

**Alle Onorevoli  
Commissioni riunite I e VIII  
Senato della Repubblica Italiana**

Oggetto: proposte di emendamenti al d.l. n. 76/2020

**Relazione illustrativa degli emendamenti proposti al D.L. 76/2020 da parte  
dell'Unione Nazionale Avvocati Amministrativisti (UNAA)**

L'art. 4 comma 4 del D.L. 76/2020 introduce alcune modifiche all'art. 120 c.p.a.

In particolare viene modificato il comma 6, 1° periodo, stabilendo che le controversie in materia di appalti sono di norma definite, anche in deroga al comma 1, 1° periodo, dell'art. 74 c.p.a., in esito all'udienza cautelare, mediante sentenza semplificata ai sensi dell'art. 60 c.p.a., ove ne ricorrano i presupposti.

Si tratta di una disposizione che presenta profili di illegittimità costituzionale posto che introduce un'indebita compressione del diritto di difesa in evidente violazione degli artt. 24 e 113 Cost. La fase cautelare, come è noto, è caratterizzata da una cognizione sommaria della causa in quanto serve ad evitare che, in attesa dell'udienza di merito, le ragioni del ricorrente possano essere pregiudicate. E' evidente che se il processo verrà di norma definito nella fase cautelare, la fase di merito e l'udienza pubblica saranno del tutto esautorate e, soprattutto, si priverà il Collegio di procedere ad una più accurata valutazione della materia del contendere ed alle parti di poter dispiegare le proprie ragioni con ulteriori memorie e repliche proprie della fase di merito, che assolve allo scopo di garantire un più corretto ed efficace esercizio del diritto di difesa nella pienezza del contraddittorio.

La modifica introdotta all'art 120 c.p.a. appare altresì ingiustificata tenendo conto sia del fatto che le controversie afferenti le gare pubbliche per l'affidamento di lavori,

servizi e forniture sono normalmente caratterizzate da una particolare complessità e da scritti molto articolati che non possono essere ictu oculi esaminati nella ristrettezza di termini della fase cautelare, sia della circostanza che il rito appalti è il più celere nel nostro ordinamento, tanto che in meno di un anno sono normalmente definiti i due gradi del giudizio.

E' opinione di UNAA che una giustizia sommaria, oltre che essere incostituzionale, certamente non giova ad una regolazione del settore dei contratti pubblici che deve essere necessariamente improntata ad un giusto equilibrio tra legalità ed efficienza. La proposta di UNAA è conseguentemente quella di abrogare le modifiche introdotte dal DL n. 76/2020 all'art. 120 comma c.p.a.

Senza contare che la creazione di un rito ancor più accelerato in tema di appalti comporterà necessariamente, stanti anche le limitate risorse dell'organico della Magistratura Amministrativa, un rallentamento di tutte le altre controversie pendenti dinanzi al Giudice amministrativo con un riflesso negativo sull'intero comparto Giustizia.

I commi 2 e 3 dell'art 4 estendono poi l'applicazione dell'art. 125 c.p.a. a tutte le impugnazioni degli atti relativi alle procedure di affidamento di cui agli artt. 1 e 2, commi 2 e 3 del D.L. n. 76/2020.

L'art. 125 c.p.a. stabilisce che in sede di pronuncia del provvedimento cautelare si deve tener conto, nella valutazione e ponderazione di tutti gli interessi coinvolti, del preminente interesse nazionale alla realizzazione di una determinata opera. Esso stabilisce altresì che la sospensione o l'annullamento dell'affidamento non comporta la caducazione del contratto già stipulato e che il risarcimento del danno eventualmente dovuto avverrà solo per equivalente.

Si tratta di una disposizione che riguarda la realizzazione di infrastrutture e insediamenti produttivi, che appunto devono rivestire un preminente interesse nazionale, mentre nel caso di specie con il DL n 76/2020 l'applicazione dell'art 125 è stata estesa a tutti gli affidamenti sopra e sotto soglia, anche se non di interesse nazionale.

Ciò comporta ad ogni evidenza una vanificazione dell'istanza cautelare e della ricerca del miglior offerente posto che al ricorrente residuerà, nel caso di accoglimento del ricorso, solo il risarcimento del danno posto a carico dell'Amministrazione (e quindi dell'intera collettività).

Dal combinato disposto dell'art. 4 commi 2, 3 e 4, emerge quindi una sorta di neutralizzazione delle controversie in materia di appalti, sia della fase cautelare che di quella di merito, il che certamente non pare conciliabile ed ammissibile in uno Stato di diritto.

La proposta di UNAA è quella di abrogare integralmente i commi 2, 3 e 4 dell'art. 4 del DL n 76/2020.

Da notizie apprese a mezzo stampa consta che sia il Senato che la Camera abbiano approvato la proroga dello stato di emergenza al 15 di ottobre 2020 e che il Governo si appresti ad adottare un DL in tal senso.

L'Unione Nazionale Avvocati Amministrativisti ritiene che, in coerenza con tale proroga, non debba essere abbandonata la possibilità di valersi nel processo amministrativo dell'udienza da remoto, strumento che si è dimostrato utile in questo periodo e che è stato introdotto dal DL 28/2020 solo fino al 31 luglio 2020.

Con decorrenza dal 1° agosto 2020 alle ordinarie udienze "in presenza", sarebbe cautelativamente opportuno assicurare in questo ulteriore periodo e comunque fino al 31 luglio 2021 (data indicata del DL n 76/2020) uno strumento alternativo, come quello della partecipazione in forma telematica all'udienza per l'ipotesi che si

dovessero presentare delle concrete esigenze indotte dall'emergenza sanitaria tali da impedire o rendere più difficoltosa la celebrazione delle udienze in presenza.

In tale situazione, UNAA propone un emendamento aggiuntivo volto a rendere possibile quanto sopra esposto.

Un ulteriore emendamento aggiuntivo, sempre nell'ottica della semplificazione a cui è preordinato il D.L. n. 76/2020, riguarda la facoltà di sottoscrivere la procura con firma digitale che, per natura delle medesime attesta e certifica l'autenticità all'atto dell'opposizione della medesima sul documento senza necessità che il difensore compia ulteriore attestazione, e ciò in deroga alla previsione generale di cui all'art. 25 comma 2 del Decreto Legislativo 7 marzo 2005 n. 82.

L'ultimo emendamento aggiuntivo prevede una riduzione del contributo unificato da versare in materia di controversie riguardanti gli appalti pubblici, pari al 50% del medesimo fino al 31 luglio 2021. Si tratta di una misura necessaria atta a garantire l'accesso alla giustizia amministrativa tenendo conto della grave congiuntura economica in atto post emergenza Covid-19.

#### Emendamenti proposti

1) All'art. 4 abrogare i commi 2, 3 e 4

2) Aggiungere l'art 28 bis del seguente tenore: *“A decorrere dal 1° agosto e fino al 15 ottobre 2020 e comunque per tutta la durata dello stato di emergenza, nel caso in cui sia stata chiesta la discussione delle controversie fissate per la trattazione, sia in udienza camerale sia in udienza pubblica, i Presidenti titolari delle sezioni del Consiglio di Stato, Il Presidente del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Sicilia e i Presidenti dei Tribunali Amministrativi Regionali e delle relative sezioni distaccate, sentite l'Autorità Sanitaria Regionale ed il Consiglio dell'Ordine*

*degli Avvocati della Città ove ha sede l'ufficio, possono in ragione motivata della situazione concreta di emergenza sanitaria e in deroga a quanto previsto dal codice del processo amministrativo di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, consentire lo svolgimento delle udienze pubbliche e camerale che non richiedono la presenza di soggetti diversi dai difensori delle parti mediante collegamenti da remoto con modalità idonee a salvaguardare il contraddittorio e l'effettiva partecipazione dei difensori alla trattazione dell'udienza, assicurando in ogni caso la sicurezza e la funzionalità del sistema informatico della giustizia amministrativa e dei relativi apparati. In tal caso è assicurato congruo avviso dell'ora e delle modalità con cui si accerta l'identità dei soggetti partecipanti e la libera volontà delle parti. Il luogo da cui si collegano magistrati, personale addetto e difensori delle parti è considerato aula di udienza a tutti gli effetti di legge. Di tutte le operazioni è redatto processo verbale. Si applicheranno le regole tecniche operative dirette a regolare le udienze da remoto approvate ai sensi dell'art 4, comma 2 del Dl n 28/2020, convertito nella l. n 70/2020. Tali disposizioni troveranno applicazione anche nell'ipotesi che taluni magistrati e difensori non possano partecipare alle udienze in presenza fisica per legittimo impedimento o per cause connesse all'emergenza sanitaria, qualora richiedano di collegarsi da remoto"*

3) All'art. 4 aggiungere il comma 5 (rectius comma 2 nel caso di abrogazione del comma attuale) del seguente tenore: "1. Per i ricorsi, ivi compresi i ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica ai sensi del DPR 24 novembre 1971 n. 199, proposti in relazione ad atti e provvedimenti adottati fino alla data del 31 luglio 2021 il contributo unificato di cui all'art. 13 comma 6 bis del D.P.R. 30 maggio 2002 N. 115 è ridotto del 50%.

*2. Fatto salvo quanto previsto dal comma 1, il comma 6 bis. 1, ultimo periodo, dell'art. 13 D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 è sostituito dal seguente "A fini del presente comma, per ricorsi si intendono quello principale e quello incidentale".*

**4)** *All'art. 28 bis aggiungere l'art 28 ter del seguente tenore: "La procura rilasciata ai sensi dell'art. 83 c.p.c. può essere conferita anche mediante documento sottoscritto con firma digitale, che certifica e fornisce la data dell'apposizione; in tale caso, non è necessaria ulteriore attività di autentica del difensore. Non si applica l'art. 25 comma 2 del D. Lgs. 7 marzo 2005 n. 82".*

Il Presidente  
avv. prof. Mario Sanino

