

LIUC eBook

Il futuro della giustizia amministrativa, oggi

Umberto Fantigrossi



LIUC Università
Cattaneo



Il futuro della giustizia amministrativa, oggi

Umberto Fantigrossi

LIUC Università Cattaneo
Castellanza 2015

Il futuro della giustizia amministrativa, oggi
Umberto Fantigrossi

Indice

Premessa.....	7
1. Il futuro della giustizia amministrativa, oggi.....	9
1.1 Riforma della giustizia amministrativa e riforma dell'amministrazione pubblica: una premessa di metodo.	9
1.2 Il codice del processo del 2010 come opera di consolidazione e gli interventi successivi del legislatore.....	10
1.3 Ritorna la polemica contro il G.A. che frena la crescita economica.....	14
1.4 Per una riforma intelligente della giustizia amministrativa e per un nuovo ruolo dell'avvocatura specializzata.	15
2. Il procedimento amministrativo come luogo e strumento di prevenzione del contenzioso con la P.A.	17
3. Serve ancora la giustizia amministrativa?	21
4. Senza giustizia amministrativa? No grazie.....	23
5. Giustizia amministrativa: ostacolo alla malamministrazione e funzione dello stato democratico.	26
6. Giustizia amministrativa: una risorsa per la crescita	29
7. Sconfiggere la corruzione: per una strategia dal basso.....	31
8. Attualità e riforma della giustizia amministrativa	34
9. Per una riforma intelligente della giustizia amministrativa	36
10. Profili problematici delle diverse competenze funzionali inderogabili del TAR LAZIO (ARTT.14, primo comma, e 135 C.P.A.) e della competenza funzionale inderogabile del TAR Lombardia (art.14, secondo comma, C.P.A.).....	39
11. Avvocati amministrativisti: dalla specializzazione spontanea alla specializzazione formalizzata, pericoli e opportunità.	45
11.1 Il paradosso: il bollino della specializzazione arriva in un momento di crisi della professione e di erosione degli spazi della specializzazione forense.....	45
11.2 Spunti per una strategia di rilancio degli amministrativisti (specializzazioni più ristrette ma offerte in forma coordinata e l'ingegnere del procedimento).	46
11.3 Quale formazione per la specialità, il problema delle scuole e del metodo. Amministrativisti si diventa, si ma come ?.....	47
11.4 L' autogoverno della specialità e lo strumento della nuova Unione ed il Manifesto delle idee.	48
12. Saluto ai civilisti riuniti per trattare il tema: "Semplificazione ed unificazione dei riti nella prospettiva dell'unificazione della giurisdizione"	50
13. Agenda digitale giustizia: avvocatura da coinvolgere.....	54
Allegati.....	55
DECRETO-LEGGE 24 giugno 2014 n.90	55
DECRETO N.40.....	70
DECRETO 25 maggio 2015: Disciplina della dimensione dei ricorsi e degli altri atti difensivi nel rito appalti. (15A04272) (GU Serie Generale n.128 del 5-6-2015)	74

Conclusioni dall'Avvocato Generale depositate all'udienza in Corte di Giustizia dell'Unione Europea per la causa C-61/14.....	78
Relazione Finale del Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali	79
Per l'UNIONE NAZIONALE DEGLI AVVOCATI AMMINISTRATIVISTI MANIFESTO DELLE IDEE	103
LEGGE 6 novembre 2012 n.190 (in Gazz. Uff., 13 novembre 2012, n. 265). - Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalita' nella pubblica amministrazione. (LEGGE ANTICORRUZIONE) (A)	106
Lettera dipendenti Renzi-Madia	109
LEGGE 31 dicembre 2012, n. 247	116
Lettera al direttore	124
Intervista per Italia Oggi.....	125
Lettera aperta a Matteo Renzi.....	127
Lettera a Avv. Antonella Manzione, Capo del Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi - Presidenza del Consiglio dei Ministri.....	128
DECRETO LEGGE 27 giugno 2015 n. 83.....	129
UNA - Comunicato alla Stampa	130

Nota

Si segnalano qui di seguito gli estremi di pubblicazione e il luogo e la data degli interventi.

1. Pubblicato su Iustitia n. 2/2015
2. Convegno UNA Bologna 12.1.2014
3. Convegno UNA Firenze 24.2.2014
4. Guida al diritto 18.4.2014
5. Convegno UNA Milano 20.6.2014
6. Diritto e pratica amministrativa 1.10.2014
7. Milano Finanza 14.4.2015
8. www.consumatoridirittimercato.it 20.5.2014
9. www.consumatoridirittimercato.it 8.7.2014
10. Convegno Solom Milano 18.2.2013
11. Convegno Solom Milano 22.11.2013
12. Convegno Unione Naz. Camere Civili Roma 13.3.2014
13. www.movimentoforense.it 10.1.2014 (con Massimiliano Cesali).

IL FUTURO DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA, OGGI.

Umberto Fantigrossi

Premessa

Ho ritenuto utile e necessario riunire in un piccolo volume i miei interventi scritti negli ultimi due anni a proposito della giustizia amministrativa, immediatamente prima e dopo la fondazione dell'Unione nazionale degli avvocati amministrativisti, per questi tre motivi.

Il primo è la speranza che dall'insieme di tutte le considerazioni svolte risulti più chiaro il disegno che ha accompagnato quel progetto associativo, che sarebbe sbagliato identificare con gli interessi meramente economici e corporativi di una parte dell'avvocatura italiana alle prese con la maggiore crisi economica che il paese ha conosciuto dal dopoguerra ad oggi. La convinzione mia e dei colleghi che hanno avuto la bontà di indicarmi al ruolo di primo Presidente è che l'avvocatura possa e debba cambiare, per dare un contributo significativo alla soluzione dei problemi della giustizia, ma, nel contempo, che tale cambiamento possa anche essere occasione per riscoprire e riaffermare un'etica della professione quanto più prossima possibile ai grandi valori di competenza, serietà, disinteresse e passione che molti colleghi del passato hanno praticato, pagando a volte, per mantenersi fedeli ad essi, anche il prezzo della vita.

La seconda ragione è quella di avviare un dialogo con una serie di interlocutori che magari non hanno avuto la possibilità o l'occasione di partecipare agli eventi nell'ambito dei quali questi interventi sono stati svolti. Giovani colleghi, magistrati, amministratori, siamo tutti parte della complessa realtà dell'amministrazione pubblica e della sua parte contenziosa e dobbiamo abbandonare la sterile contrapposizione che ci fa spesso attribuire le responsabilità dei problemi alla categoria che erroneamente percepiamo come a noi contrapposta. Tutti dobbiamo cooperare per la realizzazione dei principi della buona amministrazione e del giusto processo e nessuno, in questa direzione, può vantare primati o primogeniture.

L'ultima ragione è nel contempo un obiettivo e un impegno: quello di continuare a studiare e riflettere attorno ad un ruolo più propositivo e più significativo dell'avvocatura di diritto amministrativo, perché con il contributo di tutti si possano avanzare proposte di riforma che

possano fungere da modello anche per altri paesi, almeno quelli che non hanno abbandonato la via del progresso civile e democratico.

Poiché il volume viene pubblicato a cura dell'Università Cattaneo di Castellanza e quindi ha anche una finalità didattica è stata inserita una parte di documentazione con i testi che sono stati richiamati nei vari interventi per una più agevole consultazione e comprensione.

Milano, luglio 2015

1. Il futuro della giustizia amministrativa, oggi.*

1.1 Riforma della giustizia amministrativa e riforma dell'amministrazione pubblica: una premessa di metodo.

La dottrina più attenta ha da molto tempo avvertito che i limiti della giustizia amministrativa non nascono nell'ordine processuale, ma vi sono indotti da quello sostanziale¹. Il che comporta o è collegato a due ulteriori circostanze, che vanno tenute presente per avviare una riflessione sulla dibattuta questione se sia ancora attuale o meno il nostro sistema duale (giudice ordinario e giudice amministrativo) previsto per le controversie tra cittadino e pubblica amministrazione: la prima è che nessun sistema in questo campo può essere stabilmente adottato, ma necessita di continui adattamenti e modificazioni che seguano senza eccessivi ritardi le esigenze e gli sviluppi della società; la seconda è che la legge regola i rapporti amministrativi diversamente da come regola i rapporti tra privati, essendo un connotato necessario della legislazione in questo campo attribuire alla P.A. un ambito di decisione discrezionale e quindi un potere che può e deve essere controllato dal giudice solo con riferimento ad alcuni profili metodologici o meglio deontologici, ma non arrivando mai (se non in limitati casi eccezionali) a sostituire la decisione dell'amministrazione amministrativa con quella del magistrato.

L'intervento del giudice serve quindi in sostanza per rimediare al cattivo uso del potere amministrativo, rimettendolo nei binari della legalità, e costituisce quindi un elemento che si inserisce in un flusso di decisioni e in un complesso di strumenti tutti orientati ad assicurare insieme il rispetto dei diritti e dei legittimi interessi dei cittadini e la buona amministrazione.

In questa prospettiva organica appare più chiaro che i due processi continui di riforma - quello dell'amministrazione pubblica, indirizzata agli obiettivi della maggiore efficienza e semplificazione e quello della giustizia amministrativa - non possano e non debbano essere concepiti in modo distinto ed indipendente, ma coordinato, rendendo sinergici gli interventi. Così come risulta di conseguenza anche evidente che è questa la prima obiettiva ragione che giustifica il sistema duale, perché solo un giudice specializzato e specificatamente competente è in grado di concepire la sua azione, sia come ripristino della legalità violata e tutela del ricorrente, sia come funzionale alla ripresa del corretto andamento dell'azione amministrativa.

Sempre riflettendo su questa matrice, che si potrebbe definire ontologica, della giustizia amministrativa si dovrebbero riprendere le sollecitazioni della migliore dottrina italiana

* Pubblicato su *Iustitia* n. 2/2015

¹ Mario Nigro, *Giustizia amministrativa*, Il Mulino, Bologna, 1976, pag. 16.

novacentesca² a mettere in discussione il modulo dell'azione riservata alla sola iniziativa di un cittadino leso in un suo diritto o interesse legittimo e a “trovare un modo per consentire alla società di adire alla giustizia amministrativa”. Ma lo stato del dibattito attuale non consente grandi ottimismo su questo fronte, neppure in termini di percezione del problema.

1.2 Il codice del processo del 2010 come opera di consolidazione e gli interventi successivi del legislatore.

Il ruolo del giudice amministrativo nell'ordinamento giuridico italiano è stato particolarmente forte³ proprio in virtù dell'assenza di un codice di procedura e, per le ragioni appena dette, per l'assenza di una disciplina organica e puntuale dell'azione amministrativa: su quest'ultimo fronte è certamente vero che fino all'entrata in vigore della legge generale sul procedimento amministrativo (legge n. 241 del 1990) era la giurisprudenza a creare lo statuto dell'agire amministrativo.

Il codice del processo amministrativo, varato con il d. lgs. 2 luglio 2010 n. 104, in attuazione della delega conferita dall'art. 44 della legge 18 giugno 2009 n. 69⁴, è stato quindi giustamente

² Feliciano Benvenuti, La giustizia amministrativa come funzione dello Stato democratico, in Scritti giuridici, Vol. IV, Vita e Pensiero, Milano, 2006, pag. 3537.

³ Sabino Cassese, Il Consiglio di Stato come creatore di diritto e come amministratore, in G. Pasquini e A. Sandulli, a cura di, Le grandi decisioni del Consiglio di Stato, Giuffrè, Milano, 2001. Sul ruolo attuale del Consiglio di Stato una voce critica è quella di Aldo Travi, Il Consiglio di Stato fra legislazione ed amministrazione, in Diritto pubblico, n. 2/2011.

⁴ Questi, nella legge di delega, i principi e criteri direttivi assegnati al legislatore delegato:

- a) assicurare la snellezza, concentrazione ed effettività della tutela, anche al fine di garantire la ragionevole durata del processo, anche mediante il ricorso a procedure informatiche e telematiche, nonché la razionalizzazione dei termini processuali, l'estensione delle funzioni istruttorie esercitate in forma monocratica e l'individuazione di misure, anche transitorie, di eliminazione dell'arretrato;
- b) disciplinare le azioni e le funzioni del giudice:
 - 1) riordinando le norme vigenti sulla giurisdizione del giudice amministrativo, anche rispetto alle altre giurisdizioni;
 - 2) riordinando i casi di giurisdizione estesa al merito, anche mediante soppressione delle fattispecie non più coerenti con l'ordinamento vigente;
 - 3) disciplinando, ed eventualmente riducendo, i termini di decadenza o prescrizione delle azioni esperibili e la tipologia dei provvedimenti del giudice;
 - 4) prevedendo le pronunce dichiarative, costitutive e di condanna idonee a soddisfare la pretesa della parte vittoriosa;
- c) procedere alla revisione e razionalizzazione dei riti speciali, e delle materie cui essi si applicano, fatti salvi quelli previsti dalle norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige;
- d) razionalizzare e unificare le norme vigenti per il processo amministrativo sul contenzioso elettorale, prevedendo il dimezzamento, rispetto a quelli ordinari, di tutti i termini processuali, il deposito preventivo del ricorso e la successiva notificazione in entrambi i gradi e introducendo la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo nelle controversie concernenti atti del procedimento elettorale preparatorio per le elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, mediante la previsione di un rito abbreviato in camera di consiglio che consenta la risoluzione del contenzioso in tempi compatibili con gli adempimenti organizzativi del procedimento elettorale e con la data di svolgimento delle elezioni;

salutato in primo luogo come il conferimento alla disciplina del processo amministrativo della medesima dignità formale degli altri rami dell'ordinamento processuale, nonché dell'autonomia rispetto ad essi.

Nel contempo la circostanza che alla sua redazione abbia principalmente concorso lo stesso Consiglio di Stato e che le scelte con esso compiute siano state sostanzialmente nel senso di consolidare⁵ il modello consegnato dall'esperienza precedente e di riassorbire in qualche modo le turbolenze che si erano registrate nel sistema per effetto di alcune pronunce della Corte Costituzionale⁶ e della Corte di Cassazione⁷, ha fatto sì che il codice non ha interrotto né rallentato il flusso degli interventi di riforma che si sono susseguiti anche negli anni successivi e che sono tutt'ora in corso.

Sarebbe peraltro un errore non adeguatamente valorizzare il ruolo potenzialmente propulsivo e innovatore della proclamazione, nei primi articoli del nuovo codice, dei principi fondamentali del processo amministrativo (effettività, giusto processo, dovere di motivazione e sinteticità

e) razionalizzare e unificare la disciplina della riassunzione del processo e dei relativi termini, anche a seguito di sentenze di altri ordini giurisdizionali, nonché di sentenze dei tribunali amministrativi regionali o del Consiglio di Stato che dichiarano l'incompetenza funzionale;

f) riordinare la tutela cautelare, anche generalizzando quella ante causam, nonché il procedimento cautelare innanzi al giudice amministrativo in caso di ricorso per cassazione avverso le sentenze del Consiglio di Stato, prevedendo che:

1) la domanda di tutela interinale non può essere trattata fino a quando il ricorrente non presenta istanza di fissazione di udienza per la trattazione del merito;

2) in caso di istanza cautelare ante causam, il ricorso introduttivo del giudizio è notificato e depositato, unitamente alla relativa istanza di fissazione di udienza per la trattazione del merito, entro i termini di decadenza previsti dalla legge o, in difetto di essi, nei sessanta giorni dalla istanza cautelare, perdendo altrimenti ogni effetto la concessa tutela interinale;

3) nel caso di accoglimento della domanda cautelare, l'istanza di fissazione di udienza non può essere revocata e l'udienza di merito è celebrata entro il termine di un anno;

g) riordinare il sistema delle impugnazioni, individuando le disposizioni applicabili, mediante rinvio a quelle del processo di primo grado, e disciplinando la concentrazione delle impugnazioni, l'effetto devolutivo dell'appello, la proposizione di nuove domande, prove ed eccezioni.

⁵ Espressamente parla di "consolidazione" a proposito di questo codice Paolo Grossi, Sulla odierna "incertezza" del diritto, in Giust. civ., n. 4/2014.

⁶ Che era intervenuta in più occasioni per arginare la tendenza del legislatore ad ampliare le ipotesi di giurisdizione esclusiva del g.a. con le sentenze n. 292/2000; n. 281/2004; n. 204/2004.

⁷ Il riferimento è principalmente alla storica sentenza n. 500 del 1999 che ha ammesso la risarcibilità della lesione dell'interesse legittimo; significativa del livello di contrasto raggiunto in quegli anni al vertice dell'ordinamento processuale anche la decisione delle Sezioni Unite n. 30254 del 23 dicembre 2008, resa proprio su ricorso proposto avverso la sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 12 del 2007 nella quale veniva espresso il seguente principio di diritto: "Proposta al giudice amministrativo domanda risarcitoria autonoma, intesa alla condanna al risarcimento del danno prodotto dall'esercizio illegittimo della funzione amministrativa, è viziata da violazione di norme sulla giurisdizione ed è soggetta a cassazione per motivi attinenti alla giurisdizione, la decisione del giudice amministrativo che nega la tutela risarcitoria degli interessi legittimi sul presupposto che l'illegittimità dell'atto debba essere stata precedentemente richiesta e dichiarata in sede di annullamento". La questione è risolta ora dal codice (art. 30) che prevede l'esperibilità dell'azione di condanna risarcitoria anche in via autonoma sottoponendola ad un termine decadenziale di 120 giorni, decorrente dal fatto o dalla conoscenza del provvedimento lesivo.

degli atti) in diretto ed espresso collegamento con i principi della Costituzione ed in primis con il nuovo articolo 111 e del diritto europeo, principi che dovranno certamente guidare il processo di interpretazione degli istituti processuali, vecchi e nuovi.

Negli anni successivi al varo il codice processuale amministrativo è stato oggetto di due principali interventi correttivi, il primo operato con il d. lgs. n. 195 del 2011 che ha riguardato aggiustamenti di ordine prevalentemente linguistico e il secondo con il d. lgs. n. 160 del 2012 che invece ha operato modifiche più incisive, relativamente a 20 articoli. Tra le novità più rilevanti il riconoscimento dell'azione di condanna al rilascio di un provvedimento specifico (con limiti individuati nell'art. 31, comma 3), la regola della rotazione nei collegi tra tutti i componenti della sezione, la disciplina delle spese processuali, del contenuto del ricorso introduttivo ed alcune modifiche dei termini e l'individuazione delle materie di giurisdizione esclusiva e della competenza funzionale del T.A.R. del Lazio.

Nel corso dello scorso anno il legislatore ha ulteriormente agito sulle disposizioni del codice e più in generale sull'assetto della giustizia amministrativa, con il d.l. n. 90 convertito nella legge n. 114 dell'11 agosto 2014.

Nel testo dell'originario decreto legge le disposizioni relative alla materia processuale amministrativistica erano l'art. 18 recante la soppressione di tutte le otto sezioni staccate dei TAR, l'art. 22, comma 12, relativo alla soppressione della competenza funzionale del Tar della Lombardia in materia di energia, l'art. 38 sul processo amministrativo digitale, gli articoli 39 e 40 in materia di oneri formali nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici e di riduzione dei tempi nel relativo contenzioso ed infine l'art. 41 recante misure di contrasto all'abuso del processo.

Anche grazie ad una forte mobilitazione dell'avvocatura specializzata e del suo nuovo organismo associativo⁸, la maggior parte di queste disposizioni è stata rivista in sede di conversione in legge. La soppressione delle sezioni si è ridotta alle tre non corrispondenti a sedi di Corte d'Appello (Parma, Latina e Pescara) e a oggi è comunque ancora in forse, essendo evidente che, sia ragioni di costi sia di incidenza negativa sulla funzionalità delle corrispondenti sedi regionali, sconsigliano l'attuazione concreta di questa misura.

⁸ L'Unione nazionale avvocati amministrativisti (UNA) fondata nel 2014 a Roma per iniziativa di diciotto camere amministrative e società regionali operanti presso tutte le giurisdizioni amministrative e contabili, ha tra i suoi scopi principali quelli di valorizzare la figura e l'attività dell'avvocato amministrativista e di promuovere l'efficienza del processo amministrativo e la buona amministrazione. All'atto della fondazione è stato approvato un Manifesto delle idee reperibile all'indirizzo web:
<https://dl.dropboxusercontent.com/u/103261131/MANIFESTO%20unione%20nazionale%20degli%20avvocati%20amministrativisti%20DEFINITIVA.doc>

La norma sul trasferimento al Tar del Lazio delle controversie in materia di energia è stata abrogata e l'avvocatura si sta orientando a richiedere la riduzione delle materie in cui il Tar centrale opera come sede unica nazionale, anche a fronte di un arretrato complessivo di oltre settantamila ricorsi che, con una produttività di circa diecimila sentenze all'anno, richiederebbe dieci anni per essere smaltito senza introitare nessuna nuova posizione.

L'art. 38 aveva fissato al 1° gennaio 2015 l'avvio del processo amministrativo digitale, presupponendo che a quella data il sistema informativo di Palazzo Spada fosse in grado di funzionare a regime, con tutti i giudici e tutti gli uffici in grado di scambiarsi gli atti in forma telematica e con la firma digitale. Questa previsione, accompagnata dalla clausola di invarianza finanziaria, è risultata ovviamente ottimistica e a fine anno si è avuta la proroga al 1° luglio. Attualmente sono in corso di adozione le norme tecniche, con alcuni nodi rilevanti da sciogliere in tema di conseguenze per gli eventuali malfunzionamenti o cadute del sistema e di formazione del personale amministrativo, dei giudici e degli avvocati-utenti.

Gli articoli 39 e 40 hanno riguardato il rito degli appalti. Con la prima disposizione si è introdotto un meccanismo per sanare nel corso della gara le irregolarità formali delle offerte, nell'ottica appunto di evitare i ricorsi al giudice per questo tipo di contestazioni. Con la seconda si è operata un'ulteriore contrazione dei tempi del giudizio in questa materia, stabilendo, fra l'altro, che il giudice -ferma la possibilità della sua definizione immediata nell'udienza cautelare ove ne ricorrano i presupposti- lo definisce comunque con sentenza in forma semplificata ad un'udienza fissata d'ufficio entro quarantacinque giorni dalla data di scadenza dei termini per le costituzioni delle parti diverse dal ricorrente. Con la stessa disposizione si è previsto che competeva al Presidente del Consiglio di Stato stabilire con decreto, sentiti il Consiglio nazionale forense, l'Avvocato generale dello Stato e le associazioni riconosciute degli avvocati amministrativisti, i limiti dimensionali degli scritti difensivi. In sede di studio di questa disciplina, su richiesta degli avvocati, è stato effettuato un rilievo statistico a campione, nei principali Tar e al Consiglio di Stato sulla lunghezza media dei ricorsi e delle memorie in materia di appalti e le risultanze hanno confermato che il fenomeno non ha affatto i caratteri emergenziali paventati da chi ha ispirato questa disposizione; il che sta orientando ad una formulazione del decreto sostanzialmente riferita alle dimensioni medie riscontrate sul campo.

Certamente il ricorso ai riti accelerati appare rispondere alla sentita esigenza di concentrare gli sforzi nei settori di maggiore rilevanza per l'economia nazionale e i risultati sono tangibili: è

stato calcolato che a partire dal 2010 i giudizi in tema di appalti si sono conclusi nella media in primo grado in nove/dieci mesi e, in appello, in sette/otto mesi⁹.

La dottrina più attenta ha però prospettato il rischio dell'eterogenesi dei fini, potendo indurre proprio la scarsa motivazione dell'eventuale rigetto del ricorso la decisione dell'insoddisfatto ricorrente a proporre appello, allungando a questo punto i tempi della controversia.

L'analisi della legislazione successiva al codice del processo non sarebbe completa se non si facesse cenno al tema delle tariffe del contributo unificato, forse la principale misura deflattiva del contenzioso cui si è ricorsi in questi anni determinando un innalzamento molto forte della tassazione in particolare nel settore degli appalti e dei giudizi nei confronti degli atti delle autorità indipendenti. Ora la questione è stata portata all'attenzione della Corte di Giustizia¹⁰, nella speranza che valga anche il raffronto con il contesto europeo ove i ricorsi di questo tipo sono prevalentemente o gratuiti (come in Francia) o comunque mai gravati in misura punitiva come da noi.

1.3 Ritorna la polemica contro il G.A. che frena la crescita economica.

In parallelo all'azione del legislatore, dei giudici e degli altri operatori del diritto, la materia è stata ed è anche tutt'ora oggetto di una campagna stampa, alimentata da un variegata compagine di commentatori, cui non sfugge occasione per lamentare la presenza dei Tar e dei giudici amministrativi, visti come retaggi del passato rei di ostacolare la crescita economica. I casi più noti sono stati quelli delle decisioni sulle elezioni in Piemonte, sugli appalti per i lavori sul torrente Bisagno in Liguria in relazione ai disastri provocati dalle inondazioni ed infine quello delle grandi navi a Venezia.

Il copione in genere è quello di commentare le decisioni senza conoscerle e di vedere la sentenza amministrativa e non il sotteso e precedente comportamento dell'amministrazione portato all'attenzione del giudice. E' stato facile in tutti questi casi, ma solo per chi fosse interessato ad un reale approfondimento delle vicende, avvedersi che gli eventi negativi ed in particolare i tempi lunghi degli interventi trovavano la loro origine autonoma nelle condotte amministrative e non nelle sentenze dei giudici.

⁹ Dalla Relazione del Presidente del Consiglio di Stato Giorgio Giovannini alla cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2015, reperibile nel sito web www.giustizia-amministrativa.it

¹⁰ Dal TRGA di Trento con ordinanza 29 gennaio 2014 n. 23. In questo contenzioso è emerso che per quanto riguarda i soli ricorsi in materia di appalti pubblici, un'impresa che intenda contestare davanti al giudice civile la risoluzione del contratto di appalto di valore pari a € 201.000,00 sosterrà un contributo unificato pari ad € 660,00 nel primo grado, € 990,00 in appello e € 1.320,00 in Cassazione, per un totale di € 2.970,00. Se invece l'impresa volesse contestare davanti al giudice amministrativo il procedimento precedente alla stipula del contratto, dovrà preventivare un costo di addirittura € 24.000,00 per il pagamento del contributo unificato.

Non è facile comprendere da dove origini questa sorta di favola metropolitana che connota l'intervento della giustizia amministrativa in termini negativi. Si può solo ipotizzare che quando l'autore dell'attacco mediatico sia un politico, già amministratore, la vera insofferenza sia per un sindacato giudiziario che limiti eccessivamente la libertà dell'eletto, che aspirerebbe a tradurre la fiducia conquistata in sede elettorale nella mano libera da ogni laccio e lacciolo, anche da quello della legalità.

1.4 Per una riforma intelligente della giustizia amministrativa e per un nuovo ruolo dell'avvocatura specializzata.

In questo momento in cui è chiara la percezione dell'esigenza di un cambiamento in tutti i settori, non sarebbe né utile né credibile fermarsi ad una posizione di difesa dello *status quo*. L'avvocatura specializzata è quindi impegnata, dall'inizio dello scorso anno in particolare, nella direzione di proporre una riforma intelligente della giustizia amministrativa. Fra le tante proposte messe sul tappeto quelle che hanno riscosso i maggiori consensi sembrano essere le seguenti.

In primo luogo è stato giustamente osservato che il ricorso agli strumenti del contenzioso si deve combattere innanzitutto operando per rafforzare i presidi di legalità e correttezza dell'azione amministrativa, in primo luogo ripristinando un sistema efficace di controlli e trovando adeguati raccordi tra i controlli ed il contenzioso¹¹.

Si è giustamente iniziato a discutere del contrasto alla non esecuzione della sentenza: in troppi casi la pronuncia del Giudice resta ineseguita, privando il cittadino di ciò per cui ha vittoriosamente agito in giudizio. La tutela del cittadino risulta infatti maggiormente garantita laddove si tratta di privare di efficacia l'atto impugnato, mentre la faccenda resta tuttora complicata nei casi in cui alla pronuncia dovrebbe seguire un'attività da parte della PA: questo è un problema fondamentale da affrontare se si vuole rafforzare la tutela in sede di giurisdizione amministrativa.

Va ripensato il sistema dell'appello, strumento oggi scarsamente praticato: una delle soluzioni possibili è quella di creare delle sezioni interregionali del Consiglio di Stato. Altro punto da affrontare è la concentrazione dei contenziosi accidentali di natura civile sorti nell'ambito del processo amministrativo, che riduca i tempi di attesa del giudizio in quanto il giudice amministrativo verrebbe dotato dei medesimi poteri istruttori del giudice civile.

Occorre assicurare alla giustizia amministrativa il massimo grado di efficienza e imparzialità ponendo fine alla prassi del distacco dei magistrati amministrativi presso gli apparati

¹¹ Magari ripensando alla proposta di Feliciano Benvenuti di dare al Prefetto una nuova funzione: quella di impugnare gli atti in sede giudiziale nell'interesse dell'ordinamento.

burocratici dello Stato o altre Amministrazioni. La “fuga” dei magistrati verso altri incarichi depotenzia l’azione della Giustizia e introduce elementi di potenziale conflitto, soprattutto poiché spesso il distacco avviene all’interno di Amministrazioni che sono potenzialmente parte di giudizi. Il bisogno di magistrati amministrativi da parte dello Stato per esercitare la sua azione non fa altro che confermare la loro grande qualificazione e professionalità, tuttavia la modalità più efficace di coinvolgimento non può essere il distacco temporaneo, ma deve necessariamente concretizzarsi in un trasferimento di carattere definitivo.

Alla fine, ma come sempre non per minore importanza della problematica, resta il tema delle risorse, quelle umane prima di ogni altra. Vanno completate tutte le procedure per la copertura degli organici, vanno ottimizzate le risorse e le disponibilità ad un maggior impegno, rimuovendo i tetti di lavoro per i magistrati. Nella direzione del miglior utilizzo del tempo e degli strumenti informatici si deve organizzare il processo con maggiore semplicità e omettendo qualsiasi inutile formalismo, ad esempio introducendo le istanze preliminari d’udienza in via telematica, eliminando lo stanco e dispendioso rito delle attuali c.d. “preliminari d’udienza”.

Il tutto, come è già stato autorevolmente indicato¹², in un dialogo fruttuoso fra dottrina, avvocatura e magistratura, costruendo giorno per giorno un governo più trasparente e più partecipato della giurisdizione amministrativa, che essendo anch’essa, dal punto di vista organizzativo, una pubblica amministrazione¹³, non può sottrarsi all’evoluzione verso la democrazia e quindi verso un rapporto più paritario tra chi è titolare della funzione e chi ne è il destinatario.

¹² Da Massimo Luciani nella sua relazione su “Garanzie ed efficienza nella tutela giurisdizionale” tenuta a Varenna al 60° convegno di studi amministrativi nei giorni 18-20 settembre 2014.

¹³ Colgo e riprendo la citazione del pensiero di Elio Fazzalari (“*la giurisdizione è, dal punto di vista organizzativo, una pubblica amministrazione*”) da Francesco Paolo Luiso, *Il futuro della giustizia civile oggi*, in *Justizia*, n. 4/2014.

2. Il procedimento amministrativo come luogo e strumento di prevenzione del contenzioso con la P.A.*

E' in corso nel nostro paese il dibattito sul ruolo dei giudici amministrativi e da molte parte se ne invoca il ridimensionamento se non la soppressione. Dovrebbe peraltro essere chiaro che il tema vero non è tanto se debba esistere un giudice e quale debba essere per intervenire di fronte ad un caso di cattiva amministrazione, ma quali strumenti l'ordinamento debba mettere in campo per assicurare il rispetto della legge, la corretta azione amministrativa e quindi prevenire l'atto illegittimo e assicurare l'utilizzo efficace delle risorse pubbliche.

Oggi molta attenzione è giustamente dedicata anche al tema della prevenzione della corruzione e la scelta che è stata operata è quella di rafforzare una specifica Autorità con ampi poteri di normazione e controllo. L'opinione mia e della maggior parte degli addetti ai lavori è che i fenomeni di malamministrazione sono così diffusi ed endemici, che ben difficilmente possono essere contrastati con apparati dedicati o peggio depotenziando gli strumenti che il singolo cittadino e la singola impresa hanno per far valere i proprio diritti e legittimi interessi nel momento in cui vengono in diretto contatto con le pubbliche autorità. Si tratta in sostanza di far operare la prevenzione in modo altrettanto diffuso e capillare, facendo sì che il metodo della trasparenza e del contraddittorio divenga la regola dell'agire amministrativo e rappresenti la miglior forma di contrasto (sul nascere) all'illecito.

Del resto sempre dalla prassi arriva l'importante insegnamento che ove decisioni amministrative siano state prese saltando i momenti di pubblico confronto o affidandosi ad un metodo di partecipazione del tutto formale o tardivo, i contrasti con la platea degli interessati sono stati scaricati proprio sulla giustizia amministrativa, nell'ipotesi migliore, se non hanno dato addirittura luogo a conflitti sociali e a forti contrapposizioni anche tra livelli diversi di amministrazione. A questo proposito appare significativo che in occasione dell'istituzione presso la Presidenza della Repubblica, nel 2013, di un autorevole gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali, nella relazione finale l'unico punto dedicato all'azione della Pubblica amministrazione abbia riguardato la proposta di istituire il "dibattito pubblico" sui grandi interventi infrastrutturali, richiamando al riguardo gli indirizzi internazionali (la Convenzione di Aarhus del 1998) e le esperienze della vicina Francia (legge n. 276 del 2002 dedicata alla "democratie de proximité").

Si è sottolineato da parte dei saggi che facevano parte di quel gruppo (Mario Mauro, Valerio Onida, Gaetano Quagliariello e Luciano Violante) che il dibattito pubblico deve svolgersi nella

* Convegno UNA Bologna 12.1.2014

fase iniziale del progetto, quando tutte le opzioni sono ancora possibili e deve riguardare tanto l'opportunità stessa della grande opera, quanto le modalità e caratteristiche della sua realizzazione. Si sono poi sottolineati i benefici di questo approccio, sia in termini di partecipazione e di democraticità delle decisioni, sia in termini di speditezza ed efficacia dell'azione amministrativa: dal momento che in questa fase anticipata meglio potrebbero essere assorbite le problematiche del consenso sociale e che comunque più facile sarebbe neutralizzare successive contestazioni preconcepite o strumentali.

Questa riforma avrebbe il vantaggio di accompagnare il rilancio degli investimenti anche esteri sulle nostre dotazioni di infrastrutture, ma la stessa impostazione – che vede la pubblica amministrazione agire sempre in contraddittorio e ricercando il confronto aperto e collaborativo con i destinatari delle decisioni di interesse pubblico – dovrebbe essere seguita come regola di base e non come istituto particolare proprio del settore delle opere pubbliche.

Si tratta di ridare centralità alla legge generale sul procedimento amministrativo, la n. 241 del 1990, di cui quest'anno ricorre il venticinquennale, che è stata però progressivamente depotenziata nel suo ruolo di statuto del cittadino dalla proliferazione delle discipline di settore e dalla sua sostanziale marginalizzazione a regola dell'agire delle sole amministrazioni statali e per i soli provvedimenti puntuali.

Si dovrebbe mettere mano, da un lato ad una costituzionalizzazione del principio dell'agire trasparente e partecipato di tutte le pubbliche autorità e dall'altro introdurre una riserva di legge che impedisca alle amministrazioni di qualsiasi ordine e grado di costruirsi da sé le regole del proprio agire nei rapporti con i cittadini.

La legge 241/90 dovrebbe essere certamente rivista e ripensata, a partire proprio dal suo ambito, ora eccessivamente ristretto, di applicazione, sia dal punto di vista soggettivo sia da quello oggettivo: si pensi all'esclusione oggi certamente non giustificata degli atti amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione oppure delle decisioni delle spa pubbliche in materia di tariffe di servizi di interesse generale.

In quest'ambito occorre rivedere la disciplina del procedimento, assicurando che ogni pratica sia messa fin dal suo avvio nelle mani di un funzionario, il cui nominativo sia noto agli interessati e al pubblico e che abbia tutti i poteri per portarla a compimento nei tempi previsti. Il modello deve essere quello del "commissario ad acta", che oggi viene in gioco solo quando si è già avuto un contenzioso davanti al giudice amministrativo e si tratti di attuare una sentenza. Il funzionario-commissario deve subito convocare la conferenza di servizi, richiedendo tutti i pareri necessari e facendo emergere tutti i profili problematici da trattare e risolvere. Egli deve avere tutti i poteri strumentali per la conduzione della procedura in contraddittorio con tutti gli interessati, che egli ha il dovere di identificare e coinvolgere, per poter assumere a ragion veduta

la decisione finale, essendo principalmente ed esclusivamente nella sua responsabilità il rispetto dei tempi. Troppo potere? Forse sì, ma è un prezzo da pagare per avere una pubblica amministrazione del tutto simile alle imprese, nel quale vi è sempre un decisore: comunque tale potere trova il suo immediato bilanciamento nel rafforzamento del ruolo dei cittadini, singoli o associati, coinvolti necessariamente nel procedimento.

Occorrerà comunque intervenire sul reclutamento e sulla formazione di personale all'altezza del ruolo, mettendo anche in campo sistemi adeguati di controllo e di tutela nei confronti delle decisioni sbagliate o poste in essere in violazione della legge. Perché dobbiamo anche ammettere che in questi ultimi venti anni un altro grave errore in nome della semplificazione amministrativa è stato commesso: quello dello smantellamento del sistema dei controlli. Certo nessuno invoca un ritorno del vecchio e quindi la previsione di una miriade di passaggi burocratici che vanifichino l'azione del responsabile-commissario, ma è indiscutibile che le sue decisioni devono poter essere oggetto di un controllo adeguato, sia in sede amministrativa che giurisdizionale. Anche in questo caso assicurando tempi certi e parametri di riferimento puntuali, evitando duplicazioni di procedure ed ambiti eccessivi di discrezionalità o autoreferenzialità.

Per quanto riguarda specificamente il sistema di giustizia amministrativa, ora che il diritto alla buona amministrazione è stato riconosciuto come diritto fondamentale dall'ordinamento comunitario, appare del tutto improponibile l'abolizione *sic e simpliciter* dei TAR e del Consiglio di Stato, come anche la recente proposta di Renzi di eliminare la c.d. sospensiva (mentre è chiaro che senza rimedi cautelari la risposta della giustizia amministrativa perderebbe di efficacia e di tempestività).

Piuttosto bisogna preoccuparsi di rivedere un codice del processo amministrativo recentemente riformato in un'ottica di pura conservazione dell'esistente, intervenendo ben più in profondità per realizzare un giudizio accessibile e diffuso su tutto il territorio nazionale e in cui i giudici operino nel pieno rispetto dei canoni del giusto processo di cui al nuovo articolo 111 della Costituzione. Il che comporta, in primo luogo, una scelta sul sistema dell'appello e sul ruolo del Consiglio di Stato, nonché sul regime delle incompatibilità dei giudici.

Insomma occorre porre mano ad una riforma organica della pubblica amministrazione, che ponga al centro i suoi interlocutori principali, quindi il cittadino e l'impresa, dotando tutti gli attori di poche e chiare regole fondamentali e facendo sì che a fronte della loro violazione ci sia un giudice competente ed indipendente che possa porvi rimedio in tempi rapidi e a costi accettabili. Solo per questa via, certamente non agevole, la proposta di una "destinazione Italia" potrà essere qualcosa di più di uno slogan del momento.

Come aveva scritto Feliciano Benvenuti, oltre cinquant'anni fa, in fondo una legislazione sulla procedura amministrativa è una forma di autolimitazione del potere politico che si esercita attraverso l'esecutivo e l'autolimitazione è evenienza che si produce soltanto a livelli di civiltà estremamente elevati: forse è giunto il momento di fare un buon passo in avanti in questa stessa direzione e di tornare ad essere un modello per il mondo anche in questo campo.

3. Serve ancora la giustizia amministrativa?*

La nascita dell'unione nazionale degli avvocati specialisti in diritto amministrativo coincide con un momento particolare del dibattito politico ed istituzionale nel nostro paese, nell'ambito del quale si sono recentemente registrati reiterati attacchi alla giustizia amministrativa.

In nome della semplificazione si invoca da più parti la stessa abolizione di istituti fondamentali del nostro processo come la tutela cautelare e si arriva ad auspicare il forte ridimensionamento delle competenze dei TAR e del Consiglio di Stato.

A ben guardare questo fuoco incrociato viene da due diverse angolazioni. Acuendo ancora lo sguardo non è difficile capire che c'è anche un forse inconsapevole "fuoco amico".

Quanto alla prima delle due angolazioni, quella da cui arrivano le cannonate più forti, si tratta della storica avversione di chi detiene il potere o di chi lo sta conquistando per ogni forma di controllo o peggio di annullamento delle proprie decisioni. Il "sovrano" anche dopo due secoli di vita dello Stato di diritto vorrebbe tornare ad essere *legibus solutus* e come tale allo stesso modo sottratto al sindacato giurisdizionale. Non credo infatti che il vero obiettivo di questo attacco sia il passaggio di questo tipo di contenzioso al giudice ordinario - passaggio che non farebbe che aggravare le pessime condizioni della giustizia civile - ma piuttosto sottrarre ancor più ambiti dell'azione amministrativa al controllo dei giudici. Al riguardo non c'è molto da dire se non auspicare che siano i cittadini-elettori a esercitare meglio il proprio potere di scelta degli eletti, orientando il proprio voto su coloro che almeno nelle intenzioni risultino più affidabili quanto a rispetto dei principi della costituzione e dell'Unione europea.

Quanto al secondo fronte, si tratta del mondo della comunicazione. Qui dobbiamo registrare una scarsissima conoscenza della realtà della giustizia amministrativa, che obiettivamente non gode di "buona stampa". Su questo fronte l'Unione dovrà mettere in cantiere efficaci interventi, anche formativi, perché non si leggano più, anche su quotidiani a diffusione nazionale, madornali strafalcioni sulla realtà del processo amministrativo, sulle sue funzioni e sui limiti del relativo sindacato.

Il terzo fronte, quello più delicato, e' quello interno, rappresentato da una tendenza, ancora molto forte, a difendere il sistema così come si è consolidato e a non voler cogliere le imprescindibili esigenze di cambiamento. Penso in particolare ai temi dell'accessibilità alla giustizia anche sotto il profilo economico, dell'eccessivo accentramento territoriale delle competenze e dell'ancora embrionale informatizzazione.

* Convegno UNA Firenze 24.2.2014

Sono queste le sfide sulle quali gli avvocati si offrono per un confronto ed una positiva collaborazione con la magistratura amministrativa, consapevoli che solo uscendo da una logica di parte e mettendosi dalla parte del sistema si possono determinare riforme davvero incisive come quello di cui il paese ha bisogno estremo.

4. Senza giustizia amministrativa? No grazie.*

La giustizia è un settore in grave crisi nel nostro paese, ma la giustizia amministrativa è quella in cui lo scostamento rispetto a condizioni ottimali è meno marcato, rispetto a quanto avviene nei settori dove i processi sono di gran lunga più numerosi e cioè il settore civile e quello penale.

Facciamo parlare qualche numero: quello delle strutture, anzitutto. I processi amministrativi sono condotti in primo grado presso i Tar, uno per ogni regione, oltre alle cinque sedi infra-regionali presenti nei distretti di Corte d'appello mantenuti in vita dal taglio attuato con la legge c.d. Madia dello scorso anno. L'appello è concentrato presso il Consiglio di Stato e solo per la regione Sicilia in una corte distinta.

Complessivamente prestano servizio negli organi della G.A. poco meno di 500 magistrati, con una scopertura di organico stimata alla fine del 2014 in una percentuale del 15%, peraltro destinata a salire al 25% al termine del prossimo 31 dicembre, per le nuove disposizioni sul trattenimento in servizio dopo il 70 anno di età introdotte dalla stessa legge sopra richiamata.

Quanto alla dimensione del contenzioso, i numeri rilevanti sono quelli dello “stock” dei ricorsi pendenti al 31.12.2014 e quello dei ricorsi decisi in un anno rapportati ai ricorsi proposti in quello stesso periodo. Per il primo grado, quello dei TAR, i ricorsi pendenti a quella data sono 267.247, mentre per il Consiglio di Stato la pendenza alla stessa data è di 25.026. Per i TAR il numero dei ricorsi pervenuti nel 2014 è di 63.723 e quello dei giudizi definiti è di 99.169. In appello al Consiglio di Stato gli stessi parametri sono pari a 10.761 (i pervenuti) e 10.309 (i definiti).

Il che segnala in primo luogo che esistono due problemi distinti, quello più consistente, rappresentato dall'arretrato e quello, senz'altro importante ma più contenuto, della qualità delle decisioni “a regime”, quale potrebbe emergere dall'entrare nello specifico della tipologia di decisioni (di rito o di merito) e di quanto avviene, in termini di ragionevole durata del processo, nelle materie in cui non operano le speciali disposizioni per la rapida trattazione delle cause che sono state introdotte dal nuovo codice del processo amministrativo (i c.d. riti speciali).

La linea di tendenza sul primo fronte è comunque positiva visto che, portando l'attenzione ad un arco temporale di cinque anni, l'arretrato si è complessivamente ridotto del 50% passando dai 667.582 ricorsi pendenti nel 2009 all'attuale pendenza di 292.400 ricorsi. I risultati di questo sforzo sull'arretrato avrebbero potuto essere anche migliori se non ci fosse stata la disciplina dei carichi di lavoro posta da una delibera del Consiglio di presidenza della G.A. del 2013, che ha

* Guida al diritto 18.4.2014

definito un numero di cause minimo (4) e uno massimo (6) assegnati ad ogni magistrato per singola udienza, delibera il cui superamento è stato invocato da più parti.

Ora veniamo a qualche altro dato di raffronto. Per quanto riguarda il numero dei magistrati a fronte dei circa 500 magistrati che operano nei TAR e al Consiglio di Stato, abbiamo un numero complessivo di 8.878 giudici che fanno parte della magistratura ordinaria al maggio del 2013. Il numero dei giudici amministrativi è esiguo non solo nel raffronto interno, ma anche nel contesto comunitario: 2500 in Germania, 1.200 in Francia e 700 in Grecia. Quanto al numero dei processi, dall'ultima relazione annuale del Presidente della Corte di Cassazione si apprende che i procedimenti civili pendenti alla fine del 2014 erano 4.898.745 (372.421 nelle sole Corti d'appello).

Per la giustizia penale la stessa fonte fornisce il dato delle iscrizioni (1.292.466) e quello delle definizioni (1.201.340) e quello delle pendenze (1.320.484), nonché quello dei tempi di definizione (917 giorni nelle Corti d'appello, 373 nei Tribunali, 298 negli uffici dei Giudici di pace).

Per quanto riguarda i tempi di definizione dei giudizi, l'amministrativo si caratterizza in primo luogo per un rito cautelare particolarmente articolato (monocratico e collegiale in doppio grado di giudizio) che fornisce in tempi stretti una prima risposta alle questioni sollevate con il ricorso: non sono infrequenti le liti che si chiudono nella sostanza dei rapporti amministrativi dopo l'esito della cautelare.

Per quanto riguarda i tempi del giudizio di merito, si sono ottenuti risultati importanti in termini di accelerazione con lo strumento delle sentenze in forma abbreviata e dei riti speciali (tra i quali rientra il contenzioso relativo agli appalti) ove si è osservato che negli ultimi anni, successivi all'entrata in vigore del nuovo codice di procedura, i giudizi si sono conclusi, mediamente, in nove-dieci mesi in primo grado e in sette-otto mesi in appello.

Insomma il "debito giudiziario" nel sistema della giustizia amministrativa è certamente più contenuto di quello che si presenta negli altri comparti e soprattutto l'esame dei numeri fa comprendere che, se la politica della semplificazione a tutti i costi trasferisse tutto il contenzioso amministrativo alla giurisdizione ordinaria, a tacer d'altro, si avrebbe l'effetto di aggravare proprio i settori meno efficienti, sacrificando quello con le *performance* migliori. Le controindicazioni in sostanza, in particolare sul fronte dell'organizzazione e delle risorse, sono assolutamente prevalenti rispetto agli ipotizzati vantaggi di un taglio secco della giurisdizione amministrativa.

Un secondo ordine di ragioni, a sostegno della riforma e del rilancio del complesso dei Tar e del Consiglio di Stato, fa perno su un profilo di ordine sostanziale: portare tutte le liti nei confronti delle pubbliche amministrazioni davanti al giudice ordinario, da sempre indirizzato a

tutelare esclusivamente le posizioni di diritto soggettivo, rischia di ridurre l'ambito di tutela dei cittadini escludendo di fatto la protezione degli interessi legittimi. E' quanto si è storicamente verificato con la legge abolitrice del contenzioso amministrativo del 1865 e, molto più di recente, con il passaggio al giudice del lavoro del contenzioso nel pubblico impiego: in quest'ultimo caso, nonostante l'indirizzo della Corte di Cassazione, molti giudici omettono il sindacato di legittimità degli atti di organizzazione ritenendoli espressione della libertà datoriale delle aziende e privando quindi i dipendenti di un *quantum* di tutela che la costituzione prevede.

Detto tutto questo, il messaggio che viene dal mondo dell'avvocatura di diritto amministrativo non è di conservare la giustizia amministrativa così come è oggi: non essendo credibile che si rendano disponibili nuove risorse è necessario utilizzare al meglio quelle che ci sono, in primo luogo operando una migliore distribuzione territoriale del servizio.

Appare ineludibile la revisione dell'elenco delle materie attribuite al Tar del Lazio, obiettivamente eccedente ogni ragionevole esigenza, nonché la revisione delle tariffe del contributo unificato, da parametrare esclusivamente agli effettivi costi del servizio.

Il processo di informatizzazione dovrebbe poi vedere un maggior coinvolgimento dell'avvocatura anche nella fase di progettazione dei sistemi, riguardando un flusso di dati che trova origine negli studi legali. Al riguardo appare poi sconcertante che un governo tanto attento ai tagli ed ai costi non si sia chiesto, al momento dell'avvio dei vari processi digitali e telematici (civile, penale, amministrativo, tributario, contabile, ecc.), se non fosse possibile utilizzare piattaforme informatiche comuni tra le varie giurisdizioni, con il che semplificando gli adempimenti e riducendo i costi anche per gli avvocati-utenti.

5. **Giustizia amministrativa: ostacolo alla malaamministrazione e funzione dello stato democratico.***

All'interrogativo posto dal titolo del nostro primo convegno nazionale si possono dare molte risposte. Io sceglierei quella che non coglie i due termini della risposta come se fossero l'uno il contrario dell'altro, affermando che sono vere entrambe le possibilità.

Un buon sistema di giustizia amministrativa, accessibile e rapido, è, in primo luogo, un ostacolo per la cattiva amministrazione e per tutti coloro che operano dentro gli uffici pubblici e con gli uffici pubblici al di fuori o contro la legge. Lo stesso sistema va visto anche come un servizio, o forse meglio, come ci ha insegnato Feliciano Benvenuti, come una funzione imprescindibile per realizzare lo stato di diritto e lo stato democratico. Se infatti ai cittadini fosse impedito di reagire in giudizio di fronte ad un atto illegittimo dell'autorità, ottenendo di porre nel nulla tale atto e di essere risarcito dai danni arrecati, potremmo parlare ancora di Stato di diritto, di principio di legalità e di sovranità popolare?

Certo, periodicamente emergono le voci che individuano nei TAR e nel Consiglio di Stato un elemento di rottura dell'unità della giurisdizione e che leggono il nostro sistema di giudici specializzati come una forma di privilegio della parte pubblica e più in generale di complicazione della nostra giustizia. Questa stessa impostazione avevamo temuto che fosse stata fatta propria da questo Governo, visto che il Presidente Renzi aveva parlato all'inizio di quest'anno di "*superamento del sistema dei TAR*".

Vi è in questo approccio un notevole paradosso: vogliamo lottare contro la burocrazia e vogliamo nel contempo togliere di mezzo l'arma che la stessa burocrazia teme maggiormente. Possiamo peraltro dire che, a sei mesi di distanza da quel discorso, nulla (o quasi) è rimasto di quella prospettiva tanto radicale quanto poco meditata e consapevole. Anche grazie alle tante iniziative messe in campo dagli operatori del settore in questo ultimo periodo appare oggi meglio compreso che il sistema della giustizia amministrativa è una risposta alla crescente domanda di legalità di cittadini ed imprese nei confronti della cattiva amministrazione, migliore di quella che può offrire il giudice penale, se non altro perché la risposta repressiva arriva sempre tardi e mai riesce a prevenire.

A proposito di prevenzione non bisogna dimenticare che le liti amministrative possono essere prevenute, rafforzando il sistema dei controlli amministrativi ed introducendo forme di risoluzione alternativa dei conflitti: nel settore degli appalti la nostra proposta è che la stazione appaltante riceva l'informativa di ricorso convochi le parti e verifichi preliminarmente la

* Convegno UNA Milano 20.6.2014

fondatezza delle censure e proceda all'autotutela se ne ravvisa i presupposti. In questo modo al TAR la lite non arriverà mai.

Certamente la riforma del processo amministrativo del 2010 deve essere completata e ci sono varie misure che devono essere adottate per migliorare l'efficienza di questo ramo della giustizia, che deve essere reso più accessibile anche in termini economici. Ad esempio oggi il contributo unificato è usato come strumento deflattivo, ma questo vuol dire dare giustizia solo a chi se lo può permettere. Anche sul fronte del processo digitale sono stati fatti grandi investimenti, ma gira ancora troppa carta e molte attività processuali potrebbero essere semplificate e ridotte con un uso più avanzato della tecnologia.

Quanto al tema delle Sezioni staccate dei TAR che si vogliono eliminare a colpi di decreto-legge, abbiamo fatto presente che questa non è materia per leggi provvedimento e tanto meno per misure emergenziali di cui non ci sono obiettivamente i presupposti: la legge ponga i criteri di riferimento e sia poi un provvedimento amministrativo a stabilire ove vanno collocate le sedi, in base a parametri oggettivi (numero di ricorsi, popolazione, densità di imprese, ecc.). Se la giustizia è un servizio, va reso dove serve e con strumenti adeguati alla domanda, e non va trattato con gli occhi bendati o la demagogia. Una soppressione che colpisca in modo indiscriminato tutte le sedi staccate dei Tribunali regionali amministrativi, si deve presumere per conseguire un risparmio dei costi, sarebbe in realtà adottata prescindendo del tutto da un'analisi delle singole realtà sopresse, sia in termini di volume del contenzioso, delle realtà servite e degli effettivi effetti finanziari della misura.

Da un semplice riscontro dei dati forniti dal Segretariato Generale della Giustizia amministrativa si evince infatti che in alcune sedi staccate si trattano un numero di ricorsi addirittura superiore a quello delle sedi principali (es. Lecce e Catania) e che in altre sedi staccate (es. Brescia, Salerno) il numero dei ricorsi è comunque di gran lunga superiore a quello di molti altri Tribunali amministrativi in unica sede. Il difetto principale della soppressione generalizzata sta quindi nel disporre con legge una distribuzione territoriale del servizio della giustizia amministrativa che prescinda da qualsiasi incidenza di criteri di funzionalità e dai costi effettivi, ma che premia unicamente il dato puramente "amministrativo" (la coincidenza con il capoluogo di regione).

Si presume inoltre di conseguire dei vantaggi finanziari, ma non si prendono in considerazione i notevoli costi indotti dalla necessità di abbandonare strutture esistenti ed in buona parte già ammortizzate (si pensi alle sedi in proprietà pubblica) e di adeguare le sedi dei TAR centrali che diverranno senz'altro inadeguate per accogliere la mole dei ricorsi delle sedi sopresse, come ad esempio nel caso di Milano (sede in locazione).

Andrebbe invece evidenziata l'esigenza di mettere in moto un percorso di razionalizzazione e di ottimizzazione delle strutture della giustizia amministrativa, ma affidando le relative scelte ad un provvedimento amministrativo da adottarsi sulla base di parametri oggettivi. In tale prospettiva potrebbe inoltre essere valorizzato il possibile ruolo delle istituzioni locali in un ottica di sussidiarietà e di sostenibilità finanziaria.

Quello della distribuzione territoriale degli organi della giustizia amministrativa è un tema importante - che andrebbe logicamente affrontato a valle e non a monte della digitalizzazione - e che non comprende solo il problema delle sezioni, ma anche quelli della più contenuta individuazione dei casi in cui i criteri ordinari della competenza territoriale sono derogati a favore del TAR del Lazio e della possibilità, che vogliamo sostenere, di istituire Corti d'appello interregionali o sezioni periferiche del Consiglio di Stato. Il criterio guida, in questo campo, non dovrebbe essere peraltro solo quello dei costi, ma piuttosto quello dell'accessibilità e dell'effettività della tutela.

Voglio concludere con una notazione che riguarda l'avvocatura di diritto amministrativo e la nostra iniziativa rappresentata dalla nuova Unione nazionale. Siamo nati da appena quattro mesi e un giorno. Eppure possiamo dire di aver colto un primo importante risultato: siamo al centro di questo dibattito sulla giustizia amministrativa e la nostra voce è presente ad ogni più alto livello istituzionale e su tutti i principali mezzi di comunicazione. Anche con questa giornata stiamo dando una concreta dimostrazione che ci muoviamo non più nelle ristrette logiche della corporazione o dei consiglieri, più o meno ascoltati, del principe, ma finalmente come una vera "*formazione sociale*" che guarda oltre il proprio tornaconto, ad un più ampio orizzonte, per portare un contributo di competenza e di passione al progresso del nostro paese.

6. Giustizia amministrativa: una risorsa per la crescita *

Occorre rovesciare il luogo comune che il sistema dei Tar e del Consiglio di Stato rappresenti un ostacolo alla crescita economica. Al contrario, la maggiore efficienza della giustizia amministrativa, garantita dal fatto che le controversie sono trattate in soli due gradi di giudizio e con una percentuale di appelli che non supera l'8% per cento delle sentenze di primo grado, costituisce un fattore che garantisce la certezza del diritto e la tutela dei cittadini e delle imprese nei confronti della cattiva amministrazione.

Nei documenti di fondazione della nostra Unione nazionale ed in particolare nel Manifesto delle idee che abbiamo approvato unitamente allo statuto è chiaramente espressa l'idea che l'effettività della tutela rispetto alle condotte illegittime delle pubbliche amministrazioni richieda non solo il mantenimento del sistema duale (giudice ordinario e giudice amministrativo), che assicura l'alta competenza del giudice e la migliore efficienza del processo, ma anche una più ampia accessibilità e conseguente migliore distribuzione territoriale del servizio giustizia.

Per questa ragione, rispetto alle disposizioni del D.L. 90 ora convertito nella legge n. 114 dell'11 agosto 2014 che prevedono la soppressione delle sezioni staccate dei TAR, limitato al momento a quelle che non coincidono con sedi di Corte d'Appello, abbiamo espresso un motivato dissenso, proponendo che in sede di studio sulla specifica situazione di ognuna si valuti la possibilità, da un lato, di acquisire risorse strumentali e logistiche dalle regioni e dagli enti locali (come avviene del resto per la giustizia ordinaria) e dall'altro di utilizzare proprio i Tar minori per sperimentare forme più avanzate di informatizzazione. Si dovranno anche considerare i notevoli costi indotti dalla necessità di abbandonare strutture esistenti ed in buona parte già ammortizzate (si pensi alle sedi in proprietà pubblica) e di adeguare le sedi dei TAR centrali che diverranno senz'altro inadeguate per accogliere la mole dei ricorsi delle sedi eventualmente soppresse.

Rendere il sistema della giustizia amministrativa più accessibile, anche dal punto di vista economico (riportando le tariffe del contributo unificato a livelli ragionevoli), maggiormente informatizzato e quindi più rapido è la migliore risposta a chi invoca il ritorno al passato rappresentato dalla prospettiva della giurisdizione unica. Dobbiamo certamente individuare una riforma maggiormente organica, che non disdegni di proporre la conquista di nuove competenze per il giudici amministrativi, anche per alleggerire il giudice ordinario.

* Diritto e pratica amministrativa 1.10.2014

Penso ad esempio al settore del contenzioso privacy, che oggi presenta l'anomalia di un'autorità di garanzia i cui atti sono sottratti al sindacato sull'eccesso di potere. Ma anche nel campo dei servizi pubblici è giunto il momento di ripensare a quanto sia ancora attuale la sottrazione dei rapporti individuali d'utenza alla giurisdizione amministrativa, che sicuramente meglio si presta a verificare il rispetto del diritto alla qualità delle prestazioni e alla correttezza dei sistemi tariffari. Si aprirebbero in questo modo nuovi campi di intervento per gli avvocati specializzati in questi settori, ad esempio nella prevenzione e nella soluzione stragiudiziale delle liti e nella riduzione degli arretrati.

Una battaglia andrebbe fatta anche per "sdoganare" la consulenza alle pubbliche amministrazioni, criminalizzata dal pregiudizio che si tratti sempre di uno spreco di risorse e di un'occasione per favorire qualche amico. Non si può infatti buttare il bambino con l'acqua sporca e con poche e chiare regole si può certamente dare trasparenza ad incarichi, che, proprio perché forniti nel corso di svolgimento dell'azione amministrativa, prevengono l'adozione di atti illegittimi, deflazionando il contenzioso e consentendo alla fine un risparmio di costi.

Un ultimo auspicio lo vorrei rivolgere alla magistratura amministrativa, che ci ha manifestato soddisfazione ed apprezzamento per la decisione di rinnovare la nostra rappresentanza professionale e per la decisa azione di difesa del processo amministrativo che abbiamo svolto in questi mesi. A questo apprezzamento sarebbe bello seguisse anche una disponibilità a considerarci alla pari coinvolti in tutti i percorsi di trasformazione del sistema, abbandonando l'approccio autoreferenziale ed in qualche misura "proprietario" che vuole il processo fatto dal giudice, con l'avvocato che vi partecipa dall'esterno come una sorta di "utente" (a volte percepito come scomodo). Sappiamo che questo approccio antico non è di tutta la magistratura amministrativa, ma ci vorrebbero ulteriori segnali concreti di condivisione di un metodo di lavoro condiviso per il bene del paese e della giustizia.

7. Sconfiggere la corruzione: per una strategia dal basso*

Come spesso accade all'individuazione di un obiettivo di interesse pubblico lo Stato fa seguire la creazione di un nuovo apparato. La crescita esponenziale della macchina pubblica e dei suoi costi è dovuta in gran parte a questa impostazione, la quale non ha trovato eccezione neppure nel caso della ricerca di assicurare la legalità nella contrattualistica pubblica e nella lotta alla corruzione.

Ecco quindi che è stata di recente creata e da poco ulteriormente potenziata l'Autorità nazionale anticorruzione, cui spetta, secondo l'art. 1 della legge istitutiva (L. n. 190 del 2012), di assicurare azione coordinata, attività di controllo, di prevenzione e di contrasto della corruzione e della illegalità nella pubblica amministrazione. Il modello organizzativo che si è adottato è quello dell'agenzia indipendente, dotata di forte competenza e di ampi poteri ispettivi. Per quanto in questo primo periodo di funzionamento l'Autorità abbia sicuramente fatto sentire la sua voce e svolto con incisività il suo ruolo, ad esempio nelle vicende che hanno accompagnato la realizzazione delle opere dell'EXPO a Milano, vedo però un pericolo in questo approccio, per così dire dall'alto, cioè basato sulla convinzione che un soggetto centrale, dotato di poteri forti, di controllo e normativi, abbia l'effettiva possibilità di combattere il fenomeno in tutte le sue dimensioni.

Se si ha presente la dimensione soggettiva, organizzativa e territoriale della pubblica amministrazione, ci si rende conto che nessun soggetto unico può realizzare a pieno questo obiettivo e ci si deve chiedere se non vada quanto meno accompagnato da ulteriori misure che si muovano in una diversa prospettiva. L'intervento centrale tende a svilupparsi in particolare nella direzione di produrre norme: il caso delle Autorità indipendenti (si pensi alla Consob, ma anche all'Autorità antitrust e a quella per l'Energia elettrica, il gas ed i servizi idrici) è emblematico a questo proposito. Alla fine questi soggetti, pur disponendo sulla carta di una serie articolata e differenziata di strumenti di intervento, prediligono il ruolo di "regolatori" e si concentrano nell'iperproduzione di regolamenti ed indirizzi, nell'illusione che proclamando "*si deve fare così*" la società si adegui con docilità.

In realtà, chi conosce i fenomeni amministrativi sa che questo non avviene quasi mai. Inoltre, come è stato sempre chiaro a tutta la scienza giudica moderna (da Romagnosi a Beccaria per citare solo qualche antico maestro) è proprio dall'eccesso di leggi e di norme secondarie che sorge il pericolo dell'abuso nell'applicazione del precetto, sia in sede di amministrazione che di

* Milano Finanza 14.4.2015

giurisdizione e si pone il cittadino in una condizione di sudditanza, predisponendolo alla corruzione.

Bisogna quindi pensare ad un approccio diverso, che tenga conto di quello che avviene concretamente nella società e si affidi anche alla capacità del cittadino di opporsi alla cattiva amministrazione e alla corruzione, diventando esso stesso il primo attore della lotta alla corruzione e cioè parte attiva di un processo di miglioramento collettivo e sociale prima ancora che istituzionale.

Qualche autorevole esponente del Governo ha recentemente affermato che la corruzione si avvantaggia perché abbiamo uno Stato debole, troppo spesso facile preda delle organizzazioni che fanno corruzione. Ma questa è la grande corruzione, mentre esiste ed è altrettanto pericolosa la corruzione diffusa. A volte il cittadino paga anche per avere ciò che gli spetta secondo norma: per avere la piccola concessione edilizia o la piccola autorizzazione commerciale e questo perché non si fida degli strumenti che potrebbe avere per ottenere legalmente quello che gli spetta in tempi rapidi. E allora urge una strategia che punti al potenziamento del cittadino e possa incidere sui fattori che producono o quanto meno favoriscono la corruzione. Penso che il primo fattore sul quale intervenire sia proprio quello della patologia di una normazione così vasta che impedisce di sapere con certezza quale sia la regola di una certa fattispecie. Io sono ancora uno dei pochi acquirenti rimasti della Gazzetta ufficiale cartacea: il recente numero con la legge di stabilità costa 35 Euro e contiene più di 700 commi in oltre 500 pagine. E' in arrivo la nuova legge di riforma della P.A. e si preannuncia che conterrà i principi direttivi da attuare con circa 10 decreti legislativi di attuazione. Questo fenomeno non è un fattore legato alla corruzione? Secondo me sì, assolutamente sì ed induce a sperare che qualcuno faccia mancare, per qualche mese almeno, l'inchiostro con cui la G.U. viene quotidianamente stampata.

Dopo questo giusto riposo, auspicabilmente non troppo breve, sarebbe assai utile porre mano ad alcune manutenzioni straordinarie di leggi fondamentali per il rapporto tra cittadini, imprese e pubbliche autorità, come, in primo luogo, della legge n. 241 del 1990. Legge che a 25 anni dalla sua entrata in vigore soffre di un eccesso di interventi di modifica estemporanei e soprattutto di una incessante azione di erosione del suo ambito di efficacia, per l'azione di discipline speciali e derogatorie. Occorre tornare alla logica originaria della 241 come norma generale del procedimento amministrativo: tutte le pubbliche amministrazioni di qualsiasi tipo e livello vi si dovrebbero attenere, non avendo più il potere di disciplinare da sé come agire, magari con una semplice circolare.

Questo vuol dire rafforzare il cittadino, mettendolo nelle condizioni di interloquire in modo paritario e su basi di correttezza e trasparenza con il proprio interlocutore istituzionale.

Un'ulteriore fronte di intervento dal basso è quello della giustizia amministrativa. Il ricorso al TAR è infatti uno degli strumenti più forti di cui il cittadino dispone per combattere la corruzione: infatti se il cittadino è messo alle strette e non ha alcuno strumento per opporsi ad un sopruso ed ad un trattamento ingiusto, può essere messo nelle condizioni di piegarsi alla corruzione.

Quindi la giustizia amministrativa non è qualcosa di negativo in questo paese ma qualcosa che va potenziato anche come strumento di prevenzione della corruzione, rendendola più accessibile dal punto di vista della presenza sul territorio oggi eccessivamente concentrata sulla capitale e dal punto di vista dei costi, eliminando dai criteri di determinazione dei contributi unificati quello, assolutamente improprio, della deflazione e applicando unicamente quello della copertura dei costi effettivamente sostenuti per erogare il servizio.

8. **Attualità e riforma della giustizia amministrativa***

E' tornata di recente a farsi sentire nel dibattito politico e dottrinale la voce di coloro che vorrebbero superare il sistema della giustizia amministrativa e nel contempo ridimensionare l'ambito del diritto amministrativo. Facendo un po' di tutta l'erba un fascio, si accomuna nella polemica la censura verso un tipo di giudici che si percepiscono come invadenti rispetto alla sfera della politica e dell'amministrazione e quella contro le inefficienze e gli sprechi della pubblica amministrazione.

Vagheggiando un potente vento che spazzi via tutto ciò che impedisce lo sviluppo ed il libero dispiegarsi delle energie sociali, non si va tanto per il sottile e si pensa che anche i giudici dei Tar come quelli del Consiglio di Stato non siano presidi di legalità e di tutela per i cittadini, ma null'altro che difensori di privilegi e del "dis-ordine" costituito.

Una prima osservazione da farsi è che certamente esiste una giustizia amministrativa, come sistema tendenzialmente unitario ed organico di rimedi giurisdizionali contro gli atti e i comportamenti delle pubbliche autorità, perché esiste un diritto amministrativo: cioè un "sistema", che anch'esso dovrebbe essere tale, di norme e di principi che consentono di indirizzare l'azione delle pubbliche amministrazioni verso i fini indicati dalle norme stesse e di far operare il canone principale dell'azione pubblica, quello di realizzare l'interesse generale con il minimo sacrificio possibile per le libertà e gli interessi dei singoli cittadini. Diceva già nel '700 Cesare Beccaria che "ogni atto di autorità che non derivi dall'assoluta necessità è tirannico". E' questa assoluta necessità non può che essere vagliata alla luce della legge e di quei canoni di buona amministrazione che sono oggi presidiati, in primo luogo, dalla Carta costituzionale e dall'ordinamento comunitario. Né si può dire, come invece anche una parte della dottrina giuridica contemporanea sostiene, che il potere, anche quello amministrativo, è espressione di libertà e come tale non è controllabile in alcun modo, come non sono controllabili i poteri dei privati. La libertà dell'amministrazione è sempre vincolata nei fini, ed è quindi non vera libertà ma piuttosto discrezionalità, da esercitare nell'ambito di un procedimento amministrativo da condurre in contraddittorio con i destinatari dell'atto ed assicurando loro, fin dall'avvio del medesimo, ampie facoltà di informazione e partecipazione.

Sono queste differenze "ontologiche" tra l'agire amministrativo e l'agire dei privati che richiede e giustifica un ordine specializzato di giudici, che a differenza di quelli ordinari non è preposto ad assegnare un bene della vita e quindi a tutelare diritti soggettivi, ma specificatamente gli interessi legittimi che sono appunto null'altro che la rappresentazione della

* www.consumatoridirittimercato.it 20.5.2014

tutela che le regole procedimentali gli offrono nei confronti del potere amministrativo nel suo svolgersi. Proprio l'interesse legittimo sarebbe la vera vittima della scelta di fare il giudice civile giudice anche dell'azione amministrativa discrezionale, come già del resto avvenne a seguito della legge abolitrice del contenzioso amministrativo del 1865.

L'effettività del diritto fondamentale alla buona amministrazione presuppone la sua azionabilità attraverso un sistema di tutele adeguate e quindi specifiche per i cittadini : sicché appaiono ingiustificate ed anche pericolose le critiche ciclicamente indirizzate da esponenti politici di varia estrazione al sistema italiano di giustizia amministrativa per le sue pretese eccessive incisività ed invadenza rispetto alle scelte decisionali amministrative, dato che, semmai, il problema è esattamente quello opposto: di rendere ancor più effettiva e incisiva la giustizia amministrativa.

Su questo fronte molto si può fare. Un primo tema è quello dell'accessibilità: economica, in primo luogo. Occorre certamente ridimensionare una tassazione dei ricorsi a livelli di esosità, che denota intenti chiaramente e abusivamente deflattivi del contenzioso. Va ripensato il sistema dell'appello, oggi scarsamente praticato, collocandolo a livello di TAR per le controversie più semplici o creando delle sezioni interregionali del Consiglio di Stato. Interessanti proposte sono venute da alcuni magistrati circa l'istruttoria monocratica ed altri spazi di miglioramento possono senz'altro venire dall'uso intelligente delle tecnologie informatiche.

Non andrebbe poi dimenticato che il principale problema del contenzioso amministrativo – e forse non solo di questo – è la difficile prevedibilità delle decisioni, che impedisce anche agli avvocati di svolgere un'adeguata azione di filtro delle liti. Tale imprevedibilità è frutto dello stato della legislazione, che ha raggiunto livelli di quantità e qualità assolutamente inadeguati, rispettivamente in eccesso e in difetto. Se la legge è cattiva ed oscura, qualsiasi interprete è messo da un lato in difficoltà e, dall'altro, acquisisce un'eccessiva libertà di sostituire la propria volontà a quella della legge.

9. Per una riforma intelligente della giustizia amministrativa*

Da qualche tempo è cresciuta una certa insofferenza nei confronti della giustizia amministrativa: fin dall'inizio di quest'anno si è iniziato a parlare di un accorpamento dei Tribunali Amministrativi Regionali (TAR), di una riduzione del loro numero e dei loro poteri, fino a presagire una loro totale cancellazione e riassorbimento negli organi della Giustizia Civile.

Con l'avvento del Governo Renzi, la vicenda si è legata a doppio filo alla Riforma della Pubblica Amministrazione, recentemente presentata dal Premier e dal Ministro per la PA Marianna Madia. In realtà nella lettera ai dipendenti le misure che riguardano specificatamente questo tipo di processi sono abbastanza specifiche e mirate: la n. 14 che propone di rendere più rigoroso il sistema delle incompatibilità per i magistrati amministrativi, la n. 33 che prevede maggiori sanzioni per le liti c.d. temerarie, la n. 34 che riguarda la modifica della sospensione cautelare.

Una prima valutazione di questi indirizzi programmatici da parte degli avvocati specializzati nel diritto amministrativo e riuniti nel nuovo organismo associativo UNA, è stata positiva, in particolare in relazione alla novità del metodo: trasparente, partecipato e tecnologico. Un metodo mai utilizzato in passato in questa materia, che ha conosciuto riforme recenti ed importanti come quella del nuovo codice del processo amministrativo per la cui elaborazione l'apporto degli avvocati amministrativisti non era stato richiesto.

Nel merito il foro è senz'altro favorevole all'impiego dei giudici amministrativi nei processi, piuttosto che distaccarli presso gli apparati burocratici dello Stato. E qui la riforma è già stata compiuta da Renzi nei fatti, dato che nell'attuale organizzazione degli uffici ministeriali si è avuta una significativa contrazione del numero di magistrati amministrativi rispetto al passato.

Per le liti temerarie una vera preoccupazione da parte degli avvocati di UNA non c'è, perché è la stessa alta specializzazione dei difensori in questo ramo della giustizia che garantisce la marginalità di queste ipotesi.

Quanto infine alla riforma della tutela cautelare si deve sottolineare, da un lato, che sarebbe del tutto contraddittorio rispetto all'obiettivo di rendere più rapida la giustizia ridurre l'ambito di operatività proprio di quel tipo di processo che fornisce una prima tutela in via d'urgenza. Se poi in concreto la misura che verrà adottata sarà quella di prevedere che, magari nel solo rito degli appalti, al giudizio cautelare si sostituisca un giudizio di merito da concludersi entro pochi

* www.consumatoridirittimercato.it 8.7.2014

mesi dalla presentazione del ricorso, non vi è certamente una preclusione da parte degli avvocati che ricaveranno certamente un vantaggio dalla conclusione ravvicinata delle cause.

Nei primi confronti, improntati a spirito di collaborazione, con il Ministero della semplificazione e della pubblica amministrazione, l'avvocatura ha fatto peraltro presente che intervenire solo sul processo amministrativo ha poco senso, perché Pubblica Amministrazione e giustizia sono fenomeni legati. Il ricorso agli strumenti del contenzioso si deve combattere innanzitutto operando per rafforzare i presidi di legalità e correttezza dell'azione amministrativa, in primo luogo ripristinando un sistema efficace di controllo. Lo smantellamento dei controlli è stato un effetto collaterale della voglia di semplificazione degli scorsi anni. Per rendere la Pubblica Amministrazione sempre più simile alle aziende in termini di efficienza, occorre che lo sia anche da un punto di vista decisionale, liberandola da un eccesso di norme speciali. Va ridata centralità ed uniformità alla disciplina generale del procedimento amministrativo, rafforzando la figura del funzionario responsabile. In altri paesi, come in Germania, inoltre, molti contenziosi sono evitati perché la PA riconosce le proprie mancanze prima dell'inizio del giudizio. Il recepimento delle nuove direttive europee in materia di appalti pubblici, allora, potrebbe diventare un'occasione per introdurre rimedi alternativi al contenzioso e strumenti di ADR (Alternative Disputes Resolution Methods).

Un altro punto importante di intervento, per UNA, è quello della lotta contro il c.d. silenzio della P.A.: senza un giudice che possa intervenire in tempi rapidi anche in caso di inerzia, illegalità e corruzione avanzerebbero ancora di più. Una riforma della Giustizia Amministrativa deve dunque andare nella direzione di maggiore tutela del cittadino stesso, in un'ottica di potenziamento e semplificazione effettiva dei ricorsi contro tutti i comportamenti abusivi delle pubbliche amministrazioni, in primo luogo assicurando la garanzia del diritto alla risposta in tempi certi.

Occorre poi far funzionare meglio i processi in nome di un migliore assetto organizzativo, di riduzione e redistribuzione dei carichi di lavoro, e di informatizzazione dei processi. Un buon impulso in questa direzione è rappresentato dall'immissione in servizio presso i TAR di 30 nuovi referendari avvenuta all'inizio di quest'anno e dal programma straordinario di smaltimento dell'arretrato, rinnovato anche per quest'anno dal Consiglio di Presidenza.

Come in tutti gli altri ambiti della PA, infine, occorre saper sfruttare le opportunità offerte dalle nuove tecnologie per incrementare la semplificazione e la trasparenza dei processi amministrativi. Il processo amministrativo, per i suoi numeri tutto sommato assolutamente ridotti, rispetto al civile ed al penale, si presta ad essere completamente automatizzato e quindi potrebbe essere il primo a cogliere l'obiettivo di eliminare totalmente la carta e quindi ad andare di pari passo con la digitalizzazione dell'attività amministrativa, obiettivo primario anche del

nuovo Governo. Per far questo è però indispensabile che parta subito un tavolo tecnico nel quale l'apporto degli avvocati venga adeguatamente considerato: perché progettare un sistema informativo senza il coinvolgimento effettivo di coloro che forniscono la “materia prima” dei processi, cioè i ricorsi, è del tutto irrealistico ed anche, lasciatemelo dire, irresponsabile.

10. Profili problematici delle diverse competenze funzionali inderogabili del TAR LAZIO (ARTT.14, primo comma, e 135 C.P.A.) e della competenza funzionale inderogabile del TAR Lombardia (art.14, secondo comma, C.P.A.)*

1.

Il tema -che a prima vista potrebbe apparire molto circoscritto e di limitato spessore- risulta essere stato oggetto di importanti dibattiti già prima dell'approvazione del codice del processo amministrativo.

Mi riferisco in particolare al convegno di Roma del novembre del 2000 sulla competenza del TAR Lazio estesa all'intero territorio nazionale e al convegno di Palermo, sempre del 2000, sulla più ampia tematica della giustizia amministrativa tra nuovo modello regionale e modello federale. Va ricordato inoltre il Convegno di Varenna del 2010 ed in quella sede in particolare le relazioni del Consigliere Giorgio Giovannini sul TAR del Lazio nel nuovo quadro processuale e costituzionale e quella del prof. Vincenzo Cerulli Irelli su federalismo e giustizia amministrativa.

Un tratto comune che emerge da queste riflessioni è che l'opzione di avere realizzato un sistema della giustizia amministrativa, che vede a fianco dei TAR propriamente detti due TAN (cioè tribunali amministrativi di primo grado con competenze estese su tutto il territorio nazionale), è certamente in contro tendenza rispetto all'orientamento delle riforme istituzionali che hanno interessato l'apparato pubblico nel suo complesso, improntate al federalismo ed alla sussidiarietà, ma risponde comunque a ragioni obiettive ed apprezzabili.

Certo non sono mancate critiche, provenienti anche da magistrati del TAR Lazio, al fatto che l'elenco delle ipotesi in cui questa deroga ai criteri ordinari di riparto della competenza territoriale si sia nel tempo troppo ampliato e comprenda materie molto e forse troppo eterogenee.

E' stata inoltre prospettata dal Prof. Cassese intervenuto al Convegno di Roma la preoccupazione che l'assenza del sistema italiano di quei vari correttivi presenti ad esempio in Francia per non appesantire di cause il Tribunale amministrativo di Parigi, potesse determinare un'eccessiva continuità tra attività amministrativa e attività giurisdizionale, con il rischio di *"omologare la seconda alla prima, facendole perdere di importanza"*.

* Convegno Solom Milano 18.2.2013

2.

Se questo è, senz'altro il principale, dei profili problematici dell'eccessivo peso che il TAR del Lazio ha assunto nel sistema della nostra GA, l'altro dato da cui occorre partire è quello che si potrebbe definire "fattuale" o pratico e cioè che il legislatore non ha fatto seguire all'attribuzione di più ampie competenze l'assegnazione di adeguate risorse e questa discrasia è la principale responsabile dell'accumulo presso quel tribunale di un arretrato stimato al 2009 di 160.000 ricorsi (nello stesso anno quello del Consiglio di Stato era di 30.000 giudizi).

Anche negli anni più recenti, che registrano comunque il calo generalizzato del contenzioso e l'effetto delle misure che hanno colpito i ricorsi ultra-quinquennali, il numero dei ricorsi pervenuti a questo Tribunale (12.211 nel 2010) è quasi doppio dei ricorsi che vengono definiti con sentenza. Stando all'ultima relazione disponibile nel 2011 su 20.108 affari definiti, solo 7.863 lo sono stati con sentenza e l'arretrato ammonta ancora a circa 130.000 giudizi.

E per capire il disequilibrio che esiste nel nostro sistema basti ancora citare il dato che il TAR del Lazio riceve rispetto al TAR della Lombardia quasi il triplo dei ricorsi, pur avendo la metà degli abitanti.

Ovviamente la mole del contenzioso romano non è solo il frutto delle norme sulla competenza funzionale inderogabile, derivando un effetto di cumulo sul quel TAR anche dal criterio ordinario, che però, come fu appunto ricordato da Cassese, in altri sistemi viene temperato da varie eccezioni che spostano la competenza in periferia.

E' quindi di tutta evidenza che non essendo prevedibile che nei prossimi anni a questo settore della giustizia pervengano risorse straordinarie, occorre chiedersi se non vi siano altre strade per assicurare il rispetto dei vincoli che ci derivano anche dall'ordinamento internazionale e comunitario ad assicurare il rispetto del principio del giusto processo ed in quest'ambito in particolare la ragionevole durata del medesimo.

Una di queste strade è senz'altro quella di riequilibrare, anche territorialmente, il sistema, ripensando in particolare a quali situazioni giustifichino effettivamente l'intervento di un "TAN" e quindi in sostanza quella che obiettivamente appare una forzatura del dato costituzionale rappresentato dall'art. 125 Cost. e dal correlato principio che i diversi Tribunali amministrativi regionali sono posti su un piano paritario. Dato che oggi, secondo la tesi di Cerulli Irelli, va letto nel nuovo contesto derivato dalla Riforma del Titolo V, insieme al principi di riserva di amministrazione stabilito dall'art. 118, comma 1, Cost. con il che pervenendo ad affermare che il legislatore non potrebbe derogare alla competenza territoriale dei singolo TAR, affidando la cognizione di controversie di ambito regionale ad un giudice di primo grado diverso da quello del territorio di competenza.

3.

Vorrei a questo punto avanzare l'ipotesi che non sia del tutto fondata l'affermazione, da molti condivisa, che non vi sia stato un criterio omogeneo che abbia condotto al lungo elenco di materie attribuite alla competenza funzionale del TAR del Lazio ed oggi indicate all'art. 135 del nuovo CPA.

Mi sono convinto che un criterio vi sia stato leggendo la profetica nota sul Foro Italiano di Alberto Romano alla Sentenza della Corte n. 189 del 1992, che aveva respinto le questioni di costituzionalità avanzate nei confronti della norma che attribuiva al TAR Lazio la competenza sui ricorso dei magistrati ordinari contro le delibere del CSM. Dico profetica perché in essa si prevedeva, non condividendola, che quella decisione avrebbe potuto delineare una linea di tendenza a valorizzare il ruolo del TAR del Lazio, differenziandolo sempre più rispetto agli altri TAR. Il Romano riteneva infatti, da un lato, che questa tendenza se si fosse poi sviluppata avrebbe fatto sorgere nuovi e più fondati dubbi di costituzionalità in difetto di una normazione che soddisfi quelle che riteneva "ovvie esigenze" di "una sua composizione particolare se non di una speciale selezione dei suoi componenti". Dall'altro, che vi fosse una soluzione alternativa alla valorizzazione del TAR del Lazio, quella della riserva al Consiglio di Stato di una serie di controversie, da individuarsi secondo il criterio della maggiore importanza e delicatezza, sulla base di "elementi obiettivi di differenziazione, sufficientemente idonei a giustificare costituzionalmente una simile diversità della loro disciplina processuale". In tale prospettiva la garanzia del doppio grado di giudizio avrebbe dovuto essere assicurata organizzandolo all'interno dello stesso Consiglio di Stato.

Ho riferito questa tesi, oggi certamente non attuale, perché ha consentito a mio avviso di svelare che il criterio ritenuto idoneo dalla Corte a fondare il giudizio di costituzionalità dell'affidamento al TAR del Lazio del contenzioso dei magistrati non fosse altro che quello dell'importanza e della delicatezza delle questioni sollevate dai ricorsi, importanza e delicatezza che facessero emergere come prevalente l'esigenza di assicurare un'uniformità della giurisprudenza fin dalle pronunce di primo grado, esigenza che mette in secondo piano il valore del pluralismo delle opinioni e della dialettica tipica di una giurisprudenza plurale tra organi di pari grado.

La Corte, come è noto, è poi ritornata sulla questione in occasione dell'esame di una seconda ipotesi di competenza funzionale attribuita al TAR del Lazio, quella relativa ai provvedimenti assunti nell'ambito dell'emergenza rifiuti nella regione Campania. In tale occasione (la sentenza è la n. 237 del 2007), il ragionamento della Corte prende le mosse dal riconoscimento, in via generale, di un'ampia potestà discrezionale del legislatore nella conformazione degli istituti processuali, cui segue il riconoscimento che la deroga pone un "delicato problema di rapporto con l'articolazione su base regionale, ex art. 125 Cost., del sistema di giustizia amministrativa",

da cui consegue “la necessità di un criterio rigoroso in ordine alla verifica della non manifesta irragionevolezza della disciplina processuale”.

Nel caso specifico questo criterio viene identificato, da un lato, nel peculiare regime che connota il regime delle situazioni emergenziali e, dall’altro, dalla constatazione che “tali funzioni hanno rilievo nazionale, data la sussistenza di esigenze di unitarietà, coordinamento e direzione” e quindi presentano un carattere “ultraregionale” indipendentemente dal rispettivo ambito geografico di incidenza.

Non è difficile intuire che in questa occasione il criterio utilizzato appare tutt’altro che rigoroso e finisce per essere poco più di una clausola di stile da utilizzare tutte le volte che, per usare sempre le parole di Alberto Romano, la tematica appaia “delicata ed importante” o, con altre parole, forse più attinenti all’attuale momento storico, connessa al c.d. “interesse nazionale”, in relazione al quale il suo peso, sul piano politico ed istituzionale, suggerisca l’attrazione al TAR centrale.

Ritengo vada detto che così facendo si finisce per avvallare null’altro che un pregiudizio: quello che i TAR periferici possano essere in determinati settori inidonei ad assicurare una valutazione serena ed obiettiva dell’interesse pubblico, in quanto maggiormente sensibili al contesto sociale e territoriale di riferimento.

4.

Vi è poi un diverso criterio che è quello che appare sotteso all’attribuzione della competenza territoriale funzionale del TAR della Lombardia in materia di provvedimenti dell’Autorità per l’energia elettrica ed il gas (di recente ampliata per effetto del trasferimento a tale soggetto dei compiti della soppressa Agenzia nazionale per la vigilanza in materia di acqua), nonché al TAR del Lazio, sugli atti di tutte le altre Autorità indipendenti, quello della particolare complessità, dal punto di vista tecnico, delle materie presidiate da questi particolari soggetti.

Questo criterio ha senz’altro una consistenza ben maggiore di quello considerato in precedenza e trova una correlazione forte con le stesse ragioni fondanti il modello delle Agenzie, che vedono a fianco dell’esigenza di assicurare indipendenza ed autonomia rispetto all’indirizzo politico del Governo, nell’esercizio di compiti in cui il profilo della neutralità è maggiormente sentito (fino ad invocare una sorta di natura para giurisdizionale), anche quello dell’alta competenza e professionalità nell’amministrare settori del tutto specifici e peculiari.

Qui in sostanza è rilevante l’elemento della specializzazione e quindi della specifica competenza dei giudici, che viene garantita concentrando le controversie presso un unico tribunale amministrativo nazionale.

Ora che l’evoluzione giurisprudenziale che ha riguardato l’ampiezza del sindacato che il giudice amministrativo può legittimamente porre in essere nei confronti della discrezionalità di

questo particolare tipo di soggetti è giunta ad ammettere che tale sindacato non può essere “debole”, ma deve pervenire ad assicurare un controllo anche intrinseco, con accesso pieno ai fatti posti a fondamento dei provvedimenti ed alla loro valutazione, non si può negare che tale concentrazione appaia ragionevole ed opportuna e possa rispondere a quel criterio di rigore richiesto da un non meramente formale ossequio all’art. 125 della Costituzione.

Deve peraltro evidenziarsi che l’esigenza di specializzazione del giudice non è correlato necessariamente ad un fenomeno di concentrazione territoriale, ben potendo essere considerata anche mantenendo la giurisdizione al medesimo livello di articolazione.

A proposito delle controversie inerenti gli atti delle Autorità indipendenti, va ricordato che la Corte Costituzionale, con sentenza n. 162 del 2012, ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art.133 comma1 lett. L) del d. lgs. n.104/2010 nella parte in cui attribuisce alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo con cognizione estesa al merito e alla competenza funzionale del TAR Lazio le controversie in materia di sanzioni irrogate dalla CONSOB. La Corte ha ritenuto la questione fondata con riferimento al parametro costituito dall’art. 76 Cost. La delega al Governo infatti obbligava il legislatore -quando interveniva in modo innovativo sul riparto di giurisdizione - a tener conto della giurisprudenza della Corte Costituzionale e delle giurisdizioni superiori. Nel caso specifico non ha pertanto tenuto conto della giurisprudenza delle sezioni unite civili della Cassazione che ha sempre precisato che la competenza a conoscere delle opposizioni alle sanzioni inflitte dalla CONSOB ai promotori finanziari, anche di tipo interdittivo, spetta all’autorità giudiziaria ordinaria sulla base di criteri che non possono ritenersi espressione di discrezionalità amministrativa.

Richiamandosi a questa pronuncia il TAR del Lazio ha sollevato questione di legittimità costituzionale - con riferimento al parametro dell’art. 76 Cost. - delle norme che devolvono alla competenza funzionale del TAR Lazio le controversie aventi ad oggetto tutti i provvedimenti adottati dalla Banca d’Italia compresi quelli sanzionatori (ordinanza n. 217/2012 e ordinanza n. 299/2012).

5.

Scorrendo il lungo elenco dei 18 casi di competenza funzionale inderogabile del TAR del Lazio, sede di Roma, non è difficile individuare quali siano le ipotesi che maggiori perplessità suscitano in quanto non facilmente giustificabili né con l’utilizzo del criterio della non manifesta irragionevolezza, in ragione del particolare rilievo dell’interesse nazionale, di cui alla giurisprudenza della Corte Costituzionale di cui si è riferito, né con quello dell’alta specializzazione tecnica.

Un ripensamento si potrebbe certamente auspicare per gli atti adottati in regime di emergenza, nonché per la materia sportiva e quella, aggiunta di recente, dei giochi pubblici.

Non si può del resto negare che sia fondata la preoccupazione che già la dottrina più accorta ha manifestato circa le disfunzioni che l'eccessiva concentrazione di potere giurisdizionale in capo ad una stessa Corte può arrecare al buon funzionamento della giustizia. Tali disfunzioni sono anche connesse alle diffuse prassi romane, ma talvolta non solo romane, di intensificare eccessivamente le occasioni di contatto ed i rapporti tra gli enti sottoposti alla giurisdizione amministrativa ed i magistrati amministrativi. E questo è certamente un male se si considera che l'indipendenza e la terzietà sono valori irrinunciabili e di cui è importante non solo l'essenza ma anche l'apparenza.

E' bene quindi che la giustizia amministrativa di primo grado resti un potere diffuso e ben articolato sul territorio e che la chiara scelta compiuta dalla Costituzione al riguardo venga d'ora in poi più fedelmente seguita dal legislatore.

Da ultimo un auspicio: che presto sia questo tema sia più in generale quello di avere un sistema di giustizia amministrativa più vicino ai modelli europei e che realizzi più incisivamente gli obiettivi del giusto processo e della sua ragionevole durata vengano affrontati nella prospettiva di una seconda riforma, che abbandoni l'ottica di un semplice "restauro conservativo", ma che a partire da un metodo di discussione e di elaborazione meno verticista e più partecipato da parte di tutti gli attori, avvocatura compresa, pervenga ad un edificio completamente e radicalmente ed effettivamente all'altezza dei tempi.

11. Avvocati amministrativisti: dalla specializzazione spontanea alla specializzazione formalizzata, pericoli e opportunità.*

11.1 Il paradosso: il bollino della specializzazione arriva in un momento di crisi della professione e di erosione degli spazi della specializzazione forense.

Quella degli amministrativisti era ritenuta fino a qualche anno fa una “nicchia” professionale dorata e privilegiata, sotto molti punti di vista. Questa “riserva” non scritta ma sicura, era assicurata da un lato, sul piano del diritto sostanziale, da un ambito ben definito di competenza rappresentato principalmente dal diritto amministrativo. Materia ostica ai più fin dai tempi dell’università e retta da una scienza ben sistematizzata ed organica. Dall’altro lato, quello processuale, vi era il rito particolare dei Tar e del Consiglio di Stato, privo di un proprio codice, retto quindi da poche norme scritte e dalla giurisprudenza di questi stessi giudici, con cui quindi era indispensabile avere una certa frequentazione. Per quest’ultima ragione ricordo bene che tra i miei primi “clienti” molti erano quelli mandati da colleghi civilisti o penalisti, che non avrebbero azzardato di avventurarsi da soli in questo campo difficile.

Oggi il quadro è significativamente mutato su entrambi i fronti. Sul piano sostanziale è da tempo in crisi il confine tra diritto pubblico e diritto privato, al punto che il primo è visto come una sorta di “residuo storico” che non resisterà ai processi di privatizzazione e liberalizzazione. In realtà, su questo fronte, se è vero che ad una caduta dei profili autoritativi dell’azione amministrativa si è accompagnato un sempre maggior utilizzo da parte dei soggetti pubblici del contratto e di molti altri istituti del diritto civile - si pensi a quelli del diritto societario – è altrettanto vero che il legislatore ha ritenuto di favorire questo processo con una legislazione speciale, che ha finito per alimentare una sorta di diritto pubblico-privato, diverso da entrambi i propri antenati. Sul fronte del processo, oggi abbiamo un codice, il che rende meno imprevedibile e meno variabile la conduzione delle cause da parte dei giudici. Ma anche qui i problemi applicativi non mancano e le recenti esperienze di coinvolgimento dei giudici comunitari su varie tematiche processuali, apre prospettive nuove di “specialità”.

E’ comunque innegabile che l’amministrativo sia oggi coltivato anche da molti studi generalisti, in particolare da quelli organizzati secondo il modello dei grandi studi aziendalizzati, e che nel contempo sia venuta riducendosi la domanda, sia quella delle imprese per la crisi economica imperante, sia quella degli enti pubblici, molti dei quali si sono dotati di uffici legali interni. Anche il ricorso occasionale del privato, come è stato osservato da molti, è

* Convegno Solom Milano 22.11.2013

oggi spesso “canalizzato” da soggetti intermedi (associazioni, sindacati, ecc.) ed è di difficile reperimento.

Ci troviamo quindi di fronte ad un paradosso: la riforma forense ha ufficializzato l’avvocato specializzato e tra questi l’avvocato di diritto amministrativo proprio in un momento in cui questa specializzazione appare in sofferenza e non fa più scandalo che un amministrativista guardi anche ad un tipologia di pratiche generalista ed affronti, per motivi congiunturali, un percorso inverso di de-specializzazione.

11.2 Spunti per una strategia di rilancio degli amministrativisti (specializzazioni più ristrette ma offerte in forma coordinata e l’ingegnere del procedimento).

Una diversa strategia non solo di sopravvivenza ma anche di sviluppo potrebbe invece essere concepita andando in direzione del tutto opposta e cioè di accentuare la specializzazione e prendere atto che all’interno del diritto amministrativo le discipline sono molteplici e che è oggi praticamente impossibile mantenersi aggiornati e competenti in un arco di sotto-materie così ampio. E’ ben difficile effettivamente che chi segue la materia degli appalti sia altrettanto ferrato in quella ambientale ed urbanistica, ma altrettanto potrebbe dirsi per il diritto degli enti locali o quello delle concorrenza e dell’energia.

Ma se la torta è piccola (quella della domanda) come è possibile accontentarsi di una fetta ancor più magra ?

Forse la risposta sta in forme nuove di aggregazione tra colleghi, in modo che all’interno di un studio medio-grande di diritto amministrativo (e di diritto pubblico per non trascurare la giustizia costituzionale e quella contabile) vi siano più colleghi *iper-specialisti* dei singoli settori.

Un’altra, non meno interessate prospettiva, è quella indicata dal collega veneto Ivone Cacciavillani nel suo libro, edito nel 2010 dalla Cedam, “Testamento d’avvocato”, in cui ci suggerisce di trasformarci, noi amministrativisti, in “*ingegneri del procedimento*”, professionisti simili a quello che sono, nel civile, gli avvocati d’affari. Abbandonato come ambito d’azione preferenziale quello del processo, nel procedimento l’amministrativista potrebbe essere quello che tiene testa al funzionario responsabile ed accompagna il privato nell’esercizio delle sue facoltà di partecipazione e ne garantisce il rispetto, oltre ad operare per assicurare la conclusione nei tempi prefissati. Certamente una prospettiva interessante, anche se richiederebbe che l’intera categoria metta in campo una campagna di comunicazione per far capire alle imprese e ai cittadini che, anche in questo settore della vita sociale, la prevenzione è meglio della cura e che la burocrazia, specie quella cattiva, la si combatte meglio conoscendola e con un alleato al fianco.

11.3 Quale formazione per la specialità, il problema delle scuole e del metodo. Amministrativisti si diventa, si ma come ?

Fino ad oggi vi era un solo canale, quello dello studio della materia e della pratica quotidiana. Oggi la riforma forense indica un doppio canale: quello della frequenza dei corsi di formazione specialistica e quello della comprovata esperienza, attestata da un determinato numero di incarichi professionali per ogni anno lungo un periodo di cinque anni. Questo secondo percorso forse meno difficile e più accessibile, rischia però di essere squilibrato, se sarà indicato un numero di incarichi troppo alto e non differenziato per aree territoriali. Forse i parametri dovrebbero essere più di uno (non solo il numero degli incarichi, ma anche il valore in percentuale, in rapporto con il fatturato) e occorrerebbe tenere conto della zona in cui si opera.

Per quanto riguarda i percorsi formativi di specializzazione la legge di riforma (l'art. 9, comma 3) parla di corsi organizzati "presso le facoltà di giurisprudenza, con le quali il CNF e i consigli degli ordini territoriali possono stipulare convenzioni". La bozza di regolamento del CNF diffusa in questi giorni forza il dettato di questa disposizione stabilendo, all'art. 7, comma 1, che i corsi di specializzazione devono essere "organizzati" dalle Università, pur mantenendo la previsione, al comma successivo, delle convenzioni con gli organismi forensi e richiamando la possibilità di intese con le associazioni specialistiche maggiormente rappresentative.

Non nascondo che questa impostazione mi preoccupa per due ordini di ragioni: la prima è quella delle condizioni difficili in cui si trovano molte facoltà di giurisprudenza, la maggior parte delle quali sono in crisi per il calo delle iscrizioni e per le poche risorse a disposizione. La seconda è che si perpetui, anche nella fase della formazione per il conseguimento del titolo di avvocato specialista, quell'impostazione eccessivamente dogmatica che fa sì che i laureati italiani di giurisprudenza siano quelli con minori competenze nella redazione degli atti e nella stessa impostazione di una prestazione professionale forense, sia essa la redazione di un atto o la stesura di un parere.

Questa è del resto la ragione per la quale la nostra Società lombarda degli avvocati amministrativisti ha concepito e sperimentato diverse forme di formazione continua, le più gradite delle quali, basate sulla simulazione del lavoro di studio (ricerca dei casi e condivisione dei materiali, discussione e valutazione di gruppo delle diverse opzioni interpretative). In sostanza *l'imparar facendo* di buona memoria, aggiornato con l'ausilio delle tecnologie dell'informazione. E' del tutto ovvio che si tratta di un percorso formativo circolare e quindi non erogabile dall'alto al basso: nel senso che non esistono nozioni di cui qualche dotto professore sia depositario, da distribuire ad una platea di discenti-silenti, ma piuttosto c'è un sapere collettivo da condividere e da costruire e sistematizzare secondo metodiche condivise e sostanzialmente orizzontali.

11.4 L' autogoverno della specialità e lo strumento della nuova Unione ed il Manifesto delle idee.

Vengo all'ultimo punto, quello che più mi sta a cuore. Tutti i processi di cambiamento e di sviluppo della professione di avvocato devono a mio avviso conservare il tratto fondamentale dell'avvocatura, quello di essere un'attività intellettuale da rendersi in condizioni di massima libertà. L'art. 2, comma 1, della legge di riforma lo dice a chiare lettere: l'avvocato è un libero professionista che, in libertà, autonomia e indipendenza, svolge le attività di cui....". Questa condizione di libertà sarebbe messa in pericolo, in primo luogo, dalla perdita di poteri di auto determinazione e di autogoverno, non solo del singolo avvocato ma anche delle libere espressioni dell'associazionismo forense. Sotto questo profilo desta preoccupazione che sempre maggiori profili del nostro operare siano regolati dalla legge e anche da una crescente marea di regolamenti, la maggior parte dei quali affidati alla competenza governativa. Perché la condizione di libertà dell'avvocato non sia messa in pericolo occorre operare per avere quote crescenti di autogoverno. Questo richiede che tutti gli avvocati mutino atteggiamento verso gli Ordini e le associazioni e colgano l'assoluta necessità di un impegno che vada ben oltre il pagamento di una quota annua o l'espressione di un voto.

Per quanto riguarda il nostro settore specialistico, Solom si è impegnata per la fondazione dell'Unione italiana degli avvocati amministrativisti, un nuovo soggetto federale che possa adeguatamente rappresentare la categoria a livello nazionale mantenendo quel collegamento forte con il territorio che è la prima condizione per assicurare l'autogoverno. Stiamo in questi giorni definendo lo statuto e ci stiamo battendo perché nella composizione degli organi si attui il principio democratico, rapportando il numero di componenti spettanti alle singole realtà periferiche al numero degli iscritti, come del resto avviene sia per l'Unione delle camere civili italiane sia per l'Unione delle camere penali. Abbiamo inoltre dato un contributo rilevante alla stesura di un Manifesto delle idee dell'avvocatura di diritto amministrativo che ci ponesse per la prima volta di fronte alla nostra missione, nei confronti della società nel suo complesso, per i prossimi anni. Sono convinto anch'io, come è stato già osservato, che la specializzazione non può costituire l'occasione per richiudersi nella propria paratia stagna e disinteressarsi di tutto ciò che avviene attorno; di conseguenza è necessario che l'avvocato, seppur sempre più impegnato a coltivare il suo sapere specialistico, mantenga una percezione globale dei problemi e tenga conto che l'ordinamento giuridico per quanto complesso deve tendere all'organicità.

Ecco perché nel Manifesto abbiamo espresso chiaramente la volontà di dare un contributo di analisi e di proposta sia nei confronti dell'esigenza di dotare il nostro paese di una moderna ed efficiente Pubblica amministrazione sia di rivisitare la riforma del processo amministrativo, la quale ha certamente scontato un eccesso di autoreferenzialità del Consiglio di Stato.

A chi continua a mostrare insofferenza rispetto alla giustizia amministrativa abbiamo risposto ricordando che l'effettività del diritto ad una buona amministrazione presuppone e richiede la sua azionabilità attraverso un sistema di tutele adeguate. La soluzione ai difetti dell'attuale giudice amministrativo non è certamente quella di abolirlo, ma certamente di pensare a tutti quegli interventi che consentano di meglio assicurarne la terzietà, l'accessibilità, la riduzione degli ambiti di imprevedibilità e di variabilità delle decisioni. Ma più di ogni altro profilo quello che preme di più evidenziare è che gli avvocati amministrativisti non si sentono esterni alle funzioni giurisdizionali e per questo loro "ministero" vogliono essere considerati ed ascoltati, dal legislatore e da chi muove il legislatore, come attori della giustizia amministrativa al pari dei magistrati.

12. Saluto ai civilisti riuniti per trattare il tema: “Semplificazione ed unificazione dei riti nella prospettiva dell’unificazione della giurisdizione”*

L’Unione Nazionale Avvocati Amministrativisti si è costituita veramente da poco: il 19 di febbraio 2014. Diciannove Camere Amministrative locali e società regionali hanno avvertito la necessità, in questo momento, di creare una nuova organizzazione professionale specializzata, in ragione, tra l’altro, della scelta fatta dalla Legge Forense secondo la quale gli amministrativisti (come i penalisti ed i civilisti), in futuro, non saranno più soltanto quelli che volontariamente si definiscono come tali, ma ci sarà un percorso formativo formalizzato, in relazione al quale sorge la necessità di autogovernarsi, cioè di non perdere indipendenza. In sostanza i processi di formalizzazione delle specialità richiedono una volontà di occuparsi direttamente, come avvocatura, di queste vicende. Altrimenti la specializzazione diventerà un “bollino” calato dall’alto e quindi da una pubblica amministrazione, mentre occorre assicurare che resti un percorso presidiato dagli appartenenti al foro.

Detto questo, poi, il momento è topico, perché voi sapete che una delle battaglie del nuovo Governo, annunciate anche ieri, sembra essere il superamento del sistema della giustizia amministrativa, in particolare dei TAR.

Naturalmente ci si aspetterebbe, appunto, un’opposizione degli amministrativisti, dettata da ragioni sostanzialmente corporative che potrebbe indurre a pensare *“avete timore che perdendo il vostro rito perdiate una parte della vostra attività”*.

Ecco, devo dire, al riguardo, che noi non siamo preoccupati per questo. Noi riteniamo che il mondo vada nel senso della maggiore competenza, del resto la specializzazione è questo, problemi sempre più complessi che richiedono di studiare, di studiare in modo sistematico e di avere la capacità di dare una risposta di competenza.

Tra l’altro la correttezza di questo assunto è confermato dalla lettura del vostro bellissimo rapporto, di cui mi complimento molto e di cui sono molto invidioso, quindi credo proprio che la prima cosa che farò al prossimo direttivo UNA è di proporre di fare la stessa cosa per gli amministrativisti.

Gli avvocati civilisti in coscienza hanno risposto al 50% in senso non favorevole all’unità della giurisdizione e il vostro Presidente ha commentato la cosa riconoscendo che c’è un certo timore dato dal fatto che *“non conosciamo abbastanza”*. Tutto ciò è senz’altro corretto.

* Convegno Unione Naz. Camere Civili Roma 13.3.2014

Infatti io ricordo perfettamente -anche se oramai sono passati trenta anni dall'inizio della mia attività professionale- che i miei primi clienti me li portavano i colleghi, che mi dicevano: "Fantigrossi, c'è una questione di amministrativo, occupatene tu!". Perché questo è quello che fa l'avvocato in coscienza e cioè: capisce che la questione è complessa, non riesce ad essere sicuro nella materia o nel rito e richiede l'intervento dello specialista.

Questa cosa non cambierà se non ci sarà un giudice amministrativo, perché è nella sostanza della materia, nel fatto stesso cioè che esistono il diritto amministrativo ed un apparato pubblico che è sempre più complesso e sempre più ampio.

Pensate alle autorità indipendenti, pensate all'articolazione del federalismo, non c'è campo in cui, in realtà, la P.A. non si stia espandendo, con un proprio diritto e qui, tra l'altro, emerge il vero tema di cui si dovrebbero, secondo me, occupare i nuovi governanti e cioè, come riportare a sistema questo mondo sempre più complesso, quindi il vero tema non è la semplificazione della giustizia, ma la semplificazione dell'amministrazione. In altre parole assicurare in un contesto di crescente articolazione e complessità dei pubblici apparati, la garanzia del principio di buona amministrazione, tutelato dall'art. 97 della Costituzione e oggi, dopo la Carta di Nizza, anche dall'ordinamento comunitario.

Se questi sono gli obiettivi veri, il tema della giustizia amministrativa non si può esaminare o risolvere indipendentemente da una visione unitaria delle problematiche dell'azione amministrativa, dell'efficienza e della semplificazione.

Bisognerebbe, per esempio, ripensare ad un sistema adeguato di controlli, nel cui ambito recuperare anche la vecchia proposta di ammettere l'azione nell'interesse della legge davanti ai TAR, affidata ai Prefetti, come avvenuto in un certo periodo in Francia. Il che naturalmente vuol dire pensare al sistema di giustizia amministrativa come ad una risorsa e non come un problema.

Questa visione mi pare che i nuovi governanti non ce l'abbiamo e quindi bisogna che qualcuno gliela suggerisca.

Altra domanda che io farei a questi nuovi politici: "ma voi quando proponete il superamento della giustizia amministrativa, è perché volete davvero l'unità della giurisdizione o perché non volete nessun giudice che si occupi dell'amministrazione?"

Leggendo l'intervista di quest'estate al Presidente Prodi, che è la fonte di questo dibattito, io ho l'impressione che in realtà si stia pensando non ad un altro giudice, ma a nessun giudice, almeno per l'area della discrezionalità amministrativa. Cioè si vuole una pubblica amministrazione libera di operare senza l'intralcio di qualsiasi giudice, quindi facendo lo stesso errore che fu fatto nel 1865.

I liberali del 1865 volevano una pubblica amministrazione che andasse davanti al giudice ordinario come qualsiasi cittadino, giustamente quando si trattava di questioni di diritto

soggettivo, dimenticandosi però tutta l'area dell'interesse legittimo, che diventava area della discrezionalità pura. E fino alla costituzione della Quarta Sezione del Consiglio di Stato, non c'era altro da fare che una supplica al Re: vogliamo tornare alla supplica al re? Forse sì, verrebbe da pensare.

E allora vengo al tema un po' più tecnico e un po' più difficile, se naturalmente si sgombra il campo da questo retro-pensiero cattivo. Anche il prof. Travi, che è un amministrativista che io stimo tantissimo, qualche giorno fa, sul Sole24Ore scriveva: *“in fondo non stiamo parlando di abolire il giudice amministrativo, nel senso di abolire la giustizia amministrativa, potremmo semplicemente occuparci di sezioni specializzate a livello di giudice ordinario”*. Io ritengo che questa non sia la soluzione, perché in fondo, l'abbiamo provata nel pubblico impiego: abbiamo portato tutte le liti del pubblico impiego davanti al giudice del lavoro, avendo privatizzato il rapporto del pubblico impiego e l'esito di questa riforma non mi pare si stato buono.

Ho invitato qualche giorno fa un giuslavorista ai nostri corsi di formazione e gli ho chiesto: “ti vuoi occupare dello *spoils system* e della tematica della revoca degli incarichi dirigenziali”, mi risponde: “occupatene tu perché è materia tua”. Ulteriore domanda: “ritieni che ci sia una sensibilità del giudice del lavoro per le tematiche del pubblico impiego?” La risposta è stata negativa, perché la specificità della disciplina sostanziale comunque rimane. Ho poi maturato l'impressione che se si facesse presso i lavoratori una verifica sul grado, diciamo, di maggior o minor tutela rispetto al periodo precedente a quella riforma, la risposta sarebbe: oggi abbiamo minor tutela. E la ragione va forse individuata nella diversa cultura e diversa formazione del giudice del lavoro privato rispetto a quella che necessita per giudicare delle liti nel pubblico impiego.

Ricordiamoci un'altra cosa e poi finisco. Questo dibattito fu fatto anche alla Costituente: in particolare sono note le diverse posizioni espresse al riguardo in particolare da Calamandrei e da Mortati: prevalse la tesi di quest'ultimo di considerare l'unità della giurisdizione un principio funzionale e non organico.

Funzionale cosa vuol dire? Significa semplicemente che i due ordini o i vari ordini di giurisdizione devono rispettare gli stessi criteri di funzionamento: l'effettività e la ragionevole durata del processo. E possono farlo ognuno nel proprio campo e lo possono fare meglio se i giudici sono formati e selezionati per garantire l'effettività del diritto in quello specifico settore.

Quindi, se lo vogliamo interpretare secondo Costituzione, il principio di unità della giurisdizione non presuppone affatto l'assenza di distinti ordini di giudici.

Spendo ora l'ultimo argomento: l'Europa.

Se andiamo a vedere nei paesi più avanzati d'Europa (Germania e Francia, perché non ci possiamo poi nascondere che la grande Europa è fatta principalmente da questi due grandi

sistemi giuridici) verifichiamo che esiste la giustizia amministrativa separata dalla giustizia ordinaria.

Tra l'altro il dato che colpisce subito, se uno studia questi due sistemi, è il numero dei giudici. Il numero dei giudici amministrativi in Francia è il doppio di quello italiano e in Germania è di tre volte superiore. Allora, torniamo al fatto che se vogliamo l'efficienza della giustizia, in questo caso amministrativa - e vogliamo un sistema non incagliato - le risorse diventano fondamentali.

Secondo me lo ha detto benissimo il prof. Flick ieri in quest'aula: quello della crisi della giustizia è essenzialmente un problema di domanda ed offerta. La tematica è questa, rendere gli apparati organizzativi in grado di operare in modo adeguato con risorse adeguate. In quest'ottica possiamo anche occuparci, ad esempio, per stare negli ordini della giurisdizione non ordinaria, di pensare ad unificare gli apparati operativi serventi la giurisdizione amministrativa, contabile e tributaria.

Si pensi al tema dell'informatizzazione: noi stiamo facendo tanti processi telematici, quanti sono gli ordini dei giudici, ma questi sistemi differenziati sul piano tecnico sono davvero necessari? Secondo me, no.

Quindi gli spazi di riforma, gli spazi di risparmio, non sono necessariamente da andare a ricercare nelle norme di procedura, ma piuttosto nell'organizzazione degli apparati, dei sistemi informativi. Ritendo sbagliato che un avvocato come me, che si occupa di contenzioso tributario, di Corte dei Conti, di Tar e di Consiglio di Stato debba avere quattro apparati informatici. Ecco, qui sì che ci sono grandissimi spazi di manovra, senza necessariamente toccare i massimi sistemi e le scelte costituzionali. Se si ha la vera buona volontà di andare nella direzione di migliorare il servizio giustizia, questa è la strada a mio avviso. Altrimenti se l'intenzione è l'altra, almeno si abbia il coraggio di dirlo e si affronti un dibattito in termini di serietà.

Concludo dicendo che in ogni caso io vorrei che i governanti si occupassero di questa riforma non più da soli e nelle segrete stanze: chiamateci, chiamate i giudici, chiamate gli avvocati. Ci mettete attorno ad un tavolo: litigheremo per due o tre mesi, ma ne uscirà una soluzione condivisa ed attenta alla pratica, cioè alla realtà effettiva dei processi.

Quello che da' più fastidio è che anche chi si fa, come dire, il portabandiera della democrazia continua ad utilizzare il metodo contrario, quello delle scelte calate dall'alto. Cioè quello che maggiormente temo è di ritrovarmi la nuova riforma della giustizia nella Gazzetta Ufficiale. Credo che le nostre associazioni non se lo meritino.

13. Agenda digitale giustizia: avvocatura da coinvolgere*

Il processo civile telematico è un bambino che compie ormai 10 anni. Ha alcuni fratelli più piccoli (il processo penale telematico, il processo amministrativo telematico, il processo tributario telematico, il processo contabile telematico) con cui parla poco e che forse non conosce neppure. Colpa dei genitori, perché alcuni di questi bimbi non hanno entrambi i genitori in comune.

Fuor di metafora la prima preoccupazione degli avvocati, che sono i principali utenti insieme ai magistrati, di questi sistemi, è che anche nella giustizia si sia praticato in tutti questi anni un approccio all'informatizzazione comune a tutto il contesto pubblico: ognuno per sé.

Le poche (o in alcuni casi le molte) risorse sono state spese senza un disegno unitario e quindi le procedure ed i sistemi dialogano poco fra loro e la parola magica "interoperabilità" è ancora un obiettivo da raggiungere. Il che comporta duplicazioni di macchine e di programmi e poca funzionalità. Resiste poi una cultura "proprietaria" del dato anche giudiziario, poco favorevole alle integrazioni dei sistemi.

Il che si traduce anche per gli studi legali nella necessità di interfacciarsi con molti sistemi informatici diversi e a volte con modalità francamente inaccettabili (si pensi al deposito telematico degli atti nei processi amministrativi davanti ai TAR ed al Consiglio di Stato, che deve necessariamente essere preceduto dal deposito cartaceo).

Anche sulla gestione degli indirizzi di posta elettronica certificata (PEC) degli avvocati è mancato un coordinamento ed ogni corte si è fatta una propria anagrafica, senza avere un allineamento automatico con gli Ordini o con la Cassa nazionale forense. La preoccupazione maggiore viene comunque dal metodo di lavoro, poco inclusivo nei confronti degli avvocati.

In ogni sede giudiziaria magistrati, avvocati, personale delle cancellerie dovrebbero lavorare fianco a fianco per individuare le soluzioni tecnologiche ed operative per fare meglio con meno spreco di risorse. E lo stesso metodo dovrebbe essere seguito ad ogni più alto livello di amministrazione della giustizia, fino alla neocostituita Cabina di regia dell'Agenda digitale cui l'attuale Governo ha affidato il compito di rilanciare la tematica, senza peraltro sostituire l'Agenzia messa in campo con lo stesso scopo. Gli avvocati sono pronti a dare il loro contributo per cogliere tutte le potenzialità che la tecnologia dell'informazione offre per migliorare la giustizia, ma chiedono un cambio di approccio da parte di tutti gli altri attori del sistema, perché solo da una strategia inclusiva possono arrivare risultati concreti in tempi accettabili.

* www.movimentoforense.it 10.1.2014 (con Massimiliano Cesali).

Allegati

DECRETO-LEGGE 24 giugno 2014 n.90

DECRETO-LEGGE 24 giugno 2014 n.90 (in Gazz. Uff., 24 giugno 2014, n. 144). - Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari.

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

VISTI gli articoli 77 e 87 della Costituzione;

RITENUTA la straordinaria necessita' e urgenza di emanare disposizioni volte a favorire la piu' razionale utilizzazione dei dipendenti pubblici, a realizzare interventi di semplificazione dell'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici e ad introdurre ulteriori misure di semplificazione per l'accesso dei cittadini e delle imprese ai servizi della pubblica amministrazione;

RITENUTA la straordinaria necessita' ed urgenza di introdurre disposizioni volte a garantire un miglior livello di certezza giuridica, correttezza e trasparenza delle procedure nei lavori pubblici, anche con riferimento al completamento dei lavori e delle opere necessarie a garantire lo svolgimento dell'evento Expo 2015;

RITENUTA altresì la straordinaria necessita' ed urgenza di emanare disposizioni per l'efficiente informatizzazione del processo civile, amministrativo, contabile e tributario, nonché misure per l'organizzazione degli uffici giudiziari, al fine di assicurare la ragionevole durata del processo attraverso l'innovazione dei modelli organizzativi e il piu' efficace impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione;

VISTA la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 13 giugno 2014;

SULLA PROPOSTA del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze, della giustizia, per gli affari regionali e le autonomie, dell'interno, dello sviluppo economico, delle politiche agricole alimentari e forestali, delle infrastrutture e dei trasporti, della salute, dell'istruzione, dell'universita' e della ricerca e del lavoro e delle politiche sociali;

EMANA

il seguente decreto-legge:

estratto del testo pubblicato in G.U.	estratto del testo in seguito alle modifiche apportate in sede di conversione dalla Legge 11 agosto 2014, n. 114
TITOLO I MISURE URGENTI PER L'EFFICIENZA DELLA P.A. E PER IL SOSTEGNO DELL'OCCUPAZIONE CAPO I MISURE URGENTI IN MATERIA DI LAVORO PUBBLICO Articolo 2 (Incarichi direttivi ai magistrati) 1. Dopo il comma 1 dell'articolo 13 del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, sono inseriti i seguenti: "1-bis. Il Consiglio superiore della Magistratura provvede al conferimento delle funzioni direttive e semidirettive: a) nel caso di collocamento a riposo del titolare per raggiunto limite di età o di decorrenza del termine ottennale previsto dagli articoli 45 e 46 del presente decreto, entro la data di vacanza del relativo ufficio; b) negli altri casi, entro tre mesi dalla pubblicazione della vacanza. 1-ter. In caso di ingiustificata inosservanza dei termini di cui al comma 1-bis, il Comitato di Presidenza provvede alla sostituzione del relatore della procedura con il Presidente della Commissione competente, il quale entro il termine di 30 giorni deve formulare una proposta.". 2. La disposizione di cui al comma 1-bis dell'articolo 13 del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, come introdotta dal comma 1, si applica alle procedure concorsuali relative a vacanze successive alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto. 3. In deroga a quanto previsto dagli articoli 34-bis e 35 del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, per il conferimento delle finzioni direttive e semidirettive relative alle vacanze pubblicate sino al 30 giugno 2015, i magistrati concorrenti devono assicurare almeno due anni di servizio prima della data di collocamento a riposo. 4. Al secondo comma dell'articolo 17 della legge 24 marzo 1958, n. 195, dopo le parole: "del processo amministrativo", sono aggiunti i seguenti periodi: "Contro i provvedimenti concernenti il conferimento o la conferma degli incarichi direttivi e semi direttivi, il controllo del giudice amministrativo ha per oggetto i vizi di violazione di legge e di eccesso di potere manifesto. Per la tutela giurisdizionale nei confronti dei predetti provvedimenti si segue, per quanto applicabile,	TITOLO I MISURE URGENTI PER L'EFFICIENZA DELLA P.A. E PER IL SOSTEGNO DELL'OCCUPAZIONE CAPO I MISURE URGENTI IN MATERIA DI LAVORO PUBBLICO Articolo 2 (Incarichi direttivi ai magistrati) 1. Dopo il comma 1 dell'articolo 13 del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, sono inseriti i seguenti: "1-bis. Il Consiglio superiore della Magistratura provvede al conferimento delle funzioni direttive e semidirettive: a) nel caso di collocamento a riposo del titolare per raggiunto limite di età o di decorrenza del termine ottennale previsto dagli articoli 45 e 46 del presente decreto, entro la data di vacanza del relativo ufficio; b) negli altri casi, entro sei mesi dalla pubblicazione della vacanza. 1-ter. In caso di inosservanza dei termini di cui al comma 1-bis, il presidente della Commissione referente, entro il termine di trenta giorni, provvede alla formulazione della proposta." 1-bis. Al terzo periodo del secondo comma dell'articolo 30 del decreto del Presidente della Repubblica 16 settembre 1958, n. 916, e successive modificazioni, le parole: "Prima che siano trascorsi due anni" sono sostituite dalle seguenti: "Prima che sia trascorso un anno" . 2. Le disposizioni di cui ai commi 1-bis e 1-ter dell'articolo 13 del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, introdotte dal comma 1 del presente articolo, si applicano alle procedure concorsuali relative a vacanze successive alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto. 3. In deroga a quanto previsto dagli articoli 34-bis e 35 del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, per il conferimento delle funzioni direttive e semidirettive relative alle vacanze pubblicate sino al 30 giugno 2015, i magistrati concorrenti devono assicurare almeno tre anni di servizio dalla vacanza prima della data di collocamento a riposo. 4. Al secondo comma dell'articolo 17 della legge 24 marzo 1958, n. 195, dopo le parole: "del processo amministrativo", sono aggiunti i seguenti periodi: "[Contro i provvedimenti concernenti il conferimento o la conferma degli incarichi direttivi e semi direttivi, il controllo del giudice amministrativo ha per oggetto i vizi di violazione di legge e di eccesso di potere manifesto.] Per la tutela giurisdizionale nei confronti dei provvedimenti concernenti il conferimento degli

estratto del testo pubblicato in G.U.	estratto del testo in seguito alle modifiche apportate in sede di conversione dalla Legge 11 agosto 2014, n. 114
il rito abbreviato disciplinato dall'articolo 119 del codice del processo amministrativo di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104. Nel caso di azione di ottemperanza, il giudice amministrativo, qualora sia accolto il ricorso, ordina l'ottemperanza ed assegna al Consiglio superiore un termine per provvedere. Non si applicano le lettere a) e c) del comma 4 dell'articolo 114 del codice del processo amministrativo di cui al decreto legislativo n. 104 del 2010." Articolo 7 (Prerogative sindacali nelle pubbliche amministrazioni) I. Ai fini della razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica, a decorrere dal 1° settembre 2014, i contingenti complessivi dei distacchi, aspettative e permessi sindacali, già attribuiti dalle rispettive disposizioni regolamentari e contrattuali vigenti al personale delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, ivi compreso quello dell'articolo 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono ridotti del cinquanta per cento per ciascuna associazione sindacale.	incarichi direttivi e semidirettivi si segue, per quanto applicabile, il rito abbreviato disciplinato dall'articolo 119 del codice del processo amministrativo di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104. Nel caso di azione di ottemperanza, il giudice amministrativo, qualora sia accolto il ricorso, ordina l'ottemperanza ed assegna al Consiglio superiore un termine per provvedere. Non si applicano le lettere a) e c) del comma 4 dell'articolo 114 del codice del processo amministrativo di cui al decreto legislativo n. 104 del 2010." 4-bis. Al comma 4 dell'articolo 16 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, le parole: "15 luglio 2014" sono sostituite dalle seguenti: "15 ottobre 2014" . Articolo 7 (Prerogative sindacali nelle pubbliche amministrazioni) 1. Ai fini della razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica, a decorrere dal 1° settembre 2014, i contingenti complessivi dei distacchi, aspettative e permessi sindacali, già attribuiti dalle rispettive disposizioni regolamentari e contrattuali vigenti al personale delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, ivi compreso quello dell'articolo 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono ridotti del cinquanta per cento per ciascuna associazione sindacale. 1-bis. Per le Forze di polizia ad ordinamento civile e per il Corpo nazionale dei vigili del fuoco di cui all'articolo 19 della legge 4 novembre 2010, n. 183, in sostituzione della riduzione di cui al comma 1 del presente articolo e con la stessa decorrenza, per ciascuna riunione sindacale, tenuta su convocazione dell'amministrazione, un solo rappresentante per ciascuna organizzazione può gravare sui permessi di cui all'articolo 32, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 18 giugno 2002, n. 164, per le Forze di polizia ad ordinamento civile. Per il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, un solo rappresentante per ciascuna organizzazione può gravare sui permessi di cui all'articolo 40, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 7 maggio 2008, recante "Recepimento dell'accordo sindacale integrativo per il personale non direttivo e non dirigente del Corpo nazionale dei vigili del fuoco", pubblicato nel supplemento ordinario n. 173 alla Gazzetta Ufficiale n. 168 del 19 luglio 2008, per il personale non direttivo e non dirigente, e di cui all'articolo 23, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 7 maggio 2008, recante "Recepimento dell'accordo sindacale integrativo per il personale direttivo e dirigente del Corpo nazionale dei vigili del fuoco", pubblicato nel medesimo supplemento ordinario n. 173 alla Gazzetta Ufficiale n. 168 del 19 luglio 2008, per il personale direttivo e dirigente. Eventuali ulteriori permessi per le predette finalità devono essere computati nel monte ore di cui al

estratto del testo pubblicato in G.U.	estratto del testo in seguito alle modifiche apportate in sede di conversione dalla Legge 11 agosto 2014, n. 114
2. Per ciascuna associazione sindacale, la riduzione dei distacchi di cui al comma 1 e' operata con arrotondamento delle eventuali frazioni all'unita' superiore e non opera nei casi di assegnazione di un solo distacco. 3. Con le procedure contrattuali e negoziali previste dai rispettivi ordinamenti puo' essere modificata la ripartizione dei contingenti ridefiniti ai sensi dei commi 1 e 2 tra le associazioni sindacali. Articolo 9 (Riforma degli onorari dell'Avvocatura generale dello Stato e delle avvocature degli enti pubblici) 1. Sono abrogati il comma 457 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147 e il comma 3 dell'articolo 21 del regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611. L'abrogazione del citato comma 3 ha efficacia relativamente alle sentenze depositate successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto. Nelle ipotesi di sentenza favorevole con recupero delle spese legali a carico delle controparti, il dieci per cento delle somme recuperate e' ripartito tra gli avvocati dello Stato o tra gli avvocati dipendenti dalle altre amministrazioni, in base alle norme del regolamento delle stesse. Il presente comma non si applica agli avvocati inquadrati con qualifica non dirigenziale negli enti pubblici e negli enti territoriali. 2. In tutti i casi di pronunciata compensazione integrale delle spese, ivi compresi quelli di transazione dopo sentenza favorevole alle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni, ai dipendenti, ivi incluso il personale dell'Avvocatura dello Stato, non sono corrisposti compensi professionali. 3. 1 commi 1, terzo periodo, e 2 si applicano alle sentenze depositate successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto.	comma 2 dei citati articoli 40 e 23, a carico di ciascuna organizzazione sindacale. 2. Per ciascuna associazione sindacale, la rideterminazione dei distacchi di cui al comma 1 e' operata con arrotondamento delle eventuali frazioni all'unita' superiore e non opera nei casi di assegnazione di un solo distacco. 3. Con le procedure contrattuali e negoziali previste dai rispettivi ordinamenti puo' essere modificata la ripartizione dei contingenti ridefiniti ai sensi dei commi 1 e 2 tra le associazioni sindacali. In tale ambito e' possibile definire, con invarianza di spesa, forme di utilizzo compensativo tra distacchi e permessi sindacali. Articolo 9 (Riforma degli onorari dell'Avvocatura generale dello Stato e delle avvocature degli enti pubblici) 1. I compensi professionali corrisposti dalle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, agli avvocati dipendenti delle amministrazioni stesse, ivi incluso il personale dell'Avvocatura dello Stato, sono computati ai fini del raggiungimento del limite retributivo di cui all'articolo 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e successive modificazioni. 2. Sono abrogati il comma 457 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, e il terzo comma dell'articolo 21 del testo unico di cui al regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611. L'abrogazione del citato terzo comma ha efficacia relativamente alle sentenze depositate successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto. 3. Nelle ipotesi di sentenza favorevole con recupero delle spese legali a carico delle controparti, le somme recuperate sono ripartite tra gli avvocati dipendenti delle amministrazioni di cui al comma 1, esclusi gli avvocati e i procuratori dello Stato, nella misura e con le modalita' stabilite dai rispettivi regolamenti e dalla contrattazione collettiva ai sensi del comma 5 e comunque nel rispetto dei limiti di cui al comma 7. La parte rimanente delle suddette somme e' riversata nel bilancio dell'amministrazione. 4. Nelle ipotesi di sentenza favorevole con recupero delle spese legali a carico delle controparti, il 50 per

estratto del testo pubblicato in G.U.	estratto del testo in seguito alle modifiche apportate in sede di conversione dalla Legge 11 agosto 2014, n. 114
	cento delle somme recuperate e' ripartito tra gli avvocati e procuratori dello Stato secondo le previsioni regolamentari dell'Avvocatura dello Stato, adottate ai sensi del comma 5. Un ulteriore 25 per cento delle suddette somme e' destinato a borse di studio per lo svolgimento della pratica forense presso l'Avvocatura dello Stato, da attribuire previa procedura di valutazione comparativa. Il rimanente 25 per cento e' destinato al Fondo per la riduzione della pressione fiscale, di cui all'articolo 1, comma 431, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, e successive modificazioni. 5. I regolamenti dell'Avvocatura dello Stato e degli altri enti pubblici e i contratti collettivi prevedono criteri di riparto delle somme di cui al primo periodo del comma 3 e al primo periodo del comma 4 in base al rendimento individuale, secondo criteri oggettivamente misurabili che tengano conto tra l'altro della puntualita' negli adempimenti processuali. I suddetti regolamenti e contratti collettivi definiscono altresì i criteri di assegnazione degli affari consultivi e contenziosi, da operare ove possibile attraverso sistemi informatici, secondo principi di parita' di trattamento e di specializzazione professionale. 6. In tutti i casi di pronunciata compensazione integrale delle spese, ivi compresi quelli di transazione dopo sentenza favorevole alle amministrazioni pubbliche di cui al comma 1, ai dipendenti, ad esclusione del personale dell'Avvocatura dello Stato, sono corrisposti compensi professionali in base alle norme regolamentari o contrattuali vigenti e nei limiti dello stanziamento previsto, il quale non puo' superare il corrispondente stanziamento relativo all'anno 2013. Nei giudizi di cui all'articolo 152 delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile e disposizioni transitorie, di cui al regio decreto 18 dicembre 1941, n. 1368, possono essere corrisposti compensi professionali in base alle norme regolamentari o contrattuali delle relative amministrazioni e nei limiti dello stanziamento previsto. Il suddetto stanziamento non puo' superare il corrispondente stanziamento relativo all'anno 2013. 7. I compensi professionali di cui al comma 3 e al primo periodo del comma 6 possono essere corrisposti in modo da attribuire a ciascun avvocato una somma non superiore al suo trattamento economico complessivo. 8. Il primo periodo del comma 6 si applica alle sentenze depositate successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto. I commi 3, 4 e 5 e il secondo e il terzo periodo del comma 6 nonche' il comma 7 si applicano a decorrere dall'adeguamento dei regolamenti e dei contratti collettivi di cui al comma 5, da operare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto. In assenza del suddetto adeguamento, a decorrere dal 1° gennaio 2015,

estratto del testo pubblicato in G.U.	estratto del testo in seguito alle modifiche apportate in sede di conversione dalla Legge 11 agosto 2014, n. 114
Articolo 18 (Soppressione delle sezioni staccate di Tribunale amministrativo regionale e del Magistrato delle acque, Tavolo permanente per l'innovazione e l'Agenda digitale italiana) 1. A decorrere dal 1° ottobre 2014 sono soppresse le sezioni staccate di tribunale amministrativo regionale, ad eccezione della sezione autonoma per la Provincia di Bolzano. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa, da adottare entro il 15 settembre 2014, sono stabilite le modalita' per il trasferimento del contenzioso pendente presso le sezioni soppresse, nonche' delle risorse umane e finanziarie, al tribunale amministrativo della relativa regione. Dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, i ricorsi sono depositati presso la sede centrale del tribunale amministrativo regionale. 2. All'articolo 1 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 sono apportate le seguenti modificazioni: a) il terzo comma e' abrogato; b) al quinto comma, le parole: ", oltre una sezione staccata," sono soppresse. 3. E' soppresso il magistrato delle acque per le province	le amministrazioni pubbliche di cui al comma 1 non possono corrispondere compensi professionali agli avvocati dipendenti delle amministrazioni stesse, ivi incluso il personale dell'Avvocatura dello Stato. 9. Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare minori risparmi rispetto a quelli gia' previsti a legislazione vigente e considerati nei saldi tendenziali di finanza pubblica Articolo 18 (Soppressione delle sezioni staccate di Tribunale amministrativo regionale e del Magistrato delle acque, Tavolo permanente per l'innovazione e l'Agenda digitale italiana) 1. Nelle more della rideterminazione dell'assetto organizzativo dei tribunali amministrativi regionali, in assenza di misure di attuazione del piano di cui al comma 1-bis, a decorrere dal 1° luglio 2015 sono soppresse le sezioni staccate di tribunale amministrativo regionale aventi sede in comuni che non sono sedi di corte d'appello, ad eccezione della sezione autonoma della provincia di Bolzano. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa, da adottare entro il 31 marzo 2015, sono stabilite le modalita' per il trasferimento del contenzioso pendente presso le sezioni soppresse, nonche' delle risorse umane e finanziarie, al tribunale amministrativo della relativa regione. Dal 1° luglio 2015, i ricorsi sono depositati presso la sede centrale del tribunale amministrativo regionale. 1-bis. Entro il 28 febbraio 2015 il Governo, sentito il Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa, presenta alle Camere una relazione sull'assetto organizzativo dei tribunali amministrativi regionali, che comprende un'analisi dei fabbisogni, dei costi delle sedi e del personale, del carico di lavoro di ciascun tribunale e di ciascuna sezione, nonche' del grado di informatizzazione. Alla relazione e' allegato un piano di riorganizzazione, che prevede misure di ammodernamento e razionalizzazione della spesa e l'eventuale individuazione di sezioni da sopprimere, tenendo conto della collocazione geografica, del carico di lavoro e dell'organizzazione degli uffici giudiziari. 2. A decorrere dal 1° luglio 2015, all'articolo 1 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 sono apportate le seguenti modificazioni. a) al terzo comma, le parole: "Emilia-Romagna, Lazio, Abruzzi," sono soppresse. b) al quinto comma, le parole: ", oltre una sezione staccata," sono soppresse. 3. E' soppresso il magistrato delle acque per le province

estratto del testo pubblicato in G.U.	estratto del testo in seguito alle modifiche apportate in sede di conversione dalla Legge 11 agosto 2014, n. 114
venete e di Mantova. Le funzioni svolte dal suddetto magistrato delle acque ai sensi della legge 5 maggio 1907, n. 257, sono trasferite al provveditorato alle opere pubbliche competente per territorio. 4. All'articolo 47 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, comma 2, terzo periodo, le parole da: "presieduto" fino a "Ministri" sono sostituite dalle seguenti: "Il Presidente del predetto Tavolo e' individuato dal Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione".	venete e di Mantova, istituito ai sensi della legge 5 maggio 1907, n. 257. Le funzioni, i compiti e le attribuzioni gia' svolti dal magistrato delle acque sono trasferiti al provveditorato interregionale per le opere pubbliche competente per territorio. E' altresì soppresso il Comitato tecnico di magistratura, di cui all'articolo 4 della citata legge n. 257 del 1907. Il comitato tecnico-amministrativo istituito presso il provveditorato di cui al primo periodo e' competente a pronunciarsi sui progetti di cui all'articolo 9, comma 7, lettera a), del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 febbraio 2014, n. 72, anche quando il relativo importo ecceda i 25 milioni di euro. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro il 31 marzo 2015 su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, sono individuate le funzioni gia' esercitate dal citato magistrato delle acque da trasferire alla città metropolitana di Venezia, in materia di salvaguardia e di risanamento della città di Venezia e dell'ambiente lagunare, di polizia lagunare e di organizzazione della vigilanza lagunare, nonché di tutela dall'inquinamento delle acque. Con il medesimo decreto sono individuate, altresì, le risorse umane, finanziarie e strumentali da assegnare alla stessa città metropolitana in relazione alle funzioni trasferite. 4. All'articolo 47, comma 2, quarto periodo, del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, le parole da: ", presieduto" fino a "Ministri" sono sostituite dalle seguenti: "Il Presidente del predetto Tavolo e' individuato dal Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione".
Articolo 22 (Razionalizzazione delle autorità indipendenti) 1. I componenti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, della Commissione nazionale per le società e la borsa, dell'Autorità di regolazione dei trasporti, dell'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico, dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, del Garante per la protezione dei dati personali, dell'Autorità nazionale anticorruzione, della Commissione di vigilanza sui fondi pensione e della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, alla cessazione dall'incarico, non possono essere nuovamente nominati componenti di una autorità indipendente, a pena di decadenza, per un periodo pari a due anni. 2. Alla legge 28 dicembre 2005, n. 262, dopo l'articolo 29, e' inserito il seguente:	Articolo 22 (Razionalizzazione delle autorità indipendenti) 1. I componenti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, della Commissione nazionale per le società e la borsa, dell'Autorità di regolazione dei trasporti, dell'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico, dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, del Garante per la protezione dei dati personali, dell'Autorità nazionale anticorruzione, della Commissione di vigilanza sui fondi pensione e della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, alla cessazione dall'incarico, non possono essere nuovamente nominati componenti di una autorità indipendente, a pena di decadenza, per un periodo pari a cinque anni. 2. Nel capo III del titolo IV della legge 28 dicembre 2005, n. 262, dopo l'articolo 29 e' aggiunto il seguente:

estratto del testo pubblicato in G.U.	estratto del testo in seguito alle modifiche apportate in sede di conversione dalla Legge 11 agosto 2014, n. 114
"Art. 29-bis. - 1. I componenti degli organi di vertice e i dirigenti a tempo indeterminato della Commissione nazionale per le società e la borsa, nei quattro anni successivi alla cessazione dell'incarico, non possono intrattenere, direttamente o indirettamente, rapporti di collaborazione, di consulenza, o di impiego con i soggetti regolati. I contratti conclusi in violazione del presente comma sono nulli. Le disposizioni del presente comma non si applicano ai dirigenti che negli ultimi quattro anni di servizio sono stati responsabili esclusivamente di uffici di supporto." 3. All'articolo 2, comma 9, della legge 14 novembre 1995, n. 481, sono apportate le seguenti modificazioni: a) dopo le parole: "i componenti" sono inserite le seguenti: "e i dirigenti a tempo indeterminato"; b) e' aggiunto in fine il seguente periodo: "Le disposizioni del presente comma non si applicano ai dirigenti che negli ultimi quattro anni di servizio sono stati responsabili esclusivamente di uffici di supporto." 4. Le procedure concorsuali per il reclutamento di personale degli organismi di cui al comma 1 sono gestite unitariamente, previa stipula di apposite convenzioni tra gli stessi organismi, che assicurino la trasparenza e l'imparzialità delle procedure e la specificità delle professionalità di ciascun organismo. Sono nulle le procedure concorsuali avviate dopo l'entrata in vigore del presente decreto e prima della stipula delle convenzioni o poste in essere, successivamente alla predetta stipula, in violazione degli obblighi di cui al presente comma e le successive eventuali assunzioni. Restano valide le procedure concorsuali in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto. 5. A decorrere dal 1° luglio 2014, gli organismi di cui al comma 1 provvedono, nell'ambito dei propri ordinamenti, a una riduzione non inferiore al venti per cento del trattamento economico accessorio del personale dipendente, inclusi i dirigenti. 6. A decorrere dal 1° ottobre 2014, gli organismi di cui al comma 1 riducono in misura non inferiore al	"Art. 29-bis. - (Incompatibilità per i componenti e i dirigenti della CONSOB cessati dall'incarico). 1. I componenti degli organi di vertice e i dirigenti [a tempo indeterminato] della Commissione nazionale per le società e la borsa, nei due anni successivi alla cessazione dell'incarico, non possono intrattenere, direttamente o indirettamente, rapporti di collaborazione, di consulenza o di impiego con i soggetti regolati né con società controllate da questi ultimi. I contratti conclusi in violazione del presente comma sono nulli. Le disposizioni del presente comma non si applicano ai dirigenti che negli ultimi due anni di servizio sono stati responsabili esclusivamente di uffici di supporto. Le disposizioni del presente articolo si applicano ai componenti degli organi di vertice e ai dirigenti della Banca d'Italia e dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni per un periodo, non superiore a due anni, stabilito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanare previo parere della Banca centrale europea, che viene richiesto entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione". 3. All'articolo 2, comma 9, della legge 14 novembre 1995, n. 481, sono apportate le seguenti modificazioni: 0a) al primo periodo, la parola: "quattro" e' sostituita dalla seguente: "due"; a) dopo le parole: "i componenti" sono inserite le seguenti: "e i dirigenti [a tempo indeterminato]"; b) e' aggiunto in fine il seguente periodo: "Le disposizioni del presente comma non si applicano ai dirigenti che negli ultimi quattro anni di servizio sono stati responsabili esclusivamente di uffici di supporto." 4. Le procedure concorsuali per il reclutamento di personale degli organismi di cui al comma 1 sono gestite unitariamente, previa stipula di apposite convenzioni tra gli stessi organismi, che assicurino la trasparenza e l'imparzialità delle procedure e la specificità delle professionalità di ciascun organismo. Sono nulle le procedure concorsuali avviate dopo l'entrata in vigore del presente decreto e prima della stipula delle convenzioni o poste in essere, successivamente alla predetta stipula, in violazione degli obblighi di cui al presente comma e le successive eventuali assunzioni. Restano valide le procedure concorsuali in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto. 5. A decorrere dal 1° luglio 2014, gli organismi di cui al comma 1 provvedono, nell'ambito dei propri ordinamenti, a una riduzione non inferiore al venti per cento del trattamento economico accessorio del personale dipendente, inclusi i dirigenti. 6. A decorrere dal 1° ottobre 2014, gli organismi di cui al comma 1 riducono in misura non inferiore al

estratto del testo pubblicato in G.U.	estratto del testo in seguito alle modifiche apportate in sede di conversione dalla Legge 11 agosto 2014, n. 114
cinquanta per cento, rispetto a quella complessivamente sostenuta nel 2013, la spesa per incarichi di consulenza, studio e ricerca e quella per gli organi collegiali non previsti dalla legge. Gli incarichi e i contratti in corso sono rinegoziati entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto al fine di assicurare il rispetto dei limiti di cui al periodo precedente. 7. Gli organismi di cui al comma I gestiscono i servizi strumentali in modo unitario, mediante la stipula di convenzioni o la costituzione di uffici comuni ad almeno due organismi. Entro il 31 dicembre 2014, i predetti organismi provvedono ai sensi del primo periodo per almeno tre dei seguenti servizi: affari generali, servizi finanziari e contabili, acquisti e appalti, amministrazione del personale, gestione del patrimonio, servizi tecnici e logistici, sistemi informativi ed informatici. Dall'applicazione del presente comma devono derivare, entro l'anno 2015, risparmi complessivi pari ad almeno il dieci per cento della spesa complessiva sostenuta dagli stessi organismi per i medesimi servizi nell'anno 2013. 8. Alla legge 27 dicembre 2006, n. 296 sono apportate le seguenti modificazioni: a) all'articolo 1, comma 449, al secondo periodo, dopo le parole "e successive modificazioni," sono aggiunte le seguenti: "nonche' le autorità indipendenti,"; h) all'articolo 1, comma 450, al secondo periodo, dopo le parole: "le altre amministrazioni pubbliche di cui all'articolo I del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165," sono aggiunte le seguenti: "nonche' le autorità indipendenti,". 9. Entro il 30 settembre 2014, il Ministero dell'economia e delle finanze, tramite l'Agenzia del demanio, individua uno o più edifici contigui da adibire a sede comune dell'Autorità di regolazione dei trasporti, dell'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico, servizi e forniture, dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e della Commissione di vigilanza sui fondi pensione e della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali. Entro il 30 giugno 2015, i suddetti organismi trasferiscono i loro uffici nei predetti edifici. Analogamente si procede, tenendo conto delle esigenze di riservatezza connesse alle loro funzioni di vigilanza, in ordine alla sede di Roma della Commissione nazionale per le società e la borsa e a quelle dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, del Garante per la protezione dei dati personali e dell'Autorità nazionale anticorruzione, in modo da assicurare che le stesse abbiano non più di due sedi comuni.	cinquanta per cento, rispetto a quella complessivamente sostenuta nel 2013, la spesa per incarichi di consulenza, studio e ricerca e quella per gli organi collegiali non previsti dalla legge. Gli incarichi e i contratti in corso sono rinegoziati entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto al fine di assicurare il rispetto dei limiti di cui al periodo precedente. 7. Gli organismi di cui al comma I gestiscono i servizi strumentali in modo unitario, mediante la stipula di convenzioni o la costituzione di uffici comuni ad almeno due organismi. Entro il 31 dicembre 2014, i predetti organismi provvedono ai sensi del primo periodo per almeno tre dei seguenti servizi: affari generali, servizi finanziari e contabili, acquisti e appalti, amministrazione del personale, gestione del patrimonio, servizi tecnici e logistici, sistemi informativi ed informatici. Dall'applicazione del presente comma devono derivare, entro l'anno 2015, risparmi complessivi pari ad almeno il dieci per cento della spesa complessiva sostenuta dagli stessi organismi per i medesimi servizi nell'anno 2013. 8. Alla legge 27 dicembre 2006, n. 296 sono apportate le seguenti modificazioni: a) all'articolo 1, comma 449, al secondo periodo, dopo le parole "e successive modificazioni," sono aggiunte le seguenti: "nonche' le autorità indipendenti,"; b) all'articolo 1, comma 450, al secondo periodo, dopo le parole: "le altre amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165," sono aggiunte le seguenti: "nonche' le autorità indipendenti,". 9. Gli organismi di cui al comma 1 gestiscono i propri servizi logistici in modo da rispettare i seguenti criteri: a) sede in edificio di proprietà pubblica o in uso gratuito, salve le spese di funzionamento, o in locazione a condizioni più favorevoli rispetto a quelle degli edifici demaniali disponibili; b) concentrazione degli uffici nella sede principale, salvo che per oggettive esigenze di diversa collocazione in relazione alle specifiche funzioni di singoli uffici; c) esclusione di locali adibiti ad abitazione o foresteria per i componenti e il personale; d) spesa complessiva per sedi secondarie, rappresentanza, trasferte e missioni non superiore al 20 per cento della spesa complessiva; e) presenza effettiva del personale nella sede principale non inferiore al 70 per cento del totale su base annuale, tranne che per la Commissione nazionale per le società e la borsa; f) spesa complessiva per incarichi di consulenza, studio e ricerca non superiore al 2 per cento della spesa complessiva (6). 9-bis. Gli organismi di cui al comma 1 assicurano il

estratto del testo pubblicato in G.U.	estratto del testo in seguito alle modifiche apportate in sede di conversione dalla Legge 11 agosto 2014, n. 114
10. L'articolo 2, comma 3, della legge 14 novembre 1995, n. 481, e' abrogato. 11. A decorrere dal 1° ottobre 2014, la sede dell'autorita' di cui all'articolo 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 e' individuata ai sensi del comma 9. A decorrere dalla medesima data, il comma secondo periodo, dell'articolo 37 del citato decreto-legge n. 201 del 2011 e' soppresso. 12. All'allegato 1 (Codice del processo amministrativo) del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, l'articolo 14, comma 2, e' abrogato. 13. Dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, l'articolo 23, comma 1, lettera e), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, come convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e' soppresso. 14. Al decreto-legge 8 aprile 1974, 95, come convertito dalla legge 7 giugno 1974, n. 216, sono apportate le seguenti modificazioni: a) all'articolo 1, nono comma, e' inserito, prima delle parole ".I predetti regolamenti", il seguente periodo: "Le deliberazioni della Commissione concernenti i regolamenti di cui ai precedenti commi sono adottate con non meno di quattro voti favorevoli."; b) all'articolo 2, quarto comma, terzo periodo, le parole "dalla Commissione" sono sostituite dalle seguenti: "con non meno di quattro voti favorevoli."; c) all'articolo 2, quarto comma, quarto periodo, dopo le parole "su proposta del Presidente" sono inserite le	rispetto dei criteri di cui allo stesso comma 1 entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto e ne danno conto nelle successive relazioni annuali, che sono trasmesse anche alla Corte dei conti. Nell'ipotesi di violazione di uno dei criteri di cui alle lettere a), b) e c) del comma 9, entro l'anno solare successivo a quello della violazione il Ministero dell'economia e delle finanze, tramite l'Agenzia del demanio, individua uno o piu' edifici di proprieta' pubblica da adibire a sede, eventualmente comune, delle relative autorita'. L'organismo interessato trasferisce i propri uffici nei sei mesi successivi all'individuazione. Nell'ipotesi di violazione di uno dei criteri di cui alle lettere d), e) e f) del citato comma 9, l'organismo interessato trasferisce al Ministero dell'economia e delle finanze una somma corrispondente all'entita' dello scostamento o della maggiore spesa, che rimane acquisita all'erario. 10. L'articolo 2, comma 3, della legge 14 novembre 1995, n. 481, e' abrogato. [11. A decorrere dal 1° ottobre 2014, la sede dell'autorita' di cui all'articolo 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 e' individuata ai sensi del comma 9. A decorrere dalla medesima data, il comma secondo periodo, dell'articolo 37 del citato decreto-legge n. 201 del 2011 e' soppresso.] (8) (8) Comma soppresso dall'articolo 1, comma 1, della Legge 11 agosto 2014, n. 114, in sede di conversione. [12. All'allegato 1 (Codice del processo amministrativo) del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, l'articolo 14, comma 2, e' abrogato.] (9) (9) Comma soppresso dall'articolo 1, comma 1, della Legge 11 agosto 2014, n. 114, in sede di conversione. 13. Dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, l'articolo 23, comma 1, lettera e), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, come convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e' soppresso. 14. Al decreto-legge 8 aprile 1974, 95, come convertito dalla legge 7 giugno 1974, n. 216, sono apportate le seguenti modificazioni: a) all'articolo 1, nono comma, e' inserito, prima delle parole ".I predetti regolamenti", il seguente periodo: "Le deliberazioni della Commissione concernenti i regolamenti di cui ai precedenti commi sono adottate con non meno di quattro voti favorevoli."; b) all'articolo 2, quarto comma, terzo periodo, le parole "dalla Commissione" sono sostituite dalle seguenti: "con non meno di quattro voti favorevoli.";

estratto del testo pubblicato in G.U.	estratto del testo in seguito alle modifiche apportate in sede di conversione dalla Legge 11 agosto 2014, n. 114
seguenti: "e con non meno di quattro voti favorevoli."; d) all'articolo 2, ottavo comma, e' aggiunto, in fine, il seguente periodo: "Le relative deliberazioni sono adottate con non meno di quattro voti favorevoli." 15. Ai maggiori oneri di cui al comma 13, pari a 480.000 euro annui, si fa fronte nell'ambito del bilancio della Consob che a tal fine effettua corrispondenti risparmi di spesa, ulteriori rispetto a quelli previsti a legislazione vigente, senza incrementare il contributo a carico dei soggetti vigilati. 16. Le disposizioni di cui al comma 14 si applicano dalla data di nomina dell'ultimo dei cinque componenti della Consob. TITOLO IV MISURE PER LO SNELLIMENTO DEL PROCESSO AMMINISTRATIVO E L'ATTUAZIONE DEL PROCESSO CIVILE TELEMATICO CAPO I PROCESSO AMMINISTRATIVO Articolo 38 (Processo amministrativo digitale) Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'articolo 13 dell'Allegato 2 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, e' adottato entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto. Il Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa e l'Agenzia per l'Italia digitale rendono il loro avviso entro trenta giorni dalla richiesta, decorsi i quali si puo' procedere in assenza dello stesso. Articolo 39 (Semplificazione degli oneri formali nella partecipazione a procedure di affidamento di contratti pubblici) 1. All'articolo 38 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, dopo il comma 2, e' inserito il seguente: «2-bis. La mancanza, l'incompletezza e ogni altra irregolarita' essenziale delle dichiarazioni sostitutive di cui al comma 2 obbliga il concorrente che vi ha dato causa al pagamento, in favore della stazione appaltante,	c) all'articolo 2, quarto comma, quarto periodo, dopo le parole "su proposta del Presidente" sono inserite le seguenti: "e con non meno di quattro voti favorevoli."; d) all'articolo 2, ottavo comma, e' aggiunto, in fine, il seguente periodo: "Le relative deliberazioni sono adottate con non meno di quattro voti favorevoli." 15. Ai maggiori oneri di cui al comma 13, pari a 480.000 euro annui, si fa fronte nell'ambito del bilancio della Consob che a tal fine effettua corrispondenti risparmi di spesa, ulteriori rispetto a quelli previsti a legislazione vigente, senza incrementare il contributo a carico dei soggetti vigilati. 16. Le disposizioni di cui al comma 14 si applicano dalla data di nomina dell'ultimo dei cinque componenti della Consob. TITOLO IV MISURE PER LO SNELLIMENTO DEL PROCESSO AMMINISTRATIVO E L'ATTUAZIONE DEL PROCESSO CIVILE TELEMATICO CAPO I PROCESSO AMMINISTRATIVO Articolo 38 (Processo amministrativo digitale) 1-bis. A decorrere dal 1° luglio 2015 (1), il comma 2-bis dell'articolo 136 del codice del processo amministrativo, di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, e' sostituito dal seguente: "2-bis. Tutti gli atti e i provvedimenti del giudice, dei suoi ausiliari, del personale degli uffici giudiziari e delle parti sono sottoscritti con firma digitale. Dall'attuazione del presente comma non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica" . (1) termine prorogato dall'art.2 del Decreto Legge 31 dicembre 2014, n. 192, cosiddetto "Milleproroghe" Articolo 39 (Semplificazione degli oneri formali nella partecipazione a procedure di affidamento di contratti pubblici) 1. All'articolo 38 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, dopo il comma 2, e' inserito il seguente: «2-bis. La mancanza, l'incompletezza e ogni altra irregolarita' essenziale degli elementi e delle dichiarazioni sostitutive di cui al comma 2 obbliga il

estratto del testo pubblicato in G.U.	estratto del testo in seguito alle modifiche apportate in sede di conversione dalla Legge 11 agosto 2014, n. 114
della sanzione pecuniaria stabilita dal bando di gara, in misura non inferiore all'uno per mille e non superiore all'uno per cento del valore della gara e comunque non superiore a 50.000 euro, il cui versamento e' garantito dalla cauzione provvisoria. In tal caso, la stazione appaltante assegna al concorrente un termine, non superiore a dieci giorni, perche' siano rese, integrate o regolarizzate le dichiarazioni necessarie, indicandone il contenuto e i soggetti che le devono rendere. Nei casi di irregolarita' non essenziali, ovvero di mancanza o incompletezza di dichiarazioni non indispensabili, la stazione appaltante non ne richiede la regolarizzazione, ne' applica alcuna sanzione. In caso di inutile decorso del termine di cui al secondo periodo il concorrente e' escluso dalla gara. Ogni variazione che intervenga, anche in conseguenza di una pronuncia giurisdizionale, successivamente alla fase di ammissione, regolarizzazione o esclusione delle offerte non rileva ai fini del calcolo di medie nella procedura, ne' per l'individuazione della soglia di anomalia delle offerte.». 2. All'articolo 46 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, dopo il comma 1-bis, e' inserito il seguente: «1-ter. Le disposizioni di cui all'articolo 38, comma 2-bis, si applicano a ogni ipotesi di mancanza, incompletezza o irregolarita' delle dichiarazioni, anche di soggetti terzi, che devono essere prodotte dai concorrenti in base alla legge, al bando o al disciplinare di gara.». 3. Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 si applicano alle procedure di affidamento indette successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto.	concorrente che vi ha dato causa al pagamento, in favore della stazione appaltante, della sanzione pecuniaria stabilita dal bando di gara, in misura non inferiore all'uno per mille e non superiore all'uno per cento del valore della gara e comunque non superiore a 50.000 euro, il cui versamento e' garantito dalla cauzione provvisoria. In tal caso, la stazione appaltante assegna al concorrente un termine, non superiore a dieci giorni, perche' siano rese, integrate o regolarizzate le dichiarazioni necessarie, indicandone il contenuto e i soggetti che le devono rendere. Nei casi di irregolarita' non essenziali, ovvero di mancanza o incompletezza di dichiarazioni non indispensabili, la stazione appaltante non ne richiede la regolarizzazione, ne' applica alcuna sanzione. In caso di inutile decorso del termine di cui al secondo periodo il concorrente e' escluso dalla gara. Ogni variazione che intervenga, anche in conseguenza di una pronuncia giurisdizionale, successivamente alla fase di ammissione, regolarizzazione o esclusione delle offerte non rileva ai fini del calcolo di medie nella procedura, ne' per l'individuazione della soglia di anomalia delle offerte.» . 2. All'articolo 46 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, dopo il comma 1-bis, e' inserito il seguente: «1-ter. Le disposizioni di cui all'articolo 38, comma 2-bis, si applicano a ogni ipotesi di mancanza, incompletezza o irregolarita' degli elementi e delle dichiarazioni, anche di soggetti terzi, che devono essere prodotte dai concorrenti in base alla legge, al bando o al disciplinare di gara.». 3. Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 si applicano alle procedure di affidamento indette successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto. 3-bis. Al comma 3 dell'articolo 9 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, l'ultimo periodo e' soppresso.
Articolo 40 (Misure per l'ulteriore accelerazione dei giudizi in materia di appalti pubblici) 1. All'articolo 120 dell'allegato 1 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Codice del processo amministrativo), sono apportate le seguenti modificazioni: a) il comma 6 e' sostituito dal seguente: "6. Il giudizio, ferma la possibilita' della sua definizione immediata nell'udienza cautelare ove ne ricorrano i presupposti, viene comunque definito con sentenza in forma semplificata ad una udienza fissata d'ufficio e da tenersi entro trenta giorni dalla scadenza del termine per la	Articolo 40 (Misure per l'ulteriore accelerazione dei giudizi in materia di appalti pubblici) 1. All'articolo 120 dell'allegato 1 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Codice del processo amministrativo), sono apportate le seguenti modificazioni: a) il comma 6 e' sostituito dal seguente: "6. Il giudizio, ferma la possibilita' della sua definizione immediata nell'udienza cautelare ove ne ricorrano i presupposti, viene comunque definito con sentenza in forma semplificata ad una udienza fissata d'ufficio e da tenersi entro quarantacinque giorni dalla scadenza del termine

estratto del testo pubblicato in G.U.	estratto del testo in seguito alle modifiche apportate in sede di conversione dalla <u>Legge 11 agosto 2014, n. 114</u>
costituzione delle parti diverse dal ricorrente. Della data di udienza e' dato immediato avviso alle parti a cura della segreteria, a mezzo posta elettronica certificata. In caso di esigenze istruttorie o quando e' necessario integrare il contraddittorio o assicurare il rispetto di termini a difesa, la definizione del merito viene rinviata, con l'ordinanza che dispone gli adempimenti istruttori o l'integrazione del contraddittorio o dispone il rinvio per l'esigenza di rispetto dei termini a difesa, ad una udienza da tenersi non oltre trenta giorni."; b) dopo il comma 8, e' inserito il seguente: "8-bis. Il collegio, quando dispone le misure cautelari di cui al comma 4 dell'articolo 119, ne subordina l'efficacia alla prestazione, anche mediante fideiussione, di una cauzione, salvo che ricorrano gravi ed eccezionali ragioni specificamente indicate nella motivazione dell'ordinanza che concede la misura cautelare. Tali misure sono disposte per una durata non superiore a sessanta giorni dalla pubblicazione della relativa ordinanza, fermo restando quanto stabilito dal comma 3 dell'articolo 119"; c) il comma 9 e' sostituito dal seguente: "9. Il Tribunale amministrativo regionale deposita la sentenza con la quale definisce il giudizio entro venti giorni dall'udienza di discussione, ferma restando la possibilita' di chiedere l'immediata pubblicazione del dispositivo entro due giorni.". 2. Le disposizioni di cui al comma 1 si applicano ai giudizi introdotti con ricorso depositato, in primo grado o in grado di appello, in data successiva alla data di entrata in vigore del presente decreto.	per la costituzione delle parti diverse dal ricorrente. Della data di udienza e' dato immediato avviso alle parti a cura della segreteria, a mezzo posta elettronica certificata. In caso di esigenze istruttorie o quando e' necessario integrare il contraddittorio o assicurare il rispetto di termini a difesa, la definizione del merito viene rinviata, con l'ordinanza che dispone gli adempimenti istruttori o l'integrazione del contraddittorio o dispone il rinvio per l'esigenza di rispetto dei termini a difesa, ad una udienza da tenersi non oltre trenta giorni. Al fine di consentire lo spedito svolgimento del giudizio in coerenza con il principio di sinteticita' di cui all'articolo 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, nonche' le associazioni di categoria riconosciute degli avvocati amministrativisti. Con il medesimo decreto sono stabiliti i casi per i quali, per specifiche ragioni, puo' 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 sono escluse le intestazioni e le altre indicazioni formali dell'atto. Il giudice e' 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"; b) dopo il comma 8, e' inserito il seguente: "8-bis. Il collegio, quando dispone le misure cautelari di cui al comma 4 dell'articolo 119, ne puo' subordinare l'efficacia, anche qualora dalla decisione non derivino effetti irreversibili, alla prestazione, anche mediante fideiussione, di una cauzione di importo commisurato al valore dell'appalto e comunque non superiore allo 0,5 per cento del suddetto valore. Tali misure sono disposte per una durata non superiore a sessanta giorni dalla pubblicazione della relativa ordinanza, fermo restando quanto stabilito dal comma 3 dell'articolo 119"; c) il comma 9 e' sostituito dal seguente: "9. Il Tribunale amministrativo regionale deposita la sentenza con la quale definisce il giudizio entro trenta giorni dall'udienza di discussione, ferma restando la possibilita' di chiedere l'immediata pubblicazione del dispositivo entro due giorni." . 2. Le disposizioni di cui al comma 1 si applicano ai giudizi introdotti con ricorso depositato, in primo grado o in grado di appello, in data successiva alla data di entrata in vigore del presente decreto.

estratto del testo pubblicato in G.U.	estratto del testo in seguito alle modifiche apportate in sede di conversione dalla Legge 11 agosto 2014, n. 114
Articolo 41 (Misure per il contrasto all'abuso del processo) 1. All'articolo 26 dell'allegato 1 (Codice del processo amministrativo) del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, sono apportate le seguenti modificazioni: a) al comma 1, in fine, e' aggiunto il seguente periodo: "In ogni caso, il giudice, anche d'ufficio, puo' altresì condannare la parte soccombente al pagamento, in favore della controparte, di una somma equitativamente determinata, quando la decisione e' fondata su ragioni manifeste.", b) al comma 2, dopo il primo periodo e' inserito il seguente: "Nelle controversie in materia di appalti di cui agli articoli 119, lettera a), e 120 l'importo della sanzione pecuniaria puo' essere elevato fino all'uno per cento del valore del contratto, ove superiore al suddetto limite." Articolo 42 (Comunicazioni e notificazioni per via telematica nel processo amministrativo) 1. All'articolo 16 del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, dopo il comma 17 e' aggiunto, in fine, il seguente: « 17-bis. Le disposizioni di cui ai commi 4, 6, 7, 8, 12 e 13 si applicano anche nel processo amministrativo. ». CAPO II DISPOSIZIONI PER GARANTIRE L'EFFETTIVITA' DEL PROCESSO TELEMATICO Articolo 44 (Obbligatorietà del deposito telematico degli atti processuali) 1. Le disposizioni di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'articolo 16-bis del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, si applicano esclusivamente ai procedimenti iniziati innanzi al tribunale ordinario dal 30 giugno 2014. Per i procedimenti di cui al periodo	2-bis. 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 . Articolo 41 (Misure per il contrasto all'abuso del processo) 1. All'articolo 26 dell'allegato 1 (Codice del processo amministrativo) del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, sono apportate le seguenti modificazioni: a) al comma 1, in fine, e' aggiunto il seguente periodo: "In ogni caso, il giudice, anche d'ufficio, puo' altresì condannare la parte soccombente al pagamento, in favore della controparte, di una somma equitativamente determinata, comunque non superiore al doppio delle spese liquidate, in presenza di motivi manifestamente infondati." , b) al comma 2, dopo il primo periodo e' inserito il seguente: "Nelle controversie in materia di appalti di cui agli articoli 119, lettera a), e 120 l'importo della sanzione pecuniaria puo' essere elevato fino all'uno per cento del valore del contratto, ove superiore al suddetto limite." Articolo 42 (Comunicazioni e notificazioni per via telematica nel processo amministrativo) 1. All'articolo 16 del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, dopo il comma 17 e' aggiunto, in fine, il seguente: « 17-bis. Le disposizioni di cui ai commi 4, 6, 7, 8, 12 e 13 si applicano anche nel processo amministrativo. ». CAPO II DISPOSIZIONI PER GARANTIRE L'EFFETTIVITA' DEL PROCESSO TELEMATICO Articolo 44 (Obbligatorietà del deposito telematico degli atti processuali) 1. Le disposizioni di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'articolo 16-bis del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, si applicano esclusivamente ai procedimenti iniziati innanzi al tribunale ordinario dal 30 giugno 2014. Per i procedimenti di cui al periodo

estratto del testo pubblicato in G.U.	estratto del testo in seguito alle modifiche apportate in sede di conversione dalla <u>Legge 11 agosto 2014, n. 114</u>
precedente iniziati prima del 30 giugno 2014, le predette disposizioni si applicano a decorrere dal 31 dicembre 2014; fino a quest'ultima data, nei casi previsti dai commi 1, 2 e 3 dell'articolo 16-bis del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, gli atti processuali ed i documenti possono essere depositati con modalita' telematiche e in tal caso il deposito si perfeziona esclusivamente con tali modalita'. 2. All'articolo 16-bis del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, sono apportate le seguenti modificazioni: a) al comma 1 e' aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Per difensori non si intendono i dipendenti di cui si avvalgono le pubbliche amministrazioni per stare in giudizio personalmente.»; b) il comma 5 e' sostituito dal seguente: « 5. Con uno o piu' decreti aventi natura non regolamentare, da adottarsi sentiti l'Avvocatura generale dello Stato, il Consiglio nazionale forense ed i consigli dell'ordine degli avvocati interessati, il Ministro della giustizia, previa verifica, accertata la funzionalita' dei servizi di comunicazione, puo' individuare i tribunali nei quali viene anticipato, nei procedimenti civili iniziati prima del 30 giugno 2014 ed anche limitatamente a specifiche categorie di procedimenti, il termine fissato dalla legge per l'obbligatorieta' del deposito telematico.». c) dopo il comma 9-bis, introdotto dall'articolo 52, comma 1, lettera a), del presente decreto, e' aggiunto il seguente: «9-ter. A decorrere dal 30 giugno 2015 nei procedimenti civili, contenziosi o di volontaria giurisdizione, innanzi alla corte di' appello, il deposito degli atti processuali e dei documenti da parte dei difensori delle parti precedentemente costituite ha luogo esclusivamente con modalita' telematiche, nel rispetto della normativa anche regolamentare concernente la sottoscrizione, la trasmissione e la ricezione dei documenti informatici. Allo stesso modo si procede per il deposito degli atti e dei documenti da parte dei soggetti nominati o delegati dall'autorita' giudiziaria. Le parti provvedono, con le modalita' di cui al presente comma, a depositare gli atti e i documenti provenienti dai soggetti da esse nominati. Con uno o piu' decreti aventi natura non regolamentare, da adottarsi sentiti l'Avvocatura generale dello Stato, il Consiglio nazionale forense ed i consigli dell'ordine degli avvocati interessati, il Ministro della giustizia, previa verifica, accertata la funzionalita' dei servizi di comunicazione, puo' individuare le corti di appello nelle quali viene anticipato, nei procedimenti civili iniziati prima del 30 giugno 2015 ed anche limitatamente a specifiche categorie di procedimenti, il termine fissato dalla legge per l'obbligatorieta' del deposito telematico.».	precedente iniziati prima del 30 giugno 2014, le predette disposizioni si applicano a decorrere dal 31 dicembre 2014; fino a quest'ultima data, nei casi previsti dai commi 1, 2 e 3 dell'articolo 16-bis del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, gli atti processuali ed i documenti possono essere depositati con modalita' telematiche e in tal caso il deposito si perfeziona esclusivamente con tali modalita'. 2. All'articolo 16-bis del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, sono apportate le seguenti modificazioni: a) al comma 1 e' aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Per difensori non si intendono i dipendenti di cui si avvalgono le pubbliche amministrazioni per stare in giudizio personalmente.»; b) il comma 5 e' sostituito dal seguente: « 5. Con uno o piu' decreti aventi natura non regolamentare, da adottarsi sentiti l'Avvocatura generale dello Stato, il Consiglio nazionale forense ed i consigli dell'ordine degli avvocati interessati, il Ministro della giustizia, previa verifica, accertata la funzionalita' dei servizi di comunicazione, puo' individuare i tribunali nei quali viene anticipato, nei procedimenti civili iniziati prima del 30 giugno 2014 ed anche limitatamente a specifiche categorie di procedimenti, il termine fissato dalla legge per l'obbligatorieta' del deposito telematico.». c) dopo il comma 9-bis, introdotto dall'articolo 52, comma 1, lettera a), del presente decreto, e' aggiunto il seguente: «9-ter. A decorrere dal 30 giugno 2015 nei procedimenti civili, contenziosi o di volontaria giurisdizione, innanzi alla corte di' appello, il deposito degli atti processuali e dei documenti da parte dei difensori delle parti precedentemente costituite ha luogo esclusivamente con modalita' telematiche, nel rispetto della normativa anche regolamentare concernente la sottoscrizione, la trasmissione e la ricezione dei documenti informatici. Allo stesso modo si procede per il deposito degli atti e dei documenti da parte dei soggetti nominati o delegati dall'autorita' giudiziaria. Le parti provvedono, con le modalita' di cui al presente comma, a depositare gli atti e i documenti provenienti dai soggetti da esse nominati. Con uno o piu' decreti aventi natura non regolamentare, da adottarsi sentiti l'Avvocatura generale dello Stato, il Consiglio nazionale forense ed i consigli dell'ordine degli avvocati interessati, il Ministro della giustizia, previa verifica, accertata la funzionalita' dei servizi di comunicazione, puo' individuare le corti di appello nelle quali viene anticipato, nei procedimenti civili iniziati prima del 30 giugno 2015 ed anche limitatamente a specifiche categorie di procedimenti, il termine fissat

DECRETO N.40

DECRETO 25 maggio 2015 Disciplina della dimensione dei ricorsi e degli altri atti difensivi nel rito appalti. (15A04272) (GU Serie Generale n.128 del 5-6-2015)

IL PRESIDENTE

del Consiglio di Stato

Visto l'art. 120 dell'allegato I al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, come modificato dall'art. 40 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito in legge 11 agosto 2014, n. 114, nella parte in cui dispone che le dimensioni del ricorso e degli altri atti difensivi sono contenute nei termini stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio di Stato, in coerenza con il principio di sinteticità di cui all'art. 3, comma 2, del medesimo allegato I al decreto legislativo n. 104 del 2010;

Ravvisata la necessità di emanare tale decreto;

Sentiti il Consiglio nazionale forense e l'Avvocato generale dello Stato, nonché le associazioni di categoria riconosciute degli avvocati amministrativisti;

Decreta:

1.

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

2.

Salvo quanto previsto ai numeri 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 numero 12.

3.

La domanda di misure cautelari autonomamente proposta successivamente al ricorso e quella di cui all'art. 111 del 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 numeri 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 numeri 8 o 9 e la relativa istanza ai fini di quanto previsto dal numero 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 numero 11 sono autorizzati limiti dimensionali non superiori, nel massimo a 50 pagine per gli atti indicati al numero 2 ed a 15 pagine per gli atti indicati ai numeri 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 numeri 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.

9.

Con il decreto di cui al numero 11 può essere consentito un numero di pagine superiore a quelli indicati al numero 8, qualora i presupposti di cui al medesimo numero 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 numeri 8 e 9, è sempre redatto il riassunto preliminare dei motivi proposti.

11.

La valutazione in ordine alla sussistenza dei presupposti di cui ai numeri 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 numero 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, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito nella legge 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.

Roma, 25 maggio 2015

Il Presidente: Giovannini

DECRETO 25 maggio 2015: Disciplina della dimensione dei ricorsi e degli altri atti difensivi nel rito appalti. (15A04272) (GU Serie Generale n.128 del 5-6-2015)

IL PRESIDENTE
del Consiglio di Stato

Visto l'art. 120 dell'allegato I al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, come modificato dall'art. 40 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito in legge 11 agosto 2014, n. 114, nella parte in cui dispone che le dimensioni del ricorso e degli altri atti difensivi sono contenute nei termini stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio di Stato, in coerenza con il principio di sinteticità di cui all'art. 3, comma 2, del medesimo allegato I al decreto legislativo n. 104 del 2010;

Ravvisata la necessità di emanare tale decreto;

Sentiti il Consiglio nazionale forense e l'Avvocato generale dello Stato, nonché le associazioni di categoria riconosciute degli avvocati amministrativisti;

Decreta:

1.

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

2.

Salvo quanto previsto ai numeri 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 numero 12.

3.

La domanda di misure cautelari autonomamente proposta successivamente al ricorso e quella di cui all'art. 111 del 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 numeri 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 numeri 8 o 9 e la relativa istanza ai fini di quanto previsto dal numero 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 numero 11 sono autorizzati limiti dimensionali non superiori, nel massimo a 50 pagine per gli atti indicati al numero 2 ed a 15 pagine per gli atti indicati ai numeri 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 numeri 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.

9.

Con il decreto di cui al numero 11 può essere consentito un numero di pagine superiore a quelli indicati al numero 8, qualora i presupposti di cui al medesimo numero 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 numeri 8 e 9, è sempre redatto il riassunto preliminare dei motivi proposti.

11.

La valutazione in ordine alla sussistenza dei presupposti di cui ai numeri 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 numero 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, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito nella legge 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.

Roma, 25 maggio 2015

Il Presidente: Giovannini

Conclusioni dall'Avvocato Generale depositate all'udienza in Corte di Giustizia dell'Unione Europea per la causa C-61/14.

Conclusioni dall'Avvocato Generale, reperibili sul [sito istituzionale della CGUE](#) depositate all'[udienza in Corte di Giustizia dell'Unione Europea per la causa C-61/14, avente ad oggetto la questione di compatibilità con la normativa comunitaria degli importi del contributo unificato in materia di appalti pubblici vigenti in Italia.](#)

“La direttiva 89/665/CEE del Consiglio, del 21 dicembre 1989, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all'applicazione delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e di lavori, come modificata, interpretata alla luce dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, e dei principi di equivalenza ed effettività, non osta ad una normativa nazionale che stabilisce un tariffario di contributi unificati applicabili solo ai procedimenti amministrativi in materia di contratti pubblici, **purché l'importo del tributo giudiziario non costituisca un ostacolo all'accesso alla giustizia né renda l'esercizio del diritto al sindacato giurisdizionale in materia di appalti pubblici eccessivamente difficile. Non è compatibile con la direttiva 89/665, interpretata alla luce dell'art. 47 della Carta, la riscossione di più tributi giudiziari cumulativi in procedimenti giurisdizionali** in cui un'impresa impugna la legittimità di un'unica procedura di aggiudicazione di un appalto ai sensi dell'art. 2, paragrafo 1, lett. b della direttiva 89/665, a meno che ciò possa essere giustificato ai sensi dell'art. 52 paragrafo 1, della Carta, il che deve essere valutato dal giudice nazionale del rinvio.”

Relazione Finale del Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali

Istituito il 30 marzo 2013 dal Presidente della Repubblica

composto da

Mario Mauro, Valerio Onida, Gaetano Quagliariello, Luciano Violante

12 aprile 2013

Premessa

1. Diritti dei cittadini e partecipazione democratica

Statuto dei Partiti

Referendum

Leggi di iniziativa popolare

Dibattito pubblico sui grandi interventi infrastrutturali

Principio di legalità

2. Del metodo per le riforme costituzionali

La Commissione Redigente

3. Parlamento e Governo

Forma di Governo

Rapporti Parlamento-Governo

Legge elettorale

Superamento del bicameralismo paritario

Numero dei parlamentari

Funzionamento delle Camere

4. Rapporto Stato-Regioni

Poteri e Funzioni delle Regioni

Federalismo Fiscale

5. Amministrazione della Giustizia

Obiettivi di carattere generale

Certezza del diritto e Principio di legalità

Giustizia Penale

Giustizia Civile

Responsabilità disciplinare dei magistrati

Magistratura e mezzi di comunicazione

Magistrati e cariche elettive o di governo Magistrati fuori ruolo CSM

6. Regole per l'attività politica e il suo finanziamento

Finanziamento dei partiti

Conflitto di interessi

Lobbies

Giunte per la Deontologia Parlamentare

Appendice

Premessa

1. Il Presidente della Repubblica ha istituito il 30 marzo 2013 due Gruppi di lavoro con il compito di proporre, attraverso due distinti Rapporti, misure dirette ad affrontare tanto la crisi economica quanto la crisi del sistema istituzionale. Ai due gruppi di lavoro è stato assegnato il compito di misurare sulle questioni affrontate i livelli di convergenza e i punti di divergenza tra i componenti del Gruppo di lavoro al fine di facilitare un ampio consenso tra le forze politiche presenti in Parlamento.

2. Il Gruppo sulle riforme istituzionali è composto dal Senatore Mario Mauro, dal Professor Valerio Onida, dal Senatore Gaetano Quagliariello, dal Professor Luciano Violante. Il Gruppo si è riunito nelle giornate del 4, 5, 8, 9 e 11 aprile ultimo scorso, e ha selezionato le questioni ritenute di maggior rilievo per il superamento della crisi del sistema istituzionale sulla base di valutazioni politiche, del giudizio dei costituzionalisti, dei lavori delle Commissioni parlamentari che si sono succedute nel tempo.

Il Gruppo di lavoro ha concepito se stesso come organismo non formalizzato e di breve durata, che non deve interferire né con l'attività del Parlamento, né con le decisioni che spettano alle forze politiche. Si è posto perciò l'obiettivo di formulare alcune brevi proposte programmatiche che possano divenire, con diverse modalità, terreno di condivisione tra le forze politiche. Il Gruppo di lavoro ha raggiunto un elevato grado di condivisione sulle proposte raccolte nel rapporto, salvo pochi casi, specificamente segnalati, nei quali le differenti opinioni non hanno trovato un punto di mediazione.

3. L'Italia ha bisogno di riforme in grado di ravvivare la partecipazione democratica, di assicurare efficienza e stabilità al sistema politico e di rafforzare l'etica pubblica: principi e valori che costituiscono il tessuto connettivo di ogni democrazia moderna e ingredienti del suo successo nella competizione globale. Le proposte contenute nel rapporto possono concorrere a migliorare il funzionamento della nostra democrazia contribuendo ad attivare i processi di crescita economica e sviluppo sociale.

4. Il rapporto è suddiviso in sei capitoli: 1) Diritti dei cittadini e partecipazione democratica; 2) Del metodo per le riforme costituzionali; 3) Parlamento e Governo; 4) Rapporto Stato-Regioni; 5) Amministrazione della giustizia; 6) Regole per l'attività politica e per il suo finanziamento.

5. Il rapporto è proposto nella piena consapevolezza dei limiti di mandato, di tempo e di ruolo dei suoi presentatori; pertanto non ha alcuna ambizione di esaustività.

Capitolo Primo

Diritti dei cittadini e partecipazione democratica.

Il potenziamento dei diritti dei cittadini e della partecipazione democratica costituisce un pilastro fondamentale per rinnovare la democrazia e la vita pubblica.

6. **Statuto dei partiti politici.** La Costituzione definisce il partito come una associazione di cittadini che si impegnano con metodo democratico a determinare la politica nazionale (art.49). Con il tempo questo carattere di libera e nobile associazione politica si è affievolito tanto nella realtà quanto, e molto di più, nella percezione dell'opinione pubblica. L'insoddisfazione per le prestazioni del sistema politico si è indirizzata, come in tutti i periodi di crisi, principalmente contro i partiti.

La rilegittimazione dei partiti politici come strumento a disposizione di tutti i cittadini per partecipare alla vita politica del Paese passa attraverso un loro rinnovato orientamento verso il bene comune e la responsabilità nazionale, ma decisiva è la determinazione dei caratteri minimi degli Statuti che possano assicurare il cittadino in ordine alla struttura e alle finalità di ciascuno.

Tale esigenza ha trovato concretizzazione nella legge 96/2012 sul finanziamento dei partiti (v. più avanti par. 33) che all'art. 5 impone, al fine di ottenere la quota di finanziamento loro spettante, di trasmettere ai presidenti delle Camere tanto l'atto costitutivo quanto lo statuto "conformato a principi democratici nella vita interna, con particolare riguardo alla scelta dei candidati, al rispetto delle minoranze e ai diritti degli iscritti". E' opinione del Gruppo di Lavoro che tale previsione sia troppo generica e rischi di dar luogo ad incertezze e contenziosi. Pertanto, appare opportuno proporre che ogni statuto preveda, per rispondere ai requisiti di democraticità richiesti dalla Costituzione: a) gli organi dirigenti elettivi; b) le procedure deliberative che prevedano adeguata interazione tra iscritti e dirigenti nella formazione degli indirizzi politici; c) gli organi di garanzia e di giustizia interni; d) la istituzione dell'anagrafe degli iscritti e le condizioni per l'accesso, che dovrebbe essere garantito a tutti gli iscritti; e) l'equilibrio di genere negli organi collegiali e nella formazione delle candidature; f) le garanzie per le minoranze; g) le procedure per modificare statuto, nome e simbolo del partito.

7. Referendum costituzionale. Si propone di prevedere che le leggi di revisione costituzionale possano sempre essere sottoposte a referendum popolare confermativo.

8. Referendum abrogativo. Il Gruppo di lavoro segnala cinque interventi che rafforzerebbero l'efficacia del referendum abrogativo come strumento di partecipazione dei cittadini: a) elevazione del numero delle sottoscrizioni in relazione all'aumento della popolazione (nel 1948 gli italiani erano poco più di 46 milioni); b) collocare il giudizio di ammissibilità del quesito da parte della Corte Costituzionale non dopo la raccolta di tutte le firme, ma dopo la raccolta di un certo numero, ad esempio 100.000, adeguate a comprovare la serietà della proposta; c) definire più precisamente i requisiti di ammissibilità anche per fronteggiare il ricorso esasperato alla "tecnica del ritaglio"; d) definire il *quorum* di validità del risultato calcolandolo nel 50% più uno della percentuale dei votanti nella più recente elezione per la Camera dei Deputati; e) vietare, per un periodo determinato, di ripristinare la norma abrogata e comunque di aggirare il risultato referendario.

9. Leggi di iniziativa popolare. Si segnala l'opportunità di elevare il numero di firme richieste, per tener conto dell'aumento della popolazione rispetto ai dati del 1948 (vedi sopra) e per dare maggior efficacia politica alla iniziativa. Dalla presentazione del progetto con il numero di firme prescritto deve derivare uno specifico obbligo di deliberazione per le Camere (v. sub. par. 18 lett. e.)

10. Dibattito pubblico sui grandi interventi infrastrutturali. I grandi interventi infrastrutturali devono essere decisi solo dopo un ampio e regolato confronto pubblico, per favorire la partecipazione dei cittadini a decisioni che hanno impatto rilevante sull'ambiente, come richiesto dalla Convenzione di Aarhus del 1998 e come avviene da tempo in Francia con la legge n. 276 del 2002 dedicata alla "démocratie de proximité". Il dibattito pubblico deve svolgersi nella fase iniziale del progetto, quando tutte le opzioni sono ancora possibili e deve riguardare tanto l'opportunità stessa della costruzione della grande opera quanto le modalità e le caratteristiche della sua realizzazione. Al dibattito, mediato da esperti estranei al committente, può partecipare tutta la popolazione interessata. I costi sono a carico del committente dell'opera. Dallo svolgimento del dibattito pubblico deriverebbero benefici sia in termini di partecipazione e democraticità delle decisioni sia in termini di speditezza ed efficacia dell'azione amministrativa (che in questo modo non verrebbe più permanentemente condizionata dalle pressioni settoriali e localistiche). Vanno inoltre disincentivate le impugnazioni meramente strumentali.

11. Principio di legalità. A causa dell'eccesso di produzione normativa, della complessità dei fenomeni sociali e della qualità non sempre adeguata dei testi legislativi, più spesso destinati alla comunicazione politica di quanto non lo siano alla disciplina dei rapporti giuridici, la legge ha in parte smarrito la sua potenza simbolica e la capacità di regolare efficacemente i comportamenti dei cittadini. Naturalmente non si può prescindere dalla legge, anche perché la soggezione dei magistrati ad essa rappresenta fattore di congiunzione tra un ordine giudiziario dotato di autonomia e di indipendenza e il circuito costituzionale fondato sulla sovranità del popolo. Ma la legge, non sempre si rivela idonea a garantire, da sola, il principio di legalità nella sua dimensione di possibilità di prevedere le conseguenze giuridiche dei comportamenti di ciascuno. Il venir meno di quei fattori di certezza e di prevedibilità che erano tradizionalmente propri della legge e della interpretazione giurisprudenziale ha progressivamente ampliato i margini dell'intervento interpretativo del magistrato. Tale processo è difficilmente arrestabile, anche perché riflette una tendenza, propria non solo dell'Italia, di avvicinamento generalizzato ai sistemi di *common law* dove tuttavia altri sono i contrappesi, i meccanismi di

responsabilizzazione e le fonti dalle quali l'ordine giudiziario trae legittimazione. L'autonomia e l'indipendenza della magistratura, la stabilità della legislazione e la prevedibilità delle conseguenze giuridiche dei comportamenti di ciascuno sono tutti diritti fondamentali nello Stato democratico. Ma tali diritti possono essere messi a repentaglio dalla mutevolezza delle interpretazioni e perciò si propone di rafforzare - mediante interventi regolatori - l'autorità dei precedenti provenienti dalle giurisdizioni superiori e gli obblighi di motivazione in caso di scostamento da interpretazioni consolidate. Altrettanto necessaria è la crescita del senso di responsabilità del magistrato per le conseguenze delle proprie decisioni nella comunità; ma si tratta di questioni che investono prevalentemente principi di natura deontologica, difficili da tradurre in regole disciplinari, dipendenti strettamente dalla consapevolezza dei doveri di responsabilità professionale.

Capitolo II

Del metodo delle riforme

12.La Commissione redigente. Il processo di revisione costituzionale, per quanto possibile, deve essere tenuto al riparo delle tensioni politiche contingenti che attraversano quotidianamente la vita del Parlamento e dei partiti. La revisione costituzionale necessita di coesione e disponibilità all'ascolto delle ragioni di tutti; proprio per questo diventa il luogo ove si sono sistematicamente scaricate, a partire dalla commissione Bozzi (1985), le tensioni politiche e i dissensi tra i partiti. Per questa ragione, il Gruppo di lavoro propone che la revisione costituzionale si compia attraverso una Commissione redigente mista costituita, su base proporzionale, da parlamentari e non parlamentari. La Commissione può avviare immediatamente il proprio lavoro (che dovrebbe durare pochi mesi) sulla base di documenti parlamentari che indichino i punti oggetto di revisione (la Commissione Bozzi fu istituita con una risoluzione alla Camera dei Deputati e un ordine del giorno al Senato). Contestualmente alla presentazione delle mozioni dovrebbe essere presentata una legge costituzionale per formalizzare il lavoro della Commissione.

Ad avviso di alcuni componenti della Commissione, tali mozioni potrebbero, eventualmente, demandare la scelta fra più opzioni su alcune questioni significative ad un referendum di indirizzo rigorosamente disciplinato dalla stessa legge istitutiva della Commissione¹. Questa, in dialogo con le Commissioni Affari Costituzionali della Camera e del Senato, redigerà un testo di riforma e lo presenterà al Parlamento che lo voterà articolo per articolo senza emendamenti. Il

¹ Luciano Violante è contrario al referendum d'indirizzo su materie costituzionali.

Parlamento, prima di votare, può approvare ordini del giorno vincolanti per la Commissione, per chiedere (e ottenere) la correzione del testo. La Commissione resta in funzione sino a quando il Parlamento non abbia deliberato. Sarebbe previsto in ogni caso il referendum confermativo del testo approvato dal Parlamento, distinto per singole parti omogenee. Si tratta di un organismo del tutto diverso dalla cosiddetta Assemblea Costituente perché non avrebbe potere di deliberare al posto del Parlamento, ma solo il potere di proporre un testo sul quale il Parlamento potrà liberamente deliberare. Le modalità di nomina dei componenti della Commissione estranea al Parlamento verranno decise nei documenti istitutivi. E' evidente, invece, che i componenti parlamentari dovrebbero essere eletti dalle Camere con criteri proporzionali².

Capitolo III

Parlamento e Governo

L'interdipendenza globale, la crisi dei partiti politici e la gravità dei problemi che la democrazia deve affrontare richiedono che Governo e Parlamento siano messi in condizione di assicurare in misura maggiore rispetto al passato, stabilità politica, e rapidità di decisione.

13.Forma di Governo. Il Gruppo di lavoro ha discusso dell'alternativa tra forma di governo parlamentare razionalizzata ed elezione diretta del Presidente della Repubblica secondo il modello semipresidenziale. Si tratta certamente di due forme di governo democratiche, ciascuna delle quali, con i necessari contrappesi istituzionali, può assicurare equilibrio tra i poteri e garanzia per i diritti dei cittadini. In modo prevalente (3 componenti a 1), il Gruppo di lavoro ha ritenuto preferibile il regime parlamentare ritenendolo più coerente con il complessivo sistema costituzionale, capace di contrastare l'eccesso di personalizzazione della politica, più elastico rispetto alla forma di governo semipresidenziale. Quest'ultimo, infatti, non prevede una istituzione responsabile della risoluzione della crisi perché il Presidente della Repubblica è anche Capo dell'Esecutivo. L'esperienza italiana, specie quella più recente, ha invece

² Riserva di Valerio Onida. Dissente dalla proposta di istituire una Commissione redigente mista, costituita su base proporzionale da parlamentari e non parlamentari, per le revisioni costituzionali, che seguirebbero un procedimento speciale in deroga all'art 138 Cost.. A suo giudizio si rischierebbe così di innescare un processo "costituente" suscettibile di travolgere l'insieme della Costituzione, che è bensì opportuno modificare in punti specifici, attraverso il procedimento di cui all'articolo 138, ma mantenendo fermi i suoi principi, la sua stabilità ed il suo impianto complessivo; e si rischierebbe di favorire progetti di revisione "totale" da votare "in blocco". Si dovrebbero invece approvare con il procedimento di cui all'art. 138 distinte leggi costituzionali per ognuno degli argomenti affrontati, in modo da consentire che su ciascuna di esse si esprimano prima le Camere e poi gli elettori con il referendum. Una modifica dell'art. 138 – ma a margine, non come deroga una tantum – sarebbe a suo giudizio opportuna per stabilire che le leggi di revisione e le altre leggi costituzionali debbano essere approvate sempre a maggioranza di due terzi nella seconda deliberazione delle Camere, e che possa in ogni caso chiedersi il referendum confermativo.

dimostrato l'utilità di un Presidente della Repubblica che, essendo fuori dal conflitto politico, possa esercitare a pieno titolo le preziose funzioni di garante dell'equilibrio costituzionale. Il componente del Gruppo che ha sostenuto l'opzione semipresidenziale, ha invece sottolineato come l'attuale grave crisi del nostro sistema istituzionale richieda una riforma più profonda che, proprio grazie all'elezione diretta del Presidente, garantisca una forte legittimazione democratica e, al contempo, un'adequata capacità di decisione. In questa prospettiva ha fatto rilevare che, in questa fase della vita politica, l'elezione diretta del Presidente della Repubblica sia più efficace nel fronteggiare la crisi di legittimazione della politica, rafforzando la democrazia, coniugando rappresentatività ed efficienza istituzionale.

14.Rapporti Parlamento Governo. Il Gruppo di lavoro ha, in ogni caso, convenuto all'unanimità che qualora dovesse essere confermata la forma di governo parlamentare razionalizzata occorrerà introdurre nel nostro sistema alcune innovazioni: a) dopo le elezioni, il candidato alla Presidenza del Consiglio, nominato dal Presidente della Repubblica sulla base dei risultati elettorali, si presenta alla sola Camera dei Deputati (nel presupposto della riforma dell'attuale bicameralismo paritario) per ottenerne la fiducia; b) il giuramento e il successivo insediamento avvengono dopo aver ottenuta la fiducia della Camera; c) al Presidente del Consiglio che abbia avuto e conservi la fiducia della Camera, spetta il potere di proporre al Capo dello Stato la nomina e la revoca dei ministri; d) il Presidente del Consiglio può essere sfiduciato solo con l'approvazione a maggioranza assoluta, da parte della Camera, di una mozione di sfiducia costruttiva, comprendente l'indicazione del nuovo Presidente del Consiglio; e) il Presidente del Consiglio in carica è titolare del potere di chiedere al Presidente della Repubblica lo scioglimento anticipato della Camera dei deputati, ma solo se non è già stata presentata una mozione di sfiducia costruttiva.

Al Gruppo di lavoro sembra utile che – in relazione alle modifiche dei regolamenti parlamentari dirette ad accelerare il procedimento legislativo ordinario - vengano costituzionalizzati i limiti alla decretazione d'urgenza contenuti nella legge 400/1988.

15.Legge elettorale. Il tema della legge elettorale è connesso a quello della forma di governo. Se il Parlamento dovesse optare per un regime semipresidenziale sarebbe preferibile propendere per una legge elettorale incentrata sul doppio turno di collegio, secondo il modello francese, al fine di rafforzare il Parlamento rispetto a un Presidente che ha la stessa fonte di legittimazione. Se invece, come il Gruppo di lavoro propone a maggioranza, si dovesse optare per una forma di governo parlamentare razionalizzata, le soluzioni possono essere più d'una,

purché garantiscano la scelta degli eletti da parte dei cittadini e favoriscano la costituzione di una maggioranza di governo attraverso il voto. Il Gruppo di lavoro intende precisare che con l'attuale bicameralismo paritario nessun sistema elettorale garantisce automaticamente la formazione di una maggioranza nelle urne in entrambi i rami del Parlamento. Diverse sarebbero le prospettive della stabilità se si attribuisse l'indirizzo politico ad una sola Camera (par. 16). I modelli elettorali possibili sono diversi: il proporzionale su base nazionale proprio del sistema tedesco; il proporzionale di collegio con perdita dei resti, proprio del sistema spagnolo; il sistema misto, in parte preponderante maggioritario e in parte minore proporzionale, come la cosiddetta Legge Mattarella, per la quale si suggerisce comunque, in caso di accettazione del modello, l'abolizione dello scorporo. Il Gruppo di lavoro segnala che, in ogni caso, va superata la legge elettorale vigente. La nuova legge potrebbe prevedere un sistema misto (in parte proporzionale e in parte maggioritario), un alto sbarramento, implicito o esplicito, ed eventualmente un ragionevole premio di governabilità³. Si propone, inoltre di eliminare le circoscrizioni estero, prevedendo il voto per corrispondenza assicurandone la personalità e la segretezza⁴.

16. Superamento del bicameralismo paritario. Il Gruppo di lavoro ritiene che l'attuale modello di bicameralismo paritario e simmetrico rappresenti una delle cause delle difficoltà di funzionamento del nostro sistema istituzionale. A tal fine, propone che ci sia una sola Camera politica ed una seconda Camera rappresentativa delle autonomie regionali (Senato delle Regioni). La Camera dei Deputati, eletta a suffragio universale e diretto, è titolare dell'indirizzo politico, ha competenza esclusiva sul rapporto fiduciario, esprime il voto definitivo sui disegni di legge. Il Senato delle Regioni è costituito da tutti i Presidenti di Regione e da rappresentanti delle Regioni, eletti da ciascun Consiglio Regionale in misura proporzionale al numero degli

³ Mario Mauro propone che la proposta sia specificata nel modo che segue prevedendo:

- a) che metà dei seggi sia assegnata con formula proporzionale, l'altra metà con formula maggioritaria;
- b) che la quota proporzionale sia assegnata attraverso circoscrizioni di taglia medio-piccola, ammettendo al riparto dei seggi quelle liste che abbiano conseguito a livello nazionale almeno una certa percentuale di voti;
- c) che alla lista o alle liste collegate che abbiano ottenuto il maggior numero di seggi (comprendendo sia la quota maggioritaria, sia quella proporzionale) sia assegnato un ragionevole premio di governabilità a valere sulla quota proporzionale di seggi, a condizione che la lista o le liste collegate abbiano raggiunto una certa percentuale di voti.

⁴ Mario Mauro dissente sulla proposta di eliminare le circoscrizioni estero, ma propone di rivedere i criteri per le elezioni. Ritiene che proporre l'eliminazione della circoscrizione estero e dei suoi rappresentanti adducendo ragioni di violazione dei principi della democrazia rappresentativa e di illeciti connessi all'esercizio del diritto del voto oltre confine, non giustifichino l'eliminazione di uno strumento che, se opportunamente reso più funzionale e trasparente, permette di mantenere un rapporto con una parte significativa delle comunità italiane, ancora di più al giorno d'oggi che per necessità o per opportunità è ricominciato a fluire un consistente flusso migratorio verso l'estero.

abitanti della Regione. Si potrà prevedere che il Consiglio Regionale debba eleggere, nella propria quota, uno o più sindaci. Questo Senato assorbe le funzioni della Conferenza Stato Regioni e partecipa al procedimento legislativo. Salve le eccezioni più avanti indicate, le leggi saranno discusse e approvate dalla Camera. Il Senato potrà, entro un termine predeterminato e breve, decidere di esaminare le leggi approvate dalla Camera e proporre a questa emendamenti. Spetterà alla Camera, entro un termine altrettanto breve, decidere sulle modifiche proposte dal Senato, potendosi prevedere per alcune categorie di leggi che il voto finale della Camera sia espresso a maggioranza assoluta. Il bicameralismo resterebbe paritario per: le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali; le leggi elettorali (tranne la legge elettorale per la Camera); le leggi in materia di organi di governo e funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle città metropolitane; la legge su Roma capitale; le leggi sul regionalismo differenziato (art. 116.3 Cost.); le norme di procedura per partecipazione delle Regioni e delle Province di Trento e Bolzano alla formazione di normative comunitarie (art. 117.5 Cost.); le leggi sui principi per le leggi elettorali regionali (art. 122.1 Cost.); l'ordinamento della finanza regionale e locale.

17. Numero dei Parlamentari. Per effetto del superamento del bicameralismo paritario, occorre calcolare il numero di parlamentari con modalità diverse tra Camera e Senato. Oggi i deputati sono 630, all'incirca uno ogni 95.000 abitanti. Il Gruppo di Lavoro ritiene che sia ragionevole seguire un criterio per il quale la Camera sia composta da un deputato ogni 125.000 abitanti. I deputati verrebbero così ad essere complessivamente 480. Per i Senatori, si propone un numero complessivo di 120, ripartiti, come si è detto, in proporzione al numero di abitanti in ciascuna Regione.

18. Funzionamento delle Camere. Il Gruppo di lavoro propone alcune modifiche dei Regolamenti delle Camere per migliorarne il funzionamento. In attesa della riforma del Senato, le proposte riguardano entrambe le Camere, anche se nel testo si tiene conto del superamento del bicameralismo paritario. In ogni caso sarebbe urgente che il Senato approvasse alcune riforme del proprio Regolamento per superare le differenze irragionevoli rispetto all'altro ramo del Parlamento. Le proposte per la Riforma dei Regolamenti delle Camere sono le seguenti: a) *Procedura d'urgenza per i provvedimenti prioritari, di iniziativa governativa.* Il Presidente del Consiglio dei Ministri può chiedere per i disegni di legge del Governo il voto a data fissa; la data è determinata dal Presidente della Camera, sentita la Conferenza dei Capigruppo, in tempi compatibili con la complessità del provvedimento stesso. Questa urgenza presenterebbe caratteristiche peculiari rispetto alla urgenza ordinaria: dovrebbe essere escluso un voto

dell'Aula sulla richiesta del Governo, che per ogni calendario parlamentare avrebbe limitate possibilità di ricorrervi; all'esame in sede referente sarebbero assicurati almeno quindici giorni, sette dei quali comunque decorrenti dalla data della deliberazione dell'urgenza; alle opposizioni sarebbero assicurati nel contingentamento tempi maggiori rispetto alla maggioranza. b) *Divieto dei maxi emendamenti*. Per porre rimedio alla situazione patologica derivante dall'abuso del cosiddetto maxiemendamento (emendamento che riassume la disciplina di una o più materie attraverso un solo articolo composto di una serie di commi con contenuto eterogeneo) e dall'abbinamento di maxi-emendamento e questione di fiducia, sarebbe opportuno prevedere che il Governo, per i disegni di legge prioritari, fermo restando il voto articolo per articolo, possa, durante l'esame in Assemblea, chiedere che venga posto per primo in votazione il proprio testo, approvato il quale si intendono automaticamente respinti tutti gli altri emendamenti (v. art.102 co 4 Reg. Senato e art. 85 co 8 Reg. Camera). Questa modifica, abbinata al divieto dei maxi-emendamenti, garantirebbe un significativo miglioramento del grado di trasparenza del procedimento legislativo parlamentare. c) *Omogeneità dei disegni di legge, dei singoli articoli e degli emendamenti*. I disegni di legge devono avere un contenuto omogeneo; ogni articolo deve avere un oggetto unico e definito; ogni emendamento deve contenere una unica proposta normativa. Il Presidente della Camera e quello del Senato, in caso di disegni di legge o di articoli a contenuto eterogeneo, sentito il Comitato per la Legislazione, decidono lo stralcio delle disposizioni estranee e la loro destinazione ad un apposito distinto disegno di legge. Il Presidente di Commissione e il Presidente di Assemblea decidono altresì l'inammissibilità di emendamenti eterogenei o estranei alla materia del disegno di legge. d) *sede redigente*. Per privilegiare il confronto sul merito dei provvedimenti e per consentire all'Aula di concentrarsi sul significato politico delle proposte, si propone una riforma che consideri la sede redigente come quella ordinaria, escludendola però per i progetti di legge su cui non è ammissibile la sede legislativa, per la legge comunitaria, i disegni di legge di conversione dei decreti legge e i progetti di legge rinviati dal Capo dello Stato. La prevista pubblicità dei lavori di Commissione con i mezzi propri dell'Aula (più avanti lett. i) favorirebbe la trasparenza di questa procedura; e) *Proposte di legge di iniziativa popolare e d'iniziativa dei Consigli Regionali*. Al fine di valorizzare l'iniziativa legislativa popolare e quella dei consigli regionali il Regolamento della Camera deve prevedere l'obbligo di fissare l'esame effettivo in Aula entro tre mesi dal deposito della proposta. f) *Diritti dei Gruppi di opposizione*. Prevedere garanzie per le opposizioni finalizzate ad assicurare un effettivo esame delle loro proposte iscritte in calendario nell'ambito delle quote apposite: ciò sia nell'esame in Commissione (disciplinando specificamente i limiti all'abbinamento dei progetti di legge in quota opposizione e alla possibilità di approvare emendamenti senza il consenso del Gruppo di opposizione interessato), sia in Assemblea

(intervенendo sulla possibilità di presentare questioni pregiudiziali di merito e sospensive riferite ai progetti di legge in quota opposizione, nonché disciplinando le questioni incidentali); g) *Riduzione del numero delle Commissioni*. Si potrebbe ridurre il loro numero dalle attuali 14 a 9, con accorpamenti per materia suggeriti dalla prassi e funzionali sia al superamento del fenomeno, oggi molto frequente, delle Commissioni riunite, sia al fine di garantire una migliore e più efficace azione di controllo sulle politiche pubbliche. (vedi scheda in appendice).⁵ h) *Comitato per la legislazione*. E' opportuno che venga istituito anche al Senato il Comitato per la Legislazione, istituito presso la Camera dalla riforma del 1997; i) *Pubblicità dei lavori delle Commissioni Parlamentari*. Previsione della piena pubblicità, avvalendosi delle nuove tecnologie, della comunicazione dei lavori delle Commissioni, a fini di maggiore conoscibilità delle loro attività. L'Ufficio di Presidenza della Commissione, su richiesta motivata di un Gruppo Parlamentare, in relazione a un determinato argomento all'ordine del giorno, può limitare la pubblicità dei lavori alla sola redazione del resoconto sommario; l) *Audizioni in Commissione*. Ampliare le categorie di soggetti udibili e direttamente convocabili dalle Commissioni, in modo formale (quindi con le garanzie di pubblicità integrale delle sedute); m) intervenire sulla procedura del parere sulle proposte di nomina del Governo, prevedendo sempre l'audizione dei candidati; n) *Gruppi Parlamentari*. Prevedere che un Gruppo al Senato, in attesa della riforma, non possa avere meno di 15 senatori e alla Camera meno di 30 deputati. Escludere la possibilità di autorizzare i Gruppi in deroga al requisito numerico. Prevedere la corrispondenza tra lista di elezione dei parlamentari e gruppo di appartenenza⁶. Divieto di costituire componenti del gruppo misto (ad eccezione delle minoranze linguistiche) che non corrispondano a liste nelle quali i parlamentari siano stati eletti. o) *Sindacato ispettivo*. A fini di maggiore efficacia e razionalità, fermo restando il *question time* d'Aula e di Commissione, si propone una radicale semplificazione degli atti, con il mantenimento delle sole interrogazioni, di regola a risposta scritta. Prevedere lo svolgimento in Aula delle sole interrogazioni urgenti (che

⁵ Riserva di Luciano Violante. Propone che venga istituita la Commissione Affari Interni per dare a tutte le forze di polizia, tanto civili quanto militari, un unico riferimento istituzionale e per avere una unica sede parlamentare di analisi e di proposta per le questioni attinenti alla sicurezza interna e all'ordine pubblico. Attualmente, infatti, i corpi di polizia fanno riferimento, a seconda dei casi, alle Commissioni Giustizia, Difesa e Finanze mentre la politica dell'ordine pubblico è di competenza della Commissione Affari Costituzionali che per la quantità e la qualità delle materie di sua competenza non può occuparsi continuativamente e strategicamente delle questioni della sicurezza interna e dell'ordine pubblico.

⁶ Riserva di Valerio Onida. Dissente sull'opportunità di prevedere, a proposito dei gruppi parlamentari, la necessaria corrispondenza tra lista di elezione del parlamentare e gruppo di appartenenza. Fermo il requisito del numero minimo di membri (30 e 15) per costituire un gruppo, non ritiene si possa vietare né la costituzione di gruppi che riuniscano parlamentari eletti in diverse liste, né la costituzione di nuovi gruppi, sempre forniti di detto requisito, ad opera di una sola parte dei parlamentari eletti in una lista.

prenderebbero il posto delle interpellanze urgenti) e lo svolgimento in Commissione, a richiesta dell'interrogante, di quelle per le quali non sia pervenuta la risposta scritta entro un determinato termine; p) *Riduzione della stampa degli atti parlamentari*. Massiccia dematerializzazione degli atti parlamentari, prevedendosi che di regola la pubblicazione degli atti avvenga sul sito internet; si dovrebbe prevedere inoltre una disciplina più aggiornata delle forme di pubblicità dei lavori parlamentari; q) adeguamento dei Regolamenti parlamentari alla revisione dell'art. 81 Cost.

19. In base all'art. 66 della Costituzione, in conformità ad una tradizione storica risalente, ma ormai priva di giustificazione, il giudizio finale sui titoli di ammissione dei membri del Parlamento (legittimità dell'elezione, ineleggibilità e incompatibilità) spetta a ciascuna Camera con riguardo ai propri membri; pertanto le relative controversie non hanno un vero giudice e le Camere sono chiamate a decidere in causa propria, con evidenti rischi del prevalere di logiche politiche. Si propone di modificare l'art. 66 attribuendo tale competenza ad un giudice indipendente e imparziale.

Capitolo IV

Rapporti tra Stato e Regioni

20. Poteri e funzioni delle Regioni. Nel quadro di un riassetto delle autonomie regionali si ritiene opportuno procedere ad interventi diretti ad elevare le capacità di governo e le consequenziali responsabilità delle Regioni. In questa prospettiva potrebbero essere valutate ipotesi di accorpamento su base volontaria delle Regioni di piccole dimensioni (ad eccezione delle Regioni a Statuto speciale) allo scopo di garantire un governo più efficiente. Devono essere altresì rafforzati gli strumenti di cooperazione e coordinamento istituzionale tra Enti Locali, tra diverse Regioni, tra Stato e Regioni. Inoltre, è opinione quasi unanime che il punto più critico del nuovo titolo V della Costituzione approvato nel 2001 sia costituito dalla ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni (Art. 117), e in specie dalla enumerazione delle materie di competenza concorrente. Il Gruppo di lavoro propone perciò che con un disegno di legge costituzionale *ad hoc* siano introdotte alcune limitate modifiche all'articolo 117 della Costituzione. Esse dovrebbero prevedere: a) che l'elenco delle materie di competenza concorrente sia radicalmente sfolto, assegnando alla competenza esclusiva dello Stato le grandi reti di trasporto e navigazione, i porti e aeroporti civili di interesse nazionale, la attività di produzione e trasporto di energia di interesse nazionale, l'ordinamento della comunicazione e le reti di telecomunicazione di interesse nazionale, attribuendo conseguentemente alla potestà legislativa regionale le infrastrutture e le reti di interesse

regionale e locale e i porti turistici; b) che spetti allo Stato decidere quali infrastrutture siano di interesse nazionale, automaticamente attribuendo le altre alla competenza regionale; c) che sia riportata alla competenza esclusiva del legislatore statale la “sicurezza sul lavoro”; d) che nell'art. 117 sia inserita la clausola di supremazia presente in varia forma in tutti gli ordinamenti costituzionali federali, per esempio prevedendo, come disposizione di chiusura dell'art. 117, che in ogni caso “il legislatore statale, nel rispetto dei principi di leale collaborazione e di sussidiarietà, può adottare i provvedimenti necessari ad assicurare la garanzia dei diritti costituzionali e la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica” (formulazione che riecheggia quella contenuta nella legge Fondamentale tedesca). Tale previsione potrebbe condurre a limitare l'uso da parte dello Stato delle cosiddette competenze trasversali (come la tutela della concorrenza, l'ordinamento civile e i livelli essenziali delle prestazioni inerenti i diritti civili e sociali) in funzione di limitazione delle competenze regionali.

21.Federalismo Fiscale. La riforma della finanza locale e regionale avviata con la legge 42/2009 sul federalismo fiscale e con i successivi decreti legislativi è stata frenata dalla crisi economico-finanziaria. Il processo di consolidamento dei conti pubblici ha investito la finanza decentrata. In particolare la riduzione delle risorse riconosciute a Regioni e Comuni e i nuovi vincoli loro imposti hanno costretto gli enti locali a riduzioni di spesa, soprattutto di investimento, e a un aumento della pressione fiscale in un quadro di progressiva ricentralizzazione della finanza pubblica. La crisi potrebbe costituire, invece, una ragione per esaltare le ragioni del federalismo fiscale. Questa riforma, infatti, rafforza la responsabilità delle autonomie territoriali nella gestione dei propri bilanci a partire da una ripartizione delle risorse pubbliche tra tutti i livelli di governo e tra enti decentrati ispirata a criteri di equità e di efficienza. La riforma non va lasciata nel limbo; va invece ripresa come componente essenziale delle politiche per il rilancio del Paese. Perché una riforma del federalismo fiscale possa conseguire i risultati attesi occorre adottare uno schema di separazione dei tributi, nel senso della effettiva possibilità per gli Enti Locali e per le Regioni di *stabilire* e *applicare* “tributi ed entrate propri” (art. 119.2 Cost.). Si propone, attraverso fonti normative appropriate, di : a) definire le adeguate dimensioni demografiche per l'esercizio delle funzioni degli Enti Locali; b) rafforzare i poteri sostitutivi dello Stato nei confronti di Regioni ed Enti Locali che si trovino in condizioni di grave disavanzo finanziario; c) vietare interventi statali a ripiano del deficit degli Enti territoriali, che non siano accompagnati da forme di commissariamento statale; d) prevedere un sistema di finanziamento degli Enti territoriali in grado di favorire la responsabilizzazione sulla spesa, anche per mezzo del Senato delle Regioni; e) includere nel terzo comma dell'art. 117 materie che hanno un carattere effettivamente condiviso come

l'ambiente e i beni culturali, ferma la tutela minima assicurata dallo Stato; f) rivedere il secondo comma dell'art. 119 Cost. per ridefinire il "fondo perequativo" come "fondo di trasferimento perequativo", al fine di evitare un eccesso di compartecipazioni, facendo così chiarezza sulle fonti della perequazione; g) approvare la Carta delle Autonomie per la specificazione delle funzioni amministrative degli enti locali e prevedere la drastica semplificazione dei livelli intermedi di amministrazione tra Regione e Comune; h) assegnare a ciascun livello di governo imposte proprie; i) determinare le capacità fiscali standard di ogni ente, opera che a differenza di quella relativa ai costi e fabbisogni standard non è mai cominciata; l) ricomprendere le Regioni a Statuto Speciale nella nuova architettura finanziaria, rilanciando le ragioni della specialità nel quadro della finanza pubblica nazionale ed europea; m) rivisitare il patto di stabilità interno e la legge rafforzata di bilancio, per consentire forme di flessibilità anche a livello regionale.

Capitolo V

Amministrazione della Giustizia

I conflitti ricorrenti tra politica e giustizia si affrontano assicurando che ciascun potere – quelli politici, legittimati dal processo democratico, e quello giurisdizionale, legittimato dal dovere di applicare la legge in conformità alla Costituzione - operi nel proprio ambito senza indebite interferenze in un quadro di reciproca indipendenza, di leale collaborazione, di comune responsabilità costituzionale. Una buona e costante "manutenzione dell'ordinamento" e una migliore qualità della legislazione favoriscono la certezza del diritto e prevengono i conflitti.

22. Gli obiettivi da perseguire nel campo della amministrazione della giustizia riguardano principalmente:

- a) il rispetto effettivo di tempi ragionevoli di durata dei processi, oggi carente (come dimostrato dal moltiplicarsi dei ricorsi in base alla legge "Pinto" nonché alla Corte europea dei diritti) sia sul piano della giustizia penale, amministrativa e contabile, sia sul piano della giustizia civile (dove la lentezza dei procedimenti penalizza lo sviluppo e la competitività del paese);
- b) la riduzione della ipertrofia del contenzioso;
- c) la maggiore efficacia dell'azione preventiva e repressiva, oltre che dei fenomeni della criminalità organizzata, dei fenomeni di corruzione nella vita politica, amministrativa ed economica;
- d) l'esigenza di contenere il fenomeno dei contrasti fra diversi organi giudiziari, nonché, sul piano penale e della giustizia contabile, il fenomeno di iniziative che tendono ad

intervenire anche in sostanziale assenza di vere, oggettive e già acquisite notizie di reato o di danno erariale, in funzione di controllo generalizzato su determinati soggetti o procedimenti.

- e) il perfezionamento del sistema di tutela dei diritti fondamentali, che si avvale oggi del riconoscimento pieno del diritto al giudice, dell'ampia apertura agli strumenti di tutela internazionali, e di organi giudiziari indipendenti, ma non sempre è effettivo a causa di lacune normative e di carenze organizzative.

23. Sotto il profilo della tutela dei diritti fondamentali, si propone, oltre che di perseguire sul piano organizzativo il miglioramento della effettività dei rimedi di diritto interno, di colmare le lacune più evidenti, come la mancata previsione dei reati di tortura e di trattamento inumano e degradante sollecitati dalle convenzioni internazionali (Convenzione ONU contro la tortura adottata nel 1984; art. 3 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali diritti del 1950). Più a lungo termine è auspicabile l'introduzione - per via di revisione costituzionale - di forme di ricorso individuale per violazione dei diritti fondamentali davanti alla Corte costituzionale, sul modello tedesco e spagnolo, soprattutto come rimedio a violazioni discendenti da disfunzionamenti del sistema giudiziario.

24. Per la giustizia penale si propone:

a) la migliore definizione sul piano legale dei presupposti sulla base dei quali gli organi delle Procure avviano e concludono le loro attività di indagine, con particolare attenzione per gli strumenti investigativi più invasivi nei confronti dei diritti fondamentali come, ad esempio, le intercettazioni delle conversazioni per le quali dev'essere resa cogente la loro qualità di mezzo per la ricerca della prova, e non di strumento di ricerca del reato. Occorre inoltre porre limiti alla loro divulgazione perché il diritto dei cittadini a essere informati non costituisca il pretesto per la lesione di diritti fondamentali della persona; b) il contenimento della durata della fase delle indagini preliminari, così da giungere con sollecitudine al contraddittorio processuale quando questo si imponga, e un più stretto controllo giudiziario sui provvedimenti cautelari, specie allorché incidano sulla libertà personale; c) l'introduzione di vincoli temporali all'esercizio dell'azione penale (o alla richiesta di archiviazione) dopo la conclusione delle indagini; d) la revisione delle norme sulla contumacia; e) ferme le garanzie per le persone sottoposte a procedimento penale, l'adozione di misure dirette a disincentivare l'esperimento di rimedi esclusivamente e palesemente dilatori⁷; f) la possibilità di riconoscere l'irrelevanza del

⁷ Valerio Onida esprime l'opinione che tra le misure da adottare nel campo della giustizia penale non debba mancare una generale revisione del regime e dei termini della prescrizione dei reati che, nell'attuale sistema comportano la vanificazione di risorse ed energie processuali e incentivano

fatto ai fini della non configurabilità del reato; g) la possibilità di considerare le eventuali condotte riparatorie come cause estintive del reato in casi lievi; h) la sospensione del processo a carico degli irreperibili, con relativa sospensione dei termini di prescrizione e con l'adozione di misure per la conservazione delle prove; i) l'inappellabilità delle sentenze di assoluzione per imputazioni molto lievi, tenendo conto dei rilievi formulati dalla Corte costituzionale all'atto della declaratoria di incostituzionalità della legge che rendeva inappellabili tutte le sentenze di assoluzione.

25.Sovraffollamento carcerario. Per contribuire al contenimento di un sovraffollamento carcerario ormai insostenibile, si propone: a) di trasformare in pene principali comminabili dal giudice di cognizione alcune delle attuali misure alternative dell'esecuzione, come l'affidamento in prova e la detenzione domiciliare; b) un ampio processo di depenalizzazione di condotte che possono essere meglio sanzionate in altra sede; c) l'introduzione su larga scala di pene alternative alla detenzione; d) una particolare attenzione va dedicata al tema del lavoro dei detenuti, che riduce drasticamente la recidiva, rende il carcere più vivibile, rispetta la dignità della persona detenuta; per questa ragione occorre una congrua assegnazione di risorse finanziarie.

26.Per la giustizia civile si propone: a) l'instaurazione effettiva di sistemi alternativi (non giudiziari) di risoluzione delle controversie, specie di minore entità, anche attraverso la previsione di forme obbligatorie di mediazione (non escluse dalla recente pronuncia della Corte costituzionale –sent. n. 272 del 2012 – che ha dichiarato illegittima una disposizione di decreto legislativo che disponeva in questo senso, ma solo per carenza di delega); questi sistemi dovrebbero essere accompagnati da effettivi incentivi per le parti e da adeguate garanzie di competenza, di imparzialità e di controllo degli organi della mediazione; b) il potenziamento delle strutture giudiziarie soprattutto per quanto attiene al personale amministrativo e paragiudiziario, sgravando i magistrati da compiti di giustizia “minore”; c) la istituzione del c.d. ufficio del processo; d) il potenziamento delle banche dati e della informatizzazione degli uffici; e) l'adozione in tutti gli uffici delle “buone pratiche” messe in atto da quelli più efficienti; f) la revisione in un quadro unitario dell'ordinamento, del reclutamento e della formazione dei giudici di pace e degli altri magistrati onorari, anche al fine di ampliarne le funzioni.

iniziative dilatorie. La revisione dovrebbe essere operata nel rispetto della funzione di garanzia per l'indagato propria dell'istituto, e dell'esigenza di apprestare meccanismi intesi ad assicurare la ragionevole durata dei processi.

27. **Ordinamento delle magistrature.** La responsabilità disciplinare dei magistrati oggi è amministrata dagli organi di governo interno, il CSM per la magistratura ordinaria e gli uffici di presidenza, in varia composizione, per la magistratura amministrativa e per quella contabile. Il Gruppo di lavoro rileva l'inopportunità - per istituzioni così influenti - del solo "giudizio disciplinare dei pari" e propone che il giudizio disciplinare per tutte le magistrature resti affidato in primo grado agli organi di governo interno e in secondo grado, senza ricorso a gradi ulteriori, ad una Corte, istituita con legge costituzionale. La Corte potrebbe essere composta per un terzo da magistrati eletti dalle varie magistrature (in numero uguale per ciascuna magistratura), per un terzo da eletti dal Parlamento in seduta comune (all'interno di categorie predeterminate) e per un terzo da persone scelte dal Presidente della Repubblica tra coloro che hanno titoli per accedere alla Corte Costituzionale.⁸

28. La dimensione moderna della indipendenza del magistrato si configura anche nei confronti dei mezzi di comunicazione, che costituiscono un potere rilevante nelle moderne società democratiche. Per la qualità di poteri discrezionali che esercita nei confronti della reputazione, della libertà e dei beni delle persone, il magistrato deve non solo essere ma anche apparire indipendente, non schierato con alcuna parte, pena la perdita della fiducia e delle reputazione, che costituiscono un patrimonio essenziale e indisponibile per tutte le magistrature. E' necessario rendere effettive le regole e i codici deontologici che vietano al magistrato un uso improprio e personalistico dei mezzi di comunicazione.

29. Al magistrato deve essere in ogni caso vietato di candidarsi nei luoghi ove ha esercitato le sue funzioni deve essere vietato di tornare ad esercitare le sue funzioni nei luoghi ove si è candidato o è stato eletto e deve essere vietato di assumere responsabilità di governo regionale o locale nei luoghi ove ha esercitato le sue funzioni.

⁸ Riserva di Gaetano Quagliariello. Si ritiene che la responsabilità dei magistrati debba essere non solo disciplinare ma anche di natura civile. E' perfettamente consapevole della peculiarità e della delicatezza della funzione giudiziaria, delle quali è necessario tener conto. Ma se da un lato tale peculiarità comporta che alla magistratura sia assicurata l'indipendenza e che sulle materie relative all'ordinamento giudiziario si legiferi con attenzione ed equilibrio, dall'altro l'attribuzione di poteri e prerogative che incidono sulla vita dei cittadini fino al punto di poterli privare della libertà impone che vi sia una corrispondenza tra livello di autonomia e livello di responsabilità. Considera necessaria una normativa sulla responsabilità civile dei magistrati che sia conforme al dettato costituzionale e che, in presenza di atti compiuti con dolo o colpa grave in violazione ai diritti, rimuova una situazione di eterogeneità che appare come un incomprensibile privilegio rispetto alla disciplina che riguarda altre figure professionali il cui operato incide su beni primari per le persone.

30. Si propone per tutte le magistrature di introdurre una normativa più stringente rispetto a quella attuale per ridimensionare sia il numero complessivo dei magistrati in fuori ruolo sia la durata massima del fuori luogo stesso. Si deve trattare di una integrazione del percorso professionale del magistrato ordinario, amministrativo o contabile, non di carriera parallela a quella giurisdizionale.

31. Il CSM non dispone di una struttura amministrativa propria. Al fine di assicurare ai consiglieri, togati e laici, del CSM un apporto professionale di alto livello, ma non condizionato da presupposti corporativi e correntizi, si propone - sulla falsariga di quanto già era stato stabilito dalla legge n. 74 del 1990, non attuata perché ritenuta implicitamente abrogata, che gli addetti agli uffici di supporto del CSM (ufficio studi e funzioni affidate a magistrati segretari, oggi affidata ai magistrati segretari) siano funzionari di alto livello e di accertata competenza, scelti per concorso.

32. Il CSM ha effettuato la copertura di posti vacanti negli uffici giudiziari con vistosi ritardi e con conseguente danno per la funzionalità della giustizia. Occorre individuare adeguate misure per prevenire queste inadempienze.

Capitolo Sesto

Regole per l'attività politica e per il suo finanziamento

Le questioni relative alla nuova domanda di etica pubblica si concentrano in particolare sui vantaggi impropri dei partiti, delle istituzioni politiche e di chi lavora negli uni e nelle altre. Alla base c'è la profonda insoddisfazione per i servizi resi ai cittadini dalla politica. Il problema dei costi delle attività politiche va perciò affrontato guardando alla domanda di forte cambiamento espressa dalla società nei confronti della politica,. Una seconda esigenza deriva dalla necessità, avvertita in termini sempre più pressanti dai cittadini, di contenere i costi di funzionamento del sistema politico e istituzionale. Tali costi sono ritenuti non più sostenibili nell'attuale fase di contrazione della spesa pubblica e di concentrazione della medesima sulle priorità ritenute essenziali per la comunità nazionale. Gli obiettivi sono essenzialmente i seguenti: a) sobrietà; b) piena giustificazione rispetto alle finalità perseguite; c) assoluta trasparenza; d) la revisione dei costi della politica come parte di un essenziale programma di revisione della spesa pubblica; e) "irrepreensibilità" delle istituzioni politiche e della P.A. anche dal punto di vista dei loro costi. A proposito di quest'ultimo obiettivo, il Parlamento ha approvato recentemente una importante legge anticorruzione. Ne sono state lamentate insufficienze, omissioni e oscurità normative. Nella discussione del Gruppo di lavoro è stata

sottolineata la necessità di potenziare le attività di prevenzione da parte delle pubbliche amministrazioni e le attività di controllo amministrativo interno ed esterno; è stata segnalata l'esigenza di introdurre la fattispecie del reato di autoriciclaggio, di rafforzare le norme sulle falsità in bilancio, di precisare la fattispecie dello scambio elettorale politico-mafioso. E' stata evidenziata altresì la necessità di monitorare l'efficacia in sede applicativa di figure di reato che risultano non sufficientemente tipizzate e, se del caso, apportare correttivi al fine di evitare ambiguità, distorsioni e sovrapposizioni in modo tale che non venga violato il principio di tassatività delle fattispecie penali e di astenersi da interventi legislativi in ambito penale che possano risultare poco chiari e privi del carattere di tassatività che informa il nostro ordinamento.⁹

14. Finanziamento dei partiti. La legge 96/2012 ha ridotto della metà l'ammontare delle risorse pubbliche destinate annualmente ai partiti, lasciando invariato il meccanismo dei rimborsi per il 70% e ancorando per il restante 30% l'erogazione dei contributi alla misura di 0,50 euro per ogni euro ricevuto dai partiti "a titolo di quote associative e di erogazioni liberali annuali da parte di persone fisiche o enti" (art.2). Misure altrettanto rilevanti sono state recentemente adottate da parte della Camera e del Senato nei confronti dei Gruppi parlamentari e dei singoli parlamentari. Il Gruppo di Lavoro sottolinea che il finanziamento pubblico delle attività politiche, in forma adeguata e con verificabilità delle singole spese, costituisce un fattore ineliminabile per la correttezza della competizione democratica e per evitare che le ricchezze private possano condizionare impropriamente l'attività politica. Nel finanziamento pubblico va distinto il finanziamento dei partiti dal rimborso delle spese elettorali che deve essere giustificato e documentato all'interno di rigorosi tetti di spesa. Per il finanziamento dei partiti, ferma la corrispondenza ai criteri indicati in precedenza (par. 6), occorre: a) distinguere una parte fissa, proporzionata al numero di voti del singolo partito e una parte commisurata ai contributi privati, che devono avere un tetto massimo; b) assicurare significativi sgravi fiscali per i contributi dei privati entro un determinato tetto massimo; c) assicurare (modello inglese) l'accesso gratuito, anche fuori della campagna elettorale agli spazi televisivi; d) consentire ai partiti e movimenti politici di usufruire gratuitamente di locali e di spazi pubblici per riunioni e per lo svolgimento dell'attività politica; e) agevolare i partiti che si impegnano nella formazione

⁹ Riserva di Luciano Violante. Occorre distinguere il lavoro di perfezionamento della correttezza tecnica delle norme, che è bene sia effettuato dopo la valutazione di una fase di "messa alla prova" della legge, dalle lacune vere e proprie relative a specifiche figure (falso in bilancio, auto riciclaggio, scambio politico mafioso) che invece andrebbero colmate con rapidità.

politica delle generazioni più giovani; f) confermare la linea per la quale il finanziamento per i gruppi parlamentari non deve diventare una forma di finanziamento dei partiti.

15. Uniformare le disposizioni sul controllo dei costi della politica. La legge 515/1993 affida a uno specifico collegio della Corte dei Conti il controllo sui finanziamenti ricevuti e sulle spese sostenute dai partiti e movimenti politici in campagna elettorale. La legge 96/2012 affida a una specifica commissione composta da cinque magistrati delle tre diverse giurisdizioni il controllo sui bilanci dei partiti e dei movimenti politici. Il decreto legge 174/2012 convertito con legge 213/2012 affida alle singole sezioni regionali della Corte dei Conti il controllo sui rendiconti dei Gruppi Consiliari presenti nei Consigli Regionali. Si propone, per evitare disparità di trattamento, di uniformare i soggetti deputati al controllo, che devono essere esterni e indipendenti, l'oggetto del controllo, i criteri del controllo.

16. Conflitto di interessi. La crisi dei partiti politici e la maggiore indipendenza della società dalla politica ha posto fine al monopolio dei partiti sulle cariche pubbliche. Personalità del mondo dell'impresa, della finanza e del credito entrano sempre più spesso nell'agone politico. Si pone perciò il problema di prevenire il conflitto tra interessi privati e interesse pubblico da parte di coloro che sono chiamati a perseguire quest'ultimo. Il Gruppo di lavoro sostiene la necessità di una legge sulla materia costruita non sulle aspirazioni dell'una o dell'altra forza politica, ma su proposte che non possano essere identificate come mosse da spirito di parte. L'Autorità Antitrust ha ripetutamente formulato valutazioni e proposte di aggiornamento della normativa vigente che qui si intendono richiamate. Esse possono costituire la base per impostare la riflessione che conduce alla riforma.

17. Lobbies. I gruppi di interesse particolare svolgono una legittima ma non sempre trasparente attività di pressione sulle decisioni politiche. Spesso si tratta di un'opera utile per portare a conoscenza dei decisori politici realtà frequentemente ignorate. Ma, come ha suggerito l'OCSE, è un'opera che ha bisogno di trasparenza per non diventare un mezzo per alterare la concorrenza o per condizionare indebitamente le decisioni. Il Gruppo di lavoro propone una disciplina che riprenda i modelli del Parlamento Europeo e quello degli Stati Uniti, fondata su tre caratteri fondamentali: a) si istituisce presso la Camera, il Senato e presso le Assemblee regionali l'albo dei portatori di interessi; b) costoro hanno diritto a essere ascoltati nella istruttoria legislativa relativa a provvedimenti che incidono su interessi da loro rappresentati; c) il decisore deve rendere esplicite nella relazione al provvedimento le ragioni della propria scelta e deve evitare ogni possibile situazione di potenziale o attuale conflitto di interessi.

18. Giunte per la Deontologia Parlamentare. Sempre per la tutela del rapporto di fiducia che deve intercorrere tra i cittadini e chi esercita funzioni pubbliche, il Gruppo di lavoro ritiene utile che si costituiscano presso la Camera e presso il Senato due distinti comitati etici. Occorrerebbe seguire il modello che opera da tempo nei parlamenti degli Stati Uniti e della Gran Bretagna e, più recentemente, della Francia. Si propone che questa Giunta sia costituita, tanto alla Camera quanto al Senato, da 4 persone che abbiano avuto in passato una significativa esperienza parlamentare. Le Giunte devono vigilare sugli eventuali conflitti di interessi dei parlamentari, sulla compatibilità delle attività e delle iniziative non parlamentari di deputati e senatori sulla trasparenza delle loro attività. Le Giunte svolgerebbero un'attività consultiva anche fornendo avvisi preventivi. La linea di fondo deve essere costituita dall'attuazione dell'indirizzo fissato nei valori della "disciplina" e dell' "onore" fissati nell'art. 54 della Costituzione.

APPENDICE

Le riforme specificamente proposte distinte secondo la fonte.

Riforme Costituzionali:

1. Referendum confermativo per tutte le leggi di revisione costituzionale, indipendentemente dal quorum.
2. Aumento del numero delle firme e riduzione del quorum per il referendum abrogativo.
3. Aumento del numero delle firme per le iniziative popolari (da sottoporre a specifico obbligo di deliberazione delle Camere).
4. Commissione redigente per la riforma di alcuni aspetti della Seconda Parte della Costituzione.
5. Revisione dell'art.66 per attribuire a un giudice indipendente e imparziale il giudizio sulle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità.
6. Trasformazione del Senato in Camera delle Regioni. Voto di fiducia solo alla Camera. Poteri del Presidente del Consiglio. Procedimento legislativo.
7. Riduzione del numero dei parlamentari.
8. Revisione dell' art. 117 della Costituzione.
9. Ricorso individuale per violazione dei diritti fondamentali.
10. Istituzione di una Corte disciplinare unica per le magistrature ordinaria, amministrativa e contabile.

Riforme dei Regolamenti Parlamentari

11. Procedura di votazione dei provvedimenti governativi d'urgenza a data fissa.
12. Sede redigente.
13. Divieto dei maxi emendamenti.
14. Omogeneità di disegni di legge, articoli ed emendamenti.
15. Deliberazione delle proposte di iniziativa popolare e di iniziativa dei consigli regionale entro tre mesi dal deposito.
16. Diritti dei gruppi di opposizione.
17. Comitato per la legislazione presso il Senato.
18. Pubblicità dei lavori delle Commissioni parlamentari.
19. Ampliamento dei soggetti udibili nelle commissioni ed intervento sulla procedura del parere sulle nomine del Governo.
20. Requisiti costituire i gruppi parlamentari.
21. Interrogazioni a risposta scritta.
22. Dematerializzazione degli atti parlamentari.
23. Adeguamento alla riforma dell'art. 81 Cost. sul pareggio di bilancio.
24. Istituzione presso Camera e Senato della Giunta per la Deontologia Parlamentare.

Riforme per Legge ordinaria:

25. Dibattito pubblico sui grandi interventi infrastrutturali.
26. Statuto dei partiti politici.
27. Riforma del sistema di finanziamento pubblico e privati dei partiti politici.
28. Legge elettorale.
29. Federalismo fiscale.
30. Misure per rendere più tempestiva ed efficace la giustizia penale.
31. Misure per rendere più tempestiva ed efficace la giustizia civile.
32. Misure per il contenimento del sovraffollamento carcerario.
33. Previsione dei reati di tortura e di trattamento inumano e degradante.
34. Limiti alla candidabilità dei magistrati.
35. Provvista degli uffici del CSM.
36. Regole deontologiche per i magistrati.
37. Ridimensionamento del numero dei magistrati fuori ruolo.
38. Conflitto di interessi.
39. Istituzione dell'albo dei portatori di interessi-

IPOTESI DI RIDUZIONE DEL NUMERO DELLE COMMISSIONI TESTO ART. 22 REG. VIGENTE	IPOTESI A 9 COMMISSIONI	IPOTESI A 10 COMMISSIONI
1. Le Commissioni permanenti hanno rispettivamente competenza sui seguenti oggetti: I - Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni; II - Giustizia; III - Affari esteri e comunitari; Senato: Affari esteri, emigrazione IV - Difesa; V - Bilancio, tesoro e programmazione; Senato: Bilancio VI - Finanze; Senato: Finanze e tesoro VII - Cultura, scienza e istruzione Senato: Istruzione pubblica, beni culturali; VIII - Ambiente, territorio e lavori pubblici; Senato: Lavori pubblici Comunicazioni IX - Trasporti, poste e telecomunicazioni; Senato: Agricoltura e produzione agroalimentare X - Attività produttive, commercio e turismo; XI - Lavoro pubblico e privato; Senato: Lavoro Previdenza sociale XII - Affari sociali; Senato: Igiene e sanità XIII - Agricoltura; Senato: Territorio, Ambiente, beni ambientali XIV - Politiche dell'Unione europea.	1. Le Commissioni permanenti hanno rispettivamente competenza sui seguenti oggetti: I - Affari costituzionali e interni, dello Stato e regionali; II – Giustizia; III - Affari internazionali e sicurezza dello Stato; IV – Bilancio, tesoro e finanze; V – Cultura, istruzione e telecomunicazioni; VI – Ambiente e tutela del territorio, infrastrutture e trasporti; VII – Attività economiche e produttive, innovazione e tecnologie; VIII – Politiche sociali, lavoro e pari opportunità; IX – Politiche dell’Unione europea.	1. Le Commissioni permanenti hanno rispettivamente competenza sui seguenti oggetti: I - Affari costituzionali, dello Stato e regionali; II – Giustizia; III - Affari internazionali; IV – Affari Interni e sicurezza dello Stato; V – Bilancio, Tesoro Finanze; VI – Cultura, istruzione e telecomunicazioni; VII – Ambiente e tutela del territorio, infrastrutture e trasporti; VIII – Attività economiche e produttive, innovazione e tecnologie; IX – Politiche sociali, lavoro e pari opportunità; X – Politiche dell’Unione europea.

Per l'UNIONE NAZIONALE DEGLI AVVOCATI AMMINISTRATIVISTI MANIFESTO DELLE IDEE

**** ** ***

Prologo

Gli avvocati amministrativisti italiani sono consapevoli che nell'attuale momento storico l'evoluzione degli ordinamenti, a tutti i livelli, conferma la specificità del diritto amministrativo e la validità del modello duale di tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi.

E' del resto del tutto evidente che alla crescente domanda di dotare il nostro paese di una moderna ed efficiente Pubblica amministrazione, anche al fine di attuare il diritto ad una buona amministrazione oggi codificato dall'art. 41 della Carta europea dei diritti di Nizza, non si possa rispondere né ipotizzando l'azzeramento degli apparati pubblici, né inondando la stessa amministrazione, i cittadini e le imprese, di nuove norme, senza occuparsi della concreta fattibilità e cioè dell'idoneità degli uffici chiamati ad applicarle.

Allo stesso modo alla crescente domanda di legalità e di decisioni pubbliche non deviate da corruzione e da favoritismi, non si può rispondere invocando l'abolizione del processo amministrativo.

In questa prospettiva è evidente che l'effettività del diritto fondamentale alla buona amministrazione presuppone la sua azionabilità attraverso un sistema di tutele adeguate ed effettive anche giustiziali per i cittadini; sicché appaiono ingiustificate ed anche pericolose le critiche ciclicamente indirizzate da esponenti politici di varia estrazione al sistema italiano di giustizia amministrativa per le sue pretese eccessive incisività ed invadenza rispetto alle scelte decisionali amministrative, dato che, semmai, il problema è esattamente quello opposto: di rendere ancor più effettiva e incisiva la giustizia amministrativa.

La modernizzazione dell'amministrazione pubblica e la ricerca di un giusto processo amministrativo sono quindi i due principali terreni di impegno dell'avvocatura amministrativistica, la quale trova nella recente riforma della professione un duplice fronte di riconoscimento.

Il primo rappresentato dai percorsi di attribuzione del titolo di specialista e di formazione permanente, i quali non possono prescindere dall'apporto fattivo e centrale di coloro che in questo settore operano fin dall'inizio della loro esperienza professionale.

Il secondo relativo all'eccessivo livello di regolazione (mediante regolamenti ed atti generali) della professione e delle correlate nuove competenze degli organi dell'organizzazione forense, che ripropone come centrale, nella fase di attuazione della riforma forense, il ruolo

degli amministratori che devono assicurare che, nell'esercizio dei poteri di governo della professione, la libertà degli avvocati non venga sacrificata oltre quanto strettamente necessario.

La nascita di un nuovo e più autorevole organismo associativo nazionale degli avvocati di diritto amministrativo persegue, infine, l'obiettivo di riavviare il percorso di riforma del processo amministrativo, che presenta ancora troppi fattori di inefficienza, a partire dall'eccessiva concentrazione di giudizi presso il TAR del Lazio e dalla sottoutilizzazione degli strumenti dell'informatizzazione. In particolare occorrerà garantire che l'apporto degli avvocati ai percorsi di riforma non sia né occasionale né marginale, dovendo corrispondere al ministero indispensabile che gli stessi svolgono nell'ambito del processo, con pari dignità rispetto a quello della magistratura e dando voce ai propri rappresentati che altro non sono che i cittadini, le imprese, le formazioni sociali e le stesse pubbliche amministrazioni. E dimostrando così, in modo chiaro, che gli interessi dell'avvocatura amministrativistica non sono quelli di una delle tante corporazioni ma coincidono essenzialmente con quelli della società civile e della stessa pubblica amministrazione.

** ** *

Gli scopi del nuovo organismo associativo nazionale

Per svolgere tale ruolo è quindi necessario che l'avvocatura amministrativistica esprima un organismo su base associativa che la rappresenti efficacemente.

D'altronde la recente legge n. 247/2012 di riforma dell'ordinamento della professione forense accentua per gli avvocati amministratori l'esigenza di poter disporre di un organismo di rappresentanza unitaria su base nazionale, capace di porsi quale interlocutore qualificato nei confronti dei diversi livelli istituzionali (Magistratura Amministrativa, Ministero della Giustizia, C.N.F., etc.).

In particolare la legge di riforma, disciplinando il riconoscimento dell'esercizio continuativo dell'attività professionale nei settori specializzati ai fini dell'attribuzione del titolo di specialista, rende imprescindibile l'apporto organizzato dei professionisti che in detti settori hanno sempre operato, apporto che deve estendersi anche alla attuazione del sistema di regolazione della professione.

Tale obiettivo può essere efficacemente perseguito mediante la federazione delle associazioni di categoria variamente denominate (Camere amministrative, Società o Associazioni di avvocati amministratori, etc.) operanti da tempo su base regionale o interprovinciale.

In questo contesto e per lodevole iniziativa di talune delle suddette associazioni, è stato dato impulso al progetto di fondazione di un organismo unitario nazionale su base federativa delle associazioni locali di categoria il quale pertanto è costituito, con modulo federativo dalle

associazioni esistenti sul territorio nazionale rappresentative degli avvocati amministrativisti, le quali, pur mantenendo ciascuna le proprie identità, storia ed operatività, costituiscono anche le sedi locali del neonato organismo unitario, il quale a sua volta:

- è organizzato e opera in applicazione del principio del pluralismo democratico, senza scopo di lucro;

- viene costituito per essere riconosciuto quale associazione specialistica maggiormente rappresentativa ai sensi della Legge n. 247/2012 ed iscritto all'elenco di cui al Regolamento CNF n. 1/2013;

- si prefigge i seguenti principali obiettivi:

- a) favorire il riconoscimento del ruolo attivo e stabile dell'avvocato amministrativista nel sistema di amministrazione del servizio di giustizia negli specifici rami di interesse e nei rapporti con i referenti istituzionali (Magistrature Amministrativa e Contabile, Presidenza del Consiglio, Ministero della Giustizia, CNF, etc.) sia per migliorare le modalità di erogazione del servizio giustizia sia, correlativamente, per migliorare le modalità di svolgimento dell'attività professionale;

- b) concorrere con riconoscimento di pari ruolo e dignità rispetto alla magistratura, al percorso di completamento del processo amministrativo e di ridisciplina del processo contabile, muovendosi in una prospettiva di armonizzazione con gli altri sistemi europei di giustizia amministrativa e contabile, nonché di verifica e monitoraggio della effettività delle tutele che non può, tra l'altro, prescindere da una revisione degli oneri per l'accesso alla giustizia amministrativa attualmente assolutamente eccessivi; e ciò anche promuovendo la costituzione di tavoli di confronto permanente fra le componenti interessate al miglioramento del servizio reso dalle singole Corti;

- c) esercitare le competenze proprie, nell'ambito della riforma dell'ordinamento professionale per l'attribuzione della qualifica di "specialista" in diritto amministrativo;

- d) curare, in via diretta o in collaborazione con le associazioni locali federate, e con i locali Consigli degli Ordini o loro espressioni (Fondazioni Forensi e simili), l'attività di formazione permanente specialistica, in modo tendenzialmente gratuito per gli iscritti alle varie associazioni stesse.

LEGGE 6 novembre 2012 n.190 (in Gazz. Uff., 13 novembre 2012, n. 265). - Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalita' nella pubblica amministrazione. (LEGGE ANTICORRUZIONE) (A)

(A) In riferimento alla presente legge vedi: [Circolare Presidenza del Consiglio dei Ministri \(vari Dipartimenti\) 25 gennaio 2013 n. 1.](#); [Nota Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca 18 aprile 2013 n. 6793](#); [Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica 14 febbraio 2014, n. 1.](#)

ARTICOLO 1

Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalita' nella pubblica amministrazione

1. In attuazione dell'articolo 6 della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dalla Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 e ratificata ai sensi della [legge 3 agosto 2009, n. 116](#), e degli articoli 20 e 21 della Convenzione penale sulla corruzione, fatta a Strasburgo il 27 gennaio 1999 e ratificata ai sensi della [legge 28 giugno 2012, n.110](#), la presente legge individua, in ambito nazionale, l'Autorita' nazionale anticorruzione e gli altri organi incaricati di svolgere, con modalita' tali da assicurare azione coordinata, attivita' di controllo, di prevenzione e di contrasto della corruzione e dell'illegalita' nella pubblica amministrazione.

2. La Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrita' delle amministrazioni pubbliche, di cui all'[articolo 13 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n.150](#), e successive modificazioni, di seguito denominata «Commissione», opera quale Autorita' nazionale anticorruzione, ai sensi del comma 1 del presente articolo. In particolare, la Commissione:

a) collabora con i paritetici organismi stranieri, con le organizzazioni regionali ed internazionali competenti;

b) approva il Piano nazionale anticorruzione predisposto dal Dipartimento della funzione pubblica, di cui al comma 4, lettera c);

c) analizza le cause e i fattori della corruzione e individua gli interventi che ne possono favorire la prevenzione e il contrasto;

d) esprime parere obbligatorio sugli atti di direttiva e di indirizzo, nonche' sulle circolari del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione in materia di conformita' di atti e comportamenti dei funzionari pubblici alla legge, ai codici di comportamento e ai contratti, collettivi e individuali, regolanti il rapporto di lavoro pubblico.

e) esprime pareri facoltativi in materia di autorizzazioni, di cui all'[articolo 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165](#), e successive modificazioni, allo svolgimento di incarichi

esterni da parte dei dirigenti amministrativi dello Stato e degli enti pubblici nazionali, con particolare riferimento all'applicazione del comma 16-ter, introdotto dal comma 42, lettera l), del presente articolo;

f) esercita la vigilanza e il controllo sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure adottate dalle pubbliche amministrazioni ai sensi dei commi 4 e 5 del presente articolo e sul rispetto delle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa previste dai commi da 15 a 36 del presente articolo e dalle altre disposizioni vigenti;

g) riferisce al Parlamento, presentando una relazione entro il 31 dicembre di ciascun anno, sull'attività di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione e sull'efficacia delle disposizioni vigenti in materia.

3. Per l'esercizio delle funzioni di cui al comma 2, lettera f), la Commissione esercita poteri ispettivi mediante richiesta di notizie, informazioni, atti e documenti alle pubbliche amministrazioni, e ordina l'adozione di atti o provvedimenti richiesti dai piani di cui ai commi 4 e 5 del presente articolo e dalle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa previste dai commi da 15 a 36 del presente articolo e dalle altre disposizioni vigenti, ovvero la rimozione di comportamenti o atti contrastanti con i piani e le regole sulla trasparenza citati. La Commissione e le amministrazioni interessate danno notizia, nei rispettivi siti web istituzionali, dei provvedimenti adottati ai sensi del presente comma e danno tempestiva comunicazione dell'avvenuta pubblicazione sui detti siti alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica.

4. Il Dipartimento della funzione pubblica, anche secondo linee di indirizzo adottate dal Comitato interministeriale istituito e disciplinato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri:

a) coordina l'attuazione delle strategie di prevenzione e contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione elaborate a livello nazionale e internazionale;

b) promuove e definisce norme e metodologie comuni per la prevenzione della corruzione, coerenti con gli indirizzi, i programmi e i progetti internazionali;

c) predispone il Piano nazionale anticorruzione, anche al fine di assicurare l'attuazione coordinata delle misure di cui alla lettera a);

d) definisce modelli standard delle informazioni e dei dati occorrenti per il conseguimento degli obiettivi previsti dalla presente legge, secondo modalità che consentano la loro gestione ed analisi informatizzata;

e) definisce criteri per assicurare la rotazione dei dirigenti nei settori particolarmente esposti alla corruzione e misure per evitare sovrapposizioni di funzioni e cumuli di incarichi nominativi in capo ai dirigenti pubblici, anche esterni.

omissis

82. Il provvedimento di revoca di cui all'articolo 100, comma 1, del testo unico di cui al [decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267](#), e' comunicato dal prefetto all'Autorita' nazionale anticorruzione, di cui al comma 1 del presente articolo, che si esprime entro trenta giorni. Decorso tale termine, la revoca diventa efficace, salvo che l'Autorita' rilevi che la stessa sia correlata alle attivita' svolte dal segretario in materia di prevenzione della corruzione.

Lettera dipendenti Renzi-Madia

Vogliamo fare sul serio.

L'Italia ha potenzialità incredibili. Se finalmente riusciamo a mettere in ordine le regole del gioco (dalla politica alla burocrazia, dal fisco alla giustizia) torniamo rapidamente fra i Paesi leader del mondo. Il tempo della globalizzazione ci lascia inquieti ma è in realtà una gigantesca opportunità per l'Italia e per il suo futuro. Non possiamo perdere questa occasione.

Vogliamo fare sul serio, dobbiamo fare sul serio.

Il Governo ha scelto di dare segnali concreti. **Questioni ferme da decenni si stanno finalmente dipanando.** Il superamento del bicameralismo perfetto, la semplificazione del Titolo V della Costituzione e i rapporti tra Stato e Regioni, l'abolizione degli enti inutili, la previsione del ballottaggio per assicurare un vincitore certo alle elezioni, l'investimento sull'edilizia scolastica e sul dissesto idrogeologico, il nuovo piano di spesa dei fondi europei, la restituzione di 80 euro netti mensili a chi guadagna poco, la vendita delle auto blu, i primi provvedimenti per il rilancio del lavoro, la riduzione dell'IRAP per le imprese. Sono tutti tasselli di un mosaico molto chiaro: **vogliamo ricostruire un'Italia più semplice e più giusta.** Dove ci siano meno politici e più occupazione giovanile, meno burocrazia e più trasparenza. In tutti i campi, in tutti i sensi.

Fare sul serio richiede dunque un **investimento straordinario sulla Pubblica Amministrazione.** Diverso dal passato, nel metodo e nel merito.

Nel metodo: non si fanno le riforme della Pubblica Amministrazione insultando i lavoratori pubblici. Che nel pubblico ci siano anche i fannulloni è fatto noto. Meno nota è la presenza di tantissime persone di qualità che fino ad oggi non sono mai state coinvolte nei processi di riforma. Persone orgogliose di servire la comunità e che fanno bene il proprio lavoro.

Compito di chi governa non è lamentarsi, ma cambiare le cose. Per questo noi, anziché cullarci nella facile denuncia, sfidiamo in positivo le lavoratrici e i lavoratori volenterosi. Siete protagonisti della riforma della Pubblica Amministrazione.

Nel merito: abbiamo maturato alcune idee concrete. Prima di portarle in Parlamento le offriamo per un mese alla discussione dei soggetti sociali protagonisti e di chiunque avrà suggerimenti, critiche, proposte e alternative. Abbiamo le idee e siamo pronti a intervenire. Ma non siamo arroganti e quindi ci confronteremo volentieri, dando certezza dei tempi.

Le nostre linee guida sono tre.

Il cambiamento comincia dalle persone. Abbiamo bisogno di innovazioni strutturali: programmazione strategica dei fabbisogni; ricambio generazionale, maggiore mobilità, mercato del lavoro della dirigenza, misurazione reale dei risultati, conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, asili nido nelle amministrazioni.

2.

Tagli agli sprechi e riorganizzazione dell'Amministrazione. Non possiamo più permetterci nuovi tagli orizzontali, senza avere chiari obiettivi di riorganizzazione. Ma dobbiamo cancellare i doppioni, abolendo enti che non servono più e che sono stati pensati più per dare una poltrona agli amici degli amici che per reali esigenze dei cittadini. O che sono semplicemente non più efficienti come nel passato.

3.

Gli Open Data come strumento di trasparenza. Semplificazione e digitalizzazione dei servizi. Possiamo utilizzare le nuove tecnologie per rendere pubblici e comprensibili i dati di spesa e di processo di tutte le amministrazioni centrali e territoriali, ma anche semplificare la vita del cittadini: mai più code per i certificati, mai più file per pagare una multa, mai più moduli diversi per le diverse amministrazioni.

Ciascuna di queste tre linee guida richiede provvedimenti concreti.

Ne indichiamo alcuni su cui **il Governo intende ascoltare la voce diretta dei protagonisti** a cominciare dai dipendenti pubblici e dai loro veri datori di lavoro: i cittadini.

Il cambiamento comincia dalle persone

1) abrogazione dell'istituto del trattenimento in servizio, sono oltre 10.000 posti in più per giovani nella p.a., a costo zero

2) modifica dell'istituto della mobilità volontaria e obbligatoria

3) introduzione dell'esonero dal servizio

4) agevolazione del part-time

5) applicazione rigorosa delle norme sui limiti ai compensi che un singolo può percepire dalla pubblica amministrazione, compreso il cumulo con il reddito da pensione

6) possibilità di affidare mansioni assimilabili quale alternativa opzionale per il lavoratore in esubero

7) semplificazione e maggiore flessibilità delle regole sul turn over fermo restando il vincolo sulle risorse per tutte le amministrazioni

8) riduzione del 50% del monte ore dei permessi sindacali nel pubblico impiego

9) introduzione del ruolo unico della dirigenza

10) abolizione delle fasce per la dirigenza, carriera basata su incarichi a termine

11) possibilità di licenziamento per il dirigente che rimane privo di incarico, oltre un termine
12) valutazione dei risultati fatta seriamente e retribuzione di risultato erogata anche in funzione dell'andamento dell'economia

13) abolizione della figura del segretario comunale

14) rendere più rigoroso il sistema di incompatibilità dei magistrati amministrativi

15) conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, asili nido nelle amministrazioni

Tagli agli sprechi e riorganizzazione dell'Amministrazione

16) riorganizzazione strategica della ricerca pubblica, aggregando gli oltre 20 enti che svolgono funzioni simili, per dare vita a centri di eccellenza

17) gestione associata dei servizi di supporto per le amministrazioni centrali e locali (ufficio per il personale, per la contabilità, per gli acquisti, ecc.)

18) riorganizzazione del sistema delle autorità indipendenti

19) soppressione della Commissione di vigilanza sui fondi pensione e attribuzione delle funzioni alla Banca d'Italia

20) centrale unica per gli acquisti per tutte le forze di polizia

21) abolizione del concerto e dei pareri tra ministeri, un solo rappresentante dello Stato nelle conferenze di servizi, con tempi certi

22) leggi auto-applicative; decreti attuativi, da emanare entro tempi certi, solo se strettamente necessari

23) controllo della Ragioneria generale dello Stato solo sui profili di spesa

24) divieto di sospendere il procedimento amministrativo e di chiedere pareri facoltativi salvo casi gravi, sanzioni per i funzionari che lo violano

25) censimento di tutti gli enti pubblici

26) una sola scuola nazionale dell'Amministrazione

27) accorpamento di Aci, Pra e Motorizzazione civile

28) riorganizzazione della presenza dello Stato sul territorio (es. ragionerie provinciali e sedi regionali Istat) e riduzione delle Prefetture a non più di 40 (nei capoluoghi di regione e nelle zone più strategiche per la criminalità organizzata)

29) eliminazione dell'obbligo di iscrizione alle camere di commercio

30) accorpamento delle sovrintendenze e gestione manageriale dei poli museali

31) razionalizzazione delle autorità portuali

32) modifica del codice degli appalti pubblici

33) inasprimento delle sanzioni, nelle controversie amministrative, a carico dei ricorrenti e degli avvocati per le liti temerarie

34) modifica alla disciplina della sospensione cautelare nel processo amministrativo, udienza di merito entro 30 giorni in caso di sospensione cautelare negli appalti pubblici, condanna automatica alle spese nel giudizio cautelare se il ricorso non è accolto

35) riforma delle funzioni e degli onorari dell'Avvocatura generale dello Stato

36) riduzione delle aziende municipalizzate

Gli Open Data come strumento di trasparenza. Semplificazione e digitalizzazione dei servizi

37) introduzione del Pin del cittadino: dobbiamo garantire a tutti l'accesso a qualsiasi servizio pubblico attraverso un'unica identità digitale

38) trasparenza nell'uso delle risorse pubbliche: il sistema Siope diventa "open data"

39) unificazione e standardizzazione della modulistica in materia di edilizia ed ambiente

40) concreta attuazione del sistema della fatturazione elettronica per tutte le amministrazioni

41) unificazione e interoperabilità delle banche dati (es. società partecipate)

42) dematerializzazione dei documenti amministrativi e loro pubblicazione in formato aperto

43) accelerazione della riforma fiscale e delle relative misure di semplificazione

44) obbligo di trasparenza da parte dei sindacati: ogni spesa online

Sarà per noi importante leggere le Vostre considerazioni, le Vostre proposte, i Vostri suggerimenti. Scriveteci all'indirizzo rivoluzione@governo.it

La consultazione sarà aperta dal 30 aprile al 30 maggio. Nei giorni successivi il Governo predisporrà le misure che saranno approvate dal Consiglio dei Ministri venerdì 13 giugno 2014.

Grazie di cuore e, naturalmente, buon lavoro.

Matteo Renzi

Marianna Madia

DECRETO LEGISLATIVO 2 luglio 2010 , n. 104

DECRETO LEGISLATIVO 2 luglio 2010 , n. 104 (in Suppl. ordinario n. 148 alla Gazz. Uff., 7 luglio, n. 156). - Attuazione dell'[articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69](#), recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo (CODICE DEL PROCESSO AMMINISTRATIVO).

ARTICOLO 14

Competenza funzionale inderogabile

1. Sono devolute funzionalmente alla competenza inderogabile del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma, le controversie indicate dall'articolo 135 e dalla legge.

2. Sono devolute funzionalmente alla competenza inderogabile del Tribunale amministrativo regionale della Lombardia, sede di Milano, le controversie relative ai poteri esercitati dall'Autorita' per l'energia elettrica e il gas.

3. La competenza e' funzionalmente inderogabile altresì per i giudizi di cui agli articoli [113](#) e [119](#), nonché per ogni altro giudizio per il quale la legge o il presente codice individuino il giudice competente con criteri diversi da quelli di cui all'articolo 13.

ARTICOLO 135

Competenza funzionale inderogabile del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma

1. Sono devolute alla competenza inderogabile del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma, salvo ulteriori previsioni di legge:

a) le controversie relative ai provvedimenti riguardanti i magistrati ordinari adottati ai sensi dell'[articolo 17, primo comma, della legge 24 marzo 1958, n. 195](#), nonché quelle relative ai provvedimenti riguardanti i magistrati amministrativi adottati dal Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa (1);

b) le controversie aventi ad oggetto i provvedimenti dell'Autorita' garante per la concorrenza ed il mercato e quelli dell'Autorita' per le garanzie nelle comunicazioni;

c) le controversie di cui all'[articolo 133, comma 1, lettera l\)](#), fatta eccezione per quelle di cui all'articolo 14, comma 2, nonché le controversie di cui all'[articolo 104, comma 2](#), del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al [decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385](#) (2);

d) le controversie contro i provvedimenti ministeriali di cui all'[articolo 133, comma 1, lettera m\)](#), nonché i giudizi riguardanti l'assegnazione di diritti d'uso delle frequenze, la gara e le altre procedure di cui ai commi da 8 al 13 dell'[articolo 1, della legge 13 dicembre 2010, n. 220](#),

incluse le procedure di cui all'[articolo 4 del decreto-legge 31 marzo 2011, n. 34](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 26 maggio 2011, n. 75](#) (3);

e) le controversie aventi ad oggetto le ordinanze e i provvedimenti commissariali adottati in tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'[articolo 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225](#) nonché gli atti, i provvedimenti e le ordinanze emanati ai sensi dell'articolo 5, commi 2 e 4 della medesima legge n. 225 del 1992 (4);

f) le controversie di cui all'[articolo 133, comma 1, lettera o](#)), limitatamente a quelle concernenti la produzione di energia elettrica da fonte nucleare, i rigassificatori, i gasdotti di importazione, le centrali termoelettriche di potenza termica superiore a 400 MW nonché quelle relative ad infrastrutture di trasporto ricomprese o da ricomprendere nella rete di trasmissione nazionale o rete nazionale di gasdotti, salvo quanto previsto dall'articolo 14, comma 2;

g) le controversie di cui all'[articolo 133, comma 1, lettera z](#));

h) le controversie relative all'esercizio dei poteri speciali inerenti alle attività di rilevanza strategica nei settori della difesa e della sicurezza nazionale e nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni (5);

i) le controversie aventi ad oggetto i provvedimenti di espulsione di cittadini extracomunitari per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato;

l) le controversie avverso i provvedimenti di allontanamento di cittadini comunitari per motivi di sicurezza dello Stato o per motivi di ordine pubblico di cui all'[articolo 20, comma 1, del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30](#), e successive modificazioni;

m) le controversie avverso i provvedimenti previsti dal [decreto legislativo 22 giugno 2007, n. 109](#);

n) le controversie disciplinate dal presente codice relative alle elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia;

o) le controversie relative al rapporto di lavoro del personale del DIS, dell'AISI e dell'AISE;

p) le controversie attribuite alla giurisdizione del giudice amministrativo derivanti dall'applicazione del Titolo II del Libro III del [decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159](#), relative all'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (6);

q) le controversie relative ai provvedimenti adottati ai sensi degli articoli 142 e 143 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al [decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267](#) (7);

q-bis) le controversie di cui all'articolo 133, comma 1, lettera z-bis) (8);

q-ter) le controversie di cui all'articolo 133, comma 1, lettera z-ter) (9);

q-quater) le controversie aventi ad oggetto i provvedimenti emessi dall'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato in materia di giochi pubblici con vincita in denaro e quelli emessi dall'Autorita' di polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro (10);

2. Restano esclusi dai casi di competenza inderogabile di cui al comma 1 le controversie sui rapporti di lavoro dei pubblici dipendenti, salvo quelle di cui alla lettera o) dello stesso comma 1.

Note

- (1) Lettera modificata dall'[articolo 1, comma 1, lettera nn\), numero 1\), del D.Lgs. 15 novembre 2011, n. 195](#).
- (2) La Corte Costituzionale, con sentenza 27 giugno 2012, n. 162 (in Gazz. Uff., 4 luglio, n. 27), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della presente lettera nella parte in cui attribuisce alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo con cognizione estesa al merito e alla competenza funzionale del TAR Lazio - sede di Roma, le controversie in materia di sanzioni irrogate dalla Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB). Successivamente, la Corte Costituzionale, con sentenza 15 aprile 2014, n. 94 (in Gazz.Uff., 23 aprile, n. 18), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della presente lettera, nella parte in cui attribuisce alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, con cognizione estesa al merito, e alla competenza funzionale del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio - sede di Roma le controversie in materia di sanzioni irrogate dalla Banca d'Italia.
- (3) Lettera modificata dall'[articolo 1, comma 1, lettera nn\), numero 2\), del D.Lgs. 15 novembre 2011, n. 195](#).
- (4) Lettera sostituita dall'[articolo 1, comma 1, lettera nn\), numero 3\), del D.Lgs. 15 novembre 2011, n. 195](#) e successivamente modificata dall'[articolo 1, comma 1, lettera u\), del D.Lgs. 14 settembre 2012, n. 160](#).
- (5) Lettera sostituita dall'[articolo 3, comma 8, del D.L. 15 marzo 2012, n. 21](#), convertito con modificazioni in [Legge 11 maggio 2012, n. 56](#).
- (6) Lettera sostituita dall'[articolo 1, comma 1, lettera nn\), numero 4\), del D.Lgs. 15 novembre 2011, n. 195](#).
- (7) Lettera modificata dall'[articolo 1, comma 1, lettera nn\), numero 5\), del D.Lgs. 15 novembre 2011, n. 195](#).
- (8) Lettera aggiunta dall'[articolo 1, comma 1, lettera nn\), numero 6\), del D.Lgs. 15 novembre 2011, n. 195](#).
- (9) Lettera aggiunta dall'[articolo 1, comma 1, lettera nn\), numero 6\), del D.Lgs. 15 novembre 2011, n. 195](#).
- (10) Lettera aggiunta dall'[articolo 10, comma 9-ter, del D. L. 2 marzo 2012 n. 16](#), convertito con modificazioni in [Legge 26 aprile 2012, n. 44](#). Successivamente, la Corte Costituzionale, con sentenza 13 giugno 2014, n. 174 (in Gazz.Uff., 18 giugno, n. 26), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della presente lettera, nella parte in cui prevede la devoluzione alla competenza inderogabile del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma, delle controversie aventi ad oggetto i provvedimenti emessi dall'autorità di polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro.

LEGGE 31 dicembre 2012, n. 247

LEGGE 31 dicembre 2012, n. 247 (in Gazz. Uff., 18 gennaio 2013, n. 15). - Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense. (RIFORMA PROFESSIONE FORENSE).

Titolo I DISPOSIZIONI GENERALI

ARTICOLO 1

Disciplina dell'ordinamento forense

1. La presente legge, nel rispetto dei principi costituzionali, della normativa comunitaria e dei trattati internazionali, disciplina la professione di avvocato.

2. L'ordinamento forense, stante la specificita' della funzione difensiva e in considerazione della primaria rilevanza giuridica e sociale dei diritti alla cui tutela essa e' preposta:

a) regola l'organizzazione e l'esercizio della professione di avvocato e, nell'interesse pubblico, assicura la idoneita' professionale degli iscritti onde garantire la tutela degli interessi individuali e collettivi sui quali essa incide;

b) garantisce l'indipendenza e l'autonomia degli avvocati, indispensabili condizioni dell'effettivita' della difesa e della tutela dei diritti;

c) tutela l'affidamento della collettivita' e della clientela, prescrivendo l'obbligo della correttezza dei comportamenti e la cura della qualita' ed efficacia della prestazione professionale;

d) favorisce l'ingresso alla professione di avvocato e l'accesso alla stessa, in particolare alle giovani generazioni, con criteri di valorizzazione del merito.

3. All'attuazione della presente legge si provvede mediante regolamenti adottati con decreto del Ministro della giustizia, ai sensi dell'[articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400](#), entro due anni dalla data della sua entrata in vigore, previo parere del Consiglio nazionale forense (CNF) e, per le sole materie di interesse di questa, della Cassa nazionale di previdenza e assistenza forense. Il CNF esprime i suddetti pareri entro novanta giorni dalla richiesta, sentiti i consigli dell'ordine territoriali e le associazioni forensi che siano costituite da almeno cinque anni e che siano state individuate come maggiormente rappresentative dal CNF.

Gli schemi dei regolamenti sono trasmessi alle Camere, ciascuno corredato di relazione tecnica, che evidenzia gli effetti delle disposizioni recate, e dei pareri di cui al primo periodo, ove gli stessi risultino essere stati tempestivamente comunicati, perche' su di essi sia espresso, nel termine di sessanta giorni dalla richiesta, il parere delle Commissioni parlamentari competenti.

4. Decorsi i termini per l'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari, i regolamenti possono essere comunque adottati.

5. Dall'attuazione dei regolamenti di cui al comma 3 non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

6. Entro quattro anni dalla data di entrata in vigore dell'ultimo dei regolamenti di cui al comma 3 possono essere adottate, con la medesima procedura di cui ai commi 3 e 4, le necessarie disposizioni integrative e correttive.

ARTICOLO N.2

Disciplina della professione di avvocato

1. L'avvocato e' un libero professionista che, in liberta', autonomia e indipendenza, svolge le attività' di cui ai commi 5

e 6.

2. L'avvocato ha la funzione di garantire al cittadino l'effettività' della tutela dei diritti.

3. L'iscrizione ad un albo circondariale e' condizione per l'esercizio della professione di avvocato. Possono essere iscritti coloro che, in possesso del diploma di laurea in giurisprudenza conseguito a seguito di corso universitario di durata non inferiore a quattro anni, hanno superato l'esame di Stato di cui all'[articolo 46](#), ovvero l'esame di abilitazione all'esercizio della professione di avvocato prima della data di entrata in vigore della presente legge.

Possono essere altresì iscritti:

a) coloro che hanno svolto le funzioni di magistrato ordinario, di magistrato militare, di magistrato amministrativo o contabile, o di avvocato dello Stato, e che abbiano cessato le dette funzioni senza essere incorsi nel provvedimento disciplinare della censura o in provvedimenti disciplinari più' gravi. L'iscritto, nei successivi due anni, non può' esercitare la professione nei circondari nei quali ha svolto le proprie funzioni negli ultimi quattro anni antecedenti alla cessazione;

b) i professori universitari di ruolo, dopo cinque anni di insegnamento di materie giuridiche. L'avvocato può' esercitare l'attività' di difesa davanti a tutti gli organi giurisdizionali della Repubblica. Per esercitarla davanti alle giurisdizioni superiori deve essere iscritto all'albo speciale regolato dall'[articolo 22](#). Restano iscritti agli albi circondariali coloro che, senza aver sostenuto l'esame di Stato, risultino iscritti alla data di entrata in vigore della presente legge.

4. L'avvocato, nell'esercizio della sua attività', e' soggetto alla legge e alle regole deontologiche.

5. Sono attività' esclusive dell'avvocato, fatti salvi i casi espressamente previsti dalla legge, l'assistenza, la rappresentanza e la difesa nei giudizi davanti a tutti gli organi giurisdizionali e nelle procedure arbitrali rituali.

6. Fuori dei casi in cui ricorrono competenze espressamente individuate relative a specifici settori del diritto e che sono previste dalla legge per gli esercenti altre professioni regolamentate, l'attività professionale di consulenza legale e di assistenza legale stragiudiziale, ove connessa all'attività giurisdizionale, se svolta in modo continuativo, sistematico e organizzato, è di competenza degli avvocati. È comunque consentita l'instaurazione di rapporti di lavoro subordinato ovvero la stipulazione di contratti di prestazione di opera continuativa e coordinata, aventi ad oggetto la consulenza e l'assistenza legale stragiudiziale, nell'esclusivo interesse del datore di lavoro o del soggetto in favore del quale l'opera viene prestata. Se il destinatario delle predette attività è costituito in forma di società, tali attività possono essere altresì svolte in favore dell'eventuale società controllante, controllata o collegata, ai sensi dell'[articolo 2359 del codice civile](#). Se il destinatario è un'associazione o un ente esponenziale nelle diverse articolazioni, purché portatore di un interesse di rilievo sociale e riferibile ad un gruppo non occasionale, tali attività possono essere svolte esclusivamente nell'ambito delle rispettive competenze istituzionali e limitatamente all'interesse dei propri associati ed iscritti.

7. L'uso del titolo di avvocato spetta esclusivamente a coloro che siano o siano stati iscritti ad un albo circondariale, nonché agli avvocati dello Stato.

8. L'uso del titolo è vietato a chi sia stato radiato.

ARTICOLO 9

Specializzazioni

1. È riconosciuta agli avvocati la possibilità di ottenere e indicare il titolo di specialista secondo modalità che sono stabilite, nel rispetto delle previsioni del presente articolo, con regolamento adottato dal Ministro della giustizia previo parere del CNF, ai sensi dell'articolo 1.

2. Il titolo di specialista si può conseguire all'esito positivo di percorsi formativi almeno biennali o per comprovata esperienza nel settore di specializzazione.

3. I percorsi formativi, le cui modalità di svolgimento sono stabilite dal regolamento di cui al comma 1, sono organizzati presso le facoltà di giurisprudenza, con le quali il CNF e i consigli degli ordini territoriali possono stipulare convenzioni per corsi di alta formazione per il conseguimento del titolo di specialista.

All'attuazione del presente comma le università provvedono nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

4. Il conseguimento del titolo di specialista per comprovata esperienza professionale maturata nel settore oggetto di specializzazione è riservato agli avvocati che abbiano maturato un'anzianità di iscrizione all'albo degli avvocati, ininterrottamente e senza sospensioni, di

almeno otto anni e che dimostrino di avere esercitato in modo assiduo, prevalente e continuativo attivita' professionale in uno dei settori di specializzazione negli ultimi cinque anni.

5. L'attribuzione del titolo di specialista sulla base della valutazione della partecipazione ai corsi relativi ai percorsi formativi nonche' dei titoli ai fini della valutazione della comprovata esperienza professionale spetta in via esclusiva al CNF.

Il regolamento di cui al comma 1 stabilisce i parametri e i criteri sulla base dei quali valutare l'esercizio assiduo, prevalente e continuativo di attivita' professionale in uno dei settori di specializzazione.

6. Il titolo di specialista puo' essere revocato esclusivamente dal CNF nei casi previsti dal regolamento di cui al comma 1.

7. Il conseguimento del titolo di specialista non comporta riserva di attivita' professionale.

8. Gli avvocati docenti universitari di ruolo in materie giuridiche e coloro che, alla data di entrata in vigore della presente legge, abbiano conseguito titoli specialistici universitari possono indicare il relativo titolo con le opportune specificazioni.

**BOZZA DI REGOLAMENTO SULLE SPECIALIZZAZIONI EX ART. 9 DELLA
LEGGE 31 DICEMBRE 2012,N.247
RECANTE NUOVA DISCIPLINA DELL'ORDINAMENTO DELLA
PROFESSIONE FORENSE**

Roma,28 gennaio 2014

(aggiornato al 6 novembre 2014)

Estratto

2. I percorsi formativi di cui all'art. 7 dello schema di regolamento.

La disposizione per come elaborata pone una serie di problematiche.

L'art. 9 della legge 247/2012 al comma 2 stabilisce che “i percorsi formativi sono organizzati presso le facoltà di giurisprudenza, con le quali il CNF e i consigli degli ordini territoriali possono stipulare convenzioni per corsi di alta formazione per il conseguimento del titolo di specialista”.

La previsione *de qua* è stata fortemente criticata dalla totalità delle componenti dell'Avvocatura consultate segnalando l'eccessivo ruolo conferito ai predetti enti con un conseguente snaturamento del ruolo della componente ordinistica ed associazionistica in quanto l'affidamento dell'organizzazione dei corsi alle università potrebbe portare alla realizzazione di corsi che privilegino il sapere scientifico di tipo accademico a discapito di una formazione specializzata

eminentemente pratica.

Il Consiglio, pur condividendo la critica, ritiene non eludibile il ruolo delle Università nella organizzazione dei corsi e propone, quindi, di sostituire al comma 1 dell'art. 7 dello schema di regolamento “dalle” con “presso”.

- Altre osservazione che questo Consiglio ritiene meritevoli di accoglimento e fare proprie sono quelle pervenute dalle associazioni forensi specialistiche maggiormente rappresentative.

Nello specifico viene richiesto una maggiore valorizzazione del ruolo delle associazioni di cui all'art. 35, comma 1, lettera s), della legge 31 dicembre 2012, n. 247 con riferimento all'organizzazione dei corsi di cui all'art. 7 dello schema di regolamento ministeriale.

Si propone, pertanto, la riformulazione dell'art. 7 come di seguito indicata.

Art. 7

Percorsi formativi

1. I percorsi formativi consistono in corsi di specializzazione organizzati presso le Facoltà, i Dipartimenti o gli Ambiti di giurisprudenza delle Università legalmente riconosciute e inserite nell'apposito elenco del Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca.

2. Ai fini della organizzazione dei corsi, il Consiglio nazionale forense anche d'intesa con i consigli dell'ordine degli avvocati e/o le associazioni specialistiche stipula con gli enti e le articolazioni di cui al comma 1 apposite convenzioni per assicurare il conseguimento di una formazione specialistica orientata all'esercizio della professione nell'area di specializzazione.

3. I consigli dell'ordine e il Consiglio nazionale forense stipulano le predette convenzioni, d'intesa con le associazioni specialistiche maggiormente rappresentative di cui all'art.35, comma 1, lettera s), della legge 31 dicembre 2012, n. 247.

4. Le convenzioni di cui al comma 2 prevedono l'istituzione di un comitato scientifico composto da sei membri di cui tre nominati dall'ente o dall'articolazione di cui al comma 1, uno dei quali con funzioni di coordinatore e 3 nominati dal Consiglio nazionale forense sentiti i consigli dell'ordine degli avvocati e le associazioni specialistiche coinvolti.

5. Le convenzioni di cui al comma 3 prevedono l'istituzione di un comitato scientifico composto da sei membri di cui tre nominati dall'ente o dall'articolazione di cui al comma 1, uno dei quali con funzioni di coordinatore, 2 dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati ed uno dall'associazione specialistica maggiormente rappresentativa di cui all'art. 35, comma 1, lettera s), della legge 31 dicembre 2012, n. 247.

6. Il comitato scientifico delibera a maggioranza dei componenti e, in caso di parità, prevale il voto del coordinatore.

7. Le convenzioni di cui al comma 2 prevedono, altresì, l'istituzione di un comitato di gestione composto da cinque membri di cui tre nominati dal CNF, dei quali uno con funzioni di direttore e coordinatore, uno nominato dall'associazione specialistica maggiormente rappresentativa di cui all'art. 35, comma 1, lettera s), della legge 31 dicembre 2012, n. 247 ed uno nominato dall'ente o articolazione di cui al comma 1.

8. Le convenzioni di cui al comma 3 prevedono, altresì, l'istituzione di un comitato di gestione composto da cinque membri di cui due nominati dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati, dei quali uno con funzioni di direttore e coordinatore, due nominati dall'associazione specialistica maggiormente rappresentativa di cui all'art. 35, comma 1,

lettera s), della legge 31 dicembre 2012, n. 247 ed uno nominato dall'ente o articolazione di cui al comma 1.

9. Il comitato scientifico individua il programma dettagliato del corso di formazione specialistica con l'indicazione, da proporre al comitato di gestione, delle materie, delle ore destinate a ciascuna di esse, degli argomenti da trattare e dei docenti.

10. I docenti devono essere individuati esclusivamente tra i professori universitari di ruolo, avvocati di comprovata esperienza professionale abilitati al patrocinio avanti le giurisdizioni superiori, magistrati che abbiano conseguito almeno la terza valutazione e, per particolari esigenze e per le sole materie non giuridiche, il cui carico non potrà

superare un quinto del totale, esperti di comprovata esperienza professionale almeno decennale nella specifica area di interesse; il comitato scientifico delibera a maggioranza dei componenti sulla proposta e in caso di parità prevale il voto del coordinatore.

11. Il comitato di gestione, approva il programma, nomina i docenti tenuto conto delle proposte del comitato scientifico, cura l'organizzazione esecutiva dei corsi, e assume tutte le determinazioni necessarie per il loro corretto svolgimento.

12. Le convenzioni di cui ai commi 2 e 3 possono prevedere che le lezioni in cui si articolano i corsi avvengano a distanza con modalità telematiche. In tal caso il comitato di gestione garantisce la presenza nella sede esterna di un *tutor*, anche per il rilevamento delle presenze, e di un sistema audio che consente ai discenti di interloquire. Il costo di

iscrizione per la frequenza a distanza deve essere uguale a quello sostenuto dai partecipanti nella sede del corso.

13. Il comitato di gestione determina la quota di iscrizione al corso in modo da garantire esclusivamente la copertura delle spese di gestione, funzionamento e docenza compresi quelli connessi ad attività di organizzazione e supporto della struttura universitaria.

14. L'organizzazione dei corsi deve aver luogo in conformità ai seguenti criteri:

- (a) durata almeno biennale e didattica non inferiore a 250 ore;
- (b) composizione mista ed adeguata qualificazione del corpo docente;
- (c) didattica frontale non inferiore a 100 ore;
- (d) obbligo di frequenza nella misura minima dell'80 % della durata del corso;
- (e) previsione di una prova orale al termine del primo anno di corso il cui mancato superamento preclude l'ammissione al secondo anno di corso;
- (f) previsione di una prova scritta consistente nella redazione di un atto o parere e una orale al termine del corso volta ad accertare l'adeguato livello di preparazione del candidato.

15-. Le prove di cui al comma 14, lett. e) ed f), sono valutate da una commissione nominata dal comitato di gestione sentito il comitato scientifico e costituita per almeno due terzi da componenti che, sebbene rientranti nelle categorie di cui al comma 10, non devono appartenere al corpo docente del corso.

3. La comprovata esperienza.

Nella totalità delle osservazioni pervenute viene segnalato l'elevato numero di incarichi professionali fiduciari pari almeno a cinquanta, rilevanti per quantità e qualità, quale ulteriore

requisito, unitamente all'anzianità di iscrizione all'albo ininterrotta e senza sospensioni di almeno otto anni, per il conseguimento del titolo per comprovata esperienza.

Orbene, questo Consiglio ritiene che la previsione *de qua* sia da eliminare stante non solo l'elevato numero di incarichi professionali fiduciari richiesti ma anche in ragione della diversità degli incarichi che vengono conferiti ad un avvocato nei diversi rami in cui si riparte la giurisdizione.

Lettera al direttore

Milano, 18 marzo 2014

Gentile Direttore, concordo con il titolo dell'articolo di Angelo Panebianco sul Corriere della Sera di ieri: non si vive di belle parole. Sono meno d'accordo sull'utilizzo che lui fa del termine "infrastruttura amministrativa", con il quale accomuna la pubblica amministrazione e gli organi della giustizia amministrativa. Entrambi a suo dire impegnati a smontare le riforme confezionate dal governo e dal parlamento. Da qui l'incitamento, implicito, ad avviare una politica di riforme che colpisca anche i Tar. Balza agli occhi il semplicismo di un'analisi che non distingue il medico dalla malattia. Se il nostro paese soffre per l'inefficienza complessiva della macchina dello Stato, il minimo che si può chiedere ai meccanici è che siano in grado di distinguere il carburatore dalla ruota di scorta. Abbiamo una forte domanda di giustizia amministrativa perché abbiamo una pubblica amministrazione che troppo spesso vessa i cittadini e lede i loro diritti. Togliere il giudice che è specializzato e quindi maggiormente preparato a risolvere questo tipo di controversie sarebbe una cura peggiore del male. Del resto essendo improponibile che nessun giudice si occupi di annullare gli atti amministrativi illegittimi se la riforma andasse nel senso di spostare la competenza dei Tar e del Consiglio di Stato alla giurisdizione civile, si correrebbe il rischio di peggiorare ulteriormente la situazione, stante che oggi un processo civile è mediamente molto più lungo di quello amministrativo. Dati alla mano il numero dei giudizi definiti davanti ai Tar e ai giudici di Palazzo Spada nel corso del 2013 sono il doppio dei nuovi ricorsi (111.592 contro 64.483) e questo significa che, grazie anche alle norme del nuovo codice del processo amministrativo varato nel 2010, l'arretrato verrà presto assorbito. E già oggi per le materie più importanti e delicate (appalti e non solo) è abbastanza frequente avere la sentenza di merito nel giro di due anni, nel rispetto quindi del principio della ragionevole durata del processo. Da ultimo va ricordato che giudici amministrativi esistono in tutti i principali paesi europei ed anche in numero ben maggiore (2500 in Germania e 1200 in Francia, rispetto ai 460 italiani), il che comprova che non è certamente in questo settore del nostro sistema giudiziario che si annidano i nemici del progresso.

Umberto Fantigrossi

Presidente dell'Unione nazionale avvocati amministrativisti

Intervista per Italia Oggi

Presidente, quale, a suo avviso, la ricetta per riformare la giustizia amministrativa e renderla più efficiente?

Premesso che i TAR e il Consiglio di Stato sono complessivamente il settore della magistratura che offre il miglior servizio, anche per effetto del nuovo codice del processo amministrativo varato nel 2010, occorrono certamente importanti interventi per aggredire l'arretrato. Il punto più importante è quello degli organici, poiché il tasso di scopertura a fine anno sarà del 25% e quindi vanno completate al più presto le procedure concorsuali e gli altri canali di accesso previsti per far entrare in attività nuovi giudici. Occorre poi porsi il problema dell'utilizzo ottimale dei magistrati in servizio, rendendo molto più rigida la disciplina delle incompatibilità: basta con i giudici consulenti, docenti, arbitri, ecc. ecc. Occorre poi che venga affrontato il tema della produttività, perché con l'attuale disciplina, posta con una pessima delibera del Consiglio di Presidenza, un magistrato che superi le soglie massime di decisioni per udienza rischia di subire un procedimento disciplinare, spegnendo di fatto l'entusiasmo e la disponibilità dei più giovani e dei migliori.

In che modo pensate di sensibilizzare la politica in questo senso e come giudicate, fino a oggi, l'operato dell'attuale Governo in materia?

A parte una serie di annunci bellicosi, le norme introdotte per iniziativa dell'attuale Governo hanno riguardato il taglio delle 3 sezioni dei TAR distaccate a Parma, Latina e Pescara ed alcuni limitati interventi sul processo, come quello in tema di penalizzazione degli scritti difensivi eccessivamente prolissi. La prima misura è chiaramente demagogica ed accentua un fenomeno negativo che è quello della centralizzazione del servizio, che invece deve essere reso maggiormente accessibile sia sul piano territoriale sia su quello dei costi. La seconda, come è stato provato dal rilievo statistico che UNA ha richiesto al Presidente del Consiglio di Stato e che è stato prontamente fornito, riguarda una casistica assolutamente marginale e che poteva e può essere meglio affrontata sul piano della formazione e facendo buon uso degli istituti che già esistono.

Cosa pensa della digitalizzazione del processo amministrativo che prenderà il via il 1° luglio 2015? Quale lo stato dell'arte, a oggi?

L'avvocatura è pronta da tempo al passaggio al digitale e ha mal digerito la recente proroga, la cui vera ragione è nel ritardo nella dotazione per tutti i giudici amministrativi della firma digitale e nell'illusione che si possa completamente informatizzare l'intero sistema senza ulteriori investimenti. In questo campo è ovvio che avanzamenti a costo zero non esistono. La nostra vera preoccupazione è comunque quella che non vengano ben regolate le delicate

questioni legate alle possibili ed a volte inevitabili cadute del sistema informativo nella ricezione degli atti, situazioni che non devono assolutamente dare luogo a decadenze a danno degli utenti.

Quali i prossimi obiettivi dell'Unione nazionale?

Ritengo che tre siano per UNA i fronti d'azione principali. Sul piano istituzionale dobbiamo fortemente operare per ottenere che Parlamento e Governo percepiscano le potenzialità della giustizia amministrativa per ottenere risultati apprezzabili nella lotta alla corruzione e ai malfunzionamenti della pubblica amministrazione: Tar e Consiglio di Stato su questi fronti non sono il problema ma, al contrario, la principale soluzione. Sul piano del processo occorre ottenere la democratizzazione della “*governance*” del sistema. La giurisdizione è dal punto di vista organizzativo una pubblica amministrazione e quindi trasparenza e partecipazione devono essere garantite anche in questo mondo che deve uscire dalla vecchia impostazione assolutista e scoprire la modernità. Infine anche l'avvocatura specializzata è chiamata ad essere all'altezza dei riconoscimenti ottenuti, da parte del legislatore in primo luogo, progettando e mettendo in campo i percorsi formativi dedicati ai tanti giovani avvocati che amano la materia e sono pronti a fornire le nuove leve del settore, con competenza e professionalità.

Lettera aperta a Matteo Renzi

Roma, 19 febbraio 2014

Caro Matteo, scusa il tono confidenziale che mi permetto di usare solo perché è lo stesso che hai utilizzato per rivolgerti a tutti gli italiani con il tuo documento programmatico dell'8 gennaio scorso. C'è un importante capitolo, in quel testo, dedicato alla semplificazione amministrativa, sul quale gli avvocati amministrativisti italiani, che mi hanno proprio oggi investito del compito di rappresentarli, vogliono darti un contributo di idee. Dirò subito che lo spirito che ci muove non è quello della corporazione né quello della conservazione. Non siamo solo operatori pratici ma giuristi consapevoli del valore sociale del nostro lavoro e del campo in cui operiamo, quello dell'amministrazione pubblica, quotidianamente a fianco sia dei buoni amministratori sia dei cittadini e delle imprese che si scontrano troppo spesso con ritardi e con abusi. Proprio per questo ti diciamo che se l'obiettivo è quello di realizzare il diritto di tutti alla buona amministrazione, in modo che le risorse pubbliche e le decisioni collettive rispondano ai canoni costituzionali della legalità e dell'efficienza, quella della rottamazione dei giudici amministrativi e della sospensiva che da loro può essere concessa, non è la strada giusta. Senza un giudice che possa intervenire in tempi rapidi, illegalità e corruzione avanzerebbero ancora di più e soprattutto non potrebbe più essere garantito il precetto aureo del diritto amministrativo, che impone di conseguire il pubblico interesse con il minor sacrificio possibile della libertà e degli interessi dei singoli cittadini. Quindi ti diciamo di non buttare il bimbo con l'acqua sporca, e di mettere senz'altro nel tuo ambizioso programma misure di riforma e di potenziamento della giustizia amministrativa, che così com'è non piace neppure a noi avvocati. I punti di intervento dovranno riguardare, a nostro avviso, in primo luogo l'accessibilità alla tutela, perché non possiamo consentire di garantirla solo a chi può permettersela e poi l'eliminazione di tutti quei colli di bottiglia che generano tempi di risoluzione delle controversie inaccettabili. Se vorrai siamo a tua disposizione, perché anche noi pensiamo che questo paese o cambia questa volta o non cambia più.

Un caro saluto.

Umberto Fantigrossi

**Lettera a Avv. Antonella Manzione, Capo del Dipartimento Affari Giuridici e
Legislativi - Presidenza del Consiglio dei Ministri**

Lettera a

Avv. Antonella Manzione

Capo del Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Roma, 1° aprile 2015

Gentile Avvocato,

sottopongo alla Sua attenzione la mozione approvata nei giorni scorsi dall'Assemblea delle Camere distrettuali e delle Società regionali degli Avvocati amministrativisti relativamente al tema della soppressione delle Sezioni TAR di Latina, Parma e Pescara.

Come potrà constatare, i diretti conoscitori della macchina della Giustizia amministrativa sono assolutamente convinti che si tratti di una misura controproducente, perché si intaseranno le sedi di Roma, Bologna e dell'Aquila, con aggravii pesanti sia in termini di costi sia per i tempi dei processi.

A questa squadra di Governo, in tutte le sue componenti, non mancano le doti di intelligenza e di coraggio, che a volte si dimostrano proprio cambiando idea. Io ci spero.

Cordiali saluti.

Umberto Fantigrossi

DECRETO LEGGE 27 giugno 2015 n. 83

Art. 20

Misure urgenti per la funzionalità del processo amministrativo

1. Al decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) all' articolo 18, i commi 1, 1-bis e 2 sono abrogati;
- b) all'articolo 38, comma 1-bis , le parole: "1° luglio 2015" sono sostituite dalle seguenti: "1° gennaio 2016".

UNA - Comunicato alla Stampa

Salve tutte le Sezioni Tar e processo digitale con sperimentazione

Il decreto legge varato ieri dal Governo reca anche alcune misure relative alla giustizia amministrativa. In particolare è stata abrogata la prevista soppressione delle tre sezioni dei tribunali amministrativi regionali non corrispondenti a sedi di Corte d'appello come in un primo tempo previsto dal decreto n. 90 dello scorso anno. Sono state mantenute quindi le tre sezioni di Latina, Pescara e Parma come era stato sollecitato dall'avvocatura e dagli enti locali interessati. Il nuovo decreto prevede anche un periodo di sperimentazione del processo amministrativo digitale, prendendo atto che al primo luglio di quest'anno non sarebbero state completate tutte le procedure tecniche di passaggio al telematico ed evitando così il rischio di malfunzionamenti. "Plaudiamo alle misure varate ieri dal Governo in materia di processo amministrativo" - ha dichiarato l'avv. Umberto Fantigrossi, presidente dell'Unione Nazionale Avvocati Amministrativisti - "perché ha voluto mantenere un livello adeguato di decentramento e di efficienza di un servizio essenziale per la legalità, a tutela del cittadino e della buona amministrazione". "Ringraziamo anche la struttura tecnica della Presidenza del Consiglio che ha operato con competenza e sensibilità non comuni".

Roma, 24 Giugno 2015

Il volume raccoglie gli interventi dell'Autore negli ultimi due anni a proposito della giustizia amministrativa, immediatamente prima e dopo la fondazione dell'Unione nazionale degli avvocati amministrativisti, di cui è Presidente.

Si è trattato di un periodo in cui nel dibattito politico ed istituzionale pareva prevalere l'idea che il sistema dei Tribunali amministrativi regionali e del Consiglio di Stato andasse superato o ridimensionato apparendo solo un retaggio del passato ed un ostacolo per lo sviluppo. L'azione degli avvocati amministrativisti è stata preziosa per avviare invece un diverso percorso di riforma e di adeguamento degli istituti del processo amministrativo, consentendo di cogliere i suoi caratteri di adeguatezza al canone della crescente specializzazione di giudici ed avvocati.

Gli interventi riportati toccano anche alcuni temi della riforma della pubblica amministrazione, mettendo in luce sia gli stretti legami tra l'obiettivo dell'efficienza e quello della garanzia della tutela dei diritti dei cittadini e delle imprese, sia l'esigenza che l'opera di semplificazione sia avviata in primo luogo a livello di legislazione, perché la prima patologia che genera tutte le altre è quella della sovrabbondanza e cattiva qualità delle leggi.

Oltre alla parte dedicata ai singoli articoli o discorsi vi è una seconda parte in cui vengono riportati i testi legislativi ed i documenti citati, in modo di facilitarne la consultazione anche in ambito didattico.

Umberto Fantigrossi

Avvocato cassazionista, opera nel campo del diritto amministrativo, con particolare esperienza nei settori urbanistico ed ambientale, della sanità, dei pubblici servizi, dell'informazione nel settore pubblico. Dottore di ricerca in diritto amministrativo e professore a contratto di Informatica giuridica presso la Facoltà di giurisprudenza dell'Università Carlo Cattaneo di Castellanza (VA), dove ha insegnato dal 1997 ad oggi Diritto pubblico dell'economia, Diritto dell'ambiente e Diritto amministrativo. Dal febbraio 2014 presidente di UNA-Unione nazionale avvocati amministrativisti. Giornalista pubblicista, collabora con il quotidiano Il Sole 24 Ore.