



News n. 29 del 3 aprile 2025
a cura dell'Ufficio del massimario

L'Adunanza plenaria chiarisce la natura della previsione, come modificata dalla legge finanziaria 2025, che disciplina le conseguenze del superamento dei limiti dimensionali degli atti processuali ed il relativo ambito di applicazione.

Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 13 marzo 2025, n. 3 – Pres. Maruotti, Est. Maggio

Giustizia amministrativa – Adunanza plenaria – Dovere di sinteticità – Violazione – Conseguenze – Nuova disciplina – Natura processuale – Applicazione ai giudizi in corso

La disposizione contenuta nell'articolo 13-ter, comma 5, delle norme di attuazione del codice del processo amministrativo, sostituita dalla legge 30 dicembre 2024, n. 207, entrata in vigore il 1° gennaio 2025, nel prevedere che nel caso di superamento dei limiti dimensionali per gli atti processuali, in assenza di preventiva autorizzazione, la parte può essere tenuta al pagamento di una somma commisurata al contributo unificato, ha natura processuale e, pertanto, in assenza di un'apposita disciplina transitoria, si applica anche ai ricorsi depositati antecedentemente al primo gennaio 2025. (1)

(1) I. – Con la decisione in rassegna, l'Adunanza plenaria, su deferimento della sez. III del Consiglio di Stato (ordinanza 17 gennaio 2025, n. 352) oggetto della News UM n. 7 del 30 gennaio 2025 alla quale si rinvia per la ricostruzione dei diversi orientamenti giurisprudenziali sulle conseguenze della violazione del principio di sinteticità), fornisce l'interpretazione della nuova previsione contenuta nell'art. 13-ter, comma 5, delle norme di attuazione del codice del processo amministrativo in tema di violazione di limiti dimensionali degli atti processuali, alla luce della modifica apportata dall'art. 1, comma 813, della legge n. 207 del 2024.

In particolare, nell'ambito di un giudizio pendente innanzi al Consiglio di Stato, la parte appellata eccepiva l'inammissibilità del gravame in quanto i motivi di impugnazione risultavano interamente ricompresi nella parte del ricorso che, superando senza preventiva autorizzazione il limite dimensionale di cui all'articolo 3, comma 1, lettera a), del decreto del Presidente del Consiglio di Stato 22 dicembre 2016, n. 167, non avrebbe dovuto essere esaminata, ostandovi quanto disposto dall'articolo 13-ter, comma 5, dell'allegato 2 al codice del processo amministrativo, nella formulazione vigente *ratione temporis* («Il giudice è tenuto

a esaminare tutte le questioni trattate nelle pagine rientranti nei suddetti limiti. L'omesso esame delle questioni contenute nelle pagine successive al limite massimo non è motivo di impugnazione»).

Il 1° gennaio 2025 entrava in vigore l'articolo 1, comma 813, della legge n. 207 del 2024 (legge finanziaria 2025) che sostituiva il comma 5 dell'articolo 13-ter, disponendo quanto segue: *«Indipendentemente dall'esito del giudizio, la parte che in qualsiasi atto del processo superi, senza avere ottenuto una preventiva autorizzazione, i limiti dimensionali stabiliti ai sensi del presente articolo può essere tenuta al pagamento di una somma complessiva per l'intero grado del giudizio fino al doppio del contributo unificato previsto in relazione all'oggetto del giudizio medesimo e, ove occorra, in aggiunta al contributo già versato».* La novella ha, inoltre, introdotto i commi 5-bis (*«Il giudice, con la decisione che definisce il giudizio, determina l'importo di cui al comma 5 tenendo conto dell'entità del superamento dei limiti dimensionali stabiliti ai sensi del presente articolo nonché della complessità ovvero della dimensione degli atti impugnati o della sentenza impugnata»*) e 5-ter (*«Si applica l'articolo 15»*).

Con ordinanza del Consiglio di Stato, sez. III, 17 gennaio 2025, n. 352 venivano rimessi alla Adunanza plenaria i seguenti quesiti:

- «i) se la previsione di cui all'art. 13-ter, comma 5, disp. att. c.p.a. vada intesa nel senso di stabilire un vero e proprio dovere del giudice di non esaminare le parti degli atti processuali eccedenti i limiti dimensionali, senza alcun margine di discrezionalità;*
- ii) in caso di risposta negativa al precedente quesito, quali siano le conseguenze che il giudice deve o può ricavare dalla violazione dei suddetti limiti dimensionali;*
- iii) se le modifiche introdotte al citato art. 13-ter, comma 5, disp. att. c.p.a. dalla legge 30 dicembre 2024, n. 205, si applichino anche ai giudizi in corso alla data della loro entrata in vigore ovvero soltanto ai ricorsi proposti dopo tale data».*

II. – Questo il percorso della motivazione della sentenza in rassegna:

- a) prima della entrata in vigore della novella, l'art. 13-ter dell'allegato 2 al codice del processo amministrativo disponeva:
 - a1) al comma 1 che *«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»* (si veda il decreto del Presidente del Consiglio di Stato 22 dicembre 2016, n. 167);
 - a2) al comma 3, che con il menzionato decreto sono stabiliti *«i casi per i quali, per specifiche ragioni, può essere consentito superare i relativi limiti»;*
 - a3) al comma 5, che *«Il giudice è tenuto a esaminare tutte le questioni trattate nelle pagine rientranti nei suddetti limiti. L'omesso esame delle questioni contenute nelle pagine successive al limite massimo non è motivo di impugnazione»;*
- b) la formulazione introdotta dalla legge n. 207 del 2024 prevede, viceversa, l'applicazione di una somma commisurata all'importo del contributo unificato in caso di violazione dei limiti dimensionali degli scritti difensivi senza preventiva autorizzazione;
- c) occorre esaminare previamente la questione relativa all'applicazione temporale del comma 5 dell'art. 13-ter, entrata in vigore il 1° gennaio 2025, anche per i ricorsi depositati in precedenza (ultimo quesito posto dalla sezione remittente) in quanto, aderendo alla tesi favorevole, diventerebbero irrilevanti i primi due quesiti;

- d) l'articolo 1, comma 813, della legge n. 207 del 2024 che sostituisce il comma 5 dell'articolo 13-ter dell'allegato 2 al codice del processo amministrativo ha natura processuale, attribuita al giudice di un potere valutativo in ordine all'incidenza del superamento, non autorizzato, dei limiti dimensionali degli atti processuali, sul celere e spedito andamento del giudizio;
- e) tale natura, infatti, si ricava dall'*incipit* della previsione, secondo cui, le modifiche apportate al citato art. 13-ter, comma 5, rispondono «*Al fine di consentire lo spedito svolgimento del giudizio*»;
- f) in riferimento al testo originario dell'art. 13-ter, comma 5, il Consiglio di Stato (sez. II, 17 settembre 2024, n. 7614; sez. VII, 4 aprile 2024, n. 3079; sez. V, 22 settembre 2023, n. 8487 in *Foro it.*, 2023, III, 549; sez. IV, 13 ottobre 2023, n. 8928) ha affermato che «*il superamento dei limiti dimensionali è questione di rito afferente all'ordine pubblico processuale, stabilito in funzione dell'interesse pubblico all'ordinato, efficiente e celere svolgimento dei giudizi*»;
- g) la nuova formulazione della norma, nel prevedere la condanna al pagamento di una somma commisurata al contributo unificato in caso di superamento dei limiti dimensionali, ha inteso bilanciare due contrapposti interessi, quello del privato ad esercitare nella maniera più ampia il proprio diritto di difesa e quello pubblico ad evitare negative incidenze sul "servizio giustizia" e alla piena attuazione del principio di ragionevole durata del processo fissato dall'art. 111 della Costituzione, richiamato dall'art. 2 del codice del processo amministrativo;
- h) la natura processuale del nuovo art. 13-ter, comma 5, comporta che, in assenza di un'apposita disciplina transitoria, esso si applica anche ai ricorsi depositati antecedentemente al 1° gennaio 2025;
- i) difatti, rileva il principio *tempus regit actum*, per il quale gli atti del processo ancora da compiere sono soggetti alle disposizioni vigenti al momento in cui sono adottati, indipendentemente dal momento in cui il giudizio a cui si riferiscono è stato instaurato (Corte costituzionale, 4 aprile 1990, n. 155; Cons. Stato, sez. VI, 5 marzo 2013, n. 1295);
- j) l'art. 13-ter, comma 5, sia nella formulazione originaria, sia in quella novellata non contiene regole per la redazione di atti processuali delle parti ma definisce i poteri del giudice per i casi di superamento di limiti dimensionali, in assenza di preventiva autorizzazione;
- k) la novella trova applicazione anche al giudizio in corso che non è stato definito dalla sezione remittente, ma prosegue secondo lo *ius superveniens*;
- l) in conclusione, l'Adunanza plenaria ha enunciato il principio di diritto di cui in massima ed ha conseguentemente ritenuto irrilevanti gli altri due quesiti sollevati con l'ordinanza di deferimento.

III. – Per ulteriori approfondimenti, oltre agli ampi riferimenti contenuti nella News UM n. 7 del 30 gennaio 2025, si segnala quanto segue:

- m) in giurisprudenza:
 - m1) sul principio *tempus regit actum*, per il quale gli atti del processo ancora da compiere sono soggetti alle disposizioni vigenti al momento in cui sono adottati, indipendentemente dal momento in cui il giudizio a cui si riferiscono è stato instaurato, si veda la sentenza della Corte costituzionale,

4 aprile 1990, n. 155, in *Foro it.*, 1990, I, 3072, secondo cui il principio dell'immediata applicazione della sopravvenuta legge processuale si applica (ove manchi una disciplina transitoria) soltanto agli atti processuali successivi all'entrata in vigore della legge stessa: questa non retroagisce, invece, su quelli anteriormente compiuti, i quali sono regolati dalla legge sotto il cui imperio sono stati posti in essere;

m2) tra le prime applicazioni del nuovo art. 13-ter, comma 5, dell'allegato 2 al codice del processo amministrativo, si segnala: i) T.a.r. per il Veneto, sez. III, ordinanza 23 gennaio 2025, n. 19 con cui è stata riservata al merito la valutazione circa le conseguenze del superamento dei limiti dimensionali, tenuto conto della formulazione dell'art. 13-ter che rimette alla "decisione che definisce il giudizio" la determinazione della sanzione in caso di superamento dei limiti dimensionali; ii) T.a.r. per la Sicilia, sez. I, decreto 11 marzo 2025, n. 90 secondo cui la novella legislativa rende irrilevante nella fase *ante causam* l'autorizzazione al superamento dei limiti dimensionali, poiché la sanzione della inutilizzabilità della parte eccedente è stata sostituita con una sanzione pecuniaria la cui determinazione è riservata al collegio con la decisione che definisce il giudizio ai sensi dell'art. 13-ter, comma 5 bis, dell'allegato 2 al codice del processo amministrativo;

m3) sull'applicabilità, anche al ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, del principio di sinteticità di cui all'art. 3, comma 2, e all'art. 13-ter dell'allegato 2 al codice del processo amministrativo nella formulazione vigente *ratione temporis*, si veda: Cons. Stato, sez. I, parere 22 gennaio 2024, n. 50;

m4) sulla rilevanza d'ufficio del superamento dei limiti dimensionali, si veda: Cons. Stato, sez. V, 22 settembre 2023, n. 8487;

n) in dottrina:

n1) sull'applicabilità anche al ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, della disposizione contenuta nell'art. 13-ter dell'allegato 2 al codice del processo amministrativo, si veda: DAPAS e VIOLA, *Il principio di sinteticità conquista anche il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica?* (in *Urbanistica e appalti*, 2024, 359) secondo cui la disciplina dei limiti dimensionali degli atti processuali di parte contenuta nel decreto del Presidente del Consiglio di Stato 22 dicembre 2016, n. 167 riguarda solo il ricorso giurisdizionale e non anche il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica al quale, pertanto, l'art. 13-ter non potrebbe essere applicato.