizione del giudice investe le questioni dedotte dall'appellante mediante l'enunciazione di specifici motivi. Il Cons. St. Sez. IV, 1 luglio 2015, n. 3256 ed il Cons. St., sez. V, 28 luglio 2014 n. 3997 "in linea generale, l'esame dei motivi di primo grado è consentito al giudice di appello solo in presenza di un'apposita iniziativa della parte interessata che li richiami espressamente, conseguentemente un indeterminato rinvio agli atti di primo grado, senza alcuna ulteriore precisazione del loro contenuto, è inidoneo ad introdurre nel giudizio di appello i motivi in tal modo dedotti, trattandosi di formula di stile insufficiente a soddisfare l'onere di espressa riproposizione".

<sup>27</sup> F. SAIITTA, *I nova nell'appello amministrativo*, Milano, 2010. Con l'appello devono essere dedotti anche i motivi di revocazione ordinaria, deducibili solo prima del passaggio in giudicato della sentenza di primo grado e di revocazione straordinaria, se non è ancora sopraggiunto il passaggio in giudicato (art. 106, co. 3, c.p.a.). I casi di revocazione ordinaria e straordinaria sono gli stessi del processo civile, elencati nell'art. 395 c.p.c.

sia la Corte di Appello, in sede civile, che il Consiglio di Stato, in sede amministrativa, sono Giudici di motivi e di censure.

### **5.- Il principio di sintesi, il principio di chiarezza, il principio di limiti dimensionali degli atti. Giudice civile e Giudice amministrativo nel sindacato di ammissibilità e nella stesura di una sentenza breve**

La sentenza rappresenta il momento più atteso, perché è la risposta ad una domanda di giustizia. Nel processo civile la sentenza trova cittadinanza nell'art. 132 cpc.<sup>28</sup>

Al contrario, la sentenza del processo amministrativo non trovava riscontro in una norma precisa, prima dell'art 88 del c.p.a.

L'art. 40 c.p.a. indica il contenuto del ricorso e l'art. 101c.p.a. indica il contenuto del ricorso in appello, ma non vi è una norma corrispondente all'art. 132 cpc.

Gli artt. 34 e 35 del c.p.a. sono rispettivamente rubricati *sentenza di merito e pronunce di rito*, ma nulla dicono sugli elementi della sentenza amministrativa.

L'art. 74 c.p.a. rubricato *sentenza in forma semplificata* dispone che nel caso in cui si ravvisi la manifesta fondatezza ovvero la manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza del ricorso, il giudice decide con sentenza in forma semplificata. 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.

Deriva che il contenuto o, più precisamente, lo schema della sentenza applicabile al processo amministrativo, è simile a quello previsto *ex art. 132 c.p.c.* per il processo civile.

Ma, nel processo amministrativo vi è in più la previsione dell'art 3<sup>29</sup> affermativo di doveri di sinteticità e di chiarezza, espressione di veri e propri principi dell'intero ordinamento: il principio di sintesi ed il principio di chiarezza.

Brevità e chiarezza che involgono lo stesso contenuto del provvedimento giustiziale per antonomasia: la sentenza.

Essere sintetici e chiari rappresenta una indifferibile esigenza del sistema processuale italiano, caratterizzato da una vera e propria emorragia cartacea e da una oscurità di scritti su scritti da interpretare, anche attraverso faticose e lunghe letture trasversali.<sup>30</sup>

Con il decreto del 22 dicembre 2016 del Segretariato generale della giustizia amministrativa, dal titolo "Disciplina dei criteri di redazione e dei limiti dimensionali dei ricorsi e degli altri atti difensivi nel processo amministrativo", pubblicato in G.U. n. 2 del 3 gennaio 2017, il Presidente

<sup>28</sup> La sentenza reca l'intestazione «Repubblica italiana» ed è pronunciata «In nome del popolo italiano». Essa deve contenere: 1) l'indicazione del giudice che l'ha pronunciata; 2) l'indicazione delle parti e dei loro difensori; 3) le conclusioni del pubblico ministero e quelle delle parti; 4) la concisa esposizione delle ragioni di fatto e di diritto della decisione [*disp. att.* 118]; 5) il dispositivo, la data della deliberazione e la sottoscrizione del giudice [*disp. att.* 119]. La sentenza emessa dal giudice collegiale è sottoscritta soltanto dal presidente e dal giudice estensore. Se il presidente non può sottoscrivere per morte o per altro impedimento, la sentenza viene sottoscritta dal componente più anziano del collegio, purché prima della sottoscrizione sia menzionato l'impedimento; se l'estensore non può sottoscrivere la sentenza, per morte o altro impedimento, è sufficiente la sottoscrizione del solo presidente, purché prima della sottoscrizione sia menzionato l'impedimento.

<sup>29</sup> 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, secondo quanto disposto dalle norme di attuazione (comma così modificato dall'art. 7-bis, comma 1, lettera a) legge n. 197 del 2016).

<sup>30</sup> I. COPPOLA, *Principi ed Argomenti di scrittura giuridica dal negozio agli atti normativi e processuali*, Napoli 2016.

del Consiglio di Stato, dr. Pajno, impone la sinteticità e la semplicità nella stesura degli atti processuali.<sup>31</sup>

Non solo.

Oltre alla chiarezza ed alla sintesi, criteri previsti per tutti gli atti processuali (sia per l'avvocatura che per la magistratura), il decreto prescrive le dimensioni massime consentite negli atti processuali di parte (ad es. ricorso e memorie), al fine di facilitarne la consultazione e, quindi, rendere più scorrevoli i procedimenti stessi.<sup>32</sup>

Il decreto prevede, peraltro, anche la possibilità di inserire un sommario per attirare l'attenzione sulla sostanza dell'atto processuale, una sorta di *abstract* che possa consentire a chi legge di inquadrare subito il contenuto essenziale e determinante dello scritto.

Lo stesso decreto contiene veri e propri criteri di impaginazione; indica una sorta di tecnica redazionale degli atti,<sup>33</sup> prevedendo una attenta e dettagliata suddivisione in paragrafi, con la formulazione di motivi precisi e specifici; il contenuto degli atti non deve prevedere inutili rigonfiamenti e sbavature, ma deve essere ridotto all'essenziale per quanto riguarda l'articolazione del giusto diritto di difesa processuale.

Andando più nello specifico, gli atti devono contenere in distinti ed ordinati 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, o riunione).

Gli atti devono esporre i motivi e le specifiche domande in paragrafi numerati e muniti di titolo.

Va evitato, inoltre, 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, va riportata la parte riprodotta tra virgolette, e/o in corsivo, o con altra modalità atta ad evidenziarla e differenziarla dall'atto difensivo.

All'art. 3 il citato decreto indica anche il numero di caratteri (spazi esclusi) entro cui l'avvocato dovrà tenersi, nonché la dimensione del *font* e l'interlinea consigliato.

I caratteri massimi utilizzabili sono elencati, con limiti diversi per i diversi atti, all'art. 3, comma 1<sup>34</sup>: si va da un minimo di 10.000 ad un massimo di 70.000 (per gli atti di rito ordinario, con la

<sup>31</sup> Il decreto 22 dicembre 2016 del Segretariato generale della giustizia amministrativa, pubblicato in G.U. n. 2 del 3 gennaio 2017, è finalizzato a sveltire i procedimenti amministrativi e, di conseguenza, alleggerire la macchina processuale.

<sup>32</sup> Tale obiettivo era già stato evidenziato nel Protocollo di intesa del 17 dicembre 2015 tra la Corte di Cassazione ed il Consiglio Nazionale Forense in merito alle regole redazionali dei motivi del ricorso in materia civile e tributaria. Tanto al fine di combattere il sovradimensionamento degli atti processuali con criteri raccomandati che vanno dal *modus* di impostare il ricorso in termini di caratteri, all'enunciare sinteticamente i motivi del ricorso (in non più di alcune righe per ciascuno di essi e contrassegnandoli numericamente), mediante la specifica indicazione, per ciascun motivo, delle norme di legge che la parte ricorrente ritenga siano state violate dal provvedimento impugnato e dei temi trattati. Nella sintesi dovrà essere indicato per ciascun motivo anche il numero della pagina ove inizia lo svolgimento delle relative argomentazioni a sostegno nel prosieguo del ricorso. Lo svolgimento del processo e l'esposizione del fatto devono essere sommari, in osservanza della regola stabilita dall'art. 366, primo comma, n. 3, cod. proc. civ. e devono essere funzionali alla percepibilità delle ragioni poste a fondamento delle censure poi sviluppate nella parte motiva. L'esposizione deve essere contenuta nel limite massimo delle 5 pagine; in questa parte trova spazio l'esposizione delle argomentazioni a sostegno delle censure già sinteticamente indicate nella parte denominata "sintesi dei motivi". L'esposizione deve rispondere al criterio di specificità e di concentrazione dei motivi e deve essere contenuta nel limite massimo di 30 pagine.

<sup>33</sup> Artt. 2 e 3 del succitato Decreto del 22 dicembre 2016.

<sup>34</sup> Art. 3 *Limiti dimensionali degli atti processuali di parte*: 1. Salvo quanto previsto agli articoli 4 e 5, le dimensioni dell'atto introduttivo del giudizio, del ricorso incidentale, dei motivi aggiunti, degli atti di impugnazione principale ed incidentale della pronuncia di primo grado, della revocazione e dell'opposizione di terzo proposti avverso la sentenza di secondo grado, dell'atto di costituzione, dell'atto di intervento, del regolamento di competenza, delle memorie e di ogni altro atto difensivo non espressamente disciplinato dai commi seguenti, sono contenute, per ciascuno di tali atti, nel numero massimo di caratteri, in conformità alle specifiche tecniche di cui all'art. 8, indicati di seguito per ciascun rito: a) nei riti dell'accesso, del silenzio, del decreto ingiuntivo (sia ricorso che opposizione),

previsione, però, di deroghe in ragione della particolare e comprovata complessità della materia come ad es. quella degli appalti pubblici)<sup>35</sup>.

In alcuni casi è consentito infrangere i succitati limiti, ma la valutazione è rimessa al Presidente del Consiglio di Stato o dei tribunali amministrativi regionali (come nel caso della Sicilia, Trento e Bolzano), oppure “dal magistrato a ciò delegato”, ex artt. 5 e 6 del decreto. Questo nuovo articolato normativo che incide sulla stesura, sulla stessa impaginazione, degli atti processuali e ne governa le dimensioni, non solo appare estremamente innovativo, ma, in una lettura senza dubbio più criticamente valutativa, cattura l'attenzione sul fatto che, attualmente, la forma degli atti processuali è sostanza e che la sostanza non può prescindere dalla forma, non meramente scritta, ma forma scritta nel rispetto di vincoli previsti e, dunque, forma "vincolata" a criteri e dimensioni espressamente stabiliti.

Il principio che la sostanza e forma e la forma è sostanza è un nuovo principio del processo italiano che interessa tutti i " tipi processuali" e non soltanto il processo amministrativo.

D'altra parte i criteri di sintesi, chiarezza e brevità appartengono all'intero sistema processuale, essendo l'art. 3 del c.p.a. una norma di principio, come anche sostenuta dalla Suprema Corte<sup>36</sup>.

La criticità, però, è data dall'assenza legislativa di una sanzione.

Nessuna sanzione è prevista dall'art. 3 del c.p.a. e, nessuna sanzione è emersa dal succitato Decreto sottoscritto dal Presidente del Consiglio di Stato, se non la suggestione di una lettura interpretativa che spinge a considerare non leggibili e, quindi, da espungere, le parti degli atti processuali in esubero.<sup>37</sup>

Resta il fatto che la previsione di un dovere non può prescindere dalla previsione di una sanzione. Sul punto, però, il diritto pretorio non è mancato.

La Corte Suprema di Cassazione, con la sentenza del 20/10/2016 n. 21297, difatti, ha affermato una sorta di inammissibilità dei ricorsi troppo lunghi e ridondanti.

Nella vicenda processuale all'esame della Suprema Corte, il ricorrente propone un ricorso di ben 251 pagine.

In particolare, il macroscopico gravame si presenta come una mera trascrizione di stralci di atti processuali e documenti dei precedenti giudizi di merito, senza, tuttavia, contenere neanche l'ombra della “*esposizione dei fatti della causa*”, di cui all'articolo 366 c.p.c., n. 3.

La Corte, stante la prolissità del ricorso, lo dichiara inammissibile per palese violazione dei principi di sinteticità e chiarezza.

Il Supremo Collegio, infatti, aderendo al proprio consolidato orientamento, chiarisce che il requisito di cui all'articolo 366 c.p.c., n. 3, postula una descrizione dei fatti volta a riassumere sia la vicenda sostanziale dedotta in giudizio, sia lo svolgimento del processo, in modo da consentire la piena comprensione e la valutazione delle censure mosse alla sentenza impugnata.

---

elettorale di cui all'art. 129 del codice del processo amministrativo, dell'ottemperanza per decisioni rese nell'ambito dei suddetti riti, dell'ottemperanza a decisioni del giudice ordinario ed in ogni altro rito speciale non espressamente menzionato nel presente comma, 30.000 caratteri (corrispondenti a circa 15 pagine nel formato di cui all'art. 8); b) nel rito ordinario, nel rito abbreviato comune di cui 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); c) la memoria di costituzione unica relativa a un numero di ricorsi o impugnazioni superiori a due, proposti contro un atto plurimo, non può eccedere le dimensioni della somma delle singole memorie diviso due. 2. La domanda di misure cautelari autonomamente proposta successivamente al ricorso e quella di cui all'art. 111 del codice del processo amministrativo sono contenute, per ciascuno di tali atti, nel numero massimo di caratteri 10.000 (corrispondenti a circa 5 pagine nel formato di cui all'art. 8) e 20.000 (corrispondenti a circa 10 pagine nel formato di cui all'art. 8), rispettivamente nei riti di cui al comma 1, lett. a) e b). 3. Le memorie di replica sono contenute, ciascuna, nel numero massimo di caratteri 10.000 (corrispondenti a circa 5 pagine nel formato di cui all'art. 8) e 20.000 (corrispondenti a circa 10 pagine nel formato di cui all'art. 8), rispettivamente nei riti di cui al comma 1, lettere a) e b).

<sup>35</sup> Per uno studio oltremodo apprezzabile in materia di appalti pubblici si veda G.M. ESPOSITO (a cura di), *Codice dei contratti Pubblici, Commentario di Dottrina e Giurisprudenza*, Vol. I-II, Torino, 2017.

<sup>36</sup> Corte di Cassazione sentenza del 20/10/2016, n. 21297.

<sup>37</sup> Il Protocollo tra Corte di Cassazione ed il CNF del 17/12/2015 afferma l'inammissibilità degli atti esondanti.

Il mancato rispetto del dovere processuale della chiarezza e della sinteticità espositiva, espone il ricorrente per cassazione al rischio di una declaratoria d'inammissibilità dell'impugnazione, in quanto esso contrasta con il fine di assicurare un'effettiva tutela del diritto di difesa di cui agli artt. 24 Cost., 111 Cost., comma 2 e all'art. 6 CEDU.

L'inammissibilità, precisano gli ermellini, non è però automatica.

Nel codice di procedura civile, infatti, una espressa prescrizione di sinteticità è prevista solo per gli atti del giudice (artt.132 e134 c.p.c. e art. 118 *disp. att.* c.p.c.); per gli atti di parte opera il principio della libertà delle forme, fissato in via residuale dall'art.121 c.p.c.

Il principio di sinteticità degli atti processuali (tanto del giudice quanto delle parti) è, invece, presente nel nuovo processo amministrativo.<sup>38</sup>

Tale principio, tuttavia, osservano i giudici della Corte Suprema, è destinato ad operare anche nel processo civile, sebbene non sia prevista una specifica sanzione processuale normativa della prolissità e oscurità degli atti di parte, come invece è previsto in altri sistemi giuridici.

Dalla Svizzera agli Stati Uniti, infatti, il legislatore si è posto il problema di mettere un freno alla lunghezza degli scritti difensivi, preoccupandosi, in alcuni casi, di fissare il limite massimo dei caratteri di ogni atto giudiziario.<sup>39</sup>

Pertanto, conclude la Cassazione, in assenza di una previsione normativa espressa, la violazione del principio di sinteticità, se non determina l'inammissibilità del ricorso per cassazione, "espone al rischio" di una declaratoria d'inammissibilità dell'impugnazione.

Il *rischio* di una declaratoria di inammissibilità rappresenta, in verità, un concetto vago e criptico, poco aderente alla invocata chiarezza.

Sembra esserci una sorta di contraddizione in termini.

Si stigmatizza l'oscurità obesa, in modo oscuro.

A ben vedere il Giudice di Legittimità censura, non tanto l'irragionevole estensione del ricorso (la quale non è normativamente sanzionata), quanto piuttosto il pregiudizio dell'intelligibilità delle questioni; difatti, se si rende oscura l'esposizione dei fatti di causa e, se le censure mosse alla sentenza gravata appaiono confuse, si incorre nella violazione delle prescrizioni di cui ai nn. 3 e 4 dell'art. 366 c.p.c., assistite da una sanzione testuale di inammissibilità.<sup>40</sup>

Di certo occorre un atteggiamento meno timido anche da parte della Suprema Corte e che spinga il legislatore a sanzionare, senza mezzi termini, sempre e comunque, l'inammissibilità di atti in ipotesi di esubero e confusioni espositive, decisamente intollerabili.

Anche perché la verità è sempre nell'essenzialità degli atti e la difesa, non amputata, sarebbe oggettivamente favorita da un'articolazione semplice e chiara.

Uno stile disadorno e spartano, sintetico, senza inutili fuorvianti sbavature, ha la naturale funzione, peraltro, di carattere pubblico, (in quanto scritto processuale), di mettere a nudo la verità in modo estremamente ed inequivocabilmente contenutistico e sostanzialistico.

È l'indispensabile che racconta il vero contenuto di un atto processuale.

L'indispensabile (il necessario, il nodale) non solo non distrae, ma argina qualsiasi errore di impostazione, creando una utile ed auspicabile accelerazione di tempi per la primaria attività giustiziale che configura uno Stato di diritto sotto il profilo imprescindibile dell'effettività.

E questa essenzialità tende a scemare soprattutto nei giudizi di secondo grado, quando i difensori cercano di dire tanto, tutto, di più.

Inutilmente.<sup>41</sup>

<sup>38</sup> Approvato con il Decreto Legislativo n. 104/110.

<sup>39</sup> In Italia, negli ultimi anni, sono stati registrati notevoli sforzi innovativi, anche con il Protocollo Cassazione/CNF del 17.12.15, che indica i limiti dimensionali degli atti difensivi davanti alla Suprema Corte, ma che tuttavia non prevede l'inammissibilità o l'improcedibilità del ricorso, ove tali limiti vengano superati.

<sup>41</sup> La forma è più che fondamentale per dare vita e significato alla sostanza; essa mette ordine, aggiusta, ordina; consente di organizzare il pensiero e di avere uno stile. Lo stile è in origine proprio la scrittura, il graffio sottile che *lo stilus* romano imprimeva sulla tavoletta di cera. "Per esteso è diventato, nei secoli, il segno della persona, di ogni

Ergo, la Corte di Appello ed il Consiglio di Stato, non sono solo giudici di motivi e di censure, ma hanno un compito ancora più arduo.

Devono valutare la ridondanza e l'inutilità degli scritti.

Devono verificarne genericità e vaghezze.

Devono aggredire atti oscuri e criptici.

Con l'applicazione della sanzione dell'inammissibilità.

Resta il fatto che, in ogni caso, anche le sentenze (come gli altri atti giustiziali) vanno improntate a chiarezza e sintesi.

E nulla osta ad un avvicinamento del processo amministrativo, sotto molti aspetti più fresco e moderno, al processo civile, quantomeno sotto il profilo della redazione del provvedimento paradigmatico dell'organo giudiziario qual è la sentenza.

L'art. 74 c.p.a. deve incidere sull'art. 132 c.p.c. sempre di più, per ottenere una sentenza veloce, breve, concisa, che non mortifichi, per questo, la motivazione articolata in modo assolutamente esaustivo, ma che consenta la formulazione di un provvedimento più snello per una risposta più rapida.

Bisognerebbe anche non infarcire le motivazioni con numerosi precedenti e riferimenti giurisprudenziali, a sfoggio, *non si sa*, di quale ottimale approccio.

Il cittadino ha bisogno di una risposta semplice, non di una risposta pregna.

Ed il cittadino è il primo lettore della sentenza, perché non va dimenticato che la giustizia è "amministrata in nome del popolo".

**ABSTRACT.** - La Corte di Appello e il Consiglio di Stato, da Giudici di impugnazione su motivi e su censure a Giudici di chiarezza e sintesi, filtri di ammissibilità di atti verbosamente gravosi, redatti oltre limiti dimensionali. La nuova affermazione del principio secondo cui la forma è sostanza e la sostanza forma trova la sua massima espressione innanzi ai Giudici di secondo grado. Dal diritto pretorio che sanziona con l'inammissibilità gli atti obesi ed oscuri, alla necessità della previsione di una norma al fine di evitare pronunce contrastanti e garantire certezza del diritto.

The Court of Appeal and the Council of State, by Judges on appeal on grounds and on complaints to Judges for clarity and synthesis, filters of admissibility of verbose-heavy documents, drawn up beyond dimensional limits. The new affirmation of the principle according to which form is substance and form substance finds its highest expression before the judges of the second degree. From the praetorian law which sanctions obese and obscure acts with inadmissibility, to the necessity of the provision of a norm in order to avoid conflicting rulings and to guarantee legal certainty

---

persona, il suo taglio di pensiero e di sguardo, il suo passo nel mondo." M. SERRA, *la Sinistra ed altre parole strane*, Milano, 2017, 30,31. La forma semplice di uno scritto disadorno e nodale è l'essenza per raggiungere la sostanza del fatto e, quindi, la più che palpabile verità.