

La connotazione del diritto di difesa quale dovere di difesa tecnica nel giudizio di appello innanzi il Consiglio di Stato.

di Vincenzo Detomaso

Data di pubblicazione: 26-7-2026

È ormai consolidato in giurisprudenza il principio secondo cui ai sensi art. 95, comma VI, cod. proc. amm., ai giudizi di impugnazione non si estende la possibilità, prevista dal combinato disposto degli artt. 22, comma 1, e 23 per i giudizi dinanzi al Giudice di primo grado, di difendersi personalmente con la conseguenza che non è applicabile nel giudizio innanzi al Consiglio di Stato l'art. 23, comma I, dello stesso cod. proc. amm., nella parte in cui prevede la possibilità di difesa personale delle parti nei giudizi in materia elettorale.

Guida alla lettura

Attraverso la pronuncia in commento, la Sezione V del Consiglio di Stato torna a ribadire il principio, ormai consolidato in giurisprudenza per *ius receptum*, secondo cui, ex art. 95, comma 6, cod. proc. amm., **non è estesa anche al giudizio di impugnazione la possibilità di difendersi personalmente in giudizio**, essendo tale possibilità limitata a pochi casi del tutto eccezionali contemplati dallo stesso codice di rito e limitati ai giudizi di primo grado.

Procedendo con ordine, il giudizio di appello al cui esito è stata adotta la sentenza *de qua* è stato avviato a seguito dell'impugnazione della declaratoria di primo grado avente ad oggetto il difetto di giurisdizione rispetto alla proclamazione degli eletti all'esito delle consultazioni per il rinnovo del consiglio regionale e del presidente della giunta regionale veneti.

All'uopo, occorre trarre spunto *in primis* dall'**art. 22, comma 1, cod. proc. amm.** che sancisce l'**obbligatorietà** per le parti di essere **patrociate** da un **avvocato** nei **giudizi dinanzi ai Tribunali Amministrativi Regionali**; dopodiché, al **comma 2** estende tale obbligo anche ai **giudizi dinanzi al Consiglio di Stato** nel qual caso stabilisce un requisito ulteriore in capo al difensore, ossia, l'**abilitazione dinanzi alle magistrature superiori**.

Il successivo **art. 23 cod. proc. amm.** prevede un'**eccezione** rispetto alla statuizione di cui al comma I dell'art. 22, laddove ammette che le parti possono stare in **giudizio personalmente**, *indi* senza la necessaria assistenza del difensore, nei **giudizi inferenti alle seguenti materie: accesso e trasparenza amministrativa; elettorale; diritto dei cittadini dell'Unione Europea e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri**.

Disposizione di chiusura è l'**art. 95, comma 6, cod. proc. amm.** secondo cui ai **giudizi di impugnazione**[\[1\]](#) non trova applicazione la deroga prevista dal precedente art. 23.

Nel caso di specie, il **giudizio di primo grado verteva la materia elettorale**; nel corso dello stesso l'odierno appellante stava in giudizio personalmente.

Analogamente, proponeva appello difendendosi personalmente in quanto esercente la professione legale.

È appena il caso di precisare come **la difesa tecnica, che nei giudizi dinanzi al Consiglio di Stato è obbligatoria anche per i ricorsi proposti avverso la sentenza pronunciata all'esito del giudizio di primo grado nelle materie elencate dall'art. 23 cod. proc. amm.**, integra un **presupposto processuale** attinente alla **corretta ed efficace** proposizione **dell'azione**, con la conseguenza che il suo **difetto** implica l'**inammissibilità** del ricorso, in quanto **privo** di un **requisito** stabilito *ex lege* per la valida introduzione del giudizio^[2]; ulteriore conseguenza è che gli **atti difensivi depositati** dalla parte che si difenda personalmente nel giudizio di impugnazione **devono** considerarsi **nulli**.

Il Collegio giudicante ha evidenziato come il diritto di difesa consacrato nell'**art. 24 Cost. non subisce alcuna lesione in ragione della previsione recata dall'art. 95 cod. proc. amm.**, in quanto *«l'inviolabilità del diritto di difesa si caratterizza in primo luogo come diritto alla difesa tecnica, che si realizza mediante la presenza di un difensore dotato dei necessari requisiti di preparazione tecnico-giuridica, in grado di interloquire con le controparti e con il giudice, di modo che le ipotesi di difesa «personale» devono essere considerate, nel nostro ordinamento, eccezioni, proprio in considerazione della natura inviolabile del diritto di difesa e del principio di eguaglianza dei cittadini davanti alla legge»*.

Non solo, al fine di assicurare l'effettività del diritto di difesa e, in specie, del diritto alla difesa tecnica, atteso che il diritto in questione è ambivalente ricomprendendo anche l'autodifesa, la disposizione costituzionale testè citata al comma 3 prevede *expressis verbis* che sono assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione.

Conclusivamente, l'**obbligo di assistenza** da parte di un esercente la professione forense altro non è che il **corollario** della inviolabilità ed universalità del diritto di difesa.

I Giudici di Palazzo Spada, per queste ragioni, definitivamente pronunciando sull'appello lo hanno dichiarato inammissibile.

^[1] Ergo da intendersi come tali, ex art. 91 cod. proc. amm., l'appello, la revocazione, l'opposizione di terzo e il ricorso per cassazione per i soli motivi inerenti alla giurisdizione.

^[2] Ex multis Cons. Stato, Sez. III, 07 settembre 2020, n. 5402/2020; Cons. Stato, Sez. III, 01

settembre 2020, n. 5345; Cons. Stato, Sez. III, 02 maggio 2019, n. 2849; Cons. Stato, Sez. III, 29 maggio 2018, n. 3232; Cons. Stato, Sez. VI, 23 maggio 2017, n. 2394; Cons. Stato, Sez. III, 27 luglio 2015, n. 3682; Cons. Stato, Sez. V, 12 maggio 2015, n. 2371.

Pubblicato il 09/07/2026

N. 05522/2026REG.PROV.COLL.

N. 04199/2026 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4199 del 2026, proposto da

Loris Palmerini, rappresentato e difeso dall'avvocato Loris Palmerini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ufficio Centrale Regionale Presso La Corte D'Appello di Venezia, Consiglio Regionale del Veneto, non costituiti in giudizio;

Regione Veneto, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Pierpaolo Agostinelli, Chiara Drago, Luisa Londei, Giacomo Quarneti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Alberto Stefani, Luca Zaia, non costituiti in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Prima) n. 00838/2026, resa tra le parti, appello avverso sentenza con cui il giudice amministrativo ha dichiarato il difetto di giurisdizione - proclamazione degli eletti all'esito delle consultazioni per il rinnovo del consiglio regionale e del presidente della giunta regionale del veneto tenutesi il 23 e 24 novembre 2025

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Regione Veneto;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 2 luglio 2026 il Cons. Francesco Caringella e uditi per le parti gli avvocati Si dà atto che l'avv. Chiara Drago ha depositato domanda di passaggio in decisione senza discussione.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con il mezzo in epigrafe il sig. Loris Palmerini, in proprio e nella qualità di cittadino ed elettore, chiede la riforma della sentenza n. 838 del 16.4.2026 con cui il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto ha dichiarato l'inammissibilità, per difetto di giurisdizione, del ricorso proposto per l'annullamento degli atti di proclamazione degli eletti relativi alle consultazioni regionali del 23 e 24 novembre 2023 e, in subordine, l'accertamento dell'ineleggibilità sopravvenuta di diversi consiglieri regionali ricandidati e rieletti.

Resiste in giudizio la Regione Veneto.

E', invero, ius receptum in giurisprudenza il principio secondo cui, ai sensi dell'art. 95, comma 6, c.p.a., ai giudizi di impugnazione non si estende la possibilità, prevista dal combinato disposto degli artt. 22, comma 1, e 23 per i giudizi dinanzi al giudice di primo grado, di difendersi personalmente (Cons. St., sez. V, 12 maggio 2015, n. 2371), con la conseguenza che non è applicabile nel giudizio innanzi al Consiglio di Stato l'art. 23, comma 1, dello stesso c.p.a., nella parte in cui prevede la possibilità di difesa personale delle parti nei giudizi in materia elettorale (Cons. St., Sez. III, nn. 5345/2020 e 5402/2020 ; 2849 del 2.5.2019; 29

maggio 2018, n. 3232; Sez. V, 31 ottobre 2013, n. 5244; id. 16 febbraio 2011, n. 999).

Per completezza, giova aggiungere che questo Consiglio di Stato (cfr. ex multis Sez. IV, 28 febbraio 2012, n. 1162; Cons. Stato Sez. III, 02/05/2019, n. 2853) ha, altresì, escluso che l'impossibilità di difendersi personalmente nel giudizio di appello violi il diritto di difesa costituzionalmente garantito. E, invero, ai sensi dell'art. 24, comma 2, Cost., l'inviolabilità del diritto di difesa si caratterizza in primo luogo come diritto alla difesa tecnica, che si realizza mediante la presenza di un difensore dotato dei necessari requisiti di preparazione tecnico-giuridica, in grado di interloquire con le controparti e con il giudice, di modo che le ipotesi di difesa «personale» devono essere considerate, nel nostro ordinamento, eccezioni, proprio in considerazione della natura inviolabile del diritto di difesa e del principio di eguaglianza dei cittadini davanti alla legge.

D'altro canto, tale assetto nemmeno genera ricadute penalizzanti per l'accesso al servizio giustizia e il concreto e pieno esercizio delle facoltà difensive anche alla luce delle regole che assicurano il gratuito patrocinio ai non abbienti.

L'appellante ha in ogni caso rinunciato all'appello.

Sussistono giusti motivi per disporre la compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile.

Spese compensate.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 2 luglio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente, Estensore

Stefano Fantini, Consigliere

Elena Quadri, Consigliere

Massimo Santini, Consigliere

Francesca Picardi, Consigliere

IL PRESIDENTE, ESTENSORE

Francesco Caringella