

D

1

## Mozione per l'Assemblea della Camera amministrativa di Bari 23.3.2015

### Percorsi formativi per l'attribuzione del titolo di amministrativista

L'Assemblea della CADAB,

*considerato*

che la formazione degli aspiranti avvocati specialisti è disciplinata:

- dalla l. 31 dicembre 2012, n. 247;
- dal parere del CNF del 22 luglio 2014;
- dal parere del Consiglio di Stato, Sezione consultiva per gli atti normativi dell'adunanza 28 agosto 2014;
- dai pareri delle Commissioni parlamentari competenti;

*ritiene*

A

- 1) che il biennio formativo debba essere organizzato dal CNF e dai Rettori delle Università degli Studi (o dai Direttori di Dipartimento o Facoltà di Giurisprudenza), mediante una Convenzione-quadro che impegni Università e CNF, con il parere obbligatorio dell'UNAA, a svolgere il corso di formazione secondo un programma concordato nel dettaglio a livello locale (UNAA, Camera e Università);
- 2) che la didattica veda il corpo docente composto per non oltre la metà da professori o ricercatori universitari e per l'altra metà da avvocati esperti nella particolare disciplina, con partecipazione di un solo giudice esperto ad ogni corso;

La fin

- 3) che la didattica, strutturata su una lezione e sugli interventi dei corsisti pre-comunicati oppure espressi nella lezione stessa con un margine per i corsisti non inferiore ai 40 minuti, debba svolgersi per  $\frac{2}{3}$  in sede frontale ed eventualmente per  $\frac{1}{3}$  per via telematica;
- 4) che il regime transitorio (art. 8) veda il giudizio del CNF sui requisiti degli aspiranti alla specializzazione con anzianità non inferiore ad otto anni, che dimostrano di aver svolto negli ultimi cinque anni non meno di settantacinque incarichi professionali complessivi, per attività stragiudiziale o giudiziale nella disciplina di specialità, esclusi i giudizi seriali.

Se sia insufficiente il numero delle attività professionali nella disciplina specialistica -comunque non inferiore a trenta incarichi negli ultimi cinque anni- il CNF ammetta -su domanda- ad un colloquio l'avvocato istante, che conseguirà la specialità in caso di superamento del colloquio stesso.

B. In ordine all'allegata lista delle specialità

- 5) la CADAB chiede che il Diritto dell'ambiente non sia considerato materia autonoma di specializzazione, bensì rientri nel Diritto amministrativo (IUS 10).

Ciò in quanto nello studio e nella giustizia ambientale (misure precauzionali, preventive, compensative, ripristino, nel risarcimento in forma specifica ed in quello per equivalente patrimoniale) la pretesa del responsabile intervento a tutela da parte del Ministro e la domanda di garanzia dell'operatore responsabile "condannato" con ordinanza al risarcimento del danno ambientale, possono essere vagliate unicamente mediante l'esame del *merito* delle singole questioni che via via si pongono: e ciò comporta, in base all'ordinamento di settore, il ricorso a rimedi amministrativi giustiziali, come i due ricorsi in opposizione previsti agli artt. 310, co. 2 e 316 del c.d. Codice dell'ambiente, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (in g.u. 14 aprile 2006) e dalle successive ventisette modificazioni (mai

Cwl

riguardanti le due previsioni dei due ricorsi in opposizione contro il Ministro);

- 6) dunque, senza una conoscenza completa della giustizia e del Diritto amministrativo in generale non dovrebbe riconoscersi una competenza specialistica in Diritto dell'ambiente;
- 7) nell'ambito delle ripartizioni organizzative dei saperi il Diritto dell'ambiente è collocato da sempre nel settore scientifico disciplinare IUS 10, prima disciplina "Diritto amministrativo".

*Lucrezia Lombardi*

CAMERA AMMINISTRATIVA DI TRENTO

Ill.ma  
**UNAA**  
Unione Nazionale Avvocati  
Amministrativisti  
Via Giovanni Amendola, 46  
00185 ROMA

Via mail

Trento, 24 marzo 2015

***Oggetto: mozione in merito all'art. 8 dello schema di Regolamento  
sull'avvocato specialista***

Il Direttivo della Camera Amministrativa di Trento ritiene essenziale porre all'attenzione dell'UNAA e dei suoi organi tutti la questione dei requisiti previsti dall'art. 8 dello schema di Regolamento in oggetto per l'accertamento della "comprovata esperienza", a sua volta requisito per acquisire il titolo di avvocato specialista in alternativa ai percorsi formativi previsti all'art. 7.

In particolare ci si riferisce alla previsione, alla lettera b), che il titolo di avvocato specialista può essere conseguito dimostrando *"di avere esercitato negli ultimi cinque anni in modo assiduo, prevalente e continuativo attività di avvocato in una delle aree di specializzazione di cui alla tabella A allegata al presente decreto, mediante la produzione di documentazione, giudiziale o stragiudiziale, comprovante che l'avvocato ha trattato nel quinquennio incarichi professionali fiduciari rilevanti per quantità e qualità, almeno pari a cinquanta per anno"*.

## CAMERA AMMINISTRATIVA DI TRENTO

Tale (peraltro unico) criterio quantitativo non si ritiene idoneo, con particolare riferimento all'avvocato **specialista in diritto amministrativo**, per le seguenti ragioni:

- a prescindere dalla intrinseca appropriatezza del criterio, il numero minimo di incarichi annui (50) costituisce una soglia sproporzionata ed irraggiungibile per gli avvocati amministrativisti della grande maggioranza dei circondari dei TAR. Tenuto presente che i TAR attualmente hanno un carico di contenzioso quasi sempre inferiore a 1000 ricorsi/anno e in alcuni casi di molto inferiore (ad esempio il TRGA Trento ha attualmente un carico di 2/300 ricorsi/anno).
- La previsione di almeno 50 incarichi annui per lo specializzato amministrativista – pur considerando il concorso dell'attività stragiudiziale che comunque è quasi sempre minoritaria rispetto a quella giudiziale – risulta quindi una soglia irrealistica per gli avvocati che non hanno sede nei pochi Fori (Roma, Milano, Napoli), che sono in grado di polarizzare un contenzioso amministrativo congruo rispetto alla soglia individuata (e a fatica anche in quelli, data la sempre maggiore concorrenza). Mentre vi sono avvocati di comprovata esperienza specialisti in diritto amministrativo che non operano nei grandi centri.
- in ogni caso il criterio individuato degli "*almeno 50 incarichi*" non appare idoneo, in quanto "manipolabile" e suscettibile di condotte pregiudizievoli alla professionalità degli amministrativisti: oltre ad un artificioso "frazionamento" degli incarichi/ricorsi (nel caso di ricorsi collettivi o cumulativi) potrebbe infatti facilmente generare fenomeni sconvenienti di "fabbricazione" artificiosa e/o "scambio" degli incarichi (avremo ricorsi con schiere di difensori in delega), se non addirittura di "commercio" degli incarichi. Con ricadute di segno opposto

## CAMERA AMMINISTRATIVA DI TRENTO

alla finalità professionalmente qualificante della introduzione delle specializzazioni dell'avvocato, per non parlare nemmeno dei pur importanti profili etico-deontologici, di cui la nostra categoria professionale deve farsi sempre portatrice;

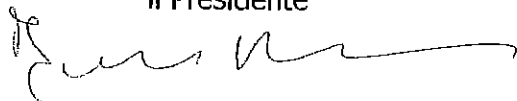
- i pericoli che sopra si sono rappresentati a nostro giudizio devono essere con immediatezza valutati e condivisi dall'UNAA: sia dalle camere amministrative territoriali che ne costituiscono il motore e primo significato, sia da parte degli organi rappresentativi dell'Unione, in attuazione della finalità statutaria di *"promuovere il profilo professionale specialistico degli avvocati amministrativisti"* (v. art. 2 Statuto);
- sul piano propositivo, la Camera amministrativa di Trento ritiene possa essere un criterio più valido per la individuazione dell'avvocato specialista quello della percentuale minima di fatturato (50 %) nella attività di specializzazione, che secondo quanto prevede la stessa disposizione deve essere "prevalente". Tale percentuale risulta ricavabile dagli studi di settore che ogni avvocato deve curare, consentendo allo stesso di autocertificare con cognizione il relativo dato.

La Camera Amministrativa trentina ritiene urgente e imprescindibile una corale riflessione su tale tematica, che deve trovare una pronta e congrua soluzione e chiede pertanto che l'Assemblea approvi l'impegno della Associazione UNAA nel promuovere ogni sforzo per contrastare l'individuato criterio quantitativo di cui all'art. 8 della bozza del regolamento dell'avvocato specialista.

Nell'attesa, invio i più cordiali saluti.

- Camera Amministrativa di Trento -

il Presidente



ASSEMBLEA UNA SABATO 28 MARZO 2015

MOZIONE RELATIVA ALLA DISCIPLINA CONCERNENTE I LIMITI ALLA DIMENSIONE DEGLI ATTI DIFENSIVI

(presentata da Antonio Franciosi)

Premesso:

- che l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea statuisce: *"Ogni individuo i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste nel presente articolo.*

*Ogni individuo ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, preconstituito per legge. Ogni individuo ha la facoltà di farsi consigliare, difendere e rappresentare.*

*A coloro che non dispongono di mezzi sufficienti è concesso il patrocinio a spese dello Stato qualora ciò sia necessario per assicurare un accesso effettivo alla giustizia";*

- che il comma 6 dell'art. 120 dell'allegato I al D. Lgs. n. 104/2010, come modificato dall'art. 40 del D.L. n. 90/2014, dispone: *"(...) Al fine di consentire lo spedito svolgimento del giudizio in coerenza con il principio di sinteticità 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, nonché le associazioni di categoria riconosciute degli avvocati amministrativisti. Con il medesimo decreto sono stabiliti i casi per i quali, per specifiche ragioni, può essere consentito superare i relativi limiti. Il medesimo decreto, nella fissazione dei limiti dimensionali del ricorso e degli atti difensivi, tiene conto del valore effettivo della controversia, della sua natura tecnica e del valore dei diversi interessi sostanzialmente perseguiti dalle parti. Dai suddetti limiti sono escluse le intestazioni e le altre indicazioni formali dell'atto. Il giudice è tenuto a esaminare tutte le questioni trattate nelle pagine rientranti nei suddetti limiti; il mancato esame delle suddette questioni costituisce motivo di appello avverso la sentenza di primo grado e di revocazione della sentenza di appello";*

- che risulta essere stato trasmesso all'UNA lo schema del decreto del Presidente del Consiglio di Stato disposto ai sensi del citato art. 120, comma 6, al fine di far pervenire eventuali osservazioni;

considerato:

- che qualsivoglia limitazione alla lunghezza degli scritti difensivi contrasta con i più elementari diritti di difesa e di tutela piena ed effettiva nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni;

- che appare del tutto sproporzionato collegare e far dipendere la necessità di uno svolgimento spedito del giudizio dalla dimensione degli atti difensivi;

- che la norma è palesemente inapplicabile per l'impossibilità di definire le *"specifiche ragioni"* che consentirebbero la deroga; l'impossibilità pratica, vista la compressione dei termini procedurali, di un'autorizzazione preventiva alla deroga stessa; l'impossibilità di predefinire il *"valore effettivo della controversia"*, nonché il *"valore dei diversi interessi sostanzialmente perseguiti dalle parti"* e *"la natura tecnica"* della controversia;

- che ancora più inaccettabile risulta il disposto normativo lì dove afferma che *“il giudice è tenuto a esaminare tutte le questioni trattate nelle pagine rientranti nei suddetti limiti”*, implicitamente affermando che sui motivi trattati oltre i suddetti limiti dimensionali il giudice potrebbe omettere di pronunciarsi;

- che già esiste quale norma di principio condivisibile l'art. 3 del D. Lgs. n. 104/2010 che al comma 2 statuisce che *“il giudice e le parti redigono gli atti in maniera chiara e sintetica”*;

### **impegna**

il Consiglio direttivo dell'Unione a non condividere nella sua interezza lo schema di decreto del Presidente del Consiglio di Stato disposto ai sensi dell'art. 120, comma 6, del D. Lgs. n. 104/2010 e a porre in essere ogni utile iniziativa, nelle sedi e nei modi opportuni, affinché la disciplina concernente le limitazioni alle dimensioni degli atti difensivi di cui al citato art. 120, comma 6, venga abrogata e/o modificata e/o disapplicata.



*Egregio avvocato Umberto Fantigrossi  
Presidente UNA*

*Egregi avvocati Fiorenzo Bertuzzi, Stefano Bigolaro, Domenico Iaria,  
Corrado Orienti e Patrizio Leozappa  
Componenti Commissione di valutazione delle mozioni congressuali*

**OGGETTO: Assemblea UNA sabato 28 marzo 2015 - mozione di indirizzo  
proposta da Amministrativisti.it – COMUNICAZIONI DI CANCELLERIA VIA  
PEC AL DOMICILIATARIO**

Dal 19 agosto 2014, a seguito di una novella dell'art. 136 CPA disposta in sede di conversione in legge del DL n. 90, i difensori non hanno più l'obbligo di indicare nel ricorso o nel primo atto difensivo il proprio indirizzo di posta elettronica certificata, in quanto, secondo il nuovo testo di legge, la comunicazione di cancelleria va effettuata di regola all'indirizzo di posta elettronica certificata del difensore risultante da pubblici elenchi.

Dal tenore della norma – che tuttavia sul punto non è esplicita – pare evidente che l'indirizzo PEC di riferimento debba essere quello del difensore costituito, e non certo quello dell'eventuale domiciliatario. E ciò risulta pienamente coerente con l'ormai imminente avvio del processo amministrativo telematico, nell'ambito del quale il ruolo del domiciliatario sarà fisiologicamente ridimensionato.

Tuttavia, è tutt'oggi vigente la Circolare del Segretariato Generale della Giustizia Amministrativa del 23 aprile 2014, che, con riferimento ai ricorsi depositati successivamente all'entrata in vigore del Codice del processo amministrativo, detta alcune prescrizioni che ci lasciano molto perplessi:

*“1) la comunicazione andrà effettuata all'indirizzo PEC dell'avvocato domiciliatario risultante dai pubblici elenchi, salvo che il difensore dichiari con atto successivamente depositato in segreteria di voler ricevere le comunicazioni al proprio indirizzo PEC;  
2 in mancanza di domiciliazione presso un difensore, la comunicazione andrà effettuata all'indirizzo PEC del difensore indicato in ricorso”.*

Orbene, i ricorsi introitati “post CPA” – salvo isolate omissioni – già contengono la dichiarazione del difensore costituito (resa ex 136 comma 1) di voler ricevere le comunicazioni di cancelleria al proprio indirizzo PEC indicato, per cui non si comprende per quale ragione la Circolare stabilisca, da un lato, che le comunicazioni debbano essere inviate di regola al domiciliatario e non all'indirizzo PEC previamente indicato dal difensore costituito, dall'altro, che il difensore costituito che voglia ricevere direttamente le comunicazioni, debba reiterare la medesima dichiarazione ex art. 136 comma 1, già precedentemente resa secondo legge.

Orbene, tale dictum - a nostro avviso poco convincente già a fronte del vecchio testo dell'art. 136 comma 1 CPA – risulta oggi evidentemente superato dalla nuova formulazione della norma: riteniamo opportuno, pertanto, che il Segretariato Generale



Associazione Avvocati Amministrativisti  
Sicilia Orientale

G.A. aggiorni la suddetta circolare, sgombrando il campo da possibili distorsioni interpretative della norma in questione, che non solo risulterebbero del tutto contraddittorie con l'evoluzione telematica in atto della Giustizia Amministrativa, ma determinerebbero inoltre fastidiosi ed inutili aggravii sia per i difensori costituiti che per le cancellerie dei nostri Tribunali Amministrativi.

Distinti saluti.  
Amministrativisti.it

MOZIONE RELATIVA ALLA REGOLAMENTAZIONE DELLA PARTECIPAZIONE DEI RAPPRESENTATI DI UNA ALLE CERIMONIE DI APERTURA DEGLI ANNI GIUDIZIARI E AD ALTRI EVENTI ISTITUZIONALI

(presentata da Joseph F. Brigandi)

PREMESSO CHE:

- l'Unione Nazionale degli Avvocati Amministrativisti è una associazione democratica che esprime l'organizzazione volontaria e federativa delle associazioni, comunque denominate, costituite su base locale tra gli avvocati amministrativisti;
- l'Unione, nello stesso anno della propria formale costituzione, è stata subito riconosciuta dal CNF quale "associazione specialistica maggiormente rappresentativa" e, all'esito del Congresso Nazionale Forense svoltosi a Venezia dal 9 all'11 ottobre 2014, quale "associazione forense maggiormente rappresentativa sul piano nazionale";
- l'Unione, allo stato, anche in considerazione del numero delle associazioni confederate e del numero complessivo di avvocati iscritti, rappresenta formalmente e sostanzialmente l'avvocatura amministrativista italiana e, come tale, interviene a livello istituzionale in rappresentanza della stessa, con piena legittimazione e pieno titolo;
- ciò nondimeno, anche in considerazione della giusta valorizzazione delle singole componenti locali ed in ossequio al principio di sussidiarietà orizzontale che ne informa, anche statutariamente, l'azione e l'attività, l'Unione garantisce e favorisce il coinvolgimento delle singole associazioni territoriali che la compongono nel perseguimento delle proprie finalità, se del caso affiancando le stesse nello svolgimento delle singole iniziative ed operando anche per il tramite di esse, nell'ambito del coordinamento del proprio Consiglio Direttivo e dell'Assemblea dei Delegati;

CONSIDERATO CHE:

- l'esigenza di tutelare l'equa partecipazione di tutte le associazioni confederate nell'attività dell'Unione trova riconoscimento, anche formale, nell'Atto Costitutivo e nello Statuto dell'Unione medesima, entrambi informati al criterio democratico ed al principio della più ampia rappresentatività e partecipazione;
- del pari, è interesse primario delle singole associazioni confederate garantire e tutelare la più ampia rappresentatività dell'Unione, in vista del mantenimento della più elevata efficacia dell'azione da questa svolta nell'effettivo e concreto interesse di tutti gli avvocati amministrativisti;
- per l'effetto, è essenziale e primario che l'azione e le iniziative poste in essere dalle singole associazioni, per quanto normalmente rimesse alla libera autonomia delle stesse, trovino adeguato ed opportuno coordinamento con l'azione e le iniziative dell'Unione, alla quale deve essere demandata ogni azione ed iniziativa che, in considerazione delle effettive circostanze e di evidenti ragioni di opportunità, possa essere più efficacemente intrapresa a livello unitario;
- al contempo, sono da scongiurare interventi scoordinati che, in difetto della necessaria ed opportuna comunicazione interna, esponano le singole associazioni e l'Unione tutta a situazioni che possano minare o anche solo affievolire la rappresentatività e l'efficacia delle azioni e delle iniziative comuni;
- l'esigenza di coordinamento deve essere indiscutibilmente massima, efficace ed effettiva in occasione delle manifestazioni e degli eventi ufficiali, quali le cerimonie di inaugurazione degli anni giudiziari dei singoli tribunali amministrativi e contabili, ove è opportuno e raccomandabile che, unitamente alle associazioni locali direttamente interessate, intervenga –direttamente o per il tramite delle prime- l'Unione, rimanendo la partecipazione di altre associazioni aderenti del tutto residuale e comunque subordinata alla necessaria e preventiva concertazione con le associazioni locali maggiormente rappresentative e l'Unione medesima

**IMPEGNA**

il Consiglio direttivo dell'Unione e l'Assemblea dei delegati ad assumere ogni occorrente iniziativa, nelle competenti sedi e nei modi ritenuti più opportuni, affinché vengano puntualmente disciplinate –anche mediante apposito regolamento interno- le modalità di partecipazione dei rappresentati di UNA e delle associazioni aderenti alle cerimonie di apertura degli anni giudiziari e ad altri eventi istituzionali, al fine di evitare che singole associazioni aderenti si rendano protagoniste di interventi ed iniziative estemporanei ed autonomi, non previamente

condivisi e coordinati, in difetto della necessaria e preventiva valutazione di opportunità rimessa al prudente e decisivo apprezzamento del Consiglio Direttivo di UNA, di concerto con le associazioni locali direttamente interessate dalla singola cerimonia o dal singolo evento.

**Mozione in tema di c.d. riorganizzazione dei TAR e di soppressione di alcune sezioni staccate**

**Ricordato**

- che, nonostante tempestiva e costruttiva partecipazione (anche) UNAA al processo consultivo avviato dal governo nell'aprile dello scorso anno in tema di riforma della P.A., all'interno del relativo D.L. 90/2014, mentre non ha trovato traccia quanto pure costruttivamente e tempestivamente proposto, viceversa è stata ed inopinatamente inserita una sconcertante (per metodo e merito) previsione soppressiva delle sezioni staccate dei TAR, addirittura inizialmente soppressi a decorrere dal 1° ottobre 2014;
- che, in particolare, l'inattesa ed immotivata soppressione delle sezioni staccate risultava oggettivamente contrastante con la pur condivisa esigenza di riforma della materia atteso che, in buona sostanza, la misura incautamente assunta nella prima versione del D.L. del giugno scorso non si giustificava né sotto il profilo economico (dato che addirittura ed in alcuni casi si sopprimevano persino uffici siti in immobili appartenenti al demanio o, come nel clamoroso caso di Brescia, da pochi anni trasferiti in una nuova sede appositamente ed onerosamente acquisita dallo Stato, con ciò determinando non certo risparmi di spesa, bensì ingenerando evidenti sprechi), né sotto il profilo dell'efficienza (unico fine che poteva giustificare maggiori costi), essendo di tutta evidenza come con la soppressione non si sarebbero più potuti garantire i (ed in alcuni casi assai alti) livelli di efficienza raggiunti dalle singole Sezioni in predicato di soppressione, ingolfando per contro le già appesantite e rispettive sedi TAR centrali;
- che, in ogni caso ed in complessiva sintesi, a prescindere dall'abuso delle decretazione d'urgenza in tal modo posto in essere, il provvedimento soppressivo, in quanto totalmente privo di istruttoria alcuna, avrebbe determinato gravi effetti dannosi finendo con il negare ciò che pur si proclama da tempo, rendendo più difficile l'accesso alla giustizia amministrativa e proprio in una fase in cui si afferma di voler combattere corruzione e sprechi;

**Ricordato altresì**

- che grazie alla capacità di reazione dimostrata dagli operatori del diritto competenti ed in un primo momento purtroppo pretermessi (fra cui, per la componente del foro, alcune delle camere aderenti ad UNAA, da quest'ultima quindi coordinate, ed i Consigli degli Ordini degli Avvocati territorialmente competenti e, per la componente della magistratura, l'ANMA in particolare), dagli enti locali, dalle forze politiche e dai parlamentari espressione dei territori direttamente colpiti, si è ottenuto un primo ed importante ripensamento, anche se parziale, che ha condotto, come noto, al definitivo testo licenziato nella legge di conversione che ha escluso la soppressione delle Sezioni TAR collocate in comuni sedi di Corti d'Appello;
- che detto parziale ripensamento si è però tradotto nell'indicazione di un, peraltro ed all'evidenza problematico, processo di riorganizzazione giudiziaria dei TAR, atteso che, come noto, la relativa norma (art. 18 L. 114/2015 di conversione con modifiche del D.L. 90) prevede (comma 1-bis) che entro il 31 dicembre 2014 il Governo, sentito il CPGA (che infatti entro il predetto termine ha trasmesso al Governo i dati complessivi del funzionamento del sistema di giustizia amministrativa), presenta alle Camere una relazione sull'assetto organizzativo dei TAR che comprende un'analisi dei fabbisogni, dei costi delle sedi e del personale, del carico di lavoro di

ciascun Tribunale e di ciascuna Sezione, nonché del grado di informatizzazione con, appunto, 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”*;

- che nelle more del predetto riassetto organizzativo dei TAR ed *“in assenza di misure di attuazione del piano di cui al comma 1-bis”* (circostanza quest’ultima purtroppo avveratasi), il primo comma del medesimo art. 18 prevede che *“a decorrere dal 1° luglio 2015 sono soppresse le sezioni staccate di TAR aventi sede in comuni che non sono sedi di corte d’appello, ad eccezione della sezione autonoma della provincia di Bolzano”* (le Sezioni di Parma, Pescara e Latina), con le modalità di cui al medesimo comma, *“sentito il CPGA”*;

### **Constatato**

- che il c.d. mille proroghe (decreto 192/2014), come definitivamente licenziato e pubblicato, ha spostato il predetto termine del 31 dicembre 2014 al solo 28 febbraio 2015;
- che nel frattempo, l’Organo di autogoverno con nota datata 3 marzo ha fornito al Governo una specifica relazione in tema di Sezioni staccate da sopprimere che non ha adeguatamente rilevato le persistenti criticità della soppressione e soprattutto la mancanza di risparmio economico della scelta, nonché gli effetti negativi sul servizio giustizia;
- che entro pochi giorni (31 marzo 2015) potrebbe quindi essere licenziato dal Governo il decreto che stabilisce le modalità per il trasferimento del contenzioso pendente presso le sezioni soppresse, nonché delle risorse umane e finanziarie, alle sedi centrali dei TAR delle relative regioni;

### **Evidenziato**

- che al fine di scongiurare tale evenienza, nelle more della fissazione della presente assemblea nazionale, gli organi di vertice UNAA hanno già segnalato al competente ufficio legislativo del Governo come, a parere degli amministrativisti italiani, si tratti di misura di mera immagine che nella sostanza non porterà nessun risparmio, ma anzi maggiori costi ed ulteriori allungamenti dei tempi di definizione dei giudizi nelle sedi in cui le Sezioni soppresse saranno accorpate;

l’assemblea dei delegati UNAA, nel condividere tale primo, urgente e necessitato passo

### **IMPEGNA**

il Consiglio direttivo dell’Unione ad assumere ogni successiva occorrente iniziativa, nelle dovute sedi e con i mezzi ritenuti più opportuni, al fine di

- a breve, scongiurare la soppressione delle sezioni staccate TAR di Parma, Pescara e Latina in ragione della gravità delle ripercussioni negative che ne deriverebbero sulle regioni interessate, trattandosi di sedi TAR che garantiscono, in ultima analisi, l’effettività della giustizia amministrativa ed integrando la loro soppressione decisione contraria ai fini ed agli interessi pubblici che pure con la riforma si volevano proclamare;

- a medio, ottenere il ripensamento definitivo di un'operazione che, in una parola, è costosa ed inutile, e, viceversa, concorrere ad un approfondimento delle più efficaci riforme migliorative del sistema della G.A., studiando modalità riorganizzate atte ad incrementare l'efficienza delle Sezioni, sul piano economico definendo forme di risparmio anche con il coinvolgimento degli enti locali interessati e, sul piano del riassetto territoriale, riarticolando le provincie di competenza e riferimento fra le Sezioni staccate e le più affaticate e rispettive sedi centrali regionali (il tutto a fortiori per il caso, unico nel panorama nazionale, del TAR Latina, emblematico dell'assai concreto rischio di ulteriore ingolfamento dei TAR più grandi);
- in prospettiva, tentare di ottenere la possibilità di concorrere in via preventiva e più attiva al processo di riorganizzazione della G.A. per poter dare il proprio fattivo contributo a riforme che vadano effettivamente nel senso da tutti a parole auspicato e quindi migliorativo, per riduzione di costi ed aumento di efficienza del servizio, e non certo abrogativo del servizio reso dalle sedi TAR, fondamentale presidio di legalità e di vicinanza della giustizia al territorio; il tutto, in particolare e visto il ruolo attribuito al CPGA in tale processo, richiedendo e quindi stimolando le più adeguate modifiche della disciplina della componente laica dell'organo di autogoverno ivi prevedendo la stabile presenza degli effettivi operatori del settore anche nella componente del foro mediante l'introduzione della previsione di una adeguata rappresentanza delle associazioni specialistiche più rappresentative che, come UNAA, siano riconosciute dal CNF e che godano quindi degli adeguati requisiti di cui alla legge di riforma dell'ordinamento forense (L. 247/2012)

17

PRIMO CONGRESSO NAZIONALE  
dell'Unione Nazionale degli Avvocati Amministrativisti  
Padova, 27-28 marzo 2015

L'Unione nazionale degli Avvocati amministrativisti

**premesse che**

la funzione giurisdizionale deve essere svolta con stile e modalità che assicurino una piena terzietà e imparzialità del giudicante

**considerato che**

con la predetta esigenza, nell'ambito della giustizia amministrativa si scontrano:

- da un lato le residue prerogative di nomina governativa dei Consiglieri di Stato di cui alla L. 186/1982
- dall'altro gli innumerevoli casi in cui magistrati amministrativi assumono ruoli di assistenza e consulenza ai Ministri (in qualità di capi di gabinetto, capi di uffici legislativi, ecc...), ovvero analoghi ruoli apicali in amministrazioni pubbliche

**chiede al Governo e al Parlamento**

di assumere gli opportuni correttivi, in particolare tramite l'abrogazione della possibilità di nomina governativa dei Consiglieri di Stato di cui all'art. 19, comma 1, n. 2) della L. 186/1982, nonché la revisione della disciplina dell'astensione dei giudici di cui all'art. 17 codice del processo amministrativo, prevedendo in particolare che l'obbligo di astensione sia esteso anche ai magistrati che si trovino a giudicare in processi in cui sia parte una pubblica amministrazione per la quali i magistrati stessi abbiano prestato la propria opera, a qualsiasi titolo, in un congruo periodo antecedente;

**chiede al Presidente del Consiglio di Stato e al Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa**

di assumere, nelle more degli interventi legislativi sopra auspicati, idonee disposizioni di autoregolamentazione.

AVV. GIOVANNI SALA (VI)



**Mozione relativa ai gravi rischi derivanti del mancato ricambio dei magistrati TAR e quindi all'introduzione di un regime transitorio relativo alla riduzione dell'età pensionabile**

**Constatato**

- che in applicazione delle nuove previsioni in materia di c.d. ricambio generazionale nelle pubbliche amministrazioni di cui al D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito nella L. 11 agosto 2014, n. 114, i trattenimenti in servizio, ed anche se ancora non disposti, per i magistrati tutti (ordinari, amministrativi, contabili e militari) che, alla data di entrata in vigore del predetto decreto, ne abbiano i requisiti ai sensi di legge, sono fatti salvi solo sino al 31 dicembre 2015 o fino alla loro scadenza se prevista in data anteriore;
- che, più in generale, per il combinato effetto, da un lato, della riduzione, operante dal corrente anno, dell'età pensionabile dei magistrati da 75 a 70 anni e, dall'altro e per quanto concerne più specificamente i Giudici Amministrativi di primo grado, dei tempi medio-lunghi e comunque dell'inadeguatezza numerica del concorso a referendario più recentemente bandito, si determinerà a breve l'impossibilità di garantire un adeguato ricambio dei magistrati TAR e quindi una pesante riduzione d'organico dell'ordine stimabile di decine di magistrati, aggravato peraltro dagli interPELLI più recentemente aperti per la copertura dei posti che si rendono a loro volta vacanti al Consiglio di Stato;

**Considerato**

- che in ragione di tale quadro si rischiano evidenti e pesanti ripercussioni sul grado di effettività del servizio giustizia reso dai TAR, a muovere dall'ovvia inversione di tendenza rispetto al positivo processo in atto di significativa riduzione dell'arretrato, tali da potersi temere che in alcuni casi possa essere compromessa la tenuta stessa delle Sezioni attraverso cui sono attualmente articolate le singole sedi dei TAR;
- che le predette e negative evenienze ben potrebbero essere, se non in toto scongiurate, almeno significativamente ridimensionate ove si desse corso ad una graduale uscita dei magistrati dal servizio in almeno un biennio o comunque si introducesse la possibilità di dare corso a motivate deroghe mediante la definizione delle più adeguate modifiche normative del caso;

l'assemblea dei delegati UNAA

**IMPEGNA**

il Consiglio direttivo dell'Unione ad assumere ogni occorrente iniziativa, nelle dovute sedi e con i mezzi ritenuti più opportuni, al fine di scongiurare le predette negative evenienze e consentire quindi l'adeguato ricambio degli attuali organici dei magistrati TAR proponendo l'introduzione di un adeguato periodo e regime transitorio che quantomeno salvaguardi (dato che risultano già allo stato attuale impari ai bisogni) e mantenga le Sezioni cui sono attualmente articolate le singole sedi dei TAR

MOZIONE relativa alla disciplina per l'accesso all'albo speciale per il patrocinio dinanzi alle giurisdizioni superiori.

(presentata da Joseph F. Brigandi)

PREMESSO CHE:

- la L. n. 247/2012 recante la "Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense" prevede:

- 1) all'art. 1, co. 2, lett. d), che "L'ordinamento forense, stante la specificità della funzione difensiva e in considerazione della primaria rilevanza giuridica e sociale dei diritti alla cui tutela essa è preposta: ... d) favorisce l'ingresso alla professione di avvocato e l'accesso alla stessa, in particolare alle giovani generazioni, con criteri di valorizzazione del merito";
- 2) all'art. 1, co. 3, che "All'attuazione della presente legge si provvede mediante regolamenti adottati con decreto del Ministro della giustizia ... previo parere del Consiglio nazionale forense (CNF)";
- 3) all'art. 9, che "È riconosciuta agli avvocati la possibilità di ottenere e indicare il titolo di specialista" il quale "si può conseguire all'esito positivo di percorsi formativi almeno biennali o per comprovata esperienza nel settore di specializzazione", nel quale caso il titolo "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 attività professionale in uno dei settori di specializzazione negli ultimi cinque anni";
- 4) all'art. 22, che "L'iscrizione nell'albo speciale per il patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori può essere richiesta al CNF da chi sia iscritto in un albo ordinario circondariale da almeno cinque anni e abbia superato l'esame disciplinato dalla legge 28 maggio 1936, n. 1003, e dal regio decreto 9 luglio 1936, n. 1482, al quale sono ammessi gli avvocati iscritti all'albo" o "da chi, avendo maturato una anzianità di iscrizione all'albo di otto anni, successivamente abbia lodevolmente e proficuamente frequentato la Scuola superiore dell'avvocatura, istituita e disciplinata con regolamento dal CNF" che, peraltro, "può prevedere specifici criteri e modalità di selezione per l'accesso e per la verifica finale di idoneità" e che "La verifica finale di idoneità è eseguita da una commissione d'esame designata dal CNF e composta da suoi membri, avvocati, professori universitari e magistrati addetti alla Corte di cassazione", ferma restando la possibilità, per coloro che alla data di entrata in vigore della presente legge abbiano maturato i requisiti previsti dalla previgente normativa, di chiedere ed ottenere l'iscrizione nell'Albo speciale;

- il CFN, con Regolamento n. 5 del 16 luglio 2014 adottato -ai sensi dell'art. 22 L. n. 247/12- per disciplinare il funzionamento della Scuola superiore dell'Avvocatura, al fine di garantire lo svolgimento dei compiti ad essa attribuiti dalla legge e dai Regolamenti, ed in particolare l'organizzazione dei corsi per l'iscrizione nell'albo speciale per il patrocinio dinanzi alle giurisdizioni superiori, ha previsto:

- 1) all'art. 2, co. 6, che "Ogni anno è assicurato lo svolgimento di un corso trimestrale, in Roma" le cui lezioni, per agevolare la partecipazione, potranno svolgersi solo in parte presso gli Ordini distrettuali, secondo le modalità di cui all'art. 7;
- 2) all'art. 4, co. 1, che, ai fini dell'ammissione ai corsi, banditi annualmente, sono richiesti: a) l'iscrizione all'Albo da almeno otto anni; b) non aver riportato, negli ultimi tre anni, sanzioni disciplinari definitive interdittive; c) non essere soggetto, al momento di presentazione della domanda, a sospensione cautelare, e non essere sospeso dall'Albo ai sensi dell'art. 20 della legge; d) aver svolto effettivamente la professione forense", nonché il superamento di una prova di accesso da svolgersi in unica data, a Roma;
- 3) all'art. 4, co. 3 e 4, che, in particolare, per quanto concerne il requisito di cui alla predetta lettera d), "Sono criteri di effettività nell'esercizio della professione, ai fini dell'accesso al corso: a) avere patrocinato, negli ultimi quattro anni, almeno dieci giudizi dinanzi ad una Corte di Appello civile; b) avere patrocinato, negli ultimi quattro anni, almeno venti giudizi dinanzi ad una Corte di Appello penale; c) avere patrocinato, negli ultimi quattro anni, almeno venti giudizi dinanzi alle giurisdizioni amministrative, tributarie e contabili" e che "I requisiti di cui al comma 3 sono tra loro alternativi";
- 4) all'art. 4, co. 6, che: "La prova consiste in un test a risposta multipla, comprendente almeno 30 domande complessive di diritto processuale civile, diritto processuale penale, diritto processuale amministrativo e giustizia costituzionale. Ai fini del superamento della prova è necessario rispondere correttamente ad almeno due terzi delle domande";
- 5) all'art. 6, che i) il corso -vertente sulle seguenti materie: a) diritto processuale civile b) diritto processuale penale c) diritto processuale amministrativo d) giustizia costituzionale- ha durata trimestrale ed è suddiviso in 120 ore, in ragione di dieci ore a settimana; ii) "Le lezioni si svolgono il venerdì pomeriggio ed il sabato mattina"; iii) "Il corso si articola in un modulo comune ed in un modulo specialistico, scelto dall'iscritto" dei quali "Il modulo comune, di 60 ore, ha prevalente carattere teorico, e ha ad oggetto tutte le materie" mentre "I tre moduli specialistici di 60 ore ciascuno, hanno ad oggetto, rispettivamente, il diritto processuale civile, amministrativo ed il diritto processuale penale"; iv) "Ciascuno dei moduli specialistici prevede l'approfondimento del diritto processuale costituzionale"; v) "Nell'ambito dei moduli specialistici di cui al comma precedente sono previste prevalentemente esercitazioni pratiche, consistenti nella redazione di atti giudiziari destinati alla correzione e discussione in aula";
- 6) all'art. 7, che "Per agevolare la partecipazione al corso, una parte delle lezioni, non superiore ad un terzo e preferibilmente nell'ambito del modulo specialistico ... può tenersi presso gli Ordini distrettuali";
- 7) all'art. 9, che "La verifica finale di idoneità ha luogo in Roma, a cadenza annuale, nella data individuata dal CNF" e "si articola in una prova scritta, consistente nella scelta tra la redazione di un ricorso per cassazione in materia penale o civile o un atto di appello al Consiglio di Stato, e in una prova orale che verte sulle materie oggetto del corso, con precipuo riferimento alla materia prescelta dal candidato in sede di prova scritta. 4. Nella valutazione degli esiti della prova, la Commissione tiene conto della maturità del candidato, dell'apprendimento delle materie oggetto del corso, oltre che dell'effettiva padronanza delle tecniche di redazione degli atti di patrocinio dinanzi alle giurisdizioni superiori";

- il CNF, in data 25 febbraio 2015, ha pubblicato il primo "BANDO PER L'AMMISSIONE AL CORSO PROPEDEUTICO ALL'ISCRIZIONE NELL'ALBO SPECIALE PER IL PATROCINIO DINANZI ALLE GIURISDIZIONI SUPERIORI, AI SENSI DELL'ART. 22, COMMA 2, DELLA LEGGE 31 DICEMBRE 2012, N. 247", nel quale i requisiti e le previsioni di cui al Regolamento n. 4 del 16 luglio 2015 sono stati pedissequamente confermati;

CONSIDERATO CHE:

a) il principio meritocratico espressamente accolto dalla nuova Legge professionale e il favor ivi espressamente rivolto alle nuove generazioni, specie in vista dell'accesso alla professione di avvocato, sono senz'altro condivisi da UNA;

b) tuttavia è evidente che la mera esternazione di tali predetti principi, da sé, non può essere ritenuta sufficiente, richiedendo, specie in sede di concreta applicazione della riforma, l'approntamento di specifici accorgimenti attuativi tali da non vanificare in toto le finalità solo dichiaratamente perseguite dal Legislatore;

c) al contrario, le disposizioni adottate con Regolamento CNF 4/2014 paiono realmente vanificare la portata e l'efficacia di tali dichiarazioni programmatiche e risultano finanche irragionevoli e discriminatori sotto distinti profili;

d) in particolare, è contraddittorio ed irragionevole che, al fine di poter conseguire il titolo di specialista per comprovata esperienza ai sensi dell'art. 9, sia richiesta un'anzianità professionale (di otto anni) del tutto analoga a quella necessaria per poter accedere alla Scuola Superiore dell'Avvocatura per l'iscrizione all'Albo speciale dei Cassazionisti, ai sensi dell'art. 22;

d) tale contraddittorietà, nella specie, appare davvero evidente ove solo si consideri che, in base al Regolamento CFN n. 4/2014, per poter accedere ai corsi di cui all'art. 22, è necessario superare una prova preliminare vertente su tutte le materie processuali (diritto processuale civile, diritto processuale penale, diritto processuale amministrativo e giustizia costituzionale), ciò ad onta della formale valorizzazione dei percorsi formativi specialistici che la medesima Legge professionale ha espressamente riconosciuto e che, se positivamente intrapresi e completati dal singolo avvocato, conducono ad un titolo di specialista che non è in alcun modo considerato nell'ambito del percorso che conduce all'iscrizione nell'Albo speciale, per il quale continua ad essere richiesta una formazione esclusivamente generalista;

e) sotto altro profilo, lo stesso programma interdisciplinare del corso propedeutico alla prova di idoneità per l'iscrizione all'Albo speciale non è in alcun modo informato al principio della effettiva specializzazione, a nulla rilevando, in definitiva, che tra i requisiti richiesti per comprovare lo svolgimento della professione ed accedere al corso medesimo, il CNF abbia formalmente considerato l'esistenza di percorsi professionali distinti (condotti nel diritto penale, nel diritto civile, nel diritto amministrativo e nel diritto tributario) salvo poi equiparare gli stessi in relazione alla richiesta di comprovare un numero forfettario ed arbitrario di incarichi giudiziali, di per sé irrilevanti ai fini della dimostrazione del requisiti medesimo, specie in relazione ai più giovani colleghi che, prestando la propria attività principalmente per il *dominus*, non compaiono nella procura ad litem;

f) d'altra parte, finanche i medesimi criteri per verificare l'effettivo svolgimento della professione nel corso degli otto anni richiesti per accedere al corso in esame paiono largamente irragionevoli e non condivisibili, sia per il fatto di risolversi in indici meramente quantitativi, largamente arbitrari e finanche avulsi dalla attuale realtà della professione (specie per quanto concerne le più giovani generazioni che la Legge professionale vorrebbe, almeno dichiaratamente, favorire), sia e soprattutto per il fatto di valorizzare solo gli incarichi giudiziali, peraltro svolti dinanzi a giurisdizioni ingiustificatamente di grado diverso;

g) innegabilmente tali predette previsioni e tali medesimi requisiti risultano particolarmente gravosi ed irragionevolmente discriminatorio proprio per i giovani amministrativisti, per i quali l'iscrizione all'Albo speciale è condizione non già per accedere al Giudice di legittimità, in ultimo grado, bensì per patrocinare dinanzi al Consiglio di stato quale Giudice naturale dell'appello, dinanzi al quale -anche in considerazione della celerità del processo amministrativo, specie nelle particolari materie assoggettate ai riti accelerato ed abbreviato- non di rado occorre costituirsi a breve distanza dall'instaurazione del primo grado;

h) la grave disparità di trattamento cui sono esposti i giovani amministrativisti risulta ancora più grave ed ancora meno ragionevole ove si consideri che, per la peculiare natura della giurisdizione che normalmente frequentano, essi sono normalmente abituati a patrocinare in giudizi di legittimità, onde fisiologicamente formati ad individuare, articolare e dedurre i vizi tipici del processo dinanzi alla Corte di cassazione, avendo maturato una specifica formazione professionale che, tuttavia, né la Legge né il Regolamento hanno tenuto in alcuna considerazione;

i) fatalmente, tanto il principio della specializzazione forense quanto l'effettiva specializzazione già maturata, sul campo, dagli avvocati amministrativisti, a dispetto dell'espressa lettera dell'art. 9 L.n. 247/2012, appaiono oltremodo frustrati dal fatto che, nella definizione delle nuove modalità per conseguire l'iscrizione all'Albo speciale, le peculiarità della formazione professionale personale non solo non sono state tenute in alcuna considerazione, ma sono state addirittura pregiudicate mediante l'inopinata previsione di prove e percorsi didattici volutamente estesi a tutte le materie processuali;

l) del tutto irragionevole risulta, poi, la previsione in forza della quale i corsi -e non solo gli esami di accesso e di idoneità finale- debbano svolgersi a Roma, a nulla valendo la possibilità (e nemmeno l'obbligo) di decentrare, al più, un terzo delle lezioni previste, nei limiti di 60 ore, specie a fronte degli elevatissimi oneri (non solo economici, ma anche e soprattutto organizzativi) inopinatamente posti in capo dei frequentanti che, pur se avvocati da almeno otto anni, sono tenuti finanche ad assentarsi dal proprio studio per raggiungere la Capitale ed ivi trattarsi ben due giorni a settimana, di fatto ritrovandosi a svolgere un secondo vero e proprio tirocinio interamente a proprie spese (e sempre che ciò sia loro consentito dai rispettivi dominus);

m) sotto tale aspetto, la previsione secondo la quale ogni avvocato iscritto al corso propedeutico per l'iscrizione all'Albo speciale debba frequentare almeno 80 delle 120 ore di lezione previste in Roma, nei giorni del venerdì e del sabato, è irrimediabilmente irragionevole e discriminatoria, aggravando oltremodo (anche dal punto di vista economico e, quindi, dei costi effettivi richiesti) l'iter formativo dei più giovani e de più meritevoli, a tutto detrimento delle finalità espressamente perseguite dalle Legge professionale

n) l'esistenza di sedi decentrate della Scuola Superiore Forense ben consente l'approntamento di corsi e lezioni presso ogni ordine territoriale o, al più, presso ogni Corte d'Appello, il che – a parità di condizioni didattiche- renderebbe ben più agevole e meno oneroso il percorso formativo dei singoli;

#### **IMPEGNA**

il Consiglio direttivo e/o l'Assemblea dell'Unione ad assumere ogni più opportuna iniziativa, nelle competenti sedi e nei modi ritenuti più opportuni, affinché la disciplina per l'iscrizione nell'Albo Speciale per il patrocinio dinnanzi alla giurisdizioni superiori sia riformata nell'effettivo rispetto dei principi, anche costituzionali e comunque espressamente accolti nella L. n. 247/2012, di valorizzazione del merito e di favor per le più giovani generazioni, specie in relazione all'accesso alla professione, nonché in considerazione del riconoscimento formale e sostanziale delle specializzazioni conseguite nello svolgimento della professione di avvocato ed in doveroso ossequio dei principi di ragionevolezza, efficienza, parità di trattamento, non discriminazione e sussidiarietà.

## **MOZIONE RELATIVA ALLA DISCIPLINA DEL CONTRIBUTO UNIFICATO.**

**(presentata da Corrado Orienti)**

10

### Premesse:

- la funzione giurisdizionale e la conseguente organizzazione del relativo servizio, pur essendo esercitata mediante la differenziazione delle giurisdizioni e dei giudici competenti (specializzati e non), deve ritenersi in sè unitaria, derivando da ciò una esigenza di omogeneità della disciplina tributaria di accesso al servizio, potendosi giustificare una diversa determinazione degli importi a tale titolo dovuti solo in funzione di differenziazioni oggettive adeguatamente motivate;
- l'analisi comparativa della disciplina dettata dall'art. 13 DPR n. 115/2002, quale attualmente in vigore, evidenzia incongruenze sia a livello interno, nel confronto tra il contributo unificato imposto per i ricorsi proposti davanti al giudice amministrativo rispetto a quelli promossi davanti al giudice tributario ed alle domande proposte davanti al giudice civile, sia a livello comunitario;
- in particolare la ingiustificata onerosità del tributo va riconosciuta per il contenzioso riguardante le materie di cui all'art. 119 cpa, comma 1, lett. a) e b), in quanto la misura del contributo unificato supera ampiamente gli importi massimi previsti per i giudizi civili e tributari e, a livello comunitario, è tale da confliggere con ovvie esigenze di disciplina armonizzata e di tutela della concorrenza nel mercato;
- la questione è oggetto del giudizio pendente avanti la Corte di Giustizia CE, promosso con ordinanza di rinvio del TAR Trento n. 23/2014, recentemente trattato in udienza e per il quale si attende la decisione nei prossimi mesi;
- analoga disciplina di ingiustificata onerosità concerne gli altri ricorsi assoggettati a rito abbreviato, tra cui in particolare quelli aventi ad oggetto i provvedimenti relativi alle procedure di occupazione e di espropriazione (art. 119 lett. f), aventi di per sè natura ablatoria, in assenza di alcuna differenziazione inerente l'entità del sacrificio imposto alla proprietà;
- sia in materia di gare (in senso lato) che in materia di occupazione/espropriazione, i casi concreti riguardano frequentemente procedure complesse che impongono la proposizione di motivi aggiunti, configurandosi la necessità di corrispondere il tributo due o più volte, con evidente ulteriore aggravio;

### considerato che:

- l'importo eccessivamente alto del contributo unificato richiesto per i ricorsi avanti al giudice amministrativo, in mancanza di alcuna pertinente giustificazione, concretizza una evidente disparità del trattamento tributario rispetto alla disciplina prescritta per il contenzioso civile e per il contenzioso tributario, imponendosi l'esigenza di richiedere il ripristino di condizioni di equità e coerenza;
- analoga esigenza si impone affinché siano ripristinate condizioni di parità e di armonizzazione a livello comunitario, con particolare riguardo alle materie che coinvolgono il principio di tutela della concorrenza nel mercato;
- la misura eccessivamente onerosa del contributo, particolarmente nelle materie di cui al citato art. 119 cpa, induce a ritenere che il legislatore abbia inteso porre in atto improprie misure deflattive del contenzioso, confliggenti con i principi dettati per il rispetto della equità contributiva e a tutela dell'accesso alla giustizia;

**impegna**

il Consiglio direttivo dell'Unione ad assumere ogni occorrente iniziativa, nelle competenti sedi e nei modi ritenuti più opportuni, affinché la disciplina del contributo unificato dovuto per i ricorsi davanti al giudice amministrativo sia riformata nel rispetto del principio di commisurazione dell'entrata tributaria al valore della domanda di tutela, per importi comparabili con quelli previsti per la domanda di tutela aventi al giudice civile e/o al giudice tributario, ripristinandosi altresì condizioni di equità e di parità dei mezzi di tutela della concorrenza nel mercato a livello comunitario.

CO/bb

**MOZIONE RELATIVA AL TEMA: ABBATTIMENTO DELL'ARRETRATO E CONTRIBUTO DELL'AVVOCATURA.**

**(presentata da Corrado Orienti)**

Premesse:

ODG 1

- la definizione dei giudizi pendenti (“debito giudiziario”, 292.273 ricorsi pendenti alla fine del 2014) è problema da risolversi coniugando da un lato l’esigenza di soddisfare la domanda di giustizia nei casi di permanenza di concreto interesse, dall’altro l’esigenza di ridurre l’incidenza negativa che l’arretrato comporta, rendendo più difficoltoso l’obiettivo di qualificare il servizio giustizia nel rispetto dei principi dell’effettività e del giusto processo (artt. 1 e 2 cpa);
- il tema coinvolge tutti gli operatori del servizio giustizia (magistrati, avvocati e addetti amministrativi), dovendosi ritenere auspicabile il maggior grado possibile di confronto e dialettica costruttiva, finalizzato alla individuazione di soluzioni condivise per il conseguimento dell’obiettivo di una ordinaria gestione che garantisca risposta alle domande di tutela entro termini ragionevoli;
- gli istituti processuali della perenzione ultraquinquennale e della definizione con sentenza breve e/o semplificata, possibile anche in fase cautelare, hanno certamente contribuito a ridurre le pendenze;
- va verificata la possibilità di incentivare ulteriormente la definizione delle posizioni attive in ruolo, in particolare con la collaborazione dell’Avvocatura nella individuazione dei contenziosi per i quali l’interesse sia venuto meno (a prescindere dalla decorrenza del termine quinquennale e della comunicazione di cui all’art. 82) o per i quali sussistano ragioni di riunione e definizione unitaria, pur nella consapevolezza delle difficoltà connesse alla gestione del rapporto con il cliente ed alle verifiche di archivio;
- in aggiunta alle attuali misure straordinarie per la riduzione dell’arretrato e per l’incentivazione della produttività, di cui all’art. 16 D.Lgs. n. 104/2010, andrebbe approfondita con le associazioni rappresentative dei magistrati la ipotesi della introduzione anche nel giudizio amministrativo del giudice monocratico, per materie determinate e/o in presenza di presupposti che consentano di escludere la necessità di decisioni collegiali;

**impegna**

il Consiglio direttivo dell’Unione a promuovere il confronto con le altre associazioni rappresentative di tutti gli operatori del servizio giustizia allo scopo di formulare, previa analisi delle problematiche più significative, le proposte di riforma legislativa e regolamentare ritenute idonee a conseguire nel minor tempo possibile l’obiettivo dell’ordinario espletamento della funzione giurisdizionale in termini ragionevoli.

ASSEMBLEA UNIONE NAZIONALE AVVOCATI AMMINISTRATIVISTI  
PADOVA 28 MARZO 2015-03-23

ORDINE DEL GIORNO  
SULLA GIURISDIZIONE ESCLUSIVA DEL PUBBLICO IMPIEGO

L'Assemblea

Considerato che dopo un ventennio dalla c.d. privatizzazione del pubblico impiego con la conseguente devoluzione delle relative controversie al Giudice ordinario del lavoro permangono le problematiche generate dalla riforma della materia, e segnatamente:

- la negazione della natura amministrativa dell'atto di gestione del rapporto di lavoro comporta l'inapplicabilità delle regole fissate dalla l. n.241 del 1990, quali l'avviso di inizio del procedimento, il contraddittorio infraprocedimentale con il destinatario del provvedimento (e con gli altri soggetti che possano subirne pregiudizio), la comunicazione all'interessato dei termini e dell'autorità cui è possibile ricorrere, la motivazione necessaria;
- dalla natura negoziale dell'atto gestionale deriva che il sindacato dal giudice ordinario dovrebbe essere operato non alla stregua dei parametri di legittimità (violazione di legge, eccesso di potere, incompetenza), ma alla luce dei vizi propri della patologia negoziale (nullità, annullabilità, inesistenza, risolubilità) e derivanti dalla violazione datoriale delle norme di legge e delle clausole contrattuali che regolano l'azione privatistica della p.a. datrice di lavoro, ovvero alla luce della violazione del principio di correttezza, buona fede e di parità di trattamento nell'esecuzione del rapporto lavorativo, spesso richiamato dalla magistratura ordinaria del lavoro;
- l'atto gestionale di natura negoziale, non essendo dotato d'imperatività, è inidoneo a degradare ad interessi legittimi i diritti del lavoratore derivanti dalla legge o dal contratto;
- ancorché la regolamentazione del rapporto di lavoro non sia più affidata ad atti (amministrativi) emessi nell'ambito del potere pubblicistico d'imperio, bensì ad atti (negoziali e paritetici) emessi dal datore di lavoro pubblico con i poteri del datore privato (cfr. art. 4 D. Lgs. n.29/93 [ora, art. 5 T.U.], al pubblico dipendente, a differenza del lavoratore del settore privato, va concessa dall'ordinamento una tutela sostanziale e processuale peculiare, frutto della soggezione del datore di lavoro pubblico ai principi di cui all'art. 97 della Costituzione, e cioè ai principi della legalità, della buona amministrazione e della imparzialità.

Considerato che tali problematiche alimentano i dubbi interpretativi che ancora si pongono in tema di riparto della giurisdizione in materia di pubblico impiego sotto i seguenti aspetti:

1. l'oggettiva complessità della disciplina di riferimento, contenuta sostanzialmente nell'art. 63 del T.U. del Pubblico Impiego n.165/2001 e s.m.;
2. il fatto che all'attenzione dell'Autorità giudicante si affacciano, ancora oggi, questioni di diritto intertemporale, in quanto relative al periodo precedente il 30 giugno 1998;
3. l'incerto confine che a volte si pone tra concorso interno e concorso esterno per l'accesso agli impieghi;
4. il fatto che, talvolta, risulta complesso accertare se tra le parti in causa sia davvero configurabile, o meno, un rapporto di pubblico impiego.
5. in generale, l'applicabilità della regola esplicita dall'art. 63 cit. alla istituzione/soppressione di incarichi dirigenziali ed alle controversie di lavoro (rimasto) "pubblicistico";
6. il corretto accertamento della sussistenza del rapporto di pubblico impiego.



Ritenuto che la riconduzione delle controversie in materia di pubblico impiego nell'ambito della giurisdizione ordinaria si è rivelata operazione di fatto inidonea a garantire una tutela efficace delle ragioni del lavoratore di fronte alla legge, anche per le connotazioni del processo civile, oggi lungo e farraginoso, per di più composto da ben tre gradi di giudizio, rispetto all'altrettanto giudizio amministrativo e quindi di durata complessiva molto superiore a quella oggi ottenibile dinanzi al G.A., anche per i noti problemi di congestione dei ruoli dell'AGO;

che viceversa la razionalizzazione del processo amministrativo in termini di efficienza degli strumenti a disposizione a seguito dell'entrata in vigore del c.p.a. è in grado di assicurare tutela effettiva ai pubblici dipendenti ed alle stesse pubbliche amministrazioni, sia nel merito, che nella durata;

che le controversie di pubblico impiego sono oggi affidate ad un Giudice ordinario privo di adeguata specializzazione nella valutazione del merito della materia, invece affidata per tradizione al giudice amministrativo, con conseguente abbassamento del livello di tutela in danno del lavoratore;

che la giurisprudenza lavoristica in materia ha perso quel fondamentale carattere proprio della giurisprudenza amministrativa diretto a fornire anche alle pubbliche amministrazioni linee guida sulla corretta applicazione degli istituti normativi;

che sul piano organizzativo e delle risorse disponibili oggi il Giudice amministrativo è nelle condizioni per poter recuperare un settore contenzioso del lavoro pubblico che si differenzia da quello privatistico anche alla luce delle recenti riforme;

impegna

il Consiglio Direttivo dell'Unione ad avviare una consultazione/gruppo di lavoro al fine di predisporre ed inoltrare al Legislatore una proposta di riforma che recuperi le controversie in materia del pubblico impiego nell'alveo della giurisdizione esclusiva del Giudice amministrativo

## ORDINE DEL GIORNO PER UNA RINNOVATA VISIONE DELLA GIURISDIZIONE AMMINISTRATIVA

Nel presente momento storico le contingenze politiche pongono in discussione la configurazione e la stessa esistenza del Giudice amministrativo. Non vi è consapevolezza che oggetto della discussione non è la struttura organizzativa del Giudice, ordinario o amministrativo che sia. E che quindi il tema non consiste nel verificare l'adeguatezza del sistema che vede il Giudice amministrativo articolato nel complesso Tar Consiglio di Stato; quanto piuttosto nel considerare che la Giurisdizione amministrativa si configura oggi quale elemento essenziale della tutela del cittadino così come prevista dalla Carta costituzionale.

E' indiscutibile che ogni decisione di modifica del modello organizzativo attuale incide non soltanto sui profili funzionali del sistema, quanto piuttosto sulla esistenza stessa della Giurisdizione amministrativa quale struttura organizzata di uomini, beni e processi ma anche come sistema di cultura giudiziaria e di valori politici.

Di fronte agli attacchi, spesso ingiusti e strumentali, sempre sommari, portati da una pubblica opinione disinteressata e sommariamente informata, la nostra posizione di avvocati è stata quella difendere la specialità della giurisdizione amministrativa quale presidio delle libertà civiche, e di rifiutare -per presa di posizione culturale- ogni modifica del sistema come oggi lo conosciamo. Abbiamo quindi difeso, insieme a norme della Costituzione repubblicana, una storia ed una tradizione, forse intendendo erigere un presidio a garanzia della nostra posizione di avvocati specialisti e, perché no, a tutela di uno spazio professionale i cui confini abbiamo tentato di sorvegliare e di difendere da quelli che abbiamo raffigurato come attacchi anche alla nostra autonomia professionale.

E' tempo di sottoporre a verifica la legittimità, la congruità e, perché no, la convenienza di questa posizione.

La riflessione circa l'attualità delle ragioni di un sistema duale di giustizia deve essere accompagnata da una visione della prospettiva, nostra e del sistema, avente come traguardo il futuro, non del sistema giudiziario ma del nostro paese, che non può prescindere dalla prospettiva di amministrare una giustizia non solo rapida ma soprattutto efficace ed effettiva.

In questa ottica la semplice ed acritica difesa del presente può risultare posizione antistorica e di retroguardia. Può apparire una posizione corporativa a tutela di interesse costituiti, che la pubblica opinione non accetta più supinamente, anche a prescindere da attacchi strumentali e spesso ingiusti al sistema ed ai suoi operatori.

La ricerca di una prospettiva nuova o rinnovata impone di allargare il dibattito alla ricerca di nuove prospettive, di rinnovate visioni non solo per il sistema organizzato, ma anche per il nostro avvenire professionale. Tanto nella speranza che si offrano rinnovati orizzonti anche a costo di liberarci del nostro legame con una storia gloriosa ed importante, ma che può ridurre in catene il nostro anelito ad una giustizia più efficace e ad un impegno professionale nuovamente considerato e finalmente nobilitato.

Occorre quindi sottoporre a revisione critica il portato di una tradizione che occorre rinnovare, o anche solo confermare nella sua sostanza ma sicuramente aggiornare nella forma e nel modo di porsi rispetto al mondo esterno, alla politica ed all'impresa.

Le importanti riflessioni che vengono a farsi in questo torno di tempo, travagliato e periglioso ma anche gravido di fermenti, vanno messe a frutto e sottoposte a dibattito. Vanno confrontate in un serrato dialogo con tutte le componenti del sistema di giustizia in generale e di giustizia amministrativa in particolare.

Occorre operare nel confronto, sereno ma franco, con la Magistratura, amministrativa e non. Non si può lasciare ai Giudici il monopolio della rappresentanza degli interessi del sistema.

A questo scopo è necessario che noi avvocati ci liberiamo da un atteggiamento di subordinazione, culturale prima ancora che funzionale, rispetto alla Magistratura amministrativa, e che ricerchiamo insieme una via comune nuova o rinnovata; in caso contrario ci penserà la politica a governare i processi, da sola o forse sulla spinta delle forse egemoni dell'economia.

La giurisdizione, anche quella amministrativa, è funzione complessa, frutto del contributo di molti soggetti. Noi siamo fra questi; sta a noi fare in modo da agire quali protagonisti e non da spettatori.