

# Il divieto di *revocatio revocationis* secondo il Consiglio di Stato: la differenza tra "è vietato" e "è severamente vietato"

**Autore:** Redazione

**In:** Diritto civile e commerciale

**di Jacopo Polinari**

Sommario

1. Il divieto di cui all'art. 403 cod. proc. civ.
2. Il divieto di *revocatio revocationis* nel codice del processo amministrativo e nella giurisprudenza amministrativa

Assolutezza e severità dei divieti: una sottigliezza tutta italiana

## 1. Il divieto di cui all'art. 403 cod. proc. civ.

L'art. 403 cod. proc. civ. esclude espressamente l'impugnabilità con revocazione della sentenza pronunciata in esito al giudizio di revocazione.

La *ratio* del divieto viene ricollegata al principio *restitutio restitutionis non datur*, ossia di consumazione delle impugnazioni, volto ad evitare che la definizione di una lite sia oggetto di ripetute contestazioni che impediscono la formazione di una statuizione idonea a concludere definitivamente la controversia<sup>[1]</sup>.

La portata del divieto deve ritenersi estesa anche alle sentenze rese in esito al giudizio di revocazione delle decisioni della Corte di Cassazione ai sensi dell'art. 391- *bis*, commi 4 e 5 e 391- *ter* cod. proc. civ.<sup>[2]</sup>.

Nella giurisprudenza del giudice ordinario non si rinvencono eccezioni al principio. Né la dottrina, che pure non ha lesinato critiche ad un'obiettiva ingiustificata limitazione della possibilità di porre rimedio

agli errori (anche involontari) del giudice, ha proposto interpretazioni volte a scalfirne la portata.

Insomma il divieto, che riprende analogia formulazione dell'art. 509 del cod. proc. civ. del 1865, è *tranchante* e non ammette eccezioni.

<sup>[1]</sup> Così Cass., Sez. Un., 20 aprile 2004, n. 7584. Già sotto la vigenza del previgente codice la dottrina auspicava l'abrogazione di un divieto mal giustificato: v. Mortara L., *Commentario del codice e delle leggi di procedura civile*, vol. IV, Milano 1923, n. 313. Ritengono ingiustificato il divieto Satta, *Commentario al codice di procedura civile*, libro II, parte II, sub art. 403, 345; Andrioli V., *Commento al codice di procedura civile*, vol. II, Milano 1956, sub art. 403, 655.

<sup>[2]</sup> Cassazione civile sez. II, 18 ottobre 2016, n. 21019; Cassazione civile sez. VI, 20 dicembre 2011, n. 27865; Cassazione civile Sez. Un., 9 marzo 2006, n. 5055; Cassazione civile sez. un., 20 aprile 2004, n. 7584.

## **2. Il divieto di *revocatio revocationis* nel codice del processo amministrativo e nella giurisprudenza amministrativa**

Anche il codice del processo amministrativo pone, all'art. 107, comma 2, cod. proc. amm., lo stesso divieto di *revocatio revocationis*. Ma se nel processo civile l'impugnativa per revocazione della sentenza resa in esito al giudizio di revocazione è "severamente vietata", il Consiglio di Stato ritiene che per il processo amministrativo il divieto ammetta eccezioni in limitati casi in cui la rigidità del divieto può essere scalfita.

Più precisamente, la giurisprudenza amministrativa, ha affermato che il divieto in questione "non si applica unicamente quando la domanda di revocazione sia stata dichiarata inammissibile "per ragioni formali" insussistenti, che abbiano precluso il suo esame, cioè quando la stessa statuizione di inammissibilità si sia basata su un errore di fatto (ad es., quando il ricorso per revocazione sia stato dichiarato erroneamente inammissibile per irritualità della sua notifica ...)"<sup>[3]</sup>.

In sostanza, la possibilità del riesame della sentenza emessa in esito a giudizio di revocazione - nel quadro di una interpretazione costituzionalmente orientata alla luce delle garanzie di tutela in sede giurisdizionale apprestate dall'art. 24 della Costituzione - potrebbe trovare eccezionale ingresso in presenza di un ulteriore ed autonomo errore di fatto posto a base della sentenza che ha deciso il primo giudizio di revocazione che, *in limine litis*, abbia precluso l'esplicarsi del rimedio stesso sul piano

sostanziale, dando luogo ad una declaratoria di irricevibilità o di inammissibilità per erronea considerazione dei presupposti e delle condizioni a tal fine rilevanti, riconducibile alle ipotesi descritte all'art. 395, n. 4, cod. proc. civ.<sup>[4]</sup>, nonché nei casi del tutto residuali di nullità della sentenza per difetto di sottoscrizione in assenza di impedimento, ovvero di carenza in toto di elementi essenziali (motivazione o dispositivo), che si risolvono nell'inesistenza stessa dell'atto conclusivo del giudizio revocatorio.

Secondo la giurisprudenza amministrativa può pertanto proporsi il predetto ricorso per revocazione avverso una sentenza resa in esito ad un giudizio di revocazione:

- o nel caso di statuizioni in rito, viziate da errore di fatto, che abbiano sostanzialmente precluso il giudizio di revocazione (es. declaratoria, per errore di fatto, della tardività di un ricorso per revocazione in realtà tempestivamente proposto);
- o nei casi in cui, per errore di fatto del giudice relativo ad aspetti formali di instaurazione del contraddittorio (ad. es., un difetto di notifica alla controparte non rilevato), la pronuncia risulta insanabilmente affetta da nullità;
- o nei casi in cui, per sostanziale mancanza di uno degli elementi ontologicamente fondanti la decisione, quest'ultima non può che essere dichiarata inesistente (per mancanza della motivazione e/o del dispositivo, mancanza di sottoscrizione in difetto di impedimento ovvero sottoscrizione da parte di soggetti non componenti il Collegio giudicante)<sup>[5]</sup>.

Tali conclusioni, peraltro, non sono condivise da altra giurisprudenza amministrativa, secondo la quale la formulazione dell'art. 107, comma 2, c.p.a., corrispondente a quella dell'art. 403, c.p.c., appare precisa ed inequivoca in quanto sottrae ad una nuova domanda di revocazione «la sentenza emessa nel giudizio di revocazione». Non distingue a seconda del tipo di vizio che venga imputato alla sentenza de qua; né a seconda del fatto che tale vizio sia omogeneo o meno a quello che aveva dato motivo al precedente ricorso per revocazione; né a seconda del fatto che il nuovo vizio prospettato si sia determinato, in tesi, nella fase rescindente ovvero in quella rescissoria; né, ancora, in relazione al dispositivo (di accoglimento, di rigetto, di inammissibilità, etc.) della sentenza emessa nel precedente giudizio di revocazione; ovvero al fatto che la parte che propone la nuova domanda di revocazione si identifichi o meno con quella che aveva proposto la precedente<sup>[6]</sup>.

Secondo detto orientamento, la scelta del legislatore si spiega con l'intento evitare che le liti si

prolungano all'infinito per effetto di successive impugnazioni. In effetti, il diritto costituzionalmente garantito di agire e difendersi in giudizio (art. 24 Cost.) non include un diritto illimitato all'impugnazione delle sentenze. Com'è noto, nella procedura civile non è costituzionalizzato il "doppio grado", inteso come possibilità di proporre appello; lo è, invece, il ricorso per Cassazione, peraltro per soli motivi di legittimità. Nella giurisdizione amministrativa, com'è noto, il ricorso per Cassazione è ammesso solo per le questioni di giurisdizione (art. 111). D'altra parte, la tutela dei diritti individuali si deve ragionevolmente equilibrare con l'esigenza della certezza del diritto.

Né la Convenzione Europea sui Diritti dell'Uomo del 1950, né la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea del 2010, impongono la garanzia di gradi di giudizio molteplici o addirittura illimitati. La possibilità (ragionevolmente) ammessa dai codici di rito di ricorso per la revocazione della sentenza, nelle ipotesi previste dall'art. 395 c.p.c., non può risolversi in un defatigante sistema volto ad impedire la definizione del giudizio.

Già le limitazioni previste dal citato art. 395 c.p.c. per la concreta esperibilità del mezzo straordinario di impugnazione rispondono alla *ratio* di impedire, quale che sia la giurisdizione, la indebita introduzione di un ulteriore grado di giudizio.

A maggior ragione il divieto di "revocazione della revocazione" è volto del tutto ragionevolmente ad impedire che l'impugnazione di una sentenza, occasionata dalla proposizione di una impugnazione già definita "straordinaria", possa trasformarsi essa stessa in uno strumento per "tenere in vita" la causa, impedendone la decisione definitiva e, dunque, l'effettività della tutela.

D'altra parte - riconosce il Consiglio di Stato - se non può escludersi - in teoria - che la sentenza pronunciata in sede di revocazione possa essere affetta anch'essa da difetti della medesima specie di quelli ipotizzabili ex art. 395 c.p.c. per una "ordinaria" sentenza, nondimeno la logica complessiva dell'ordinamento giuridico (ed il buon senso) impongono una scelta volta a privilegiare - una volta che è stato già previsto ed utilizzato il mezzo di impugnazione straordinario, e dunque una volta garantita anche questa ulteriore, eccezionale esigenza di tutela - la diversa esigenza di effettività della tutela giurisdizionale e di (conseguita) stabilità dei rapporti giuridici, per come derivanti dalla decisione emessa in sede di revocazione.

In definitiva, secondo l'orientamento più restrittivo, l'ordinamento giuridico opera, nella descritta disciplina della revocazione, un comprensibile e condivisibile bilanciamento tra valori costituzionalmente

previsti e tutelati:

- da un lato, la previsione del mezzo straordinario del ricorso per revocazione adempie all'esigenza di garantire la più piena attuazione del diritto alla tutela giurisdizionale, ex art. 24 Cost., andando anche oltre (proprio perché mezzo di impugnazione straordinario) i gradi ordinari di giudizio;

- dall'altro lato, il divieto di "revocazione della revocazione" afferma lo speculare principio del diritto alla tutela giurisdizionale delle altre parti evocate in giudizio (diritto che ricomprende sia, in negativo, quello di non essere oggetto di innumerevoli azioni, prive di ragionevole giustificazione, sia, in positivo, quello di vedere definito ed assicurato il risultato processualmente conseguito), ed inoltre realizza in concreto il principio di ragionevole durata del processo, ex artt. 111, co. 2, Cost e 6 Cedu.

Nondimeno, secondo l'orientamento più aperto (incline ad escludere la severità del divieto) risultano comprensibili le ragioni che hanno condotto parte della giurisprudenza ad ammettere, in dichiarata interpretazione costituzionalmente orientata, limitati casi di revocazione della sentenza pronunciata su ricorso per revocazione.

Si tratta, come si è detto, di ipotesi eccezionali e di "strettissima individuazione" e che appaiono compatibili sia con i principi costituzionali (dei quali vogliono costituire, anzi, una più piena attuazione), sia con una corretta interpretazione del divieto di cui agli art. 107 Cpa e art. 403, c.p.c.

Se è vero che non può essere impugnata per revocazione una sentenza emessa nel giudizio di revocazione, è altrettanto vero che un previo "giudizio di revocazione" in senso proprio deve essersi effettivamente svolto e l'atto conclusivo, oltre a non essere affetto da nullità, deve possedere i "requisiti minimi" perché esso possa essere considerato "esistente" e riconoscibile, appunto, come sentenza.

In questo senso, in linea con il prevalente orientamento della giurisprudenza amministrativa:

a) non deve essere intervenuta una statuizione in rito, viziata da errore revocatorio, che abbia sostanzialmente precluso il precedente giudizio di revocazione;

b) la decisione deve essere emanata all'esito di un contraddittorio correttamente instaurato, perché non può esservi valida sentenza - in quanto atto pronunciato da un giudice terzo in un giudizio tra parti poste in posizione di parità processuale - senza contraddittorio delle parti medesime (artt. 2, 3, 24 e 111, co. 1 e 2, Cost.; artt. 6 e 13 Cedu); ne consegue che il contraddittorio deve essere correttamente instaurato anche

nel giudizio di revocazione;

c) la sentenza, perché possa essere definita tale, deve possedere taluni requisiti minimi tra quelli previsti per legge (art. 132 c.p.c.), e cioè una "motivazione" (imposta dall'art. 111, co. 6 Cost.) ed un "dispositivo" (quale "comando" imperativamente emesso dal Giudice) ed essere sottoscritta dai giudici investiti del relativo potere (onde ricondurre l'atto in modo incontrovertibile all'autorità emanante).

In questo terzo caso, il Consiglio di Stato ha precisato che, quale requisito ontologico della sentenza, deve esistere un testo (un insieme di segni) riconducibile ad un significante definibile come "motivazione" di quanto deciso, dovendosi al contempo escludere ogni ulteriore analisi cognitiva del testo medesimo (ciò attenendo al significato, e dunque alla sufficienza e logicità, o meno, della motivazione e non già alla sua materiale sussistenza).

Allo stesso modo, per difetto del dispositivo deve intendersi un difetto concreto ed integrale del "comando" pronunciato dalla sentenza, esulando da tale ipotesi, ad esempio, i casi di dispositivo incompleto o in contraddizione con la motivazione (casi nei quali la giurisprudenza ammette pacificamente l'integrazione/correzione del dispositivo in via interpretativa).

<sup>[3]</sup> Cons. Stato, sez. VI, 12 febbraio 2018 n. 871; sez. V, 19 febbraio 1996 n. 219

<sup>[4]</sup> Cfr. Cons. St., Sez. IV, n. 1476 del 2000; Sez. V n. 219 del 1996 cit.

<sup>[5]</sup> Cons. Stato, Sez. IV, 3 maggio 2019 n. 2889

<sup>[6]</sup> Cons. Stato, sez. III, 10 luglio 2013 n. 3720

Diciamo la verità: nessuno è mai stato oggettivamente convinto dell'opportunità del divieto posto dall'art. 403 cod. proc. civ. Personalmente sono convinto che si tratti di un divieto illogico, che limita le possibilità di reazione avverso decisioni abnormi senza che siano posti in pericolo altri essenziali e contrapposti interessi.

Di certo non l'interesse alla ragionevole durata del processo, posto che mi pare oggettivamente recessivo di fronte ad una sentenza oggetto di dolo processuale, ovvero frutto di evidente errore di fatto. Oltretutto

neppure mi pare che il fenomeno dell'irragionevole durata dei processi sia stato efficacemente contrastato mercé un divieto che esiste da oltre un secolo e mezzo.

D'altro canto, se con il divieto si vuole evitare la proposizione di ricorsi strumentali, sarebbe sufficiente che il giudici punissero severamente i comportamenti opportunistici delle parti con adeguate condanne nelle spese, cosa che sarebbe dovuta non solo alla parte che ha ragione ma anche al sistema giustizia.

Ciò posto, il fenomeno ha una portata talmente limitata che - come per tutte le questioni *de minimis* - non si è (giustamente) mai creato un dibattito effettivo sul punto, né in dottrina né (e ciò è ancor più significativo) nella giurisprudenza civile.

Diverso è il caso per la giustizia amministrativa, posto che la limitatezza dei mezzi di gravame esperibili avverso le decisioni del Consiglio di Stato ha stimolato, da un lato, la fantasia degli avvocati nell'individuare possibili strumenti di reazione, dall'altro il dibattito interno alla giurisprudenza.

Questo spiega perché - nonostante il fenomeno sia oggettivamente limitato anche per la giustizia amministrativa - siano sorti addirittura due orientamenti in contrasto tra loro.

In conclusione, però, non posso fare a meno di ricondurre il dibattito sorto tra le sezioni del Consiglio di Stato al sostrato sociale tutto italiano. La lingua italiana, infatti, è probabilmente la sola lingua che accolga diverse sfumature del concetto di divieto. E attenzione, non parlo del rapporto tra "divieto" ed "eccezione" al divieto, che sarebbe cosa comune: una cosa è vietata, salve le eccezioni in casi particolari. Mi riferisco proprio alle ipotesi di divieto assoluto, che può essere - credo - solo in Italia, graduato.

E infatti tutti noi capiamo (senza sorprenderci) che un cartello che vieti "severamente" una determinata attività è più forte di uno che la vieti *tout court*. Mi sono reso conto di come sia praticamente impossibile spiegare questo concetto, per noi assolutamente comune e naturale, ad un inglese o ad un tedesco, per i quali il concetto di "divieto" è per definizione assoluto, ed ammette solo eccezioni espresse.

È stato per me difficile spiegare ad un collega avvocato di New York in visita a Roma perché, all'ingresso di un (terribile) negozio di *souvenir* del centro vi fosse un cartello che vietava di mangiare e bere nel negozio (divieto assoluto), specificando che l'ingresso con bevande aperte era "severamente" vietato (rafforzativo) mentre l'ingresso "con gelato" era severamente vietato "anche solo per un momento" (ulteriore rafforzativo legato alle caratteristiche obiettive del prodotto introdotto nel negozio). Non è stato semplice spiegare che, seppure il divieto di entrare nel negozio con alimenti e bevande era assoluto,

evidentemente l'introduzione di cibo avrebbe potuto essere considerata - caso per caso - non offensiva in relazione all'interesse protetto, consistente nel limitare il rischio di sporcare la merce venduta, mentre lo stesso rischio era evidentemente più grave in caso di introduzione di bevande aperte (di qui il rafforzativo specifico); il rischio è poi considerato massimo con riferimento ai gelati (considerati ad altissimo rischio di lordare la merce esposta), cosicché l'ingresso di tale merce era considerata, dal proprietario del negozio, meritevole di un ulteriore rafforzativo del divieto: "anche solo per un momento" (lasciando, con ciò, evidentemente intendere che sia il divieto generale che quello rafforzato consentissero comunque una generale deroga per il caso cibi e bevande fossero introdotte "solo per un momento").

Chiaramente accostare il dibattito sorto in seno al consiglio di stato sull'assolutezza del divieto di *revocatio revocationis* è inappropriato: gli interessi in gioco sono ovviamente incomparabili, posto che il rischio di evitare di lordare la paccottiglia esposta in un negozio di *souvenir* del centro di Roma è incomparabile con gli interessi che il dibattito sorto nella giurisprudenza amministrativa si vogliono contemperare. Ma l'esempio è comunque significativo perché, da un lato si inserisce perfettamente nel sostrato socio-culturale tutto italiano, sempre uguale a se stesso, anche quando il livello delle disposizioni da interpretare si fa più elevato. Dall'altro lato dà la misura della necessità di intervenire su un contesto normativo risalente al 1865, che, evidentemente, non è più adeguato nel contesto attuale.

<https://www.diritto.it/il-divieto-di-revocatio-revocationis-secondo-il-consiglio-di-stato-la-differenza-tra-e-vietato-e-e-severamente-vietato/>