



**News n. 7 del 30 gennaio 2025
a cura dell'Ufficio del massimario**

La Plenaria è stata investita dell'interpretazione dell'art. 13-ter, comma 5, disp. att. c.p.a. in tema di limiti dimensionali degli atti di parte con riguardo, in particolare, alla doverosità o meno dell'attivazione del meccanismo ivi previsto, all'individuazione delle conseguenze processuali della violazione del principio di sinteticità (e, segnatamente, se da essa discenda l'inammissibilità del gravame), nonché al regime intertemporale delle modifiche introdotte a tale disposizione dalla l. n. 207 del 2024.

Consiglio di Stato, sezione III, ordinanza 17 gennaio 2025, n. 352 – Pres. Greco, Est. Pescatore

Giustizia amministrativa – Doveri di sinteticità – Violazione – Conseguenze – Nuova disciplina – Deferimento all'Adunanza plenaria

Sono deferite all'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato le seguenti questioni di diritto:

- 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. (1)*

(1) I. – Con l'ordinanza in rassegna la terza sezione del Consiglio di Stato ha formulato all'Adunanza plenaria i quesiti di cui in massima, diretti a chiarire l'interpretazione dell'art. 13-ter, comma 5, disp. att. c.p.a. in tema di limiti dimensionali degli atti di parte anche alla luce della recentissima novella apportata dalla l. n. 205 del 2024. In particolare, si chiede di stabilire se detta previsione normativa 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, ovvero riconosca a quest'ultimo una semplice facoltà in tal senso e, a cascata, quali siano le conseguenze che il giudice deve o può ricavare dalla violazione dei suddetti limiti dimensionali (e, segnatamente, se da ciò

discenda l'inammissibilità del gravame). Infine, la sezione pone una questione di diritto intertemporale relativa all'applicabilità o meno delle modifiche introdotte all'art. 13-ter, comma 5, disp. att. c.p.a. dalla citata l. n. 205 del 2024 ai giudizi già pendenti alla sua entrata in vigore.

II. – Il collegio, dopo aver analizzato la vicenda processuale sottesa ed aver rilevato, nel caso di specie, l'effettivo superamento dei limiti dimensionali art. 13-ter, comma 5, disp. att. c.p.a. per la redazione dell'atto di appello, ha osservato quanto segue:

a) occorre definire l'impatto di detto superamento sull'ammissibilità del mezzo di impugnazione e, quindi, considerare la sussistenza sul tema dell'interpretazione del citato articolo 13-ter, comma 5, disp. att. c.p.a. di orientamenti giurisprudenziali contrastanti; in generale va, peraltro, premesso che:

a1) nel processo amministrativo il principio di sinteticità e di chiarezza è codificato all'art. 3, comma 2 c.p.a. (*"Il giudice e le parti redigono gli atti in maniera chiara e sintetica, secondo quanto disposto dalle norme di attuazione"*), si estende quindi agli atti di parte e a quelli del giudice e, per quanto riguarda i primi, è conformato da requisiti e limiti formali e grafici disciplinati dall'art. 13-ter dell'allegato n. 2 attuato, con riferimento ai limiti dimensionali, con il decreto del Presidente del Consiglio di Stato - d.P.C.S. 22 dicembre 2016; detto decreto ha analiticamente stabilito i limiti dimensionali dei ricorsi e degli altri atti difensivi nel processo amministrativo, regolamentando anche modalità e competenze per la richiesta e la concessione dell'autorizzazione a superare il numero di pagine e caratteri consentiti;

a2) non è in discussione la rilevanza generale del principio di sinteticità, frammento del più complesso mosaico del giusto processo di ragionevole durata e figlio di una consolidata considerazione della giurisdizione come risorsa scarsa *"a disposizione della collettività, che proprio per tale ragione deve essere impiegata in maniera razionale, sì da preservare la possibilità di consentirne l'utilizzo anche alle parti nelle altre cause pendenti e agli utenti che in futuro indirizzeranno le loro controversie alla cognizione del giudice statale"* (Cons. Stato, Ad. plen., 27 aprile 2015, n. 5, in *Foro it.*, 2015, III, 265, con nota di TRAVI; 25 febbraio 2014, n. 9, in *Foro it.*, 2014, III, 429, con nota di SIGISMONDI; Cass. civ., sez. un., 20 ottobre 2016 n. 21260, in *Foro it.*, 2017, I, 966, con nota di POLI, TRAVI, AULETTA; 12 dicembre 2014, nn. 26242 e 26243, in *Foro it.*, 2015, I, 862, con nota di PARDOLESI R., PALMIERI A., PROTO PISANI, ADORNO M., DI CIOMMO, PAGLIANTINI, MENCHINI);

a3) è invece controversa - almeno nel contesto del processo amministrativo - la conseguenza della violazione del principio di sinteticità, poiché nessuna norma di rango primario prevede esplicitamente che essa possa dar luogo alla inammissibilità *in parte qua* della domanda; in particolare, le uniche conseguenze codificate si individuano all'art. 26 c.p.a., in punto di condanna alle spese di lite, ove si 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''; e all'art. 13-ter, comma 5, disp. att. c.p.a., laddove si prevede che "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";

b) in siffatto quadro normativo si sono formati distinti orientamenti sulla questione delle conseguenze della violazione del principio di sinteticità; in particolare giova evidenziare che:

b1) l'indirizzo prevalente, pur dando atto di un certo margine di incertezza nella formulazione letterale della disposizione, non dubita che la previsione di cui all'art. 13-ter, comma 5, disp. att. c.p.a. stabilisca un vero e proprio dovere del giudice di non esaminare le parti degli atti processuali eccedenti i limiti, senza alcun margine di discrezionalità ovvero di scelta se farlo o meno, essendo la disposizione attuazione del fondamentale principio di sinteticità di cui all'articolo 3, comma 2, c.p.a. (questo sì formulato in modo cogente) (cfr. Cons. Stato, sez. V, 26 giugno 2024, n. 5628; sez. I, parere 22 gennaio 2024, n. 50; sez. IV, 13 ottobre 2023, n. 8928, in Foro it., rep. 2024, Giustizia amministrativa, nonchè in Foro amm., 2023, 1302 (m); sez. V, 22 settembre 2023, n. 8487, in Foro it., 2023, III, 549; C.g.a., sez. giur., 22 maggio 2023, n. 350; 4 aprile 2023, n. 104);

b2) secondo altro, minoritario, indirizzo in realtà la norma consente al giudice di decidere se esaminare o meno le parti eccedenti i limiti, in ragione — se del caso — della rilevanza e delicatezza delle questioni trattate e degli interessi in campo, salva restando ovviamente la facoltà di trascurare i profili di inammissibilità poiché il ricorso è privo di fondamento nel merito (cfr. Cons. Stato, sez. II, 17 febbraio 2021, n. 1450), ovvero di tenere conto del superamento dei limiti dimensionali sotto altri profili e quindi: i) ai fini dell'invito a riformulare le difese o a sintetizzare con memoria (cfr. Cons. Stato, sez. VI, ordinanza 13 aprile 2021, n. 3006, in Foro it., rep. 2021, Procedimento civile, n. 153; C.g.a., sez. giur., ordinanza 30 novembre 2016 n. 444; ordinanza 20 novembre 2015 n. 657; ordinanza 15 settembre 2014, n. 536, in Foro it., 2014, III, 631); ii) ai fini della concessione alla controparte della possibilità di replicare sulla parte eccedente (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 13 aprile 2021, n. 3006, cit.); iii) ai fini della valutazione della violazione del dovere di sinteticità in sede di liquidazione delle spese processuali (cfr. C.g.a., ord. 15 settembre 2014, n. 536, cit.; Cons. Stato, sez. VI, 19 giugno 2017, n. 2969, in Foro it., 2017, Giustizia amministrativa, n. 303);

b3) un terzo filone giurisprudenziale - solo tangente rispetto alla tematica qui in rilievo - valorizza in modo spurio il superamento dei limiti dimensionali non già come autonoma ragione di inammissibilità delle censure o deduzioni difensive eccedenti il suddetto limite quantitativo, ma solo nella misura in cui esso concorra a determinare una più generale violazione dei principi di chiarezza e specificità dei motivi (di ricorso e di appello), quale si riscontra nelle ipotesi in cui la prolissità e l'estrema lunghezza delle difese rendano non comprensibili e non confinabili il *petitum* e la *causa petendi* dell'atto, in contrasto con gli artt. 40, comma 1, lett.

d), e 101, comma 1, c.p.a. (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 7 novembre 2016, n. 4636, in *Foro it.*, 2017, III, 60 (m), con nota di BONA, PARDOLESI, nonché in *Giornale dir. amm.*, 2017, 237 (m), con nota di CASSATELLA; in termini Cons. Stato, sez. IV, 25 gennaio 2017, n. 295, che richiama al suo interno quali precedente conformi Cons. Stato, sez. V, 31 marzo 2016, n. 1268, in *Foro it.*, rep. 2016, *Giustizia amministrativa*, n. 397; sez. III, 21 marzo 2016, n. 1120; sez. VI, 4 gennaio 2016, n. 8, in *Foro it.*, rep. 2016, *Giustizia amministrativa*, n. 396 nonché in *Foro amm.*, 2016, 56 (m); sez. V, 2 dicembre 2015, n. 5459; sez. V, 30 novembre 2015, n. 5400, in *Foro it.*, rep. 2016, *Giustizia amministrativa*, n. 491 nonché in *Foro amm.*, 2015, 2791; sez. IV, 6 agosto 2013, n. 4153, in *Foro it.*, rep. 2013, *Giustizia amministrativa*, n. 1344 nonché in *Foro amm.-Cons. Stato*, 2013, 1987 (m); più di recente, Cons. Stato, sez. IV, 9 gennaio 2023, n. 280; sez. IV, 25 gennaio 2023, n. 843, con ampi rimandi giurisprudenziali);

c) la sezione deferente si è, in particolare, di recente espressa in senso adesivo al secondo degli illustrati orientamenti (*sub b2*) con la sentenza, 11 ottobre 2024, n. 8171, e ritiene di confermare detto orientamento, richiamando in suo sostegno i seguenti argomenti:

c1) sul piano testuale, rileva considerare che la disposizione di attuazione non ha espressamente sanzionato come inammissibili quelle prolissità che comportino il superamento dei canoni dimensionali consentiti, ma si è limitata a prevedere che il giudice esamini tutte le questioni trattate nei caratteri rientranti nei margini permessi, autorizzandolo a nulla disporre in ordine alle questioni contenute nelle parti *extra limina*, senza che tale omissione, ma essa soltanto, possa costituire motivo di appello; delle deduzioni sovrabbondanti non si dice dunque che siano inammissibili o inutilizzabili, ma solo che il loro omesso esame non costituisce motivo di eventuale appello, il che sembra rendere facoltativa la decisione sulle censure eccedenti e rimettere al giudice una valutazione ponderata sulle esigenze di accelerazione del giudizio, proporzionate alle circostanze del caso; del resto, l'omessa pronuncia sulla parte eccedente, costituendo eccezione alla regola generale secondo cui il giudice è obbligato a pronunciarsi sull'intera domanda, dovrebbe essere statuita esplicitamente mentre nella disposizione in esame non lo è; la base di riferimento testuale dalla quale origina il problema interpretativo evoca dunque il più generale tema dei limiti entro i quali l'interpretazione data dalla giurisprudenza ai principi di sinteticità e di chiarezza, nonché a quelli del giusto processo e della leale collaborazione tra le parti e il giudice, può farne creativamente conseguire sanzioni processuali non espressamente previste ma direttamente incidenti sul diritto di difesa;

c2) sempre sul piano testuale, si osserva che l'art. 3, comma 2, c.p.a. contiene l'endiadi "sintesi e chiarezza" i cui due termini non coincidono necessariamente, ben potendo redigersi un atto che, magari proprio perché eccessivamente sintetico, può risultare non perspicuo o univoco, tale quindi da stimolare una lunga contro difesa o un'impugnazione altrimenti evitabili: da qui l'importanza del termine "chiarezza", che svolge l'importantissima funzione di completare l'obbligo di concisione degli atti

(potendosi istituire tra i due concetti un rapporto di “mezzo al fine”, dove la “concisione” è il *medium* che serve alla “chiarezza”) e che induce a ritenere che l’ultimo e più competente organo deputato alla valutazione della proporzione argomentativa e quantitativa dell’atto sia proprio il giudice della domanda nella sua pienezza, solo egli, nella dimensione del singolo processo, potendo esprimere una ponderazione compiuta sul punto - che tenga conto della tipologia di causa, della qualità e rilevanza delle questioni affrontate, del concreto svolgimento del giudizio - quale non è formulabile con la medesima latitudine di prospettiva in sede di autorizzazione *ex ante* al superamento dei limiti dimensionali (artt. 5 e 6 del d.P.C.S. 22 dicembre 2016);

c3) sul piano della coerenza ordinamentale, rileva poi la diversa opzione seguita per il processo civile dall’articolo 46 disp. att. c.p.c. (“*Il mancato rispetto delle specifiche tecniche sulla forma e sullo schema informatico e dei criteri e limiti di redazione dell’atto non comporta invalidità, ma può essere valutato dal giudice ai fini della decisione sulle spese del processo*”), in coerenza con il criterio di delega contenuto nell’articolo 1, comma 17, lettera e), della legge delega 26 novembre 2021, n. 206, che dispone di “*prevedere il divieto di sanzioni sulla validità degli atti per il mancato rispetto delle specifiche tecniche sulla forma, sui limiti e sullo schema informatico dell’atto, quando questo ha comunque raggiunto lo scopo, e che della violazione delle specifiche tecniche, o dei criteri e limiti redazionali, si possa tener conto nella disciplina delle spese*”;

c4) sul piano costituzionale, è opportuno evidenziare il possibile contrasto con gli articoli 3 e 24 della Costituzione e con l’articolo 6 CEDU - sotto il profilo del rispetto del diritto di difesa e del principio di ragionevolezza nell’individuazione della sanzione processuale rispetto alla violazione commessa - della soluzione interpretativa che, predicando un automatismo “escludente” delle parti eccedenti i limiti, precluda il potere del giudice di verificare in concreto se la violazione dei limiti dimensionali comporti effettivamente elusione del principio di sinteticità, al di là del dato formale della mancata richiesta di autorizzazione; sul punto si rammenta che la Corte costituzionale in altre situazioni ha dichiarato che le norme — tali in quanto dettate dal legislatore, e non poste dalla giurisprudenza mediante una interpretazione creativa — che determinano cause di inammissibilità degli atti introduttivi dei giudizi non devono frapporre ostacoli all’esercizio del diritto di difesa non giustificati dal preminente interesse pubblico ad uno svolgimento del processo adeguato alla funzione ad esso assegnata (cfr. Corte cost., 18 marzo 2004, n. 98, in *Foro it.*, 2005, I, 3285), richiamando in altra occasione “*alla esigenza di non contrastare la realizzazione della giustizia senza ragioni di seria importanza, ed a criteri di equa razionalità nella valutazione di profili di forma*” (Corte cost., 6 dicembre 2002, n. 520, in *Foro it.*, 2003, I, 1, con nota di ANNECCHINO, in *Giur. it.*, 2003, 595, nonché in *Cons. Stato*, 2002, II, 1933);

c5) sul piano dell’opportunità e tenuto conto dell’ulteriore e già segnalata statuizione contenuta nel medesimo articolo 13-ter, comma 5, secondo cui “L’omesso esame delle questioni contenute nelle pagine successive al limite

massimo non è motivo di impugnazione”, sussiste poi la possibilità che la questione assuma rilevanza sub specie di diniego di esercizio della giurisdizione, finendo per esporre al sindacato ex art. 111, comma ottavo, Cost., le decisioni assunte in rigida e restrittiva applicazione dell’articolo 13-ter, comma 5; a quanto consta, il solo orientamento applicativo che, sottoposto al suddetto vaglio ex art. 111 Cost., si è sottratto a rilievi è quello sopra richiamato sub c), in cui l’inammissibilità del ricorso consegue tuttavia non già alla violazione ex se del limite dimensionale e del dovere di sinteticità, ma al difetto di specificità dei motivi di impugnazione ex artt. 40, comma 1, lett. d), e 101, comma 1, c.p.a. (Cass. civ., sez. un., 17 gennaio 2017, n. 964, in *Foro it.*, 2017, I, 509);

c6) infine, sul piano della razionalità del complessivo quadro regolativo, il fatto che l’anzidetto regime autorizzatorio non sia previsto da una norma di legge ma da un decreto del Presidente del Consiglio di Stato potrebbe indurre a dubitare della costituzionalità dell’art. 13-ter, comma 5, nella misura in cui esso facoltizza il giudice a non pronunciarsi su parte della domanda in ragione della mancanza di autorizzazione e, comunque, sulla base di criteri dettati da una norma interna alla giustizia amministrativa (qual è la norma fissata dal d.P.C.S.), priva della qualità di fonte del diritto in senso proprio eppure incidente su diritti delle parti costituzionalmente rilevanti in una materia coperta da riserva assoluta di legge;

d) vi è, peraltro, da dare conto della recente modifica dell’art. 13 ter, comma 5, delle norme di attuazione al codice del processo amministrativo (d.lgs. n. 104/2010) introdotta dalla legge finanziaria 2025 (30 dicembre 2024, n. 207), pubblicata in Gazzetta Ufficiale lo scorso 31 dicembre ed entrata in vigore il 1° gennaio 2025, ai sensi della quale, in caso di superamento dei limiti dimensionali per gli atti processuali, è ora prevista la sola possibilità di irrogare una sanzione corrispondente all’aumento del contributo unificato previsto (“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”); l’incidenza della novella va, in particolare, esaminata nella prospettiva della seguente alternativa:

d1) se si considera l’art. 13 ter come disposizione regolatoria del potere decisorio del giudice (in linea con la tesi riepilogata sub 9.4 b), il suo nuovo disposto, in applicazione del principio *tempus regit actum*, non può che essere destinato ad assumere rilevanza nella fase di prosecuzione e successiva definizione del presente giudizio innanzi alla Adunanza plenaria, essendo questa una fase di svolgimento a tutti gli effetti della *potestas iudicandi*;

d2) ad altro esito si dovrebbe invece giungere se si ritenesse oramai cristallizzato l’effetto regolatorio della precedente versione dell’art. 13 ter, ovvero se: i) si accedesse (in linea con la tesi riepilogata sub 9.4 a) alla lettura della norma come recante un requisito o una condizione di ammissibilità

della domanda, tale per cui il contenuto dell'atto è leggibile e scrutinabile solo ove ristretto entro un certo limite quantitativo (dove la declaratoria di inammissibilità della parte eccedente o del ricorso *tout court*, che si adotta in applicazione di questa impostazione); *ii*) si concludesse, quindi, nel senso che l'effetto preclusivo della norma si è già consumato al momento della proposizione del ricorso nella vigenza della norma preclusiva oggi abrogata;

d3) ciò induce a sottoporre all'Adunanza plenaria un ulteriore quesito, sulla questione, a sua volta potenzialmente foriera di contrasti di giurisprudenza in ragione dei già differenziati orientamenti esistenti in materia, dell'immediata applicabilità o meno della novella introdotta dalla precitata legge n. 207/2024 ai giudizi in corso alla data della sua entrata in vigore.

III. – Per completezza si osserva quanto segue:

e) sulla questione procedurale della competenza ad autorizzare il superamento dei limiti dimensionali, ante iscrizione a ruolo, si rileva che, a mente del d.P.C.S. del 2016 essa è del Presidente del Consiglio di Stato o suo delegato; l'autorizzazione successiva a tale deposito può essere, invece, disposta esclusivamente dal collegio; in ogni caso occorre, anche a livello collegiale, estremo rigore e prudenza nel concedere autorizzazione superamento limiti (Cons. Stato, sez. IV, decreto 11 agosto 2022, n. 1598; sez. IV, decreto 9 luglio 2022, n. 1356);

f) sulla possibilità di una declaratoria di inammissibilità globale del ricorso che viola il dovere di sinteticità e chiarezza:

f1) nella giurisprudenza amministrativa:

- Cons. Stato, sez. IV, 9 gennaio 2023, n. 280 (che rinvia anche alla Corte europea dei diritti dell'uomo, sez. I, 28 ottobre 2021, *Succi*, in *Foro it.*, 2022, IV, 113 con nota di DAMIANI e DE MARZO, che ha riconosciuto la legittimità della sanzione dell'inammissibilità del ricorso per cassazione, a fronte della violazione dei doveri di specificità e sinteticità); in termini anche Cons. Stato, sez. IV, 6 aprile 2022, n. 2551;

- Cons. Stato, sez. IV, 20 luglio 2018, n. 4413, che ha chiarito che la sanzione dell'inammissibilità totale del gravame può scattare anche se il superamento dei limiti è stato ritualmente autorizzato;

- Cons. Stato, sez. V, 12 giugno 2017 n. 2852, in *Foro it.*, rep. 2017, *Giustizia amministrativa*, n. 313 nonché in *Foro amm.*, 2017, 1273 (m) che ha ammesso il cumulo della declaratoria di inammissibilità con l'applicazione della sanzione per violazione del canone della sinteticità ex art. 26 comma 2 c.p.a.;

- Cons. Stato, sez. IV, 7 novembre 2016, n. 4636 (in *Foro it.*, 2017, III, 60, con riguardo ad una fattispecie antecedente alla introduzione dell'art. 13-ter, comma 5, disp. att. c.p.a.) che ha dichiarato inammissibile un appello per violazione dell'obbligo di specificità dei motivi, dimostrato dalla eccessiva lunghezza del ricorso;

f2) nella giurisprudenza civile Cass. civ., sez. II, 3 settembre 2021, n. 23873 in *Foro it.*, 2022, I, 1100 con nota di EREMITA, che dà conto dell'indirizzo prevalente che reputa inammissibile il ricorso per cassazione eccessivamente prolisso;

- g) sulla impossibilità di configurare una violazione del principio costituzionale della riserva assoluta di legge in materia processuale (art. 111 Cost.), nel caso di rinvio, da parte del codice del processo amministrativo, a decreti del Presidente del Consiglio di Stato per la individuazione della disciplina di dettaglio, v. Cons. Stato, Ad. plen., ordinanza 12 aprile 2024 n. 5 (oggetto della News UM n. 40 del 29 aprile 2024 nonché in *Foro it.*, 2024, III, 194 cui si rinvia per ogni riferimento di dottrina e giurisprudenza);
- h) in dottrina, sul principio di sinteticità nel processo amministrativo e sulle conseguenze della sua violazione si vedano:
- h1) G. PAOLO CIRILLO, *Dovere di motivazione e sinteticità degli atti*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da G. Santaniello, vol. 42, *Il nuovo diritto processuale amministrativo*, a cura di G. PAOLO CIRILLO, Padova, 2014, 33;
 - h2) COMMANDATORE, *Sinteticità e giusto processo: il decalogo del Consiglio di Giustizia Amministrativa*, in www.lexitalia.it;
 - h3) COMMANDATORE, *Sinteticità e chiarezza degli atti processuali nel giusto processo*, in *Giur. it.*, 2015, p. 853
 - h4) S. DE FELICE – M. GERARDO, *Diritto amministrativo*, Vol. 3, *Giustizia amministrativa*, Torino, 2024, 116, che concludono nel senso della inutilizzabilità delle pagine eccedenti il limite massimo;
 - h5) C. VOLPE, *Dovere di motivazione della sentenza e sinteticità degli atti delle parti processuali*, in *Giustamm.*, 3, 2015;
- i) sulla novella dell'art. 13-ter, comma 5, disp. att. c.p.a., sul regime intertemporale e sulla sua natura giuridica:
- i1) utile può essere il parallelo con l'istituto di cui all'art. 26, comma 2, c.p.a. e alla riconosciuta natura sanzionatoria di quest'ultimo come reazione ad un abuso del processo posto in essere da una delle parti (v. Corte cost., 6 giugno 2019, n. 139, in *Foro it.*, 2019, I, 2644; in termini Cons. Stato, sez. V, 11 giugno 2013 n. 3210, in *Foro it.*, rep. 2013, *Giustizia amministrativa*; Cons. Stato, sez. V, 26 marzo 2012, n. 1733, in *Foro it.*, rep. 2012, *Giustizia amministrativa*, n. 934, che escludono la possibilità di applicare la sanzione pecuniaria retroattivamente);
 - i2) parimenti utile può essere l'analogia con quanto disposto dal comma 1 dell'art. 35 d.lgs. n. 149 del 2022 con riguardo al regime intertemporale della c.d. riforma "Cartabia" laddove si stabilisce, in generale, con previsione quindi estesa anche alla sanzione processuale civile di cui all'art. 96, comma 4, c.p.c., che "*Le disposizioni del presente decreto, salvo che non sia diversamente disposto, hanno effetto a decorrere dal 28 febbraio 2023 e si applicano ai procedimenti instaurati successivamente a tale data. Ai procedimenti pendenti alla data del 28 febbraio 2023 si applicano le disposizioni anteriormente vigenti*";
 - i3) in dottrina R. DE NICTOLIS, *Codice del processo amministrativo*, Milano, 2025 in corso di pubblicazione secondo cui "La previsione è stata radicalmente modificata dalla l. n. 207/2024 con effetto dal 1.1.2025, nel senso che non è più prevista l'inutilizzabilità dell'atto nella parte eccedente i limiti dimensionali, ma solo una sanzione pecuniaria se i limiti dimensionali vengono superati senza autorizzazione. Il novellato art. 13-ter,

c. 5, disp. att. in una con i nuovi c. 5-bis e 5-ter, dispongono che 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. Il giudice, con la decisione che definisce il giudizio, determina tale importo 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. Per il gettito della sanzione si applica l'art. 15 delle disp. di attuazione del c.p.a. Nell'esegesi di tale previsione si può osservare anzitutto che non vi è una espressa qualificazione della somma dovuta come sanzione, ma tuttavia viene richiamato l'art. 15 disp. att. cp.a. che riguarda il gettito delle sanzioni pecuniarie. Vi è dunque un dato esegetico testuale, sia pure indiretto, per qualificare la "somma" come sanzione. Ricorrono inoltre i requisiti di una sanzione, posto che la somma è dovuta quale conseguenza della violazione della norma processuale che esige la preventiva autorizzazione per superare i limiti dimensionali imposti per la redazione degli atti processuali. Non si può invece ricostruire la "somma" come un incremento del contributo unificato, ossia in termini di corrispettivo per un servizio richiesto in termini più impegnativi, perché in tale prospettiva il gettito del contributo unificato avrebbe una diversa destinazione, vale a dire alle entrate generali dello Stato, laddove invece la destinazione del gettito è quella prevista dall'art. 15 disp. att. c.p.a. per le sanzioni pecuniarie processuali, ossia la destinazione specifica alle spese di funzionamento della giustizia, ivi comprese, per la giustizia amministrativa, quelle per l'incentivazione di progetti di smaltimento dell'arretrato. Va poi rilevato che il presupposto unico della sanzione è il superamento dei limiti dimensionali senza una preventiva autorizzazione; ciò significa che la sanzione può essere comminata anche quando la parte chieda, e ottenga, una autorizzazione c.d. postuma al superamento dei limiti. Inoltre, alla mancanza di preventiva autorizzazione devono equipararsi:

- il caso in cui la parte chieda l'autorizzazione preventiva, ma la stessa venga negata, e la parte, ciò nondimeno, superi i limiti dimensionali;
- il caso in cui la parte chieda l'autorizzazione preventiva e la stessa venga data per un dato limite dimensionale, ma la parte ecceda il limite autorizzato;
- il caso in cui sulla richiesta di autorizzazione preventiva si sia formato il silenzio assenso, che consente la deroga al limite dimensionale entro certe dimensioni, e la parte superi i limiti derivanti dall'autorizzazione tacita.

La previsione non si applica, invece, nel caso in cui l'autorizzazione preventiva venga chiesta e sull'istanza non si provveda, perché in tal caso si forma il silenzio assenso, purché l'atto si mantenga nei limiti dimensionali consentiti dall'autorizzazione tacita. Ciò posto, nella sanzione può incorrere

qualunque parte, in relazione a qualunque atto processuale, quindi non solo il ricorrente, ma anche la parte resistente o controinteressata o interveniente. La sanzione è commisurata al contributo unificato applicabile in base al rito e in base al grado di giudizio, e non può eccedere il doppio di tale contributo unificato, per ciascuna parte e per ciascun grado, indipendentemente dal numero di atti in cui ciascuna parte superi i limiti dimensionali nel grado. Esemplificando, se il ricorrente sfora i limiti dimensionali senza preventiva autorizzazione sia nel ricorso, che nella memoria e nella replica, resta assoggettato a una sanzione unica. Dato che la sanzione è prevista per ciascun grado di giudizio, se la medesima parte supera i limiti dimensionali senza preventiva autorizzazione sia in primo grado che in appello e, in ipotesi, nel giudizio di revocazione, è passibile di tre sanzioni. Il limite di una sanzione per grado si riferisce alla singola parte, quindi se più parti superano il limite dimensionale, tutte possono essere sanzionate. Come chiaramente recita la disposizione, la sanzione è comminata indipendentemente dall'esito della causa, quindi anche alla parte vittoriosa. La sanzione non è automatica, ma rimessa alla discrezionalità del giudice, come si evince dalla locuzione testuale che la parte "può essere tenuta". Non solo l'*an* della sanzione, ma anche la concreta commisurazione della sanzione entro il limite massimo, è demandata al giudice, che deve tener conto della misura del superamento dei limiti dimensionali e della complessità del caso. Il giudice terrà ovviamente conto anche del numero di superamenti dei limiti, comminando una sanzione più elevata alla parte che superi il limite dimensionale, senza autorizzazione, in relazione a più atti processuali nel medesimo grado. Il momento e l'atto in cui la sanzione è applicata sono la definizione del giudizio, da parte del giudice, e indipendentemente dal suo esito. Tale ampia formulazione implica che la sanzione può essere comminata solo con provvedimenti idonei a definire il giudizio, e non con provvedimenti non definitivi quali ordinanze cautelari o istruttorie, sentenze parziali o non definitive. Tuttavia, la sanzione può essere comminata con tutti i provvedimenti decisori, non solo le sentenze, ma anche i decreti decisori (di estinzione e improcedibilità), e quale che sia il contenuto del provvedimento decisorio, sia esso in merito o in rito. Anche una pronuncia di irricevibilità, inammissibilità, sopravvenuta carenza di interesse, cessazione della materia del contendere, può comminare la sanzione. 4 Quanto ai rimedi avverso il capo di decisione che commina la sanzione, devono ritenersi applicabili i rimedi previsti per la decisione in cui essa è contenuta, quindi l'appello, il ricorso per revocazione, l'opposizione al decreto di estinzione. Dato che sia l'*an* che la concreta misura della sanzione costituiscono esercizio di discrezionalità, il sindacato del giudice dell'impugnazione è limitato; potrà sindacarsi il difetto dei presupposti di fatto, ad es. il mancato superamento dei limiti dimensionali, o la sussistenza di una autorizzazione preventiva alla deroga, l'errore di calcolo nella commisurazione, o la manifesta irragionevolezza della comminazione o della misura. 5 Quanto all'ambito di applicazione di tale previsione *ratione temporis*, essa è entrata

in vigore il 1.1.2025 senza uno specifico regime transitorio. La disposizione sembra pertanto applicabile secondo il criterio *tempus regit actum*, e quindi sostituisce la previsione anteriore, a decorrere dal 1.1.2025, per tutti i giudizi in cui la causa passi in decisione dopo il 1.1.2025. Non si applica invece alle cause già passate in decisione fino al 31.12.2024, anche se la decisione venga pubblicata in una data successiva, perché ciò che rileva, nel processo decisionale, è la data in cui il collegio o il giudice monocratico assumono la causa in decisione e si tiene la camera di consiglio decisoria. Per passaggio in decisione si deve intendere il momento in cui si tiene l'udienza con le parti, sia essa udienza pubblica o camerale, e a verbale, dopo la eventuale discussione delle parti, la causa viene assunta in decisione. Quindi la previsione si applica alle cause in cui l'udienza, pubblica o camerale, si tenga a partire dal 1.1.2025. Pertanto, è irrilevante se dopo l'udienza, tenutasi entro il 31.12.2024, si tenga una camera di consiglio decisoria dopo il 31.12.2024. La previsione potrebbe applicarsi solo se, passata la causa in decisione entro il 31.12.2024, essa venga rimessa sul ruolo, con una nuova udienza pubblica o camerale. La questione del regime transitorio è stata rimessa all'esame della Plenaria, a cui è stato chiesto "se le modifiche introdotte al citato art. 13-ter, c. 5, disp. att. c.p.a. dalla l. 30.12. 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" [Cons. Stato, sez. III, 17 gennaio 2025 n. 352]. 6 Quanto al rapporto tra la nuova sanzione pecuniaria e altri possibili rimedi al ricorso prolioso, è da osservare che la previsione in commento si colloca in una disposizione di attuazione che non scardina altre regole processuali e segnatamente le regole sui doveri di chiarezza, sinteticità, specificità dei motivi. La sanzione è prevista solo per il superamento dei limiti dimensionali, ma non anche per la violazione del dovere di chiarezza. Ne consegue che la violazione del dovere di chiarezza resta autonomamente sanzionabile con la inammissibilità del ricorso, specie in caso di violazione del dovere di specificità dei motivi. Resta inoltre integro il potere del giudice di invito della parte alla sintesi, elaborato dalla giurisprudenza".