

STUDIO LEGALE LUBRANO & Associati

00196 ROMA - Via Flaminia 79 - +39063202562 - 3223249 - 3214981 (fax)
 info@studiolubrano.it - www.studiolubrano.it

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL LAZIO. ROMA.

RICORSO

per la Società Italiana Avvocati Amministrativisti (SIAA) contro il Presidente del Consiglio di Stato ed altri.

INDICE DELLA PARTE IN DIRITTO

I. PROFILI PRELIMINARI: LEGITTIMAZIONE AD AGIRE DELLA RICORRENTE SIAA.

II. PROFILI SOSTANZIALI: FONDATEZZA DELL'IMPUGNAZIONE.

1. Illegittima determinazione dei limiti dimensionali degli atti di parte (30.000 o 70.000 caratteri), poiché impongono una irragionevole e non proporzionata contrazione dello "spazio" di difesa giurisdizionale, che non trova conforto nemmeno nei limiti previsti di fronte alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea (115.000 caratteri, i quali peraltro non sono vincolanti), con conseguente lesione del diritto alla difesa delle parti (artt. 24 e 111 Cost.).
2. Illegittima determinazione dei limiti dimensionali delle memorie di replica (10.000 o 20.000 caratteri), i quali non sono proporzionati rispetto al limite previsto per le memorie conclusionali (30.000 o 70.000 caratteri), con conseguente lesione del diritto alla difesa delle parti (artt. 24 e 111 Cost.).
3. Illegittima integrale preclusione all'utilizzo delle note a piè di pagina.
4. Illegittima determinazione dei limiti dimensionali che hanno portato alla creazione di solo due macro-categorie (c.d. materie "semplificate" ed "ordinarie", ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. a e b, del Decreto).
5. Illegittimità del meccanismo complessivo determinato dal c.d. Decreto Sinteticità, il quale risulta essere inadeguato a fare fronte alle ordinarie dinamiche del Processo Amministrativo (salvo il ricorso ad un utilizzo "massiccio" dello strumento della deroga, il quale, però, dovrebbe avviarsi a situazioni straordinarie).
6. Difetto di motivazione del Decreto impugnato, laddove non ha giustificato il discostamento dal parere obbligatorio reso dalla SIAA.

III. PROFILI ISTRUTTORI.

IV. PROFILI CAUTELARI.

Io sottoscritto prof. avv. Filippo Lubrano attesto - ai sensi della normativa vigente - la conformità della presente copia analogica all'originale nativo digitale.

Firmato da:
 Filippo Lubrano
 Motivo:
 attestazione

Data: 02/03/2017 17:05:19

STUDIO LEGALE LUBRANO & Associati

00196 ROMA - Via Flaminia 79 - +39063202562 - 3223249 - 3214981 (fax)
info@studiolubrano.it - www.studiolubrano.it

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL LAZIO. ROMA.

RICORSO

Per:

- la **Società Italiana Avvocati Amministrativisti (SIAA)**, con sede in Roma, Lungotevere delle Navi 35, 00196, C.F. 97581370588, in persona del legale rappresentante *pro tempore* prof. avv. Filippo Lubrano, nato a Roma il 14 luglio 1939, residente in Roma, Via Francesco Crispi 10, 00186, C.F. LBR FPP 39L14 H501 I, giusta Delibera a proporre ricorso del Comitato dei Delegati in data 22 febbraio 2017;
- il **prof. avv. Filippo Lubrano**, anche in proprio;
- l'**avv. Massimo Colarizi**, nato a Modena il 5 ottobre 1946, residente in Roma, Largo Leopoldo Fregoli 8, C.F. CLR MSM 46R05 F257 Y, in qualità di componente del Comitato dei Delegati della SIAA e anche in proprio;
- l'**avv. Benedetta Lubrano**, nata a Roma il 22 giugno 1975, residente in Roma, Via Francesco Crispi 10, 00186, C.F. LBR BDT 75H62 H501 G, in qualità di componente del Comitato dei Delegati della SIAA e anche in proprio;
- il **prof. avv. Enrico Lubrano**, nato a Roma il 20 maggio 1971, residente in Roma, Via Francesco Crispi 10, 00186, C.F. LBR NRC 71E20 H501 I, in qualità di componente del Comitato dei Delegati della SIAA e anche in proprio;
- l'**avv. Salvatore Orestano**, nato a Roma il 25 maggio 1938, residente in Torrita Tiberina (RM), Via dei Monti 10, C.F. RST SVT 38E25 H501 Q, in qualità di componente del Comitato dei Delegati della SIAA e anche in proprio;

tutti assistiti, rappresentati e difesi, come da mandato in calce, dagli avvocati Massimo Colarizi (PEC massimo.colarizi@pec.it), Benedetta Lubrano (PEC avv.benedetta.lubrano@studiolubrano.it), prof. Enrico Lubrano (PEC avv.enrico.lubrano@pec.it), prof. Filippo Lubrano (PEC avv.filippo.lubrano@pec.it) e Salvatore Orestano, presso il terzo dei quali sono tutti elettivamente domiciliati in Roma, 00196 Via Flaminia 79 (Studio Legale Lubrano & Associati), FAX 06/3214981,

CONTRO

il **Presidente del Consiglio di Stato**,

il **Consiglio di Stato**, in persona del Presidente *pro tempore*;

il **Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa**, in persona del Presidente *pro tempore*;

la **Presidenza del Consiglio dei Ministri**, in persona del Presidente *pro tempore*;

E NEI CONFRONTI DI

il **Consiglio Nazionale Forense**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*;

l'**Avvocatura Generale dello Stato**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*;

- 2 -

PER L'ANNULLAMENTO,

PREVIA SOSPENSIONE DELL'EFFICACIA,

del Decreto del Presidente del Consiglio di Stato 22 dicembre 2016, n. 167, c.d. Decreto Sinteticità - pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana in data 3 gennaio 2017 e divenuto applicabile per i ricorsi avverso i provvedimenti e le impugnazioni avverso le decisioni del Giudice Amministrativo il cui termine di decadenza ha iniziato a decorrere a partire dal 2 febbraio 2017 (ovvero, trascorsi 30 giorni dalla pubblicazione in GURI del Decreto) – il quale ha dato attuazione all'art. 13 *ter* dell'Allegato II al D.Lgs. n. 104/2010, **definendo i criteri ed i limiti dimensionali del ricorso e degli atti difensivi delle parti nel Processo Amministrativo, "al fine di consentire lo spedito svolgimento del giudizio in coerenza con i principi di sinteticità e chiarezza"**, nelle parti in cui:

- 1) **i limiti dimensionali** dettati dall'art. 3 del Decreto impugnato, in conformità alle specifiche tecniche di cui all'art. 8 del medesimo Decreto, **sono irragionevoli e non proporzionati, con conseguente illegittima ed ingiustificata lesione del diritto alla difesa costituzionalmente garantito**, nonché risultano essere in aperto contrasto con il Regolamento della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, cui invece dovrebbero ispirarsi secondo quanto indicato negli atti preparatori del Decreto;
- 2) **i limiti dimensionali delle memorie di replica**, come previsti dall'art. 3, comma 3 del Decreto impugnato, **sono eccessivamente ridotti**, in quanto è stato previsto un numero massimo di caratteri pari a meno di un terzo rispetto a quello consentito per le memorie conclusionali;
- 3) **è stata integralmente preclusa**, dall'art. 8, comma 1, lett. b, ultimo periodo, **la facoltà di utilizzo negli atti di parte delle note a piè di pagina**;
- 4) **i criteri ed i limiti dimensionali dettati dall'art. 3 del Decreto impugnato, non hanno affatto tenuto in considerazione**, come invece dettato dall'art. 13 *ter*, comma 2, dell'Allegato II al D.Lgs. n. 104/2010, **"del valore effettivo della controversia, della sua natura tecnica e del valore dei diversi interessi sostanzialmente perseguiti dalle parti"**, ma hanno effettuato una mera distinzione tra **due sole macro-categorie**, ovvero una ipotesi "ordinaria" ed una ipotesi "semplificata";
- 5) **non ha motivato sulle ragioni per le quali si è discostato dal parere obbligatorio reso dalla SIAA.**

Nonché, di ogni atto presupposto, connesso o consequenziale a quello sopraindicato, allo stato non conosciuto e non conoscibile, con particolare riferimento al c.d. Schema di Decreto Sinteticità (trasmesso con con Nota del Segretario Generale della Giustizia Amministrativa 7 dicembre 2016, prot. n. 19016) e alla Relazione riportata in calce al medesimo, nelle parti e nei limiti in cui ciò sia ritenuto necessario.

FATTO

1. **La normativa che ha portato all'adozione del c.d. Decreto Sinteticità.**

L'art. 13 *ter* dell'Allegato II al D.Lgs. n. 104/2010, introdotto dall'art. 7 *bis*, comma 1, lett. b, n. 2, del D.L. n. 168/2016, come convertito dalla Legge n. 197/2016, ha previsto:

- a) **al comma 1**, che il **Presidente del Consiglio di Stato, con Decreto, avrebbe dovuto fissare**, entro il 31 dicembre 2016, sentiti il Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa, il Consiglio Nazionale Forense, l'Avvocato Generale dello Stato e le associazioni di categoria degli avvocati amministrativi, **i criteri e limiti dimensionali per la redazione del ricorso e degli altri atti difensivi delle parti nel Processo Amministrativo** ⁽¹⁾;
- b) **al comma 2**, che **"nella fissazione dei limiti dimensionali del ricorso e degli atti difensivi si tiene conto del valore effettivo della controversia, della sua natura tecnica e del valore dei diversi interessi sostanzialmente perseguiti dalle parti"**.

*

2. **La proposta di Schema di Decreto Sinteticità.**

In data 7 dicembre 2016, con Nota del Segretario Generale della Giustizia Amministrativa prot. n. 19016, è stato trasmesso ai soggetti sopraindicati che avrebbero dovuto esprimere il proprio parere, tra cui quindi anche alla SIAA ricorrente, **lo Schema del Decreto del Presidente del Consiglio di Stato** che avrebbe dovuto essere adottato entro il successivo 31 dicembre in ottemperanza alla suddetta norma.

In particolare, tale Schema, per quanto di interesse per il presente giudizio, avere i seguenti contenuti:

- a) in relazione ai **limiti dimensionali**, la **"Relazione illustrativa"** riportata in calce allo Schema ha indicato che questi sono stati **"differenziati in relazione ai diversi riti, prevedendo due tipologie ai fini dei limiti dimensionali"**, ovvero:
- a1) **riti che, nel presente atto, saranno definiti "semplificati"**, ovvero: decreto ingiuntivo, silenzio, accesso, rito elettorale ai sensi dell'art. 129 CPA e le relative ottemperanze per questi riti, nonché le ottemperanze ai giudicati del giudice civile e a ogni altro rito speciale non espressamente menzionato;

¹ Per comodità e completezza si riporta il dato testuale della normativa citata:

"1. Al fine di consentire lo spedito svolgimento del giudizio in coerenza con i principi di sinteticità e chiarezza di cui all'articolo 3, comma 2, del codice, le parti redigono il ricorso e gli altri atti difensivi secondo i criteri e nei limiti dimensionali stabiliti con decreto del presidente del Consiglio di Stato, da adottare entro il 31 dicembre 2016, sentiti il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, il Consiglio nazionale forense e l'Avvocato generale dello Stato, nonché le associazioni di categoria degli avvocati amministrativisti".

STUDIO LEGALE LUBRANO & Associati

00196 ROMA - Via Flaminia 79 - +39063202562 - 3223249 - 3214981 (fax)
info@studiolubrano.it - www.studiolubrano.it

- a2) **riti che, nel presente atto, saranno definiti “ordinari”**, ovvero: rito ordinario, rito accelerato comune ai sensi dell’art. 119 CPA, rito-appalti, rito elettorale ordinario e tutti i relativi giudizi di ottemperanza;
- b) **i limiti dimensionali sono stati fissati dall’art. 3 dello Schema** - in conformità alle modalità di redazione delle specifiche tecniche di cui al successivo art. 8 del medesimo Schema (redazione con carattere Times New Roman o similari, con dimensione 14 pt, interlinea 1,5 e margini orizzontali e verticali di cm 2,5) – **il quale ha previsto quanto segue:**
- b1) **per gli atti di ricorso, motivi aggiunti, impugnazione, intervento, memoria conclusionale (etc.), è stato previsto un limite pari a, rispettivamente, per i riti “semplificati” a 30.000 caratteri** (che sarebbero circa 15 pagine secondo le specifiche tecniche di cui all’art. 8) e **per i riti “ordinari” a 60.000 caratteri** (che sarebbero circa 30 pagine secondo le specifiche tecniche di cui all’art. 8);
- b2) **le specifiche tecniche per la redazione degli atti, secondo la “Relazione illustrativa”, sarebbero conformi alle regole vigenti di fronte alla Corte di Giustizia dell’Unione Europea**, cui si ispirerebbero, posto che, di fronte a tale Corte, vi è lo stesso limite generale di dimensione di 30 pagine ⁽²⁾;
- c) **in relazione alle memorie di replica**, sono stati delineati all’art. 3, comma 1, lett. a e b, e comma 3, **i seguenti limiti dimensionali in rapporto alle memorie conclusive:**
- c1) **per i riti c.d. semplificati, è stato previsto che la memoria di replica potesse avere un numero di caratteri (10.000) pari al 33%** di quello consentito per la memoria conclusionale (30.000 caratteri);
- c2) **anche per i riti c.d. ordinari, è stato previsto il medesimo rapporto, posto che per la memoria di replica è stato previsto un numero di caratteri (20.000) pari al 33%** di quello consentito per la memoria conclusionale (60.000 caratteri);
- d) **in relazione alle note a piè di pagina**, la “Relazione illustrativa” riportata in calce allo Schema ha indicato quanto segue:
- d1) **è stata eliminata la possibilità di utilizzare tali note, in asserita conformità alle specifiche previste dalla Corte di Giustizia dell’Unione Europea** ⁽³⁾;
- d2) **d’altra parte, tale preclusione è stata qualificata espressamente come non vincolante**, essendo quello del numero massimo di caratteri l’unico vincolo ⁽⁴⁾.

² Per comodità e completezza si riporta il dato testuale della normativa citata:
“Le specifiche si ispirano a quelle previste dalla C. giust. UE.”.

³ Per comodità e completezza si riporta il dato testuale della normativa citata:
“Viene inoltre eliminata la possibilità di note a piè di pagina. Le specifiche si ispirano a quelle previste dalla C. giust. UE.”.

*

3. **Le osservazioni presentate dalla ricorrente SIAA allo Schema del Decreto Sinteticità.**

In risposta **allo Schema pervenuto dal Segretario Generale della Giustizia Amministrativa, la ricorrente SIAA** ha inviato a mezzo email da parte del Segretario prof. avv. Filippo Lubrano, in data 12 dicembre 2016, ore 10:11, **le seguenti osservazioni** (per quanto di interesse per il presente giudizio):

- a) **i limiti previsti per le memorie di replica sono stati giudicati come eccessivamente ridotti**, in quanto risultanti pari ad **un terzo rispetto agli atti cui devono replicare** (memorie conclusionali, cui si aggiungono anche i documenti) e in ragione della ormai tendenza a limitare allo stretto indispensabile la discussione orale in udienza (Udienza Pubblica o Camera di Consiglio); in proposito, la SIAA ha, quindi, “suggerito” di **mantenere una eguale dimensione delle memorie di replica rispetto alle memorie conclusionali**, oppure, in via subordinata, determinare una dimensione non inferiore ai due terzi, oppure, in via ulteriormente subordinata, una dimensione non inferiore alla metà;
- b) **le specifiche tecniche di cui all’art. 8 dello Schema**, che, ai sensi dell’art. 3, lett. a e b, porterebbero alla redazione di atti pari a circa 15 e 30 pagine (rispettivamente, per i riti “semplificati” e i riti “ordinari”) asseritamente in conformità con le **regole vigenti in Corte di Giustizia, in realtà sono in violazione delle stesse**, poiché:
- b1) **di fronte alla Corte di Giustizia è consentito l’utilizzo di un carattere pari a 12 pt**, contro i 14 pt delle specifiche tecniche dello Schema;
- b2) **tale differenza di dimensione del carattere porta ad un sensibile scostamento tra il numero dei caratteri effettivamente ammessi di fronte alle due distinte sedi (Corte di Giustizia e Giustizia Amministrativa), poiché:**
- x) **un atto di 30 pagine redatto a 14 pt** (secondo le indicazioni dello Schema di Decreto Sinteticità) **ha circa 81.000 caratteri**;
- y) **un atto di 30 pagine redatto a 12 pt** (secondo le regole vigenti in Corte di Giustizia) **ha circa 115.000 caratteri**;
- b3) **i due modelli presentano quindi una differenza pari a circa il 30%** e, pertanto, non possono ritenersi affatto uguali (si osservi anche che, ai sensi dell’art. 3 dello Schema, è stato erroneamente affermato che un atto di 60.000 caratteri redatto con carattere di pt 14 e le ulteriori specifiche tecniche di cui all’art. 8, sarebbe pari a 60.000 caratteri, mentre ciò è oggettivamente errato, poiché l’atto sarebbe pari a circa 22-23 pagine);

⁴ **Per comodità e completezza si riporta il dato testuale della normativa citata:**
“In ogni caso sono specifiche di carattere indicativo, non vincolante, purchè sia possibile la convertibilità dell’atto in tali specifiche. L’unico vincolo è quello relativo al numero massimo di caratteri”.

- c) **in merito alle note a piè di pagina**, è stato osservato quanto segue:
- c1) **le note consentono sia l'alleggerimento del testo, che, contestualmente, il suo approfondimento;**
 - c2) **inoltre, le note non sono affatto vietate dalle specifiche vigenti in Corte di Giustizia dell'Unione Europea, ma anzi sono espressamente previste (e, quindi, consentite).**

*

4. **Il contenuto del c.d. Decreto Sinteticità.**

In esito all'*iter* descritto ai precedenti punti, è stato adottato **il Decreto Sinteticità**, il quale, ha sostanzialmente confermato (salvo qualche lieve modifica) l'impianto delineato dallo Schema, senza né accogliere, né dare alcun tipo di riscontro alle osservazioni presentate dalla SIAA con il proprio parere obbligatorio.

Per quanto di interesse per il presente giudizio, **il Decreto ha il seguente contenuto:**

- a) **in relazione ai limiti dimensionali**, l'art. 3, comma 1, lettere a e b, hanno mantenuto la differenziazione di dimensione per le **due macro-categorie**, riferite ai riti c.d. semplificati e ai riti c.d. ordinari, così come riportati nel precedente Schema;
- b) **in relazione ai limiti dimensionali**, l'art. 3, comma 1, lett. a e b, secondo le specifiche tecniche di cui all'art. 8, ha determinato i seguenti limiti per gli atti di ricorso, motivi aggiunti, impugnazione, intervento, memoria conclusionale (etc.):
 - b1) **per i riti "semplificati"**, sono stati mantenuti i **30.000 caratteri**, che sarebbero equivalenti a 15 pagine;
 - b2) **per i riti "ordinari"** il numero di caratteri è stato aumentato a **70.000** (da 60.000), che sarebbero equivalenti a 35 pagine;
- c) **in relazione alle memorie di replica**, la versione definitiva dell'art. 3, comma 1, lett. a e b, e comma 3, ha sostanzialmente mantenuto inalterato i limiti dimensionali in rapporto alle memorie conclusionali:
 - c1) **per i riti c.d. semplificati**, è stato previsto che la memoria di replica può avere un numero di caratteri (10.000) pari al **33%** di quello consentito per la memoria conclusionale (30.000 caratteri);
 - c2) **per i riti c.d. ordinari**, è stato previsto nella versione definitiva della normativa un rapporto addirittura inferiore a quello originariamente riconosciuto con lo Schema, posto che per la memoria di replica è stato previsto un numero di caratteri (20.000) pari al **28,57%** di quello consentito per la memoria conclusionale (70.000 caratteri);
- d) **in merito alle note a piè di pagina**, l'art. 8, comma 1, lett. b, riporta solamente che "**non sono consentite note a piè di pagina**": è "**scomparsa**" ogni indicazione in merito ad una

- possibile non vincolatività della prescrizione e, allo stesso tempo, l'utilizzo dell'indicativo nella previsione appena citata, determina la portata vincolante della stessa;
- e) l'art. 9 del Decreto ha disposto il regime transitorio per il quale le nuove norme avrebbero trovato applicazione a partire dalle "*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*".

Avverso tale atto (nonché avverso tutti gli atti, presupposti e conseguenti, ad esso comunque connessi), i ricorrenti presentano impugnazione in sede giurisdizionale per i seguenti motivi di

DIRITTO

Il presente atto è distinto in quattro sotto-parti relative, rispettivamente, ai profili preliminari (par. I), ai profili sostanziali (par. II), ai profili istruttori (par. III) e ai profili cautelari (par. IV).

* * *

I. PROFILI PRELIMINARI: LEGITTIMAZIONE AD AGIRE DELLA RICORRENTE SIAA.

La Società Italiana degli Avvocati Amministrativisti, ai sensi dell'art. 2 dello Statuto (allegato B all'Atto Costitutivo, Notaio Vincenzo Augusto Fiduccia in Roma 4 aprile 1979, rep. n. 599, racc. n. 156) "*concorre alla soluzione dei problemi degli avvocati che esercitano la loro attività nel settore del diritto amministrativo*" (comma 1), a tale fine "*assumendo ogni altra iniziativa ritenuta opportuna per la realizzazione dello scopo, anche dinanzi alle pubbliche amministrazioni ed agli organi giudiziari*" (comma 2).

Tale legittimazione è stata già riconosciuta dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con sentenza 8 maggio 1985, n. 587, con la quale è stato accolto il ricorso proposto dalla Società Italiana degli Avvocati Amministrativisti avverso il Decreto del Ministro di Grazia e Giustizia 22 giugno 1982, con il quale era stata approvata la Tariffa degli onorari forensi.

Alla stessa Società deve riconoscersi, pertanto, anche l'interesse a ricorrere a sostegno degli interessi degli Avvocati amministrativisti in considerazione del rilievo limitativo che le disposizioni impugnate nel presente giudizio (le quali impongono degli illegittimi ed esorbitanti obblighi in materia di redazione degli atti processuali nel Processo Amministrativo) determinano agli Avvocati Amministrativisti e, di conseguenza, anche ai cittadini ed alle imprese, incidendo negativamente sul diritto alla effettività della tutela giurisdizionale, che gli Avvocati Amministrativisti hanno il dovere di garantire.

* * *

II. PROFILI SOSTANZIALI: FONDATEZZA DELL'IMPUGNAZIONE.

STUDIO LEGALE LUBRANO & Associati

00196 ROMA - Via Flaminia 79 - +39063202562 - 3223249 - 3214981 (fax)
info@studiolubrano.it - www.studiolubrano.it

Il Decreto Sinteticità viene impugnato nella presente sede in quanto illegittimo sotto diversi aspetti e per una pluralità di distinti motivi.

In particolare, viene censurato nelle seguenti parti e per le seguenti ragioni:

- 1) **i limiti dimensionali degli atti di parte (30.000 o 70.000 caratteri)**, dettati dall'art. 3 del Decreto impugnato, impongono **una irragionevole e non proporzionata contrazione dello "spazio" di difesa giurisdizionale**, che non trova conforto nemmeno nei limiti previsti di fronte alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea (115.000 caratteri, i quali, peraltro, non sono vincolanti), con conseguente lesione del diritto alla difesa delle parti (artt. 24 e 111 Cost.);
- 2) è stato previsto dall'art. 3, comma 3, del Decreto impugnato che le c.d. **memorie di replica** debbono essere contenute in un numero massimo di **caratteri pari a meno di un terzo rispetto alle memorie conclusionali**;
- 3) è stata **integralmente preclusa**, dall'art. 8, comma 1, lett. b, ultimo periodo, **la facoltà di utilizzo delle note a piè di pagina negli atti di parte**;
- 4) **i limiti dimensionali** dettati dall'art. 3 del Decreto impugnato, non hanno affatto tenuto in considerazione, come dettato dall'art. 13 *ter*, comma 2, dell'Allegato II al D.Lgs. n. 104/2010, "*del valore effettivo della controversia, della sua natura tecnica e del valore dei diversi interessi sostanzialmente perseguiti dalle parti*", ma hanno effettuato una mera distinzione tra **due macro-categorie**, ovvero una ipotesi "ordinaria" ed una ipotesi "semplificata";
- 5) in generale, il **sistema delineato risulta essere inadeguato** a fare fronte alle ordinarie dinamiche del Processo Amministrativo (salvo il ricorso ad un utilizzo "massiccio" dello strumento della deroga, il quale, però, dovrebbe ovviare a situazioni straordinarie);
- 6) il Decreto impugnato non ha motivato in alcun modo il discostamento dal **parere obbligatorio reso dalla SIAA in sede endoprocedimentale**.

* *

1. **Illegittima determinazione dei limiti dimensionali degli atti di parte (30.000 o 70.000 caratteri)**, poiché impongono **una irragionevole e non proporzionata contrazione dello "spazio" di difesa giurisdizionale**, che non trova conforto nemmeno nei limiti previsti di fronte alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea (115.000 caratteri, i quali peraltro non sono vincolanti), con conseguente lesione del diritto alla difesa delle parti (artt. 24 e 111 Cost.).

L'impugnato Decreto Sinteticità è illegittimo nella parte in cui ha determinato dei **limiti dimensionali eccessivamente ridotti**, i quali vanno a danno del diritto alla difesa delle parti, ai sensi degli artt. 24 e 111 Cost. .

*

1.1. L'impostazione del Decreto, per quanto qui di rilievo, è la seguente:

- a) l'art. 3, comma 1, lett. a e b, del Decreto, ha determinato i seguenti limiti per gli atti difensivi principali (ricorsi, motivi aggiunti, impugnazioni, interventi, nonché memorie conclusionali, etc.):
 - a1) per i riti "semplificati", è stato previsto un **massimo di 30.000 caratteri**;
 - a2) per i riti "ordinari" è stato previsto un **massimo di 70.000 caratteri**;
- b) tale numero di caratteri, in applicazione delle specifiche tecniche di cui all'art. 8 del Decreto (redazione con carattere Times New Roman o similari, con dimensione 14 pt, interlinea 1,5 e margini orizzontali e verticali di cm 2,5), porterebbe, secondo il Decreto, alla redazione di atti, rispettivamente, di 15 e di 35 pagine;
- c) le specifiche tecniche utilizzate, secondo il Decreto, sarebbero analoghe a quelle vigenti in Corte di Giustizia - come risultante dalla "Relazione illustrativa" dello Schema di Decreto, la quale riporta testualmente che tali specifiche "si ispirano" a quelle della Corte di Giustizia - di fronte alla quale, infatti, sono ammessi atti difensivi con un limite massimo di 30 pagine.

*

1.2. **Il Decreto è illegittimo per irragionevolezza e non proporzionalità.**

L'erroneo bilanciamento degli interessi in questione, innanzitutto, **non trova "conforto" nella disciplina vigente di fronte alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea**, così come invece asserito nella Relazione illustrativa dello Schema del Decreto.

Infatti, la asserita omogeneità di limite massimo consentito tra gli atti difensivi di fronte alla Giustizia Amministrativa e di fronte alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea è manifestamente insussistente.

In particolare:

- a) le "**Istruzioni pratiche alle parti, relative alle cause proposte dinanzi alla Corte di Giustizia**", che dettano le regole di interesse per la questione, dispongono quanto segue:
 - a1) sono ammessi atti difensivi sino a 30 pagine secondo le seguenti specifiche tecniche: carattere Times New Roman o similari, con dimensione **12 pt**, interlinea 1,5 e margini orizzontali e verticali di cm 2,5;
 - a2) tali atti, se redatti con le modalità appena indicate, hanno un limite **massimale di caratteri pari a circa 115.000**;

STUDIO LEGALE LUBRANO & Associati

00196 ROMA - Via Flaminia 79 - +39063202562 - 3223249 - 3214981 (fax)
info@studiolubrano.it - www.studiolubrano.it

- a3) inoltre, le dimensioni “massime” dettate di fronte alla Corte di Giustizia non hanno alcuna portata cogente (contrariamente a quanto avviene per il Decreto Sinteticità)⁵;
- b) di conseguenza, raffrontando i già descritti limiti individuati dal Decreto Sinteticità impugnato, con i limiti dimensionali dettati dalle Istruzioni europee, emerge l'assoluta insussistenza di omogeneità tra le due situazioni, in violazione di quanto affermato negli atti preparatori del Decreto (c.d. Relazione illustrativa):
- b1) vi è una differenza pari a circa 45.000 caratteri tra la ipotesi di atto nelle materie “ordinarie” (massimo 70.000 caratteri) e gli atti difensivi ammessi di fronte alla Corte di Giustizia, ovvero uno scarto del 30% tra le due ipotesi;
- b2) vi è una ancora più marcata differenza (ovviamente) per le materie “semplificate” (massimo 30.000 caratteri), laddove tra l'ipotesi europea e quella italiana vi sono 85.000 caratteri, con uno scarto superiore al 60% tra le due ipotesi;
- b3) inoltre, i limiti dimensionali nella ipotesi italiana sono cogenti ed è anche prevista una “sanzione” in caso di mancato rispetto degli stessi, ovvero, ai sensi dell'art. 13 *ter*, comma 5, dell'Allegato II del D.Lgs. n. 104/2010, è previsto che il Giudice non è tenuto a leggere quanto scritto oltre il limite dimensionale imposto dal Decreto.

Il Decreto impone, quindi, un limite eccessivamente restrittivo alla estensione degli atti di parte, tale da determinare un vero e grave *vulnus* al diritto alla difesa giurisdizionale, in violazione diretta degli artt. 24 e 111 Cost.: 70.000 caratteri (per le ipotesi “ordinarie”) e 30.000 caratteri (per le ipotesi “semplificate”) costituiscono una contrazione eccessiva ed irragionevole, assolutamente inidonea a costituire il giusto punto di equilibrio nel bilanciamento degli interessi tra diritto alla difesa e sinteticità/charezza degli atti difensivi (questo secondo interesse, peraltro, non può nemmeno qualificarsi come autonomo, ma è strettamente servente il primo, costituendo uno strumento per il raggiungimento dell'obiettivo della difesa di parte e della Giustizia di sistema).

Pertanto, a fronte di una misura eccessivamente afflittiva dell'interesse degli individui rispetto allo scopo che viene perseguito, si deve ritenere il provvedimento viziato sotto il

⁵ Si riporta per comodità e completezza l'ultimo periodo del punto 12 delle Istruzioni citate:
“L'inosservanza di queste prescrizioni comporta l'irricevibilità del ricorso il quale, salvo circostanze particolari, non dovrebbe superare le 30 pagine”.

profilo della violazione dei principi di ragionevolezza, proporzionalità, adeguatezza e giustificazione ⁽⁶⁾.

* *

2. Illegittima determinazione dei limiti dimensionali delle memorie di replica (10.000 o 20.000 caratteri), i quali non sono proporzionati rispetto al limite previsto per le memorie conclusionali (30.000 o 70.000 caratteri), con conseguente lesione del diritto alla difesa delle parti (artt. 24 e 111 Cost.).

In secondo luogo, l'impugnato Decreto Sinteticità è illegittimo nella parte in cui ha determinato dei limiti dimensionali eccessivamente ridotti con specifico riferimento alle memorie di replica, rispetto ai limiti previsti per le memorie conclusionali, con conseguente danno al diritto alla difesa delle parti, ai sensi degli artt. 24 e 111 Cost..

In particolare:

- a) nell'ordinario iter processuale (ipotizzando una impugnazione priva di domanda cautelare) il contraddittorio, secondo le vigenti disposizioni del CPA, si svolge tra le parti nel seguente modo: notifica/deposito del ricorso introduttivo (con allegati documenti da parte del ricorrente), deposito di atti di costituzione delle parti resistenti, fissazione dell'udienza pubblica, deposito di documenti delle parti resistenti, deposito di memoria conclusionale delle parti resistenti, deposito di memoria di replica del ricorrente, discussione in udienza pubblica, decisione;
- b) quindi, la memoria di replica svolge pacificamente, come affermato anche dalla giurisprudenza, la funzione di atto diretto a garantire il contraddittorio della parte ricorrente (o dell'appellante nei giudizi di fronte al Consiglio di Stato) in relazione ai documenti e alle memorie conclusionali depositati in giudizio dalle parti resistenti ⁽⁷⁾;
- c) il ruolo della memoria di replica è essenziale, non solo per potere contraddire rispetto a quanto affermato con memoria conclusionale dalle parti resistenti in merito al ricorso o all'impugnazione proposta, ma, soprattutto, per quanto concerne il diritto di risposta sugli elementi nuovi che emergano dal deposito di documenti e di memoria conclusionale o in relazione alla proposizione di eccezioni aventi carattere preliminare (giurisdizione, competenza, legittimazione ad agire, interesse ad agire, etc.);

⁶ Il principio è pacifico, per tutte si richiama Cons. Stato, Sez. IV, 20 dicembre 2013, n. 6171: "il principio di proporzionalità, secondo cui i sacrifici imposti non possono andare oltre quanto necessario per il raggiungimento dello scopo da garantire".

⁷ Si vedano le seguenti pronunce conformi tra loro, Cons. Stato, Sez. III, 28 gennaio 2015, n. 390; id. 4 giugno 2014, n. 2861: "Nel processo amministrativo è inammissibile la memoria di replica depositata in carenza di atti e documenti di controparte alla quale replicare né la stessa può essere considerata prima memoria se depositata oltre il termine di 30 giorni previsto dall'art. 73, c.p.a.".

- d) in merito a queste specifiche situazioni, ai sensi dell'art. 3 del Decreto impugnato, si verificherebbe quanto segue:
- d1) le parti resistenti avrebbero la disponibilità di illustrare la documentazione e/o sollevare eccezioni di carattere preliminare in un atto avente un limite dimensionale di 30.000 o 70.000 caratteri;
 - d2) la parte ricorrente o appellante avrebbe la possibilità di replicare a tali nuovi elementi in uno spazio limitato di 10.000 o 20.000 caratteri;
- e) alla luce di quanto esposto risulta allora evidente lo squilibrio determinato dall'impugnato Decreto Sinteticità nella dialettica processuale, la quale risulta falsata dalla imposta restrizione delle memorie di replica, "ridotte" forzosamente ad un terzo (o anche meno) rispetto alle memorie conclusionali cui replicano: la parità delle parti non vi è più e, quindi, il diritto di difesa risulta essere irrimediabilmente violato;
- f) non soccorre a questa situazione, la previsione già citata delle c.d. deroghe ai limiti dimensionali - di cui al successivo art. 5 del Decreto, le quali possono essere autorizzate su istanza di parte del Presidente dell'Autorità giudiziaria amministrativa adita (secondo il procedimento di cui al successivo art. 6) - per due ragioni fondamentali:
- f1) in primo luogo, in quanto, al momento della proposizione del ricorso, il ricorrente può non immaginare neanche lontanamente la portata delle eccezioni preliminari e sostanziali che potrebbero essere sollevate dalle controparti (rispetto alle quali si troverà poi a replicare, con la memoria di replica, nei limiti eccessivamente ridotti previsti dal Decreto);
 - f2) in secondo luogo, in quanto l'ordinario svolgimento del contraddittorio processuale non può essere condizionato dall'altrettanto ordinario ricorso ad un rimedio che dovrebbe avere natura di specialità (trattandosi di deroga); in altri termini, sarebbe irragionevole ammettere che il fisiologico svolgimento del processo potrebbe essere ripristinato rispetto alla generalizzata e sproporzionata restrizione degli atti di parte, grazie al ricorso sistematico ad un istituto che dovrebbe essere speciale e cui si dovrebbe ricorrere solamente in specifiche e peculiari situazioni.

* *

3. Illegittimità della integrale preclusione all'utilizzo delle note a piè di pagina.

In terzo luogo, l'impugnato Decreto Sinteticità viene in considerazione nella parte in cui, ai sensi dell'art. 8, comma 1, lett. b del Decreto, ha determinato l'assoluta preclusione all'utilizzo negli atti di parte delle note a piè di pagina, le quali sono state quindi considerate come confliggenti con le esigenze di sinteticità e di chiarezza perseguito dallo stesso Decreto.

La preclusione all'utilizzo delle note a piè di pagina è considerata vincolante per le parti (tanto che è prevista con verbo all'indicativo).

Si rileva la **illegittimità di tale preclusione**, per i seguenti motivi:

- a) **l'utilizzo delle note a piè di pagina non confligge con lo scopo di sinteticità e chiarezza degli atti processuali**, posto che, al contrario, **è uno strumento di redazione diretto proprio al conseguimento di tali obiettivi**; le note a piè di pagina consentono, infatti, di "sfrondare" il corpo del testo principale da tutti quei riferimenti che, seppure importanti (come ad esempio citazioni testuali di precedenti giurisprudenziali o di parti di documenti agli atti del processo o di normative di particolare importanza per il giudizio), possono rendere più faticoso o più farraginoso la lettura del testo principale; un esempio dell'utilizzo "probo" delle note a piè di pagina, può essere in parte riscontrato anche nel presente atto di impugnazione, laddove in nota sono stati riportati alcuni precedenti giurisprudenziali e le parti testuali della normativa impugnata (consentendo di mantenere sia la completezza dei dati in questione, che di evitare di sovraccaricare il testo);
- b) **l'esclusione dell'utilizzo delle note a piè di pagina non trova alcuna giustificazione nemmeno con riferimento alle regole vigenti di fronte alla Corte di Giustizia**, come invece asserito erroneamente nella Relazione illustrativa allo Schema di Decreto, **poiché le Istruzioni vigenti prevedono espressamente la possibilità di utilizzo delle note** (prescrivendo solamente la dimensione minima del carattere da utilizzare per le stesse, ovvero 10 pt⁸).

* *

4. **Illegittima determinazione dei limiti dimensionali che hanno portato alla creazione di solo due macro-categorie (c.d. materie "semplificate" ed "ordinarie", ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. a e b del Decreto).**

L'impugnato Decreto Sinteticità è illegittimo nella sua impostazione generale, secondo la quale i limiti dimensionali ivi dettati fanno riferimento solamente a due macro-categorie (c.d. materie "semplificate" ed "ordinarie"), con conseguente violazione del principio di delega disposto dalla normativa di rango primario.

In particolare:

- a) **l'art. 13 ter**, comma 2, dell'Allegato II al D.Lgs. n. 104/2010, ha prescritto che i limiti dimensionali avrebbero dovuto tenere conto ***"del valore effettivo della controversia,***

⁸ Per comodità e completezza si riporta il dato testuale delle Istruzioni citate:

"35. Sul piano formale, anzitutto, è assolutamente necessario che le memorie od osservazioni depositate dalle parti siano presentate in modo tale da consentire una gestione elettronica di questi atti da parte della Corte e, in particolare, che sia possibile sottoporle a scansione e praticare il riconoscimento dei caratteri. In quest'ottica, i requisiti seguenti **dovrebbero** essere tenuti in considerazione ... i caratteri usati per il testo sono di tipo corrente (come, ad esempio: Times New Roman, Courier o Arial) e di dimensioni di almeno 12 pt nel testo e **10 pt per le 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)".

STUDIO LEGALE LUBRANO & Associati

00196 ROMA - Via Flaminia 79 - +39063202562 - 3223249 - 3214981 (fax)
info@studiolubrano.it - www.studiolubrano.it

della sua natura tecnica e del valore dei diversi interessi sostanzialmente perseguiti dalle parti”;

- b) l'art. 3 del Decreto Sinteticità ha dato attuazione a tale delega, prevedendo, sostanzialmente, **una ripartizione in solo due macro-categorie**:
- b1) **prima macro-categoria**: i riti che, nel presente atto, sono definiti come “**semplificati**”, ovvero: decreto ingiuntivo, silenzio, accesso, rito elettorale ai sensi dell'art. 129 CPA e le relative ottemperanze per questi riti, nonché le ottemperanze ai giudicati del giudice civile e a ogni altro rito speciale non espressamente menzionato;
- b2) **seconda macro-categoria**: i riti che, nel presente atto, sono definiti come “**ordinari**”, ovvero: rito ordinario, rito accelerato comune ai sensi dell'art. 119 CPA, rito-appalti, rito elettorale ordinario e tutti i relativi giudizi di ottemperanza;
- c) **la ripartizione così effettuata** - oltre a risultare macroscopicamente generica di per sé, in quanto accomuna situazioni che per loro natura possono essere estremamente diverse (come ad esempio, un'azione avverso il silenzio ed una ottemperanza di giudicato del Giudice Ordinario) – **non risulta affatto rispettare i tre criteri dettati dalla normativa di delega**, ovvero:
- c1) **il valore effettivo della controversia**;
- c2) **la natura tecnica della controversia**;
- c3) **il valore dei diversi interessi sostanzialmente perseguiti dalle parti**;
- d) **il rispetto di questi criteri non si può ritenere che vi sia stato nemmeno in considerazione della individuazione delle ipotesi di c.d. deroga ai limiti dimensionali**, di cui al successivo art. 5 del Decreto, le quali possono essere autorizzate, su istanza di parte, dal Presidente dell'Autorità giudiziaria amministrativa adita (secondo il procedimento di cui al successivo art. 6), **poiché** – seppure è vero che i criteri per la concessione delle deroghe attengono essenzialmente alla complessità della controversia o al valore degli interessi in gioco – **queste costituiscono delle ipotesi speciali e non la ordinaria individuazione dei limiti dimensionali in ragione dei tre criteri sopra indicati**: peraltro, in tali situazioni, la deroga non è automatica ma può (eventualmente) essere concessa in esito ad una valutazione effettuata caso per caso da un ulteriore organo decidente (Presidente dell'Autorità giudiziaria adita).

* *

5. **Illegittimità del meccanismo complessivo determinato dal c.d. Decreto Sinteticità, il quale risulta essere inadeguato a fare fronte alle ordinarie dinamiche del Processo Amministrativo (salvo il ricorso ad un utilizzo “massiccio” dello strumento della deroga, il quale, però, dovrebbe ovviare a situazioni straordinarie).**

Inoltre, il **Decreto Sinteticità è illegittimo poiché i criteri di redazione ed i limiti dimensionali da questo dettati determinano**, nella loro applicazione in concreto, **una serie molto rilevante di problematiche che si estrinsecano, principalmente, in violazioni del diritto alla difesa costituzionalmente garantito** (art. 24 Cost.) e in **discriminazioni ingiustificate tra le parti** (art. 3 Cost.).

In particolare, si possono evidenziare, in via meramente esemplificativa e non esaustiva, le seguenti **ordinarie situazioni processuali** sulle quali il Decreto Sinteticità interverrebbe in modo illegittimo:

- a) **l'ipotesi di giudizi aventi molte parti ricorrenti**, poiché introdotti con ricorsi c.d. collettivi, cioè, proposti da una pluralità di ricorrenti, talvolta anche molto elevata (decine e decine):
 - a1) in questo caso, **le parti che resistono** (Amministrazioni e/o controinteressati) **possono avere necessità di evidenziare delle distinzioni tra le differenti posizioni dei ricorrenti**, le quali potrebbero essere idonee a determinare delle importanti conseguenze di carattere preliminare o di carattere sostanziale all'interno del giudizio;
 - a2) in tale situazione, la **necessità delle parti resistenti di proporre le proprie difese riguardanti una pluralità di posizioni differenti all'interno di una memoria di massimo 30.000 o 70.000 caratteri**, come imposta dall'art. 3, comma 1 del Decreto, **risulterebbe irragionevolmente ed ingiustificatamente lesiva del diritto alla difesa di tali parti processuali**;
- b) **l'ipotesi di giudizi aventi molte parti resistenti** (Amministrazioni e/o controinteressati):
 - b1) in questo caso (solo parzialmente analogo a quello della lettera precedente e che presenta delle peculiarità), **la parte ricorrente ha la necessità di controdedurre alle argomentazioni di soggetti che svolgono le proprie difese in autonomia le une con le altre** (si pensi, a diverse Amministrazioni coinvolte nel giudizio a diverso titolo, come nel caso di Conferenza di servizi, e/o alle ipotesi in cui vi è una pluralità di controinteressati);
 - b2) in tale situazione, **il ricorrente con un solo atto dovrà necessariamente "rispondere" ad una pluralità di atti autonomi e distinti** (sia formalmente, che sostanzialmente a livello di contenuto difensivo) **sempre all'interno degli "stretti" limiti dettati dal Decreto Sinteticità**;
- c) **l'ipotesi** (estremamente frequente) **di richiesta di misura cautelare**, **presenta due distinte e molto rilevanti problematiche**:
 - c1) **la prima problematica** è dettata dalla **disparità di trattamento** che viene a verificarsi tra le due ipotesi dettate dall'art. 55, comma 3, CPA, che consente al

ricorrente di **proporre istanza cautelare con l'atto di ricorso oppure con istanza autonoma**, poiché:

- x) **laddove il ricorrente abbia la necessità di proporre l'istanza cautelare con ricorso**, ai sensi dell'art. 55, comma 3, del CPA, **l'intero atto sarà sottoposto ai limiti** dettati dall'art. 3, comma 1, del Decreto, ovvero dovrà essere contenuto nei **30.000 o 70.000 caratteri**;
 - y) **laddove, invece, l'esigenza cautelare sorga successivamente alla proposizione del ricorso e l'istanza cautelare sia proposta con atto autonomo**, **il ricorrente avrà (immotivatamente ed ingiustificatamente) un regime di migliore trattamento**, poiché **l'istanza cautelare**, ai sensi dell'art. 3, comma 2, del Decreto, **potrà avere una dimensione pari a 10.000 o 20.000 caratteri**, la quale andrà ad aggiungersi ai **30.000 o 70.000 caratteri dell'atto di ricorso già proposto**;
- c2) **la seconda problematica è dettata, invece, dalla lesione del diritto al contraddittorio nel caso in cui il ricorrente si avvalga della possibilità**, ai sensi dell'art. 55, comma 3, del CPA, **di proporre l'istanza cautelare con atto autonomo rispetto al ricorso; infatti:**
- x) **si pensi al caso in cui il ricorrente propone il ricorso introduttivo del giudizio, privo della richiesta di misura cautelare**, il quale è contenuto in **30.000 o 70.000 caratteri** ai sensi dell'art. 3, comma 1, del Decreto, **cui la parte resistente può controdedurre con memoria di costituzione**, ai sensi dell'art. 46 del CPA, la quale sarà **anch'essa pari a 30.000 o 70.000 caratteri** ai sensi dell'art. 3, comma 1, del Decreto: in tale situazione il contraddittorio sembrerebbe perfettamente bilanciato;
 - y) **laddove, però, il ricorrente abbia poi la necessità di proporre una successiva istanza cautelare** (come espressamente previsto dall'art. 55, comma 3, del CPA, che riconosce al ricorrente la possibilità di ricorrere all'una o all'altra soluzione senza alcun pregiudizio o discriminazione in capo allo stesso), **si verificherà la situazione per la quale, mentre il ricorrente sarà tenuto a rimanere all'interno del limite dei 10.000 o 20.000 caratteri per la presentazione dell'istanza cautelare, le parti resistenti potranno difendersi mediante c.d. memoria cautelare** (ovvero, l'atto difensivo che può essere depositato entro due giorni liberi prima rispetto alla Camera di Consiglio, ai sensi dell'art. 55, comma 5, ultimo periodo) **avente un limite massimo di 30.000 o 70.000 caratteri** (ovvero, il limite previsto in via

STUDIO LEGALE LUBRANO & Associati

00196 ROMA - Via Flaminia 79 - +39063202562 - 3223249 - 3214981 (fax)
info@studiolubrano.it - www.studiolubrano.it

residuale per tutti gli atti non nominati dall'art. 3, comma 1, del Decreto, tra cui rientra anche la memoria cautelare);

- d) **l'ipotesi in cui la parte ricorrente abbia necessità di formulare una istanza istruttoria** (nella quale dovranno essere spiegate le ragioni che giustificano la richiesta in relazione alla fattispecie oggetto del giudizio, nonché indicati precisamente i contenuti della stessa istruttoria richiesta):
- d1) **se l'istanza è proposta in via autonoma rispetto al ricorso, questa può avere un limite massimo di 30.000 o 70.000 caratteri** (ovvero, il limite previsto in via residuale per tutti gli atti non nominati dall'art. 3, comma 1, del Decreto, tra cui rientra anche l'istanza istruttoria);
- d2) **se, invece, l'istanza è proposta unitamente al ricorso, questa deve essere contenuta (immotivatamente ed ingiustificatamente) all'interno del medesimo limite massimo di 30.000 o 70.000 caratteri previsto per il ricorso dall'art. 3, comma 1, del Decreto.**

Le problematiche appena evidenziate – che costituiscono solo alcune delle molte ipotesi nelle quali il Decreto Sinteticità si rivela fallimentare, determinando una ingiustificata ed immotivata compressione dei diritti delle parti processuali – **potrebbero, di volta in volta, essere “sanate” solamente grazie al ricorso all'istituto della c.d. deroga ai limiti dimensionali**, di cui all'art. 5 del Decreto (le quali possono essere autorizzate su istanza di parte del Presidente dell'Autorità giudiziaria amministrativa adita, secondo il procedimento di cui al successivo art. 6).

Ma **tale soluzione è meramente apparente**, poichè, lungi dal sanare la legittimità dell'impianto dettato dal Decreto, **costituisce, invece, la prova della inidoneità del Decreto a garantire la giusta tutela dei diritti costituzionalmente garantiti alla difesa, al giusto processo, al contraddittorio, alla parità delle parti e alla non discriminazione.**

Infatti, le ipotesi sopra individuate non costituiscono altro che lo svolgimento ordinario del Processo Amministrativo (istanze cautelari, istanze istruttorie, giudizi con pluralità di parti ricorrenti o resistenti, memorie di costituzione, etc.): **se il Decreto sinteticità costringe le parti a richiedere la concessione della deroga di cui sopra (che, in quanto tale, costituisce ipotesi straordinaria) per rimediare a situazioni ordinarie, equivale ad affermare che ordinariamente il Decreto è idoneo a ledere i diritti delle parti.**

In altri termini, **un meccanismo che deve essere ordinariamente “corretto” mediante la concessione di una straordinaria deroga**, indispensabile ad evitare ingiustificate ed immotivate compressioni dei diritti delle parti, **non può che essere illegittimo, per irragionevolezza, illogicità e non proporzionalità.**

* *

6. **Difetto di motivazione del Decreto impugnato, laddove non ha giustificato il discostamento dal parere obbligatorio reso dalla SIAA.**

Infine, il **Decreto impugnato è manifestamente viziato sotto il difetto di motivazione.**

In particolare:

- a) **in via generale**, i pareri obbligatori, secondo la giurisprudenza pacifica, sebbene non vincolino l'Amministrazione decidente nel contenuto del provvedimento da assumere (e, anzi, proprio perché non la vincolano), **determinano un onere di congrua motivazione per essere disattesi** ⁹⁾, altrimenti sarebbero privi di valore sostanziale;
- b) **nella fattispecie**:
 - b1) **l'art. 13 ter**, comma 1, dell'Allegato II al D.Lgs. n. 104/2010, ha previsto che la SIAA, in qualità di associazione di categoria degli avvocati amministrativisti, avrebbe dovuto **emettere obbligatoriamente un parere sullo Schema di Decreto**;
 - b2) così, su richiesta del Segretario Generale della Giustizia Amministrativa in data 7 dicembre 2016, la SIAA ha reso il proprio parere obbligatorio con mail inviata in data 12 dicembre 2016, nel quale sono state evidenziate almeno quattro criticità dello Schema di Decreto (sostanzialmente coincidenti con i motivi di impugnazione proposti con il presente atto dal n. 1 al n. 4);
 - b3) tale **parere obbligatorio** è stato **completamente disatteso senza alcuna motivazione** da parte dell'Amministrazione;
- c) **la particolare natura dell'atto in questione**, come determinata dalla normativa già richiamata, **ha chiamato un singolo attore della complessa e articolata macchina della Giustizia Amministrativa a regolare in via unilaterale l'attività che dovrà essere svolta da parte degli altri attori che interagiscono con questo particolare settore della**

⁹⁾ Si vedano le seguenti pronunce:

- a) Cons. Stato, Sez. VI, 6 dicembre 2013, n. 5842: *"In presenza di un parere tecnico necessario, benché non vincolante (come quello, nel caso di specie, espresso dalla Commissione urbanistica provinciale sul progetto di piano di attuazione zona residenziale), l'amministrazione (sub species, la Giunta provinciale) non può meramente richiamare il carattere favorevole di tale parere, senza fornire alcuna ragione del proprio discostamento dallo stesso, essendo principio fondante del corretto esercizio della discrezionalità amministrativa la coerenza e la trasparenza delle determinazioni assunte, motivate nell'atto conclusivo"*;
- b) TAR Lazio, Sez. I, 2 novembre 2016, n. 10820 e 13 giugno 2016, n. 6739 (testualmente identiche): *"Un obbligo di motivazione in capo all'Amministrazione è ipotizzabile solo per il caso in cui essa, per gli elementi di cui dispone e che non sono stati vagliati dal Comitato di Verifica, ritenga di non poter aderire al suo parere, che è obbligatorio ma non vincolante"*;
- c) TAR L'Aquila, Sez. I, 21 giugno 2013, n. 606: *"In tema di esercizio della caccia, l'art. 18 comma 2, l. 11 febbraio 1992 n. 157, nella parte in cui prevede il previo parere obbligatorio dell'ISPRA in ordine ad eventuali modifiche dei periodi di caccia per determinate specie, implica che la Regione è tenuta a fornire congrua motivazione, laddove intenda discostarsi dal parere dell'Istituto in questione, ciò del resto in applicazione dei principi generali in tema di pareri non vincolanti (a maggior ragione se obbligatori), nei quali l'acquisizione non condivisa obbliga comunque l'autorità procedente a dare conto del dissenso"*.

Giustizia (in quanto detta regole sulla modalità, criteri e dimensioni degli atti che devono essere redatti dagli avvocati), avrebbe dovuto accentuare l'attenzione dell'organo emanante con riferimento alle esigenze espresse da parte dell'avvocatura, prima, e l'individuazione di una soluzione di compromesso, poi, per dare concreta applicazione all'importante principio di leale cooperazione e collaborazione, più volte richiamato a livello istituzionale e operante a tutti i livelli:

- c1) probabilmente, una soluzione più attenta nel bilanciamento degli interessi in gioco, avrebbe potuto (e dovuto forse) attendersi anche in ragione di quanto espresso a livello istituzionale dal Presidente del Consiglio di Stato, il quale nella Relazione di apertura dell'Anno Giudiziario ormai trascorso (ovvero, l'anno 2016) aveva affermato espressamente che *"è importante il dialogo con ... [il] Foro, nella consapevolezza che anche il processo amministrativo è actus trium personarum: senza gli avvocati non solo non c'è giustizia amministrativa, ma non c'è giustizia tout court. Si potrebbe, inoltre, pensare a un rafforzamento del dialogo con gli ordini professionali o con le associazioni degli avvocati, per il miglioramento del servizio giustizia anche attraverso forme di consultazione periodica"*;
- c2) d'altra parte, l'assenza di un analogo riferimento, da parte del Presidente del Consiglio di Stato, nella Relazione di apertura dell'Anno Giudiziario 2017, si pone perfettamente in linea con il provvedimento impugnato.

* * *

III. PROFILI ISTRUTTORI.

Il Decreto Sinteticità impugnato non costituisce la prima esperienza nel Processo Amministrativo di imposizione di un limite cogente agli atti processuali di parte, il cui superamento è sanzionato con la mancata valutazione, da parte del Collegio, delle parti dell'atto eccedenti i limiti previsti.

Infatti:

- a) ai sensi dell'art. 40, comma 1, lett. a, del D.L. n. 90/2014, era stato introdotto un nuovo comma 6 dell'art. 120 CPA, il quale aveva delegato il Presidente del Consiglio di Stato ad adottare un Decreto-Appalti del tutto analogo a quello oggi impugnato, volto alla determinazione dei limiti dimensionali degli atti difensivi con specifico e limitato riferimento ai giudizi svolti secondo il c.d. rito appalti, come regolato dagli artt. 119 e 120 CPA;
- b) tale normativa avrebbe dovuto trovare applicazione, ai sensi del comma 2 bis dell'art. 40 citato (¹⁰), per un periodo sperimentale di due anni e, al termine del primo anno, il

¹⁰ Per comodità e completezza si riporta il dato testuale della normativa citata:

Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa avrebbe dovuto redigere una specifica Relazione sugli esiti della sperimentazione;

- c) la delega è stata attuata con Decreto del Presidente del Consiglio di Stato 25 maggio 2015, pubblicato in Gazzetta Ufficiale in data 5 giugno 2015 e, pertanto, la Relazione di monitoraggio deve essere stata redatta a partire dal 5 giugno 2016;
- d) tale Relazione risulta essere particolarmente rilevante ai fini del presente giudizio, per valutare l'effettiva efficacia di tale tipologia di normativa (la quale, peraltro, era stata applicata inizialmente a "tempo determinato" e nel solo rito speciale degli appalti) e, di conseguenza, valutare la effettiva ragionevolezza della sua estensione in via generalizzata e definitiva a tutta la Giustizia Amministrativa;
- e) la conferma del collegamento sussistente tra le due esperienze di "sinteticità" è data dalla Relazione in calce allo Schema di Decreto impugnato nel presente giudizio, nella quale si riportano testualmente le analogie e le differenze tra le due normative ⁽¹¹⁾.

In ragione di quanto esposto, risulta essere di notevole rilievo nel presente giudizio acquisire tutta la documentazione relativa al monitoraggio svolto in merito alla sperimentazione del primo Decreto Sinteticità per il rito appalti e copia della Relazione sugli esiti della sperimentazione e, a tale fine, si formula specifica istanza istruttoria, ai sensi dell'art. 64, comma 3, e dell'art. 65, comma 1, del CPA, affinché sia ordinato al Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa di depositare in giudizio quanto indicato, **anche in funzione della proposizione di nuova impugnazione con motivi aggiunti.**

* * *

IV. PROFILI CAUTELARI.

Dal punto di vista cautelare, si evidenzia che i profili di *fumus boni juris* possono essere rinvenuti nei motivi di ricorso sopra indicati.

Circa il periculum in mora, questo risulta essere sussistente in re ipsa, poiché la normativa impugnata è idonea a spiegare i suoi effetti sull'intero funzionamento e svolgimento della Giustizia Amministrativa a livello nazionale, incidendo pertanto su tutti i giudizi (di primo e di secondo grado) aventi ad oggetto provvedimenti i cui termini di

"Le disposizioni relative al contenimento del numero delle pagine, stabilite dal decreto del Presidente del Consiglio di Stato di cui alla lettera a) del comma 1 sono applicate in via sperimentale per due anni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto. Al termine di un anno decorrente dalla medesima data, il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa effettua il monitoraggio degli esiti di tale sperimentazione".

¹¹ Per comodità e completezza si riporta il dato testuale della Relazione citata:

"L'art. 13 ter ... generalizza la declinazione quantitativa del principio di sinteticità, già introdotta per il rito appalti ... Rispetto alla previgente disciplina: ... Lo schema proposto ricalca, nell'impostazione, quello del d.P.C.S. che fissa i limiti dimensionali per gli atti processuali nel rito appalti, con le seguenti differenze".

STUDIO LEGALE LUBRANO & Associati

00196 ROMA - Via Flaminia 79 - +39063202562 - 3223249 - 3214981 (fax)
info@studiolubrano.it - www.studiolubrano.it

impugnazione hanno iniziato a decorrere dal 3 febbraio 2017 e sino a quando non verrà adottata una decisione di merito (all'incirca per i prossimi 2-3 anni, trattandosi di giudizio sottoposto a rito ordinario).

Considerando che - come risulta dai dati statistici riportati nei prospetti riepilogativi allegati alla Relazione del Presidente del Consiglio di Stato per l'Inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2017 - nell'anno 2016 risultano essere stati instaurati a livello nazionale n. 54.565 nuovi giudizi, si può concludere che la mancata adozione di una misura cautelare è idonea ad incidere su un numero estremamente elevato di giudizi di fronte alla Giustizia Amministrativa (tra i 100.000 ed i 150.000 giudizi), con conseguente notevole rilevanza della sospensiva in questione, alla quale potrebbe seguire, nel contemperamento degli interessi in gioco, l'eventuale fissazione dell'Udienza Pubblica per la definizione del merito in un lasso di tempo contenuto.

Infatti, il Collegio - di fronte ad anche solo il minimo dubbio che la normativa impugnata possa determinare una lesione del diritto costituzionalmente garantito alla difesa delle parti - a fronte dell'elevata incidenza del provvedimento impugnato, dovrebbe senz'altro concedere la sospensiva richiesta, poiché altrimenti si sarebbe arrecato un danno estremamente grave ed irreparabile all'intero sistema della Giustizia Amministrativa italiana, con pregiudizi che sono idonei a riverberarsi su centinaia di migliaia di individui, imprese e Pubbliche Amministrazioni.

A ciò si aggiunga che tutti i provvedimenti giurisdizionali (decreti, ordinanze e sentenze) adottati nelle vigenze e nell'applicazione del Decreto Sinteticità, laddove poi questo dovesse essere annullato con sentenza, sarebbero inevitabilmente viziati in quanto adottati in un giudizio in cui è stato applicato lo stesso illegittimo Decreto.

P.Q.M.

Si chiede:

- I) in via cautelare, la sospensione dei provvedimenti impugnati;
- II) nel merito, l'annullamento dei provvedimenti impugnati nelle parti specificamente individuate in epigrafe;
- III) in via istruttoria, l'esibizione da parte dell'Amministrazione (Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa) di tutta la documentazione inerente al monitoraggio della sperimentazione della c.d. sinteticità nel rito appalti ai sensi del DPCS n. 40/2015 e della relativa Relazione sugli esiti della stessa.

Con ogni conseguenza di legge, con vittoria di spese e di onorari.

Roma, 2 marzo 2017

(avv. Massimo Colarizi)

(prof. avv. Enrico Lubrano)

(prof. avv. Filippo Lubrano)

(avv. Benedetta Lubrano)

(avv. Salvatore Orestano)