



CAMMINO DIRITTO

Rivista di informazione giuridica
<https://rivista.camminodiritto.it>



I MOTIVI INTRUSI NEL RICORSO AMMINISTRATIVO

Il D. Lgs. n. 104/2010 detta disposizioni puntuali in tema di contenuto del ricorso.

di **Valentina Zito**

IUS/09 - ISTITUZIONI DI DIRITTO PUBBLICO

Articolo divulgativo - ISSN 2421-7123

Direttore responsabile

Raffaele Giaquinto

Publicato, Venerdì 23 Dicembre 2016

Sommario: 1. Art. 40 cpa e il [{https/URL}](#)2. La composizione del ricorso amministrativo. – 3. I motivi intrusi e la giurisprudenza.

1. L'art. 40 del codice del processo amministrativo e il D. Lgs. n. 160/2012

Il Libro Secondo - Titolo I del D. Lgs. n. 104/2010 (cpa), dedicato al processo amministrativo di primo grado, con l'art. 40 disciplina un tema delicato e fondamentale, quale è il contenuto del ricorso.

L'articolo 40 cpa è stato protagonista di una recente modifica ad opera dell'art. 1 del D.Lgs.n.160 del 14 settembre 2012, volto ad indicare dettagliatamente quali sono i singoli contenuti che un ricorso deve obbligatoriamente contenere.

Prima della modifica l'articolo si enucleava in 4 punti, comprendenti gli elementi necessari di un ricorso (1).

Ciò che rileva in questa sede sono i c.d motivi di gravame, o anche detti c.d causa petendi.

Essi venivano previsti alla lett. c), in concomitanza con altri contenuti quali l'esposizione sommaria dei fatti, indicazione dei mezzi di prova e dei provvedimenti chiesti al giudice.

Il nuovo testo dell'articolo(2) in parola, sebbene simile nel contenuto, presenta dei caratteri di peculiarità rispetto alla precedente formulazione.

Gli elementi che erano riuniti nella lett. c), nella nuova disciplina si scindono in diversi punti.

In particolare si richiama l'attenzione alla lett. d) comma 1, che stabilisce “il ricorso deve contenere **distintamente** i motivi specifici su cui si fonda il ricorso”.

I motivi di gravame devono quindi essere inseriti nell'apposita sezione del ricorso ad essi dedicata, devono presentare carattere di specificità, articolati e dotati di chiarezza espositiva.

Non solo, se tali caratteristiche non vengono soddisfatte, il secondo comma del nuovo art. 40 cpa recita “I motivi proposti in violazione del comma 1, lett. d), **sono inammissibili**”.

2. La composizione del ricorso amministrativo.

Il ricorso amministrativo è un atto giudiziario dotato di un preciso schema redazionale.

I contenuti del ricorso sui quali si richiama l'attenzione sono: 1) esposizione sommaria dei fatti; 2) motivi di gravame.

All'esposizione del fatto è dedicata la parte del ricorso nella quale vengono sommariamente e sinteticamente esposti gli eventi, in correlazione logica, che hanno determinato la proposizione del ricorso stesso; I motivi di gravame sono da considerarsi lo "scheletro" del ricorso, in quanto essi sono i motivi di diritto che hanno determinato l'impugnazione dell'atto o del provvedimento. La causa petendi rappresenta infatti l'asse portante del ricorso, in virtù del quale viene formulato il petitum, cioè la richiesta che la parte intende sottoporre al vaglio del giudice competente. Una delle problematiche maggiori che può emergere durante la redazione di un ricorso, è la mancata divisione tra l'esposizione del fatto e della c.d causa petendi, ossia i motivi di gravame.

Il motivo dedotto in questi termini è inammissibile (art. 40 comma 2 cpa) e l'esito può ripercuotersi sull'intero procedimento generando danni di non poco conto: il giudice dinanzi a tale errore non esamina il merito della questione, limitandosi a rigettare il ricorso per un errore di "forma".

3. I motivi intrusi e l'orientamento giurisprudenziale.

Sono denominati c.d motivi intrusi quei motivi di gravame che vengono erroneamente esposti nella sezione dell'atto dedicata al fatto, in maniera generica, creando quindi una confusione tra motivi di diritto e la narrazione delle situazione fattuale.

L'orientamento maggioritario della giurisprudenza, sul punto, non lascia spazio all'interpretazione.

Il Consiglio di Stato, con la recentissima sentenza n. 4636, Sez. IV, del 07.11.2016 (3), si pronuncia in questi termini: "Con particolare riguardo alla stesura dei motivi, lo scopo delle disposizioni è quello di incentivare la redazione di ricorsi dal contenuto chiaro e di porre argine ad una prassi in cui i ricorsi, oltre ad essere poco sintetici non contengono una esatta suddivisione tra fatto e motivi, con il conseguente rischio che trovino ingresso i c.d motivi intrusi, ossia i motivi inseriti nelle parti del ricorso dedicate al fatto".

A supporto di questa pronuncia si riportano gli estremi di un' altra pronuncia del Consiglio di Stato n. 1268, Sez. V, del 31.03.2016, confermativa della pronuncia di primo grado del Tar Marche, Sez. I, n. 458/2015.

"La motivazione di una tal pretesa da parte del Legislatore ha il fine di incentivare la redazione di ricorsi che soddisfino la esigenze di chiarezza e schematicità, agevolando l'individuazione dei c.d motivi da parte del giudice che dovrà pronunciarsi in merito alla questione".

La sentenza n. 4636/2016 prosegue: "I motivi intrusi ingenerano il rischio della pronuncia di sentenze che non esaminano tutti i motivi per la difficoltà di individuarli in modo chiaro e univoco e, di conseguenza, incorrano nel rischio di revocazione".

Non poter valutare agevolmente e compiutamente tutti i motivi di doglianza che il ricorrente intende proporre all'esame del giudice e, successivamente, sottoporre a revocazione (ex. art. 106 cpa) la sentenza, significa che il giudice deve occuparsi nuovamente della medesima questione, causando un rallentamento che si ripercuote sull'intera organizzazione del sistema giudiziario, attualmente già in grave difficoltà.

La ratio che ha ispirato l'inammissibilità dei motivi intrusi si coglie anche citando due suoi corollari molto importanti per l'ordinamento italiano:

1) Il concetto di c.d economia processuale e di c.d giusto processo. Essi rappresentano la sintesi di ciò che il sistema giudiziario dovrebbe ambire ad essere: un apparato snello, atto ad accelerare e non ad ostacolare i procedimenti dinanzi ai giudici, in virtù di una maggior rapidità, anche a livello organizzativo, della giustizia.

Essendoci un errore a livello formale, come già esposto precedentemente, la giustizia non indaga neanche il merito della questione.

2) Al concetto di esercizio corretto del diritto di difesa. La difficoltà dei giudici di comprendere i ricorsi che si presentano con la schematicamente confusi, è percepita anche dal professionista che assisterà la parte resistente nel procedimento. Se il ricorrente non rende chiara ed agevole la comprensione dei motivi di doglianza, la parte resistente non può godere a pieno del diritto di difesa in quanto la comprensione del petitum non è immediata e la difesa può non risultare efficace.

Note

(1) Il nuovo testo dell'art. 40 cpa.

1. Il ricorso deve contenere distintamente: a) gli elementi identificativi del ricorrente, del suo difensore e delle parti nei cui confronti il ricorso è proposto; b) l'indicazione dell'oggetto della domanda, ivi compreso l'atto o il provvedimento eventualmente impugnato, e la data della sua notificazione, comunicazione o comunque della sua conoscenza; c) l'esposizione sommaria dei fatti; d) i motivi specifici su cui si fonda il ricorso; e) l'indicazione dei mezzi di prova; f) l'indicazione dei provvedimenti chiesti al giudice; g) la sottoscrizione del ricorrente, se esso sta in giudizio personalmente, oppure del difensore, con indicazione, in questo caso, della procura speciale. 2. I motivi proposti in violazione del comma 1, lettera d), sono inammissibili.

(2) Il vecchio testo dell'art. 40 cpa.

"1. Il ricorso deve contenere: a) gli elementi identificativi del ricorrente, del suo difensore e delle parti nei cui confronti il ricorso è proposto; b) l'indicazione dell'oggetto della domanda, ivi compreso l'atto o il provvedimento eventualmente impugnato, e la data della sua notificazione, comunicazione o comunque della sua conoscenza; c) l'esposizione sommaria dei fatti, i motivi specifici su cui si fonda il ricorso, l'indicazione dei mezzi di prova e dei provvedimenti chiesti al giudice; d) la sottoscrizione del ricorrente, se esso sta in giudizio personalmente, oppure del difensore, con indicazione, in questo caso, della procura speciale." è stato così sostituito dall'art. 1, D.Lgs. 14 settembre 2012, n. 160".

(3) Pubblicato in G.U in data 18 settembre 2012, n. 218.
