

Disegno di legge C. 2486 Governo, di conversione in legge del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, recante misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari.

PARERE APPROVATO

La Commissione Giustizia,

esaminato il provvedimento in oggetto,

rilevato che:

A) La finalità delle disposizioni previste **dall'articolo 1** è pienamente condivisibile. Si tratta, infatti, di promuovere il ricambio generazionale nel settore di lavoro pubblico, nonché di favorire risparmi di spesa con l'abbattimento del monte stipendiale derivante dalla sostituzione di lavoratori più anziani, cui normalmente spettano livelli retributivi più elevati, con personale di nuova assunzione e quindi meno costoso. Per il personale di magistratura l'età di ordinaria cessazione dal servizio è prevista dall'articolo 5 del R.D.Lgs. 31 maggio 1946, n. 511 "al compimento del settantesimo anno di età". Pertanto, con l'entrata in vigore del d.l. n. 90 del 2014, a regime, non potrà più essere autorizzata la facoltà di permanere in servizio oltre tale limite di età. Conseguenza della norma, sotto il profilo sistematico, è inoltre l'eliminazione della specialità della disciplina del trattenimento in servizio dei magistrati rispetto a quella ordinaria dei pubblici dipendenti, dalla quale si differenziava in ragione del maggior termine previsto per il prolungamento del servizio secondo l'art. 16 d.l. n. 503 del 1992.

L'enunciato principio, per quanto condivisibile, può essere meglio conciliato con le esigenze di funzionalità degli uffici giudiziari, tenendo conto delle attuali scoperture e di quelle che si verranno a creare con l'applicazione della disciplina in questione.

B) Secondo i dati forniti dal Ministro della Giustizia con nota trasmessa il 7 luglio 2014, mentre il numero dei magistrati ordinari previsto per legge è di 10.151 unità, alla data del 4 luglio 2014 ne risultavano in servizio 9.410, con una copertura di 741 unità. Questo dato tiene conto anche dei magistrati senza funzioni, ovvero dei m.o.t. nominati con D.M. 2 maggio 2013, per i quali è in corso il tirocinio mirato e che prenderanno possesso degli uffici di destinazione nel mese di gennaio 2015, e di quelli nominati con D.M. 20 febbraio 2014, per i quali è in corso il tirocinio generico e che prenderanno possesso degli uffici di destinazione nel mese di novembre 2015.

Attualmente risulta bandito con D.M 30 ottobre 2013 un concorso a n. 365 posti di magistrato ordinario in tirocinio, le cui tre prove scritte si sono concluse il 27 giugno scorso. Tenuto conto dell'elevato numero di compiti da correggere, il Ministero ipotizza che l'assunzione a magistrato ordinario in tirocinio (che richiede la delibera di approvazione del CSM e il successivo decreto ministeriale) avverrà non prima del luglio 2016.

Sempre secondo le informazioni fornite dal Ministero, a seguito dell'abrogazione dell'istituto del trattenimento in servizio si verificherà una scopertura di organico pari a 309 unità; il CSM quantifica il dato dei magistrati in 374 magistrati quelli che entro il 31 dicembre 2015 usciranno dal servizio per effetto del decreto.

Si osserva che le scoperture che deriveranno dall'abrogazione dell'istituto del trattenimento in servizio si andranno a sommare a quelle attuali, per un totale di oltre 1.200 unità stimate al 31 dicembre 2015. Nella nota inviata dal Primo Presidente della Corte di Cassazione (8 luglio 2014) si specifica che il particolare depauperamento delle risorse umane riguarderà soprattutto la Corte di Cassazione con una percentuale ipotizzata al 31 dicembre 2015 di carenza del personale della Corte superiore al 35 per cento.

C) Con riferimento ai magistrati amministrativi, il Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa, pur valutando positivamente la norma che abroga il trattenimento in servizio dei magistrati sino al 31 dicembre 2015, ha rilevato che, a causa del collocamento a riposo a quella data di 61 magistrati (tra cui 10 presidenti di Consiglio di stato e 13 presidenti di TAR), è urgente lo svolgimento del concorso a 33 posti di referendario che non è stato ancora avviato e che era stato proposto rispetto ad un sotto organico complessivo della giustizia amministrativa, già preesistente alle misure introdotte dal provvedimento in esame, di oltre 70 unità.

D) Va considerato, come rilevato in sede di audizioni, che l'abolizione dell'istituto del trattenimento in servizio si risolve nella riduzione della carriera e quindi comporta l'opportunità di rivedere i meccanismi di accesso alla magistratura ordinaria, riportando il concorso in magistratura a concorso affrontabile dopo il conseguimento della laurea per consentire l'abbassamento dell'età media dei nuovi magistrati. Ciò anche nella prospettiva di consentire il raggiungimento dei 40 anni di contribuzione a fini previdenziali.

In prospettiva, le Scuole per le professioni legali potrebbero essere anche valorizzate come sedi di formazione per la preparazione ai concorsi in magistratura e notariato, nonché per l'abilitazione alla professione forense.

La situazione di particolare affanno in cui notoriamente versa l'amministrazione della giustizia impone una speciale cautela nella gestione della fase transitoria onde evitare gravi effetti sulla funzionalità degli uffici giudiziari, nonché il tempestivo avvio delle procedure concorsuali per il reclutamento di nuovi magistrati (*condizione n. 1*)

Appare anche necessario prevedere la reintroduzione della facoltà che l'articolo 127 del R.D. n. 12 del 1941, soppresso dall'articolo 8, del d.lgs. n. 160 del 2006. Tale articolato attribuiva al Ministro della giustizia la facoltà di chiedere al Consiglio superiore della magistratura di assegnare ai concorrenti risultati idonei ma non vincitori ulteriori posti disponibili in misura pari al 10% di quelli messi a concorso. La reintroduzione di tale facoltà consentirebbe già dal bando dell'ottobre 2014 di riassorbire le vacanze di circa 40 unità, pari ad un terzo delle scoperture createsi per effetto del decreto legge, e lo stesso potrebbe avvenire per i futuri concorsi (*condizione n. 2*).

In ultima analisi, ove non si ritenesse di realizzare gli interventi strutturali sopra indicati, sarebbe indispensabile prevedere un più ampio periodo transitorio quantificabile in un anno, ampliando al 31 dicembre 2016 il termine previsto all'articolo 1, comma 3 (*condizione n. 3*).

Attesi gli effetti immediati della normativa e la sostanziale invarianza finanziaria si potrebbe ipotizzare la facoltà di aumento del 10% anche per il bando di concorso del 30 ottobre 2013.

Appare utile anche una riflessione sul tetto massimo del numero dei magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari, e degli avvocati dello Stato fuori ruolo.

E) **L'articolo 1, comma 3**, pone, inoltre, una questione interpretativa e una questione connessa con la funzionalità degli uffici giudiziari.

La disposizione, segnatamente, stabilisce una regolamentazione transitoria speciale per il personale della magistratura ordinaria, amministrativa, contabile, militare e per l'Avvocatura dello Stato. Il legislatore, consapevole dell'effetto di improvvisa cessazione del servizio di un numero rilevante di dipendenti, e preoccupato delle conseguenti possibili criticità per il funzionamento regolare degli uffici giudiziari, ha stabilito che, con riferimento a tali categorie di dipendenti i trattenimenti in servizio sono fatti salvi sino al 31 dicembre 2015 o fino alla loro scadenza se previsti in data anteriore.

La prima questione, che si è posta fin dall'entrata in vigore del presente decreto, è di carattere interpretativo, poiché la norma, a differenza di quanto accade nel comma 2, considera in maniera unitaria, omogenea ed indistinta "i trattenimenti", senza specificazioni di sorta.

Appare quindi necessario precisare che si tratta non solo dei trattenimenti già deliberati o per i quali è stata presentata la relativa domanda di disponibilità entro la data di entrata in vigore del decreto legge ma anche quelli che potrebbero essere deliberati avendo riguardo a magistrati che al momento dell'entrata in vigore del presente decreto hanno maturato i requisiti ai sensi dell'articolo 16 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503 e successive modificazioni (*condizione n. 4*).

F) **L'articolo 2**, rubricato "Incarichi direttivi ai magistrati", contiene una pluralità di disposizioni, le quali, se per un verso condividono la finalità di accelerare le procedure volte al conferimento delle funzioni direttive e semidirettive giudicanti e requirenti, presentano, in realtà, un contenuto piuttosto eterogeneo.

Un primo nucleo di norme, contenute ai **commi 1 e 2** dell'articolo in questione, è diretto ad evitare, ponendo dei tempi predefiniti per l'esaurimento della procedura di conferimento dei costi direttivi e semidirettivi, che possa determinarsi una effettiva vacanza e, con essa, una soluzione di continuità negli organi di vertice degli uffici, con i prevedibili riflessi sul versante organizzativo e della concreta attività giudiziaria.

Peraltro, in un'ottica di gradualità dell'intervento ed anche al fine di favorire l'adozione delle necessarie misure organizzative da parte del Consiglio superiore della magistratura, il comma 2 ha inteso rinviare l'applicazione delle disposizioni contenute al comma 1, alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto.

Le previsioni appena illustrate rispondono all'obiettivo – valutabile in termini indubbiamente positivi – di promuovere la funzionalità, la tempestività e l'efficacia delle procedure consiliari di nomina dei magistrati agli incarichi direttivi e semidirettivi. I ritardi di ogni intervento del Consiglio superiore in materia hanno l'effetto di lasciare le articolazioni giudiziarie prive dei vertici cui è affidato il compito di organizzare, programmare e gestire l'operatività degli uffici per periodi prolungati che, obiettivamente danneggiano sia dal punto

di vista strutturale che sotto il profilo della funzionalità il concreto proficuo esercizio della funzione giurisdizionale nel territorio interessato.

Sono state evidenziate, anche nel corso delle audizioni, talune criticità della normativa in esame soprattutto con riferimento all'eccessiva brevità del termine di tre mesi previsto dall'articolo 2, **comma 1, lettera b)**, che è oggettivamente incompatibile con la complessità del procedimento istruttorio (presentazione delle domande, parere del Consiglio giudiziario, tutti i candidati, audizioni, formulazione della proposta e motivazione) (*condizione n. 5*).

La nuova disciplina, inoltre, attribuisce al Comitato di Presidenza il potere di valutare le ragioni del ritardo nella definizione della pratica pendente; e non è chiaro attraverso quali strumenti possa risolversi l'eventuale conflitto tra la Commissione referente ed il Comitato di presidenza nel caso in cui quest'ultimo, andando di diverso avviso rispetto alla prima, ritenga "ingiustificata" l'inosservanza dei termini stabiliti dal comma 1-bis.

La previsione normativa appare non tenere adeguatamente conto della struttura assembleare del Consiglio superiore della magistratura, attribuendo al Comitato di Presidenza un potere decisorio che è del tutto estraneo al ruolo di organo promotore ed esecutivo delle deliberazioni consiliari (vedi legge istitutiva del CSM n. 195 del 1958) (*condizione n. 6*).

Il **comma 3**, ricollegandosi alle novità introdotte in materia di trattenimento dall'articolo 1, stabilisce che "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 due anni di servizio prima della data di collocamento a riposo".

Va, inoltre, ricordato che, secondo quanto previsto dagli artt. 34-bis e 35 del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, la legittimazione alla partecipazione ai relativi concorsi è riconosciuta ai magistrati in grado di assicurare, prima della data di collocamento a riposo ed avuto riguardo alla data della vacanza del posto messo a concorso, almeno quattro anni di servizio.

Il comma 3 introduce, sia pure temporaneamente, una deroga a tale disciplina, stabilendo che la legittimazione alla partecipazione ai concorsi per gli uffici direttivi e semidirettivi pubblicati sino al 30 giugno 2015 sia riconosciuta anche ai magistrati che siano in grado di assicurare quantomeno due anni residui di servizio.

La fissazione in quattro anni del periodo minimo di svolgimento delle funzioni direttive e semidirettive costituiva uno dei principali capisaldi della riforma dell'ordinamento giudiziario che lega il conferimento e l'esercizio delle funzioni direttive e semidirettive alle esigenze di migliore e più efficiente organizzazione del servizio.

Pur ritenendo condivisibile la *ratio* della norma che vuole attutire le conseguenze derivanti dall'abrogazione dell'istituto del trattenimento in servizio, si osserva che il requisito di legittimazione per il conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi di un solo biennio a far data dalla vacanza del posto può ridursi in concreto a pochi mesi, in quanto suddetto periodo subisce inevitabilmente un'ulteriore riduzione corrispondente al tempo necessario per la definizione del procedimento concorsuale. Si ritiene pertanto che un buon punto di equilibrio possa essere quello di prevedere che i magistrati che concorrono al conferimento di funzioni direttive e semidirettive per i posti pubblicati sino al 30 giugno 2015 debbano assicurare almeno tre anni di servizio dalla vacanza prima del collocamento a riposo (*condizione n. 7*).

Sempre in via transitoria e fino al 31 dicembre 2015 potrebbe essere utile prevedere una norma che preveda, per i dirigenti degli uffici giudiziari in servizio prossimi al collocamento a

riposo, la prosecuzione nell'incarico direttivo e semidirettivo senza la necessità di attivare una apposita procedura di conferma. Ciò al fine di evitare l'aggravio di lavoro del Consiglio superiore della magistratura che altrimenti dovrebbe provvedere quasi contestualmente per uno stesso posto alla procedura di conferma del dirigente in servizio prossimo alla pensione e alla tempestiva nomina del successore.

G) L'articolo 2, **comma 4**, disciplina due distinte tematiche che hanno avuto, nel corso delle audizioni differenti prospettazioni: si tratta della struttura del giudizio di ottemperanza quando esso concerne l'esecuzione di pronunce aventi ad oggetto deliberazioni del CSM; e dei limiti del sindacato giurisdizionale del Giudice amministrativo su tali deliberazioni.

La novella non ha eliminato la tutela offerta dal giudizio di ottemperanza nei confronti degli atti del CSM. Essa, infatti, si limita a precludere alcune soluzioni previste, in via generale, dall'art. 114, comma 4, del c.p.a., e precisamente quelle di cui alle lett. a) e c). Ciò comporta la conseguenza che, in sede di ottemperanza, il Giudice amministrativo dovrà sempre investire, in prima battuta, il CSM dell'esecuzione del proprio *decisum*, ma potrà sempre nominare un commissario *ad acta* in caso di inerzia (oltre il termine assegnato per provvedere) dell'organo di autogoverno della magistratura. Quel che non potrà fare, invece, sarà adottare esso stesso il provvedimento in luogo del Consiglio, né definire le modalità dell'ottemperanza "anche mediante la determinazione del contenuto del provvedimento amministrativo o l'emanazione dello stesso in luogo dell'amministrazione" (la novella dichiara non più applicabile la lett. a) dell'art. 114, comma 4, c.p.a.).

Tale modifica risulta compatibile con l'articolo 105 della Costituzione, che conferisce al CSM la competenza esclusiva all'adozione delle determinazioni sulla carriera dei magistrati, e quindi, tale funzione, rivolta alla garanzia dell'indipendenza della magistratura, se non può certo mettere il CSM al riparo del controllo giurisdizionale (che è superiore garanzia generale di legalità), deve comportare una regolazione specifica del suo esercizio.

Il provvedimento in esame incide anche sullo spazio lasciato al sindacato del giudice amministrativo, in quanto stabilisce che i soli vizi rilevanti sono quello di violazione di legge e quello di eccesso di potere "manifesto". È stato rilevato, nel corso delle audizioni, che la novità risulta assai limitata, né è ravvisabile un contrasto con l'art. 113, comma 2, della Costituzione (che vieta la limitazione della tutela nei confronti degli atti della pubblica Amministrazione).

Si deve considerare, infatti, che, come dimostra il ricordato articolo 105 della Costituzione, la novella in realtà non fa altro che esplicitare e rendere più direttamente vincolanti alcuni principi che proprio la giurisprudenza del Giudice amministrativo aveva fermamente enunciato.

Infatti, è noto che il controllo sugli atti del CSM, proprio per la peculiare discrezionalità che li caratterizza, è sempre stato definito, in sostanza, "esterno" e che - semmai - le controversie che hanno maggiormente segnato la materia sono quelle relative all'applicazione concreta di tali saldi principi. La novella, in definitiva, sembra semplicemente offrire conferma legislativa dei principi generali già enunciati dalla giurisprudenza, assistendoli con la forza normativa propria delle fonti primarie. Per altro verso, sembra evidente che la novella non comporta il venir meno della censurabilità dei vizi di difetto di istruttoria o di difetto di motivazione, per la semplice ragione che quei vizi costituiscono pur sempre violazioni di legge (essendo previsti dagli artt. 1 e 3 della l. n. 241 del 1990).

H) **L'articolo 9** dispone la riforma degli onorari dell'avvocatura dello Stato e delle avvocate degli enti pubblici e degli enti territoriali.

Tralasciando ogni considerazione in merito all'entità della riduzione degli onorari in relazione alla particolare rilevanza della funzione degli "avvocati pubblici", nonché sulla convenienza anche economica per l'ente pubblico di avvalersi di un'avvocatura interna, occorre osservare che la norma, parametrata sulla retribuzione degli avvocati dello Stato, non tiene adeguatamente conto degli ordinamenti, estremamente vari e differenziati, che regolano la percezione della complessiva retribuzione da parte delle altre categorie di avvocati pubblici né dell'autonomia degli enti territoriali.

La disposizione appare quindi destinata a produrre effetti indifferenziati su voci speciali di spesa pubblica che incidono variamente sulla composizione del trattamento retributivo complessivo degli avvocati delle diverse amministrazioni pubbliche e degli enti territoriali, in presenza di inquadramenti contrattuali (avvocati dirigenti, inseriti in distinti ruoli professionali, avvocati funzionari) e conseguenti retribuzioni tabellari ed accessorie molto diverse tra loro, che porterebbero ad accentuare rilevanti differenziazioni retributive in presenza della medesima professionalità esercitata.

Pur condividendosi pienamente il principio del contenimento della spesa pubblica alla quale, senza dubbio, devono partecipare anche gli "avvocati pubblici", si ritiene necessario un ulteriore approfondimento da parte della Commissione di merito per attuare un approfondimento finalizzato ad una rimodulazione dell'intervento normativo che tenga conto dei differenti regimi contributivi degli avvocati dipendenti degli enti pubblici e degli enti territoriali, nonché finalizzato ad estendere, a tutti gli "avvocati pubblici", compresi gli avvocati dello Stato, l'applicazione 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, così come modificato dall'articolo 13 del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito con modificazioni dalla legge 23 giugno 2014, n. 89 (*osservazione sub lett. a*).

I) **L'articolo 18** dispone la soppressione di tutte le sezioni staccate dei tribunali amministrativi regionali.

La soppressione delle sezioni staccate dei TAR può essere esaminata da due punti di vista: l'uno, strettamente economico, e, l'altro, di efficienza.

Si rileva, sotto il primo profilo, che la giustizia amministrativa non potrà provvedere agli oneri finanziari inevitabilmente conseguenti alla soppressione delle sezioni staccate a causa delle esigue risorse riconosciutele, come dimostrato dal fatto che già nell'anno 2013 ha dovuto attingere al suo fondo di riserva e rischia di rimanere senza disponibilità di alcun tipo, se non le verranno trasferiti i fondi del contributo unificato (circa cinquantuno milioni) che per legge le spettano.

Le sezioni staccate corrispondono territorialmente ad una corte d'appello, ad eccezione di Parma, Pescara e Latina. In realtà, poi la Sezione di Lecce coincide con la Corte d'appello di Lecce inclusa la Sezione distaccata di Corte di appello di Taranto, mentre la Sezione di Catania comprende tre corti d'appello, ovvero Catania, Messina e Caltanissetta (per la provincia di Enna).

Se l'obiettivo è quello della razionalizzazione del sistema, come evidenziato dalla relazione di accompagnamento, non si può prescindere dalla considerazione di alcuni dati

oggettivi quali: l'estensione del bacino di utenza, con riferimento, sia alla quantità di popolazione che all'estensione geografica della singola Regione, sia dal livello del contenzioso amministrativo nonché degli oneri finanziari derivati dalle operazioni di soppressione e accorpamento.

E' necessario, in ogni caso, assicurare un maggior periodo per le operazioni di riorganizzazione territoriale spostando al 1° dicembre 2014 il termine attualmente previsto per il 1 ottobre 2014 (*condizione n. 8*).

Occorre, inoltre, stabilire un criterio di razionalizzazione rispetto alla soppressione, indiscriminata, di tutte le sedi staccate: la presenza, nella sede, della Corte d'appello, già ponderata in seguito alla riforma del 2011, costituisce un valido indicatore per il mantenimento della sezione staccata (*condizione n. 9*).

L) **L'articolo 32** prevede misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio di imprese nell'ambito della prevenzione della corruzione, attribuendo particolari poteri al presidente dell'ANAC e coordinandone l'attività con quella del prefetto.

In primo luogo, al comma 1, alinea, appare necessario integrare il testo della rubrica, specificando che le misure previste dall'articolo in questione si applicano non solo agli appalti di lavori, ma anche a quelli relativi a servizi o forniture.

Al fine di meglio coordinare l'attività dell'autorità giudiziaria con quella del presidente dell'ANAC, appare necessario introdurre una modifica dell'articolo 129 delle Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, prevedendo un'informativa da parte dell'autorità giudiziaria al presidente dell'ANAC, nel caso siano stati disposti una misura cautelare o un rinvio a giudizio per i delitti indicati dal comma 1, alinea.

A sua volta il presidente dell'ANAC, qualora ritenga di esercitare il potere di proposta al prefetto avendo avuto notizia di "situazioni anomale e comunque sintomatiche di condotte illecite o eventi criminali attribuibili a un'impresa aggiudicataria di un appalto", e quindi sostanzialmente di una notizia di reato, deve dare di esse informazione immediata al procuratore della Repubblica (tale obbligo potrebbe essere considerato implicito in considerazione della qualità di pubblico ufficiale, appare comunque opportuno precisarlo nel testo).

Al comma 2, appare necessario precisare che la misura della straordinaria e temporanea gestione dell'impresa dura fino al collaudo dell'opera.

Si osserva, inoltre, che problemi applicativi e di coordinamento potrebbero nascere dalla previsione del quinto comma dell'articolo 32. Si prevede, infatti, che le misure straordinarie di gestione adottate dal prefetto su proposta del presidente dell'ANAC "sono revocate o cessano comunque di produrre effetti in caso di provvedimento che dispone la confisca, il sequestro o l'amministrazione giudiziaria dell'impresa nell'ambito di procedimenti penali o per l'applicazione di misure di prevenzione".

Si ricorda che le misure in questione sono di natura gestionale, potendo comportare sostanzialmente la sostituzione dei soggetti preposti alla gestione dell'azienda per l'esecuzione del contratto di appalto. Secondo la previsione contenuta nel decreto gli amministratori nominati dal prefetto in sostituzione di quelli dell'impresa dovrebbero essere a loro volta sostituiti da altri nominati dall'autorità giudiziaria qualora intervenga successivamente uno dei provvedimenti adottati da quest'ultima. E' evidente la portata disfunzionale di tale norma, la cui applicazione comporterebbe come regola la sostituzione inutile degli amministratori

nominati dal prefetto, e quindi già anch'essi per così dire "di garanzia", con altri nominati dall'autorità giudiziaria, con gli ovvi problemi conseguenti. Sarebbe quindi opportuno prevedere una regola di diverso tipo, che escluda quantomeno l'ineluttabilità dell'evento descritto (*condizioni da n. 10 a n. 14*).

M) **L'articolo 38** riguarda il processo amministrativo digitale.

L'intento di completare la digitalizzazione del processo amministrativo è pienamente condiviso. Appare peraltro necessario stabilire un termine certo per il definitivo utilizzo della firma digitale (*condizione n. 15*).

N) **L'articolo 40** introduce misure per l'ulteriore accelerazione dei giudizi in materia di appalti pubblici.

L'auspicata accelerazione dei giudizi in materia di appalti deve essere ragionevolmente sostenibile. A tale scopo appare preferibile un lieve ampliamento dei termini che renda praticabile l'effettiva trattazione delle controversie in materia di appalti e garantisca l'effettività della difesa delle parti pubbliche (*condizione n. 16*).

L'obiettivo della velocizzazione dei processi in materia di appalti, perseguito dalla norma in esame, può essere razionalmente ed efficacemente realizzato attraverso non solo la previsione di termini più brevi, ma anche con un rafforzamento del principio di sinteticità degli atti delle parti. Questo principio trova già espresso riconoscimento nell'art. 3 del codice del processo amministrativo e nell'art. 47 del Regolamento della Corte europea dei diritti dell'uomo. Esso assume inoltre rilievo in quanto strumentale all'attuazione della ragionevole durata del processo (art. 111 Cost. e art. 6 Convenzione europea dei diritti dell'uomo). Dovrebbe però essere declinato in modo più stringente nel processo in materia di appalti, per non rendere la misura dell'accorciamento dei termini di difficile applicazione pratica (*osservazione sub lett. b*).

Con riferimento al **comma 1, lettera b)** si osserva che subordinare alla prestazione di una cauzione la concessione di una tutela cautelare sembrerebbe violare il principio che la tutela giurisdizionale deve essere assicurata a tutti, al di là delle condizioni personali e sociali. La Corte costituzionale ha affermato tale principio sin dalla sent. n. 67 del 1960 e lo ha costantemente ribadito (v., ad es., sentenze nn. 21 del 1961; 55 del 1995; 114 del 2004). D'altra parte è anche vero che chi partecipa ad appalti pubblici ha normalmente i mezzi per prestare la cauzione. Quindi, per la realizzazione di un equilibrato bilanciamento tra la finalità perseguita dal legislatore di attuare una forte efficacia dissuasiva nei confronti di richieste cautelari che bloccano la stipula dei contratti di appalto e il principio di effettività della tutela di chi denuncia la violazione delle regole di evidenza pubblica, appare opportuna la fissazione di criteri oggettivi che delimitino la discrezionalità del giudice nella determinazione del *quantum*, in aderenza all'articolo 23 della Costituzione (*osservazione sub lett. c*).

O) **L'articolo 41** prevede misure per il contrasto dell'abuso del processo amministrativo. Per quanto la *ratio* della disposizione sia condivisibile, tuttavia, si osserva che la condanna del soccombente al pagamento di una somma equitativamente determinata costituisce una vera e propria sanzione, che però è prevista in assenza di criteri in ordine sia all'*an* che al *quantum*. Appare, quindi, opportuno fissare dei criteri di quantificazione

stabilendo, ad esempio, che si tenga conto del valore dell'appalto e che la somma non possa essere superiore al doppio delle spese liquidate (*osservazione sub lett. d*).

P) **Il titolo IV, Capo II** reca una serie di disposizioni volte a garantire l'effettività del processo telematico. Le audizioni hanno consentito di evidenziare alcune criticità che possono essere adeguatamente superate recependo le seguenti proposte di modifica pervenute.

L'articolo 45, comma 1, lettera b) dispone che la sentenza venga comunicata integralmente (dispositivo e motivazione) ai difensori. Appare necessario precisare che tale comunicazione non è idonea a far decorrere i termini per le impugnazioni di cui all'articolo 325 c.p.c. (*osservazione n. 17*).

Appare inoltre necessario integrare l'articolo 45 con la previsione di talune modifiche agli articoli 111 e 137 del R.D. 18 dicembre 1941, n.1368, al fine di evitare che gli stessi siano interpretati nel senso che le copie cartacee ivi richieste lo possano essere anche nell'ipotesi di deposito telematico. Quando si procede telematicamente, infatti, non sussiste esigenza di fornire copia degli atti, posto che gli stessi sono immediatamente fruibili da tutti i soggetti coinvolti (giudice, cancelliere, parti, ecc.) tramite la consultazione del fascicolo informatico (*condizione n. 18*).

Q) Appare necessario l'inserimento di alcune disposizioni utili a razionalizzare l'avvio del PCT, eliminando alcuni profili critici evidenziati dagli operatori (*condizione n. 19*).

In particolare, occorre adeguare le norme del codice di procedura civile alle esigenze delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, tramite la modifica dell'articolo 125 c.p.c. e l'eliminazione dell'obbligo del difensore di indicare negli atti introduttivi il proprio indirizzo di posta elettronica certificata, tenuto conto che le disposizioni in materia di comunicazioni e notificazioni telematiche contenute nell'articolo 149-bis c.p.c., nella legge n. 53 del 1994 e nell'articolo 16 del D.L. n. 179 del 2012 prevedono l'impiego dell'indirizzo di posta elettronica certificata risultante da pubblici elenchi. Pertanto, l'attuale formulazione dell'art. 125 c.p.c. può creare problemi applicativi, nel caso in cui l'avvocato indichi un indirizzo di posta elettronica certificata diverso da quello risultante dai pubblici elenchi.

Conseguentemente è necessario adeguare la norma di cui all'articolo 13, comma 3-bis del D.P.R. n. 115 del 2002 nella parte in cui prevede la sanzione pecuniaria del pagamento di un importo pari alla metà del contributo unificato dovuto a carico del difensore che non indica nell'atto difensivo l'indirizzo di PEC

E' altresì opportuno intervenire in materia di comunicazioni e notificazioni con modalità telematiche, tramite la modifica dell'articolo 16-ter del D.L. n. 179 del 2012 (che enumera i pubblici elenchi degli indirizzi PEC da utilizzare le comunicazioni e notificazioni telematiche), per specificare che non tutti gli elenchi degli indirizzi PEC previsti dall'art. 16 del D.L. n. 185 del 2008 rientrano nel novero dei pubblici elenchi previsti dall'art. 16-ter del D.L. n. 179 del 2012, ma solo quello indicato al comma 6 (e quindi solo quello tenuto dal registro delle imprese). Si esclude, quindi, dai pubblici elenchi quello tenuto dagli ordini professionali, perché coincide con il ReGIndE a sua volta oggetto di una specifica previsione contenuta nell'art. 16-ter del D.L. n. 179 del 2012. E' parimenti escluso l'Indice delle Pubbliche amministrazioni (c.d. IPA), perché ai sensi del comma 12 dell'art. 16 del D.L. n. 179 del 2012 le comunicazioni destinate alle pubbliche amministrazioni devono essere effettuate ad un indirizzo PEC che esse devono dedicare al settore giustizia.

E' opportuno, poi ,inserire una disposizione che chiarisca che l'art. 16-ter del D.L. n. 179 del 2012 si applica anche alla giustizia amministrativa: ne deriva che anche per le comunicazioni del processo amministrativo si dovrà tener conto esclusivamente degli indirizzi PEC risultante dai pubblici elenchi.

Occorre, inoltre, stabilire che La disposizione di cui all'articolo 147 c.p.c. si applica anche alle notificazioni per via telematica.

Anche in questo caso, viene accolta una sollecitazione prospettata dagli intervenuti al Tavolo Permanente, volta a superare il dubbio interpretativo sull'applicabilità anche alle notificazioni telematiche del precetto contenuto nell'art. 147 c.p.c., che stabilisce che le notifiche non possono essere effettuate tra le ore 21 e le ore 7. Viene precisato comunque che le notificazioni eseguite dopo le ore 21 si intendono perfezionate alle ore 7 del giorno successivo.

E' noto infatti che, secondo la sentenza della Suprema Corte del 21 giugno 1979, n. 3478, l'art. 147 c.p.c. non si applica "nelle notifiche eseguite fuori orario, ma senza l'accesso dell'ufficiale giudiziario nelle private abitazioni, come si verifica nel caso delle notificazioni per mezzo del servizio postale o con le formalità di cui all'art. 140 c.p.c. rimanendo sostituito, in tal caso, l'orario dall'art. 147 citato da quello di apertura degli uffici, ove devono essere compiute le formalità di notificazione, sempre che tutte le formalità siano state eseguite entro l'ultimo giorno utile".

Considerato che la notifica telematica può essere eseguita direttamente dal difensore, in ogni momento, si è ritenuto preferibile prevedere l'applicazione dei predetti limiti orari anche al caso delle notifiche telematiche, per garantire al potenziale destinatario una fascia oraria giornaliera in cui non è tenuto a verificare il contenuto della propria casella di posta elettronica certificata.

Infine, appare utile modificare l'art. 136, comma 1, del d. lgs. n. 104 del 2010 (codice del processo amministrativo), eliminando l'obbligo per il difensore di indicare l'indirizzo PEC nel ricorso o nel primo atto difensivo, e si è al contempo disposto che la comunicazione va effettuata all'indirizzo di posta elettronica certificata risultante da pubblici elenchi. La disposizione, quindi, allinea interamente la disciplina delle comunicazioni del processo amministrativo a quella del processo civile. Questa uniformità di regime giuridico si risolve in un indubbio beneficio per tutti gli operatori e, soprattutto, per gli avvocati.

R) All'articolo 46, comma 1, appare necessario prevedere che le modalità per fornire la prova in formato analogico dell'avvenuta notificazione a mezzo PEC siano dettate al fine di fornire al cancelliere contezza dell'avvenuta impugnazione od opposizione di un provvedimento. In via di interpretazione analogica le prassi applicative concordate hanno esteso tale modalità anche alla prova della notificazione *tout court*. La proposta di modifica fornisce alle prassi il necessario substrato normativo, al fine di eliminare ogni incertezza (*condizione n. 20*).

S) L'articolo 50 prevede che gli stagisti siano inseriti nell'ufficio del processo.

Ulteriori modifiche alla disciplina dello stage formativo appaiono necessarie per estendere l'ambito di applicazione dell'istituto.

In particolare, oltre a prevedersi l'estensione dell'istituto agli uffici requirenti di merito ed agli uffici del giudice delle indagini preliminari (fermo restando l'obbligo del segreto già imposto agli stagisti), al fine di fornire ai giovani laureati che, in forza della esposta modifica,

possono accedere da subito al concorso un adeguato incentivo a svolgere lo stage presso gli uffici giudiziari (di cui all'art. 73 del D.L. n. 69 del 2013), acquisendo un adeguato livello di formazione, è opportuno che, ai concorrenti dichiarati idonei che hanno svolto con esito positivo lo stage formativo, sia assegnato un punteggio aggiuntivo di tre punti, da sommarsi al numero totale dei punti riportati all'esito delle prove nelle quale sia stato conseguito il relativo giudizio di idoneità (*condizione n. 21*).

Inoltre, come è emerso nel corso dell'esame presso la Commissione Giustizia, la circostanza che gli stagisti siano stati inseriti nell'ufficio del processo, rende non più rinviabile la previsione a vantaggio di costoro di una borsa di studio, come accade per altri per altri settori professionali (*condizione n. 22*).

T) Appare necessario introdurre una modifica all'**articolo 52, comma 1, lettera a)**, al fine di prevedere che il duplicato informatico di un documento informatico deve essere prodotto mediante processi e strumenti che assicurino che il documento informatico ottenuto sullo stesso sistema di memorizzazione o su un sistema diverso contenga la stessa sequenza di bit del documento informatico di origine (*condizione n. 23*).

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti condizioni:

1) all'articolo 1, dopo il comma 3, inserire il seguente:

3-bis. All'articolo 2 del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, il comma 1 è sostituito dal seguente: «1. Al concorso per esami sono ammessi i laureati in possesso del diploma di laurea in giurisprudenza conseguito al termine di un corso universitario di durata non inferiore a quattro anni.»;

2) all'articolo 1, dopo il comma 3, inserire i seguenti:

3-bis. All'articolo 8 del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, dopo le parole «posti messi a concorso» sono inserite le seguenti «e di quelli aumentati ai sensi del comma 3-bis»

b) dopo il comma 3 è aggiunto il seguente: «3-bis. Entro cinque giorni dall'ultima seduta delle prove orali del concorso il Ministro della giustizia richiede al Consiglio superiore della magistratura di assegnare ai concorrenti risultati idonei, secondo l'ordine della graduatoria, ulteriori posti disponibili o che si renderanno tali entro sei mesi dall'approvazione della graduatoria medesima; detti posti non possono superare il decimo di quelli messi a concorso. Il Consiglio superiore della magistratura provvede entro un mese dalla richiesta.».

3-ter. Le disposizioni del comma 2-bis si applicano ai concorsi per magistrato ordinario banditi successivamente all'entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto;

3) in caso di mancato accoglimento delle condizioni nn. 1 e 2, all'articolo 1, comma 3, sostituire le parole “31 dicembre 2015” con le seguenti “31 dicembre 2016”;

4) all'articolo 1, comma 3, sostituire le parole da “i trattenimenti in servizio” fino a “avvocati dello Stato” con le seguenti: “i trattenimenti in servizio, pur se ancora non disposti, per i magistrati ordinari, amministrativi, contabili, militari nonché per gli avvocati dello Stato, che al momento dell’entrata in vigore del presente decreto ne abbiano i requisiti ai sensi dell’articolo 16 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503 e successive modificazioni”;

5) all'articolo 2, comma 1, capoverso 1-*bis*, lettera b), sostituire le parole “tre mesi” con le seguenti “6 mesi”;

6) all'articolo 2, comma 1, sostituire il capoverso 1-*ter* con il seguente: “In caso di inosservanza dei termini di cui al comma 1-*bis*, il presidente della commissione referente, entro il termine di 30 giorni, provvede alla formulazione della proposta.”;

7) all'articolo 2, comma 3, sostituire le parole “due anni di servizio” con le seguenti “tre anni di servizio dalla vacanza”;

8) all'articolo 18, comma 1, sostituire le parole “1 ottobre 2014” con le seguenti “1° dicembre 2014”;

9) all'articolo 18, comma 1, primo periodo, dopo le parole “le sezioni staccate di tribunale amministrativo regionale” sono inserite le seguenti: “ad eccezione di quelle che si trovano in città sedi di Corti d’Appello e”.

10) all'articolo 32, comma 1, alinea, dopo le parole “il Presidente dell'ANAC” inserire le seguenti “ne informa il Procuratore della Repubblica e”;

11) all'articolo 32, dopo il comma 1, inserire il seguente:

1-bis. All'articolo 129 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codica di procedura penale di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, dopo il comma 3-*ter* è inserito il seguente:

“3-*quater*. Il pubblico ministero informa il Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione quando sia disposta una misura cautelare o sia esercitata l’azione penale per i delitti di cui agli articoli 317, 318, 319, 319-*bis*, 319-*ter*, 319-*quater*, 320, 322, 322-*bis*, 346-*bis*, 353 e 353-*bis* del codice penale. Trasmette pertanto copia dell’ordinanza cautelare e dell’atto di esercizio dell’azione penale.”;

12) all'articolo 32, comma 2, aggiungere, in fine, le seguenti parole: “e comunque non oltre il collaudo”;

13) All'articolo 32, inserire il seguente periodo: “L'autorità giudiziaria conferma, ove possibile, gli amministratori nominati dal prefetto”.

14) al Titolo III, sostituire la rubrica del Capo II con la seguente: “MISURE RELATIVE ALL'ESECUZIONE DI OPERE PUBBLICHE SERVIZI O FORNITURE”;

15) all'articolo 38, dopo il comma 1, aggiungere il seguente: "1-bis. A decorrere dal 1° gennaio 2015 il comma 2-bis dell'art. 136 dell'Allegato 1 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 è 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."";

16) all'articolo 40, comma 1, lett. a), le parole "entro trenta giorni", sono sostituite dalle seguenti: "entro quarantacinque giorni", e alla lettera c) del medesimo comma, le parole "entro venti giorni", sono sostituite dalle seguenti: "entro trenta giorni";

17) all'articolo 45, comma 1, lettera b), aggiungere, in fine, il seguente periodo: "La comunicazione non è idonea a far decorrere i termini per le impugnazioni di cui all'articolo 325";

18) all'articolo 45, dopo il comma 1, è aggiunto il seguente: «2. Al regio decreto 18 dicembre 1941 n.1368 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'art.111, secondo comma, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Quando le comparse sono depositate con modalità telematiche il presente comma non si applica.»;

b) all'art.137, primo comma, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Quando il ricorso o il controricorso sono depositati con modalità telematiche il presente comma non si applica.»;

19) Dopo l'articolo 45 aggiungere il seguente:

Articolo 45-bis

(Misure in materia di contenuto degli atti di parte e di comunicazioni e notificazioni con modalità telematiche)

1. All'articolo 125, primo comma, del codice di procedura civile l'ultimo periodo è sostituito dal seguente: «Il difensore deve, altresì, indicare il proprio numero di fax.».

2. Al decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 16-ter, sono apportate le seguenti modificazioni:

1) al comma 1, le parole: «dall'articolo 16 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito con modificazioni dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2» sono sostituite dalle seguenti: «dall'articolo 16, comma 6, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2»;

2) dopo il comma 1, è inserito il seguente: «1-bis. Le disposizioni di cui al comma 1 si applicano anche alla giustizia amministrativa.»;

b) dopo l'articolo 16-sexies è inserito il seguente:

«Art. 16-septies (Tempo delle notificazioni con modalità telematiche) - 1. La disposizione di cui all'articolo 147 del codice di procedura civile si applica anche alle notificazioni eseguite con modalità telematiche. Quando è eseguita dopo le ore 21, la notificazione si considera perfezionata alle ore 7 del giorno successivo.».

3. All'articolo 136 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, il comma 1 è sostituito dal seguente: «1. I difensori indicano nel ricorso o nel primo atto difensivo un recapito di fax, che può essere anche diverso da quello del domiciliatario. La comunicazione a mezzo fax è

eseguita esclusivamente qualora sia impossibile effettuare la comunicazione all'indirizzo di posta elettronica certificata risultante da pubblici elenchi, per mancato funzionamento del sistema informatico della giustizia amministrativa. E' onere dei difensori comunicare alla segreteria e alle parti costituite ogni variazione del recapito di fax.».

4. All'articolo 13, comma 3-bis, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, le parole: «Ove il difensore non indichi il proprio indirizzo di posta elettronica certificata e il proprio numero di fax ai sensi degli articoli 125, primo comma, del codice di procedura civile» sono sostituite dalle seguenti: «Ove il difensore non indichi il proprio numero di fax ai sensi dell'articolo 125, primo comma, del codice di procedura civile».

20) all'articolo 46, comma 1, dopo la lettera d) è aggiunta la seguente: «e) all'articolo 9, dopo il comma 1-bis, è aggiunto il seguente: «1-ter. In tutti i casi in cui l'avvocato debba fornire prova della notificazione e non sia possibile fornirla con modalità telematiche, procede secondo il dettato di cui al comma 1 bis del presente articolo.»;

21) all'articolo 50, sostituire il comma 2 con il seguente:

2. All'articolo 73 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1:

1) dopo le parole «i tribunali ordinari, » sono inserite le seguenti: «gli uffici requirenti di primo e secondo grado»;

2) il periodo compreso fra le parole « Lo stage formativo » e quelle « giudice del dibattimento » è soppresso.

b) dopo il comma 11 è inserito il seguente:

«11-bis. L'esito positivo dello stage, come attestato a norma del comma 11, attribuisce al concorrente dichiarato idoneo ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, un punteggio aggiuntivo di tre punti, da sommarsi al numero totale dei punti riportati all'esito delle prove nelle quale sia stato conseguito il relativo giudizio di idoneità. I documenti comprovanti l'esito positivo dello stage sono presentati, a pena di decadenza, a norma dell'articolo 8 del predetto decreto legislativo. Rimane fermo quanto previsto dal comma 14.».

22) dopo l'articolo 50, inserire il seguente:

Articolo 50-bis

1. All'articolo 73 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, dopo il comma 8 sono inseriti i seguenti commi:

«8-bis. Agli ammessi allo stage è attribuita, ai sensi del comma 8-ter, una borsa di studio determinata in misura non superiore ad euro 400 mensili e, comunque, nei limiti della quota prevista dall'articolo 2, comma 7, lettera b) del decreto-legge 16 settembre 2008, n. 143, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 novembre 2008, n. 181.

8-ter. Il Ministro della giustizia, con decreto non avente natura regolamentare, determina annualmente i requisiti per l'attribuzione della borsa di studio prevista dal comma 8-bis, sulla base dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) calcolato per le prestazioni erogate agli studenti nell'ambito del diritto allo studio universitario. Allo stesso modo si

procede per determinare i termini e le modalità di presentazione della dichiarazione sostitutiva unica.».

23) all'articolo 52, comma 1, lettera a) sostituire le parole “Per i duplicati rimane fermo quanto previsto dall'articolo 23-bis, comma 1, del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82.” con le seguenti: “Il duplicato informatico di un documento informatico deve essere prodotto mediante processi e strumenti che assicurino che il documento informatico ottenuto sullo stesso sistema di memorizzazione o su un sistema diverso contenga la stessa sequenza di bit del documento informatico di origine”

e con le seguenti osservazioni:

a) all'articolo 9, valuti la Commissione di merito l'opportunità di effettuare un approfondimento finalizzato ad una rimodulazione dell'intervento normativo che tenga conto dei differenti regimi contributivi degli avvocati dipendenti degli enti pubblici e degli enti territoriali, nonché finalizzato ad estendere, a tutti gli “avvocati pubblici”, compresi gli avvocati dello Stato, l'applicazione 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, così come modificato dall'articolo 13 del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito con modificazioni dalla legge 23 giugno 2014, n. 89;

b) all'articolo 40, valuti la Commissione di merito l'opportunità di perseguire l'obiettivo della velocizzazione dei processi in materia di appalti tramite un rafforzamento del principio di sinteticità degli atti delle parti, già previsto dall'articolo 3 del codice del processo amministrativo e dall'articolo 47 del Regolamento della Corte europea dei diritti dell'uomo, prevedendo che le parti abbiano l'obbligo di contenere le dimensioni del ricorso e degli altri atti difensivi nei limiti e secondo le modalità fissati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri sentiti il Presidente del Consiglio di Stato, il Consiglio nazionale forense e l'Avvocato generale dello Stato.

c) all'articolo 40, comma 1, lettera b), valuti la Commissione di merito l'opportunità di prevedere la fissazione di criteri oggettivi che delimitino la discrezionalità del giudice nella determinazione del *quantum* della cauzione, con la previsione di limiti minimi e massimi o di scaglioni riferiti alla base d'asta;

d) all'articolo 41, comma 1, lettera a), valuti la Commissione di merito l'opportunità di fissare dei criteri di quantificazione della somma al pagamento della quale la parte soccombente può essere condannata, stabilendo, in particolare, che si tenga conto del valore dell'appalto e che la somma non possa essere superiore al doppio delle spese liquidate.