

Segretariato generale della giustizia amministrativa, decreto del 25 maggio 2015, n. 255. Disciplina della dimensione dei ricorsi e degli altri atti difensivi nel rito appalti.

(G.U.R.I. 5 giugno 2015, n. 128)

(Articolo unico)

1. Il presente decreto disciplina la dimensione dei ricorsi e degli altri atti difensivi nei giudizi di cui all'art. 120 dell'all. I al d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, come modificato dall'art. 40, d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito in l. 11 agosto 2014, n. 114.

2. Salvo quanto previsto ai n. 8 e 9, le dimensioni dell'atto introduttivo del giudizio, del ricorso incidentale, dei motivi aggiunti, degli atti di impugnazione principale ed incidentale della pronuncia di primo grado, della revocazione e dell'opposizione di terzo proposti avverso la sentenza di secondo grado, dell'atto di costituzione, delle memorie e di ogni altro atto difensivo non espressamente disciplinato dai numeri seguenti, sono contenute, per ciascuno di tali atti, nel numero massimo di 30 pagine, redatte in conformità alle specifiche indicate al n. 12.

3. La domanda di misure cautelari autonomamente proposta successivamente al ricorso e quella di cui all'art. 111, Codice del processo amministrativo sono contenute, per ciascuno di tali atti, nel numero massimo di 10 pagine.

4. Le memorie di replica sono contenute, ciascuna, nel numero massimo di 10 pagine.

5. L'atto di intervento e le memorie della parte non necessaria del giudizio sono contenute, per ciascun atto, nel numero massimo di 10 pagine.

6. La dimensione dell'atto di motivi aggiunti è autonomamente computabile soltanto qualora venga proposto in relazione ad atti o fatti la cui conoscenza sia intervenuta successivamente a quella degli atti impugnati con il ricorso cui accede.

7. Dai limiti di cui ai n. 2, 3, 4, e 5 sono escluse le intestazioni e le altre indicazioni formali dell'atto, comprendenti, in particolare:

- l'epigrafe dell'atto;
- l'indicazione delle parti e dei difensori e relative formalità;
- l'individuazione dell'atto impugnato;
- il riassunto preliminare, di lunghezza non eccedente le due pagine, che sintetizza i motivi dell'atto processuale;
- le ragioni, indicate in non oltre due pagine, per le quali l'atto processuale rientri nelle ipotesi di cui ai n. 8 o 9 e la relativa istanza ai fini di quanto previsto dal n. 11;
- le conclusioni dell'atto;

- le dichiarazioni concernenti il contributo unificato e le altre dichiarazioni richieste dalla legge;
- la data e luogo e le sottoscrizioni delle parti e dei difensori;
- l'indice degli allegati;
- le procure a rappresentare le parti in giudizio;
- le relazioni di notifica e le relative richieste e dichiarazioni.

8. Con il decreto di cui al n. 11 sono autorizzati limiti dimensionali non superiori, nel massimo a 50 pagine per gli atti indicati al n. 2 ed a 15 pagine per gli atti indicati ai n. 3, 4 e 5, qualora la controversia presenti questioni tecniche, giuridiche o di fatto particolarmente complesse ovvero attenga ad interessi sostanziali perseguiti di particolare rilievo anche economico; a tal fine vengono valutati, esemplificativamente, il valore della causa, comunque non inferiore a 50.000.000 euro, determinato secondo i criteri relativi al contributo unificato; il numero e l'ampiezza degli atti e provvedimenti effettivamente impugnati, la dimensione della sentenza impugnata, l'esigenza di riproposizione di motivi dichiarati assorbiti ovvero di domande od eccezioni non esaminate, la necessità di dedurre distintamente motivi rescindenti e motivi rescissori, l'avvenuto riconoscimento della presenza dei presupposti di cui ai n. 8 o 9 nel precedente grado del giudizio, la rilevanza della controversia in relazione allo stato economico dell'impresa; l'attinenza della causa a taluna delle opere di cui all'art. 125, Codice del processo amministrativo.

9. Con il decreto di cui al n. 11 può essere consentito un numero di pagine superiore a quelli indicati al numero 8, qualora i presupposti di cui al medesimo n. 8 siano di straordinario rilievo, tale da non permettere una adeguata tutela nel rispetto dei limiti dimensionali da esso previsti.

10. Nei casi di cui ai n. 8 e 9, è sempre redatto il riassunto preliminare dei motivi proposti.

11. La valutazione in ordine alla sussistenza dei presupposti di cui ai n. 8 e 9 è effettuata dal Presidente della Sezione competente o dal magistrato da lui delegato. A tal fine il ricorrente formula in calce al ricorso istanza motivata, sulla quale il Presidente o il magistrato delegato si pronuncia con decreto entro i tre giorni successivi. In caso di mancanza o di tardività della pronuncia l'istanza si intende accolta. Il decreto favorevole ovvero l'attestazione di segreteria o l'autodichiarazione del difensore circa l'avvenuto decorso del termine in assenza dell'adozione del decreto sono notificati alle controparti unitamente al ricorso. I successivi atti difensivi di tutte le parti seguono il medesimo regime dimensionale.

12. Ai fini delle disposizioni precedenti, gli atti debbono essere redatti su foglio A4, mediante caratteri di tipo corrente (ad es. *Times New Roman*, *Courier*, *Arial* o simili) e di dimensioni di almeno 12 pt nel testo e 10 pt nelle note a piè di pagina, con un'interlinea di 1,5 e margini orizzontali e verticali di almeno cm. 2,5 (in alto, in basso, a sinistra e a destra della pagina).

13. In caso di utilizzo di caratteri, spaziature e formati diversi da quelli indicati al n. 12, ne deve essere possibile la conversione in conformità alle specifiche tecniche sopra indicate.

14. Il presente decreto si applica alle controversie il cui termine di proposizione del ricorso di primo grado o di impugnazione inizi a decorrere trascorsi trenta giorni dalla pubblicazione del decreto medesimo sulla Gazzetta Ufficiale.

15. Nella prima attuazione del presente decreto, relativamente ai giudizi

il cui ricorso di primo grado sia stato proposto antecedentemente alla data di entrata in vigore di cui al numero 14, in sede di impugnazione il Presidente o il magistrato delegato si pronuncia ai sensi del numero 11 valutando anche le dimensioni del ricorso e degli atti difensivi del giudizio di primo grado.

16. Le disposizioni del presente decreto sono applicate in via sperimentale, ai sensi dell'art. 40, comma 2 *bis*, d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito nella l. 11 agosto 2014, n. 114. È fatta riserva di loro modifica o integrazione ad esito del monitoraggio del Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa previsto dalla medesima norma.

Il presente decreto sarà pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

La disciplina della dimensione dei ricorsi e degli altri atti difensivi nel rito appalti. Prime riflessioni sul decreto del 25 maggio 2015

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il decreto attuativo dell'art. 120. – 3. Gli effetti sul termine di decadenza. – 4. Ulteriori possibili scenari. – 5. Cosa accade se l'esigenza di eccedere i limiti dimensionali ordinari interviene in corso di causa? – 6. La ragione delle criticità e le soluzioni alternative.

1. *Premessa.* – L'art. 40, d.l. n. 90 del 2014, convertito in l. 11 agosto 2014, n. 114, ha modificato l'art. 120 dell'Allegato I al d.lgs. n. 104 del 2010, introducendo tra l'altro misure attuative del principio di sinteticità degli atti di parte, che hanno trasformato quest'ultimo da «principio tendenziale», ispiratore di «comportamenti, condotte virtuose», appartenenti al «buon vivere nel processo», a un dovere assoluto¹.

L'art. 120, infatti, nella sua nuova formulazione stabilisce che «Al fine di consentire lo spedito svolgimento del giudizio in coerenza con il principio di sinteticità di cui all'art. 3, comma 2, le parti contengono le dimensioni del ricorso e degli altri atti difensivi nei termini stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio di Stato, sentiti il Consiglio nazionale forense e l'Avvocato generale dello Stato, nonché le associazioni di categoria riconosciute degli avvocati amministrativisti. Con il medesimo decreto sono stabiliti i casi per i quali, per specifiche ragioni, può essere consentito superare i relativi limiti. Il medesimo decreto, nella fissazione dei limiti dimensionali del ricorso e degli atti difensivi, tiene conto del valore effettivo della controversia, della sua natura tecnica e del valore dei diversi interessi sostanzialmente perseguiti dalle parti. Dai suddetti limiti

(1) CAPPONI B., *Sulla «ragionevole brevità» degli atti processuali civili*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, n. 3, 2014, p. 1075 ss.

sono escluse le intestazioni e le altre indicazioni formali dell'atto. Il giudice è tenuto a esaminare tutte le questioni trattate nelle pagine rientranti nei suddetti limiti; il mancato esame delle suddette questioni costituisce motivo di appello avverso la sentenza di primo grado e di revocazione della sentenza di appello".

La disposizione novellata impone quindi al giudice di "esaminare tutte le questioni trattate nelle pagine rientranti nei suddetti limiti", nulla chiarendo sulla sorte delle pagine eccedenti. Sul punto, nella relazione di accompagnamento al decreto in commento si precisa che "si tratta di questione attinente all'interpretazione dell'art. 40, cit., che può trovare soluzione soltanto in via giurisprudenziale".

Non sembra fuori luogo ipotizzare che alla violazione dei limiti dimensionali degli atti corrisponderà una vera e propria pronuncia di inammissibilità delle difese contenute nelle pagine eccedenti, conformemente alla giurisprudenza che in passato ha così sanzionato l'inutile ampiezza degli atti difensivi².

2. *Il decreto attuativo dell'art. 120.* – In attuazione della predetta disposizione, il decreto del 25 maggio 2015 emesso dal Presidente del Consiglio di Stato, nell'insolita veste di "normatore" del processo, ha indicato il numero delle pagine "ammissibili" e i criteri di redazione delle stesse³. Dopo aver predeterminato le dimensioni massime degli

(2) Il mancato rispetto del principio di sinteticità ha condotto a pronunce di inammissibilità del ricorso (Cass., Sez. lav., 30 settembre 2014, n. 20589 e Cass., Sez. un., 11 aprile 2012, n. 5698). Non mancano tuttavia soluzioni diverse. In questo senso si segnala Cons. giust. amm. Sic., ord., 15 settembre 2014, n. 536, che ha imposto alle parti la produzione di una memoria riepilogativa e contenuta nelle dimensioni per sintetizzare ricorsi caratterizzati da un "evidente abuso della funzione del copia e incolla".

(3) Il decreto determina nel numero massimo di 30 pagine la dimensione dei ricorsi e degli altri atti difensivi specificamente elencati e comunque non considerati nei numeri seguenti del decreto. Stabilisce altresì le dimensioni massime più ristrette per una serie di atti difensivi caratterizzati dall'essere accessivi ad altri atti già acquisiti al giudizio (domanda di misure cautelari presentata successivamente al ricorso, memorie di replica, intervento adesivo dipendente). Ancora, il decreto precisa che l'atto di motivi aggiunti è autonomamente computabile soltanto se venga proposto – come peraltro è la regola – in relazione ad atti o fatti venuti a conoscenza dell'istante o resisi a lui conoscibili dopo la proposizione del ricorso cui accede. Si vuole con ciò evitare la possibilità che, attraverso la concomitante proposizione dell'impugnazione principale e di motivi aggiunti, entrambi basati sui medesimi elementi, vengano elusi i limiti dimensionali del ricorso fissati dal presente provvedimento. Il decreto enumera poi i vari elementi costituenti le indicazioni formali dell'atto, che non vanno computati ai fini del raggiungimento del numero massimo di pagine. Si segnala che tra tali elementi sono compresi il riassunto preliminare che sintetizza i motivi dell'atto processuale nonché la esposizione delle ragioni per le quali l'atto si assuma rientrare nelle deroghe di cui ai numeri 8 e 9 del decreto. Per entrambi tali casi è fissato il numero massimo di 2 pagine.

atti processuali di parte, ha individuato i casi in cui è possibile derogare a queste ultime.

Il decreto tuttavia non pare aderente al novellato art. 120. Come visto, tale disposizione ha rimesso al decreto, da un lato, la determinazione dei limiti dimensionali ordinari degli atti di parte in considerazione del valore effettivo della controversia, della sua natura tecnica e del valore degli interessi perseguiti dalle parti; dall'altro lato, l'individuazione dei casi in cui – per “specifiche ragioni” – può consentirsi il superamento di detti limiti.

Il decreto ha invece indicato i limiti dimensionali ordinari in modo indipendente dal valore effettivo della controversia, dalla sua natura tecnica e degli interessi perseguiti dalle parti e ha identificato le specifiche ragioni per le quali sono ammesse deroghe proprio in quegli elementi che avrebbe dovuto considerare per la quantificazione degli spazi ordinari di difesa.

Il decreto infatti ammette atti di dimensioni eccedenti qualora la controversia presenti questioni tecniche, giuridiche o di fatto particolarmente complesse ovvero attenga ad interessi sostanziali perseguiti di particolare rilievo anche economico⁴.

La deroga – che peraltro si traduce solo nell'applicazione di un limite dimensionale meno stringente rispetto a quello ordinario – è ammessa attraverso un sistema di autorizzazione preventivo all'instaurazione del giudizio⁵.

La valutazione in ordine alla sussistenza dei presupposti di deroga è infatti rimessa non al giudice della controversia, bensì al Presidente della Sezione competente o dal magistrato da lui delegato.

A tal fine il ricorrente che voglia usufruire di maggiore spazio per la rappresentazione delle proprie difese deve formulare in calce al ricorso un'istanza motivata, sulla quale il Presidente o il magistrato delegato si pronuncia con decreto entro i tre giorni successivi.

In caso di mancanza o di tardività della pronuncia l'istanza si intende accolta. Il decreto favorevole ovvero l'attestazione di segreteria o

(4) A tal fine vengono valutati, esemplificativamente, il valore della causa, comunque non inferiore a 50.000.000 euro, determinato secondo i criteri relativi al contributo unificato; il numero e l'ampiezza degli atti e provvedimenti effettivamente impugnati, la dimensione della sentenza impugnata, l'esigenza di riproposizione di motivi dichiarati assorbiti ovvero di domande od eccezioni non esaminate, la necessità di dedurre distintamente motivi rescindenti e motivi rescissori, l'avvenuto riconoscimento della presenza dei presupposti di cui ai n. 8 o 9 nel precedente grado del giudizio, la rilevanza della controversia in relazione allo stato economico dell'impresa; l'attinenza della causa a taluna delle opere di cui all'art. 125 del codice del processo amministrativo.

(5) Il decreto stabilisce infatti il maggiore numero massimo di 50 pagine per gli atti di cui al n. 2 e di 15 pagine per gli atti di cui ai n. 3, 4 e 5 qualora la controversia presenti questioni tecniche, giuridiche o di fatto particolarmente complesse ovvero attenga ad interessi sostanziali perseguiti di speciale rilievo anche economico

l'autodichiarazione del difensore circa l'avvenuto decorso del termine in assenza dell'adozione del decreto sono notificati alle controparti unitamente al ricorso.

I successivi atti difensivi di tutte le parti seguono il medesimo regime dimensionale.

3. Gli effetti sul termine di decadenza. – Il decreto del 25 maggio 2015, appena descritto nei suoi elementi essenziali, ha accresciuto le criticità delle misure introdotte dall'art. 40, d.l. n. 90 del 2014.

Con l'atto in commento si è infatti introdotto un aggravamento delle attività da svolgere nei già brevi termini di decadenza delle azioni.

È il caso di ricordare che in materia di affidamenti dei contratti pubblici l'azione di annullamento può essere proposta entro il termine di 30 giorni dalla comunicazione di cui all'art. 79, d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, o, per i bandi e gli avvisi con cui si indice una gara, autonomamente lesivi, dalla pubblicazione di cui all'art. 66, comma 8, dello stesso decreto; ovvero, in ogni altro caso, dalla conoscenza dell'atto.

L'attivazione della tutela giurisdizionale spesso richiede l'accesso ai documenti amministrativi.

Prima di proporre azione, il ricorrente è tenuto a presentare un'informativa ai sensi dell'art. 243 *bis*, d.lgs. n. 163 del 2006, con il quale mette a conoscenza la parte resistente della volontà di proporre ricorso e delle ragioni dell'azione e che sollecita l'esercizio dei poteri in autotutela della stazione appaltante.

Ora, per effetto del decreto del 25 maggio 2015, nei trenta giorni il concorrente ed il suo difensore non solo dovranno verificare la legittimità dei provvedimenti, predisporre l'informativa e l'atto introduttivo del giudizio, ma, prudenzialmente, per il caso in cui emerga l'esigenza di eccedere i limiti dimensionali ordinari indicati dal decreto, saranno costretti ad anticipare ogni attività propedeutica alla notifica dell'atto introduttivo del giudizio di almeno cinque giorni rispetto al termine di decadenza.

Come visto, infatti, l'istanza di autorizzazione all'uso di maggiori spazi per l'esercizio del diritto di difesa si formula in calce al ricorso, il quale deve essere depositato (senza che ciò ovviamente comporti la pendenza della lite) affinché il Presidente di Sezione o il magistrato da lui delegato valuti la fondatezza della richiesta.

Poiché *dies a quo non computatur in termino*, solo il quarto giorno successivo al deposito dell'istanza, si potrà verificare se l'istanza è stata accolta o può ritenersi accolta per effetto dell'inutile decorso del termine.

A questo punto se il difensore è munito di autorizzazione per la notifica in proprio, potrà procedere alla notificazione del ricorso il giorno stesso, o laddove ciò per qualsiasi ragione non sia possibile, il giorno successivo.

Nell'ipotesi in cui, poi, l'istanza sia rigettata, il ricorrente, salvo che non rinunci alle difese "eccedenti", dovrà tentare di modificare il ricorso già redatto oltre i limiti dimensionali ordinari ove non abbia avuto modo o tempo di creare preventivamente una seconda versione per il caso di rigetto dell'istanza.

Inutile dire che il decreto del 25 maggio 2015, seppure diretto a soddisfare esigenze di semplificazione e di sinteticità degli atti di parte, da tempo espresse dalla Magistratura Amministrativa, in ragione di una presunzione di negligenza degli Avvocati finisce con il rendere più gravoso l'accesso alla giustizia in materia di appalti (già per molti versi ostacolato), con una riduzione di fatto dei termini di impugnazione.

4. Ulteriori possibili scenari – Un simile meccanismo desta perplessità non solo per le sue ripercussioni negative sul piano pratico, ma anche per il modo in cui queste potrebbero riflettersi sul piano giuridico.

Ove infatti la giurisprudenza interpreti l'art. 120 Codice del processo amministrativo, ultima parte, come norma che reca una nuova ipotesi di inammissibilità delle difese, non sembra troppo arduo individuare nel sistema di autorizzazione alla deroga dei limiti dimensionali degli atti un meccanismo di preventiva valutazione di ammissibilità del ricorso, seppure in relazione ai soli motivi di impugnazione contenuti nelle pagine eccedenti. Il tutto senza contraddittorio e senza che siano previste forme di impugnazione del decreto di rigetto dell'istanza.

Non rimane che attendere le prime pronunce giurisprudenziali che avranno il compito di rendere coerente tale sistema con il diritto di difesa ed il principio del giusto processo.

5. Cosa accade se l'esigenza di eccedere i limiti dimensionali ordinari interviene in corso di causa? – Il decreto peraltro non offre alcuna soluzione per l'ipotesi in cui l'esigenza di eccedere i limiti dimensionali ordinari sopravvenga per una parte diversa dal ricorrente o comunque in pendenza di lite, ad esempio, alla luce delle difese svolte dalle altre parti del giudizio o per effetto di questioni rilevate d'ufficio.

In proposito si sottolinea che l'art. 120 citato ha demandato al decreto il compito di stabilire "i casi" – che sembrano tassativi – "per i quali ... può essere consentito superare i relativi limiti".

Tuttavia, il decreto in commento – laddove ha individuato nell'emissione del decreto di cui al n. 11 (*id. est.* quello emesso dal Presidente della Sezione competente o dal magistrato da lui delegato prima del giudizio) l'unico strumento di deroga dei limiti dimensionali ordinari – pare non ammettere che possa intervenire un'autorizzazione all'uso di maggiori spazi nel corso del procedimento, magari su provvedimento del giudice della controversia, che peraltro è senz'altro il soggetto più adatto a valutare la ricorrenza di questioni tecniche, giuridiche o di

fatto particolarmente complesse o la presenza di interessi sostanziali di particolare rilievo, che possano giustificare atti di parte più lunghi.

Quello delineato dal decreto in esame sembra quindi un sistema chiuso e più rigido di quello verosimilmente concepito dall'art. 120, il quale non ha escluso un approccio casistico del giudice della causa.

Anche qui non rimane che aspettare gli sviluppi giurisprudenziali, che forse avranno pure l'incombenza di rendere più elastico il sistema, ad esempio attraverso l'assunzione, da parte del giudice della controversia, di un margine di discrezionalità nell'applicazione del principio di sinteticità degli atti o ammettendo la possibilità di ottenere il decreto di autorizzazione anche in corso del giudizio, salvaguardando così il diritto di difesa ed il principio di parità delle parti.

6. La ragione delle criticità e le soluzioni alternative. – Le criticità del decreto attuativo dell'art. 120, sopra rilevate, appaiono tutte generate dalla presunzione che il principio di sinteticità possa avere un contenuto oggettivo e tendenzialmente imm modificabile, a prescindere dalla concreta dinamica del processo.

Invero, come visto, il novellato art. 120 del Codice del processo amministrativo in modo più ragionevole demandava al decreto la fissazione di limiti ordinari modulati *ex ante* – per quanto possibile – sulle caratteristiche della controversia, nonché l'individuazione dei casi in presenza delle quali “per specifiche ragioni può essere consentito [a ciascuna parte] [di] superare i relativi limiti”, verosimilmente (o quantomeno anche) ad opera giudice della controversia. Del resto, a fronte di limiti dimensionali congrui e già calibrati (seppure in astratto) sulle caratteristiche della causa, l'ipotesi della deroga avrebbe potuto più facilmente tramutarsi in un evento sporadico e non sistematico.

Sotto diverso profilo, nonostante, con riferimento al ricorso, sia oggettivamente difficile (se non impossibile) individuare una adeguata sede per verificare la presenza delle ragioni di deroga, sarebbe stato preferibile introdurre un meccanismo di valutazione semplificato, ma *ex post*, magari immediatamente successivo alla notifica dell'atto introduttivo del giudizio, da attivare su istanza di parte in calce al ricorso notificato ed ipotizzando, in caso di esito negativo, un intervento del giudice che consenta al ricorrente di adeguarsi ai limiti ordinari, senza incorrere automaticamente in pronunce di inammissibilità.

Si avrà modo e tempo di valutare l'opportunità o la necessità di modificare il decreto.

OMBRETTA APPERTI