

Schema di decreto legislativo recante: “Ulteriori disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, recante codice del processo amministrativo, a norma dell'articolo 44, comma 4, della legge 18 giugno 2009, n. 69”.

RELAZIONE

1. Il Codice del processo amministrativo, approvato con d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104 in attuazione della delega contenuta nell'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, ed entrato in vigore il 16 settembre 2010, è già stato oggetto di un primo intervento correttivo operato con d.lgs. 15 novembre 2011, n. 195. Tale intervento correttivo aveva però come obiettivo principale quello di introdurre aggiustamenti minori, dovuti in molti casi a mere imperfezioni linguistiche nella formulazione delle disposizioni.

A quasi due anni dall'approvazione del Codice, il significativo periodo di prima esperienza applicativa ha dimostrato la bontà del lavoro svolto e l'adeguatezza delle disposizioni processuali introdotte a fornire risposte alle esigenze di tutela giurisdizionale dei cittadini e delle imprese. Il nuovo sistema processuale – che peraltro ha saggiamente raccolto molte indicazioni fornite negli anni dalla giurisprudenza – è stato recepito senza traumi dagli operatori del settore, non ha dato luogo a particolari problemi applicativi (se non quelli ordinariamente derivanti dall'entrata in vigore di nuove norme), non ha determinato alcuna “crisi di rigetto”, con ciò dimostrando la sua aderenza alla realtà processuale. Può, infine, affermarsi che il Codice del processo ha fortemente contribuito ad una sensibile riduzione dei tempi processuali, rafforzando così l'effettività della tutela giurisdizionale.

L'esperienza maturata in questo panorama sostanzialmente positivo suggerisce, tuttavia, l'opportuna introduzione di alcune puntuali modifiche, che, in coerenza con le linee fondamentali già presenti nel Codice del processo amministrativo, siano volte a rendere più funzionali alcuni istituti processuali, ovvero ad adeguarli alle indicazioni fornite dalla Corte costituzionale.

Al tempo stesso, la redazione di un secondo schema di decreto legislativo “correttivo” costituisce occasione per l'introduzione di alcune mere correzioni al testo vigente, al fine di emendarlo da alcune residue imperfezioni linguistiche, ovvero per l'introduzione di alcune disposizioni di mero adeguamento tecnico della disciplina già vigente.



2. Un primo intervento riguarda la competenza territoriale che il Codice ha già reso sempre e necessariamente inderogabile (art. 13). Occorre innanzi tutto sottolineare con forza che il passaggio dalla tradizionale “derogabilità” della competenza territoriale del giudice amministrativo alla attuale inderogabilità (con la conseguenza della impossibilità di concessione di misure cautelari eventualmente richieste da parte del giudice adito, ma che si ritenga territorialmente incompetente) ha dato ottima prova, anche grazie alla attività coerente e professionalmente valida degli operatori. L’esperienza di circa due anni di applicazione dimostra che il nuovo regime della competenza per territorio non ha provocato alcun disorientamento o problema applicativo di qualche rilevanza. E ciò è confermato dal numero sostanzialmente invariato delle istanze di regolamento di competenza.

Le nuove disposizioni in tema di competenza non hanno tuttavia previsto alcun meccanismo di preclusione temporale per formulare l’eccezione di incompetenza, con il conseguente rischio che ciò avvenga – nei casi in cui la verifica della competenza non sia stata effettuata in sede cautelare - addirittura a conclusione del giudizio di merito, con la conseguente eccessiva dilatazione dei tempi processuali.

Si è, dunque, introdotta (oltre ad un generale “riordino” delle disposizioni, onde consentirne una più agevole lettura) la possibilità di richiedere, anche per quei ricorsi per i quali non vi è istanza di adozione di misure cautelari (la cui concessione, come è noto, richiede una preventiva verifica della competenza), una verifica della competenza, che viene prontamente effettuata in una udienza in camera di consiglio all’uopo fissata (art. 15, comma 3). Rimane ferma naturalmente la possibilità di rilevare d’ufficio la incompetenza in sede decisoria di merito (art 15, comma 1), in coerenza con il carattere inderogabile della stessa.

Vengono altresì definiti i limiti entro i quali può essere proposta l’azione di condanna al rilascio di un provvedimento richiesto (art. 34, comma 1, lett. c).

2.2. Ulteriori modifiche hanno lo scopo di promuovere l’effettività di alcuni principi posti dal Codice quali, in particolare, il principio di chiarezza e sinteticità degli atti processuali (art. 3, comma 2) e il principio della specificità dei motivi su cui si fonda il ricorso (art. 40). Si è, infatti, previsto che il giudice, nel provvedere sulle spese, tenga conto anche della eventuale violazione dei principi di chiarezza e sinteticità (art. 26, comma 1) e si è prevista l’inammissibilità dei motivi di ricorso proposti in violazione della regola di specificità indicata dall’art. 40, comma 1, lett. d).

2.3. Viene altresì adeguato il meccanismo di composizione dei collegi deliberanti alla luce delle criticità emerse in sede applicativa con riguardo alla rigidità della disposizione previgente che, nel cristallizzare la composizione di tutti i collegi mediante la costante presenza degli stessi due magistrati persone fisiche (presidente e magistrato anziano della sezione), ha di fatto impedito di realizzare pienamente il criterio di rotazione nei collegi tra tutti i componenti della sezione e, con esso, di dare



piena e costante applicazione al principio della collegialità, particolarmente intenso nel giudizio amministrativo.

2.4. Il decreto legislativo modifica alcuni termini processuali per renderli più coerenti con il generale sistema processuale (v. art. 96, comma 5), precisa meglio il regime applicabile ai mezzi di impugnazione, con particolare riguardo all'appello cautelare (art. 98) e chiarisce i rapporti tra le sezioni semplici e l'adunanza plenaria del Consiglio di Stato (art. 99, comma 1).

2.5. Infine, il decreto legislativo amplia, in materia di contenzioso relativo alle operazioni elettorali, le ipotesi in cui i provvedimenti relativi al procedimento elettorale preparatorio sono immediatamente impugnabili (art. 129), in conformità al principio di effettività della tutela giurisdizionale, ed in attuazione della sentenza della Corte costituzionale 5 luglio 2010, n. 236.

3. Lo schema di decreto legislativo è composto da due articoli. L'articolo 1 contiene le modifiche apportate alle disposizioni del "Codice del processo amministrativo" (All. 2 del d. lgs. n. 104 del 2010), l'articolo 2 contiene alcune modifiche alle norme di coordinamento e abrogazioni di cui di cui all'allegato 4 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.

Si passa alla esposizione del contenuto degli articoli, evidenziando che, per comodità di lettura, il riferimento è effettuato direttamente ai singoli articoli del Codice del processo amministrativo che vengono sostituiti o modificati.

Articolo 13

Trasferendo in questo articolo (comma 4), una disposizione già contenuta nell'art. 16, si ribadisce che la competenza sia per territorio (art. 13), sia funzionale (art. 14), è inderogabile anche in ordine alle misure cautelari.

Viene inserito un nuovo comma (4-bis) volto ad evitare che i criteri di competenza applicabili ad atti meramente endoprocedimentali producano l'effetto – certamente distorsivo di una corretta distribuzione degli affari – di attrarre la competenza relativa all'atto finale lesivo

Articolo 15

La nuova formulazione dell'articolo, da un lato, conferma il principio che il difetto di competenza è sempre rilevabile d'ufficio, principio innovativo che superava il precedente regime della derogabilità della competenza territoriale; dall'altro, persegue lo scopo di evitare l'eccessiva durata dei processi nei casi in cui il vizio venga per la prima volta esaminato nella fase conclusiva del processo. L'articolo stabilisce pertanto che il difetto di competenza è rilevato d'ufficio finché la causa non



è deciso in primo grado. (comma 2). In ogni caso il giudice decide sulla competenza prima di provvedere sulla domanda cautelare. Se tale domanda non viene proposta, il difetto di competenza può essere eccepito dalle parti entro il termine previsto per la costituzione in giudizio. In questo caso il presidente fissa la camera di consiglio per la pronuncia immediata sulla questione di competenza. L'ordinanza che pronuncia sulla competenza e sulla domanda cautelare può essere impugnata con il regolamento di competenza oppure nei modi ordinari quando insieme alla pronuncia sulla competenza si impugna quella sulla domanda cautelare. (comma 3). I commi 4 e 5 disciplinano la riassunzione del processo innanzi al giudice dichiarato competente e l'impugnazione dell'ordinanza che pronuncia sulla competenza con l'istanza di regolamento di competenza. I commi 6, 7, 8 e 9 disciplinano la domanda cautelare, con riferimento alla individuazione del giudice competente a esaminarla e all'efficacia dei provvedimenti cautelari emanati dal giudice.

Articolo 16

L'articolo contiene una disciplina del regolamento di competenza (sostanzialmente non diversa dal testo previgente), coerente con le innovazioni introdotte all'art. 15. L'articolo disciplina, in particolare, i termini per la proposizione del regolamento di competenza, affermandone la decorrenza dall'ordinanza che pronuncia sulla competenza, specificando la non dimezzabilità e prevedendo la trasmissione d'ufficio al Consiglio di Stato dell'ordinanza che si pronuncia nel caso di regolamento richiesto d'ufficio.

Il comma 2 regola il procedimento davanti al Consiglio di Stato, che si svolge in camera di consiglio, ponendo un termine dilatorio per la fissazione della medesima e specificando che l'ordinanza provvede anche sulle spese del regolamento, con l'esclusione dell'ipotesi del regolamento sollevato direttamente dal giudice. L'ultimo comma precisa che la pronuncia del Consiglio di Stato vincola i tribunali amministrativi regionali e prevede la necessità della riassunzione del giudizio innanzi al tribunale competente, da effettuarsi entro un termine perentorio.

Il comma 3 chiarisce che la decisione sulle questioni di competenza ad opera del Consiglio di Stato, resa in fase cautelare sia in esito ad appello che a regolamento di competenza, vincola il giudice di primo grado.

Articolo 26

Si precisa che, al fine di provvedere sulle spese, il giudice tiene anche conto della eventuale violazione dei principi di chiarezza e sinteticità degli atti, di cui all'art. 3,

Articolo 34

La modifica tende a chiarire che l'azione di condanna al rilascio di un provvedimento richiesto (cosiddetta azione di adempimento) può essere proposta contestualmente

all'azione di annullamento o all'azione avverso il silenzio, specificando che in ogni caso l'accertamento della fondatezza della pretesa può essere effettuato solo nei limiti rigorosi stabiliti dall'art. 31, comma 3, a proposito dell'azione avverso il silenzio che tendono a garantire il principio della separazione dei poteri.

Articolo 40

La nuova formulazione dell'articolo, pur senza ampliare il contenuto del ricorso, precisa, in particolare, che i motivi sui quali esso si fonda devono essere "specifici" (comma 1, lett. d) e che eventuali motivi proposti in violazione di detta regola sono inammissibili.

Articoli 55 e 62

Le modifiche agli articoli 55 e 62 costituiscono un mero aggiornamento dei rinvii ivi contenuti all'articolo 15 del Codice, a causa del modificato ordine dei commi di quest'ultimo.

Articolo 76

Le modifiche, come già precisato, scaturiscono dalle criticità emerse in sede di applicazione dell'articolo 114, quarto comma, disp. att. c.p.c., richiamato dall'art. 76, comma 4, del codice che ha di fatto impedito di realizzare pienamente il criterio di rotazione nei collegi tra tutti i componenti della sezione e, con esso, di dare piena e costante applicazione al principio della collegialità, particolarmente intenso nel giudizio amministrativo.

Articolo 85

Il comma 8 dell'articolo 85 prevede ora che il giudizio di appello sull'ordinanza che pronuncia sull'opposizione a decreto di declaratoria di estinzione o improcedibilità si svolge secondo le disposizioni di cui all'art. 87, comma 3, del Codice, e quindi secondo le disposizioni previste per il giudizio in camera di consiglio.

Articolo 96

Si prevede che il ricorso contenente l'impugnazione incidentale di cui all'art. 334 c.p.c., deve essere depositato entro il più ampio termine di 30 giorni, in luogo del termine di 10 giorni ora previsto, e ciò al fine di allineare tale termine di deposito agli altri analoghi termini previsti dal Codice.

Articolo 98

In risposta ad alcuni dubbi sorti in giurisprudenza, si precisa ora che al giudizio cautelare in appello si applichino le pertinenti disposizioni previste per il procedimento cautelare in I grado.

Articolo 99

Si chiarisce che l'Adunanza plenaria, investita dalla sezione semplice di una questione che essa ritenga abbia dato o possa dar luogo a contrasti giurisprudenziali, possa valutare l'opportunità di restituire gli atti alla stessa, perché sia quest'ultima a decidere.

Articolo 105

Il nuovo testo del comma 3 prevede che, nelle ipotesi di rimessione del processo al primo giudice, le parti devono riassumerlo entro il termine perentorio di novanta giorni, decorrente dalla notificazione della sentenza o dalla sua comunicazione, se anteriore.

Articolo 111

Impone che copia dell'ordinanza con la quale il Consiglio di stato sospende gli effetti della sentenza impugnata con ricorso per Cassazione venga inviata alla cancelleria della medesima Corte.

Articolo 119

La modifica al comma 1, lett. e), rende esclusivamente più corretto il testo vigente, riferendo l'ipotesi di scioglimento agli "organi" degli enti locali e non agli enti stessi.

Articolo 129

Le modifiche introdotte all'articolo 129, in tema di giudizio elettorale, servono ad adeguare la disciplina ai principi espressi dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 236 del 2010.

Articolo 133

La modifica apportata alla lettera l) è volta al mero adeguamento formale del testo della norma alla recente sentenza della Corte costituzionale n. 162 del 2012, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale degli articoli 133, comma 1, lett. l), 135, comma 1, lett. c) e 134, comma 1, lett. c), nella parte in cui essi attribuiscono alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie in materia di sanzioni irrogate dalla Consob.

La modifica alla lettera p), si rende necessaria per far sì che, a seguito alle modifiche introdotte alla legge n. 225 del 1992, la giurisdizione esclusiva del giudice



amministrativo, al ricorrere dei relativi presupposti, sia estesa anche ai provvedimenti di soggetti, comunque denominati, chiamati ad esercitare funzioni e competenze di protezione civile, e diversi dai Commissari delegati.

Articolo 135

Le integrazioni hanno allo scopo di adeguare la disciplina del codice al mutato assetto ordinamentale introdotto nella legge n. 225 del 1992, per assicurare che tutti i provvedimenti posti in essere da soggetti operanti in attuazione della legge richiamata, comunque denominati, siano devoluti alla competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio. Ciò, per assicurare l'uniformità dell'indirizzo giurisprudenziale in materia di protezione civile, atteso che l'attivazione del servizio nazionale è posta a salvaguardia di interessi che trascendono quelli delle comunità locali.

Articolo 136

Il comma 2-bis, ora aggiunto al testo dell'articolo 136, in linea con le vigenti disposizioni in tema di "firma digitale", prevede che tutti gli atti del processo possano essere sottoscritti con firma digitale.

L'articolo 2 dello schema modifica le norme di coordinamento e abrogazioni, di cui all'allegato 4 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.

In particolare, la modifica all'articolo 3, comma 5, si rende necessaria per ragioni di coordinamento al fine di adeguare l'articolo 5, comma 6 della legge n. 225 del 1992, ai mutamenti introdotti agli articoli 133 e 135 del codice.

La soppressione del n. 19 è volta ad adeguare, sul mero piano formale, il testo della norma alla richiamata sentenza della Corte costituzionale n. 162 del 2012 la quale ha peraltro chiarito, sul piano del diritto intertemporale, che le «disposizioni, illegittimamente abrogate, tornano ad avere applicazione».

Trattandosi di novelle a disposizioni processuali, il decreto in esame non ha riflessi di carattere finanziario.



RELAZIONE TECNICO-NORMATIVA

Amministrazione proponente: Presidenza del Consiglio dei Ministri

Oggetto: schema di decreto legislativo recante: “Ulteriori disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, recante codice del processo amministrativo, a norma dell’articolo 44, comma 4, della legge 18 giugno 2009, n. 69”.

PARTE I. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO

1) Obiettivi e necessità dell’intervento normativo. Coerenza con il programma di Governo

Il Codice del processo amministrativo, approvato con decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 ed entrato in vigore il 16 settembre 2010, costituisce l’attuazione della delega al governo per il riassetto della disciplina del processo amministrativo. L’esigenza di un corpus normativo organico nella materia *de qua* è stata dettata dalla necessità di rafforzare l’effettività della tutele giurisdizionali anche nell’ottica di favorire lo sviluppo e la crescita del “sistema Paese”, anche attraverso misure di semplificazione e snellimento processuale.

Il conferimento della delega al Governo, contenuta nell’art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, ha come obiettivo l’adeguamento delle norme processuali amministrative alla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori, di coordinarle con le norme del codice di procedura civile in quanto espressione di principi generali e di assicurare la concentrazione delle tutele.

Il Codice è stato già stato oggetto di un primo intervento correttivo operato con il decreto legislativo 15 novembre 2011, n. 195. Tale intervento correttivo aveva come obiettivo principale quello di introdurre aggiustamenti minori, dovuti in molti casi a mere imperfezioni linguistiche nella formulazione delle disposizioni.

Pertanto dopo un ulteriore periodo di applicazione, il nuovo sistema processuale, che ha raccolto molte indicazioni fornite negli anni dalla giurisprudenza, ha dimostrando la sua aderenza alla realtà processuale ed ha fortemente contribuito ad una sensibile riduzione dei tempi processuali, rafforzando così l’effettività della tutela giurisdizionale.

L’esperienza maturata rende opportuna l’introduzione di alcune disposizioni correttive ed integrative di natura tecnica, che, in coerenza con le linee fondamentali già presenti nel Codice del processo amministrativo, siano volte a rendere più funzionali alcuni istituti processuali, ovvero ad adeguarli alle indicazioni fornite dalla Corte costituzionale. Con l’intervento normativo in esame, inoltre, sono corrette alcune residue imperfezioni linguistiche e sono introdotte alcune disposizioni di chiarimento della disciplina già vigente. Le misure contenute nell’intervento normativo in esame derivano dai lavori della commissione speciale istituita presso il Consiglio di Stato e formalmente trasmesse al Governo con nota del Presidente del Consiglio di Stato del 13 luglio 2012.

2) Analisi del quadro normativo nazionale

A livello di legislazione primaria, il quadro normativo nazionale è costituito essenzialmente:

- dall’articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69;
- dal decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104;
- dal decreto legislativo 15 novembre 2011, n. 195.

3) Incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti

L'intervento normativo in esame non altera la logica di concentrazione e di semplificazione costituita dal Codice del processo amministrativo. Con tale intervento vengono adottate delle disposizioni correttive ed integrative riferite agli articoli 13, 15, 16, 26, 34, 40, 55, 62, 76, 85, 96, 98, 99, 105, 111, 119, 129, 133, 135 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104; vengono inoltre modificate le norme di coordinamento e abrogazioni di cui allegato 4 (artt. 3 e 4) del medesimo decreto legislativo. Non è pregiudicato, pertanto, il quadro processuale sistematizzato del Codice, avendo le norme proposte la natura di limitati interventi di natura tecnica.

4) Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali

L'intervento normativo è in armonia con i principi processuali costituzionalmente garantiti e non presenta elementi di incompatibilità con le norme costituzionali. L'intervento normativo, inoltre, si pone in linea con i principi espressi dall'articolo 76 della Costituzione in materia di delegazione legislativa al Governo.

5) Analisi delle compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali.

L'intervento non invade le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali e si pone in linea con le previsioni sulla competenza statale esclusiva di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

6) Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.

Non emergono profili di incompatibilità in relazione ai principi di sussidiarietà ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.

7) Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa

L'intervento normativo ha come obiettivo l'adozione di misure correttive e integrative di norme processuali amministrative, dettate a livello primario per garantire l'effettività del sistema delle tutele giurisdizionali. Allo stato, pertanto, non è utilizzabile lo strumento della delegificazione, essendo la materia processuale soggetta a riserva assoluta di legge.

8) Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.

Allo stato non sono presenti disegni di legge di iniziativa parlamentare sulla materia oggetto dell'intervento normativo.

9) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza, ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto.

Non risultano giudizi pendenti di costituzionalità su questioni specificamente oggetto della presente iniziativa normativa. L'intervento normativo correttivo si inserisce, secondo una linea di assoluta continuità, nel solco del diritto vivente segnato dall'interpretazione giurisprudenziale. In particolare, l'intervento normativo, nel modificare l'art. 129 del Codice del

processo amministrativo, tiene conto della sentenza costituzionale 236 del 2010 in materia di impugnabilità diretta degli atti preparatori del procedimento elettorale immediatamente lesivi, anteriormente alla proclamazione degli eletti. L'intervento agli articoli 133 e 135 del codice e all'articolo 4, delle norme di coordinamento e abrogazioni realizza, invece, il coordinamento formale delle norme, resosi necessario a seguito della sentenza n. 162 del 2012 della Corte costituzionale.

PARTE II. CONTESTO NORMATIVO COMUNITARIO E INTERNAZIONALE

10) Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario

L'intervento normativo non presenta profili di incompatibilità con i principi ed i vincoli posti dall'ordinamento dell'Unione Europea.

11) Verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione Europea sul medesimo o analogo progetto.

Non sussistono procedure d'infrazione su questioni specificamente oggetto della presente iniziativa regolatoria.

12) Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali

Le disposizioni non presentano profili di incompatibilità con obblighi internazionali.

13) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità europee sul medesimo o analogo oggetto.

Allo stato attuale non si ha notizia di elementi rilevanti sulle questioni specificamente oggetto della presente iniziativa regolatoria.

14) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.

Allo stato attuale non si ha notizia di elementi rilevanti sulle questioni specificamente oggetto della presente iniziativa regolatoria. L'intervento normativo tende a rafforzare l'effettività delle tutele giurisdizionali e del principio del giusto processo.

15) Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione Europea

Data la specificità della materia regolamentata e l'eterogeneità degli ordinamenti giuridici degli Stati, non si hanno indicazioni su linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri membri dell'Unione Europea.

PARTE III. ELEMENTI DI QUALITÀ SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO

1) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso

L'intervento normativo in esame non introduce nuove definizioni normative.

2) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni e integrazioni subite dai medesimi

E' stata verificata la correttezza dei riferimenti normativi.

3) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti

L'intervento normativo utilizza la tecnica della novella legislativa per mantenere inalterato il corpus normativo organico costituito con il Codice del processo amministrativo.

4) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo

L'intervento normativo non comporta effetti abrogativi impliciti. Sono presenti abrogazioni dovute alle sostituzioni normative e, per conseguenza della sentenza costituzionale n. 162 del 2012, in via di mero adeguamento formale del testo.

5) Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente

Il provvedimento normativo non contiene norme aventi la suddetta natura. La soppressione del n. 19, all'articolo 4, delle norme di coordinamento e abrogazioni, è volta, infatti, ad adeguare, sul mero piano formale, il testo della norma alla richiamata sentenza della Corte costituzionale n. 162 del 2012 la quale ha peraltro chiarito, sul piano del diritto intertemporale, che le «disposizioni, illegittimamente abrogate, tornano ad avere applicazione».

6) Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo

L'intervento normativo in esame è predisposto in attuazione dell'articolo 44, comma 4, ultimo periodo, della legge 18 giugno 2009, n. 69, il quale prevede che entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di riordino del processo amministrativo possono essere apportate le correzioni e integrazioni che l'applicazione pratica renda necessarie e opportune, con lo stesso procedimento e in base ai medesimi principi e criteri direttivi previsti per l'emanazione degli originari decreti.

7) Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione

L'intervento normativo in esame non prevede l'adozione di ulteriori atti attuativi di natura normativa.

8) Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi

Per la predisposizione dello schema di atto normativo sono stati presi in considerazione i dati e i riferimenti statistici già disponibili presso le competenti amministrazioni dello Stato.

ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (A.I.R.)

Amministrazione proponente: Presidenza del Consiglio dei Ministri

Titolo: Schema di decreto legislativo recante: "Ulteriori disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, recante codice del processo amministrativo, a norma dell'articolo 44, comma 4, della legge 18 giugno 2009, n. 69".

SEZIONE I - IL CONTESTO E GLI OBIETTIVI

A) Sintetica descrizione del quadro normativo vigente.

Il Codice del processo amministrativo, approvato con decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 ed entrato in vigore il 16 settembre 2010, costituisce l'attuazione della delega al Governo per il riassetto della disciplina del processo amministrativo, prevista dall'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, con l'obiettivo di procedere all'adeguamento delle norme processuali amministrative alla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori, coordinandole con le norme del codice di procedura civile in quanto espressione di principi generali e perseguendo la concentrazione delle tutele.

Lo stesso articolo 44 della legge n. 69 del 2009 prevede che entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di riordino del processo amministrativo possano essere apportate le correzioni e integrazioni che l'applicazione pratica renda necessarie e opportune, con lo stesso procedimento e in base ai medesimi principi e criteri direttivi previsti per l'emaneazione degli originari decreti.

Il Codice è stato già stato oggetto di un primo intervento correttivo operato con il decreto legislativo 15 novembre 2011, n. 195

B) Illustrazione delle carenze e delle criticità constatate nella vigente situazione normativa, corredata dalla citazione delle relative fonti di informazione.

Il nuovo sistema processuale, che ha raccolto molte indicazioni fornite negli anni dalla giurisprudenza, ha fortemente contribuito ad una sensibile riduzione dei tempi processuali, rafforzando così l'effettività della tutela giurisdizionale.

L'esperienza maturata rende opportuna l'introduzione di alcune disposizioni correttive ed integrative di natura tecnica, che, in coerenza con le linee fondamentali già presenti nel Codice del processo amministrativo, sono volte a rendere più funzionali alcuni istituti processuali, ovvero ad adeguarli alle indicazioni fornite dalla Corte costituzionale.

C) Rappresentazione del problema da risolvere e delle esigenze sociali ed economiche considerate, anche con riferimento al contesto internazionale ed europeo.

Con l'intervento normativo in esame si intende dare logica ed organica applicazione alle linee fondamentali già presenti nel Codice del processo amministrativo, introducendo disposizioni volte a rendere più funzionali alcuni istituti processuali, ovvero ad adeguarli alle indicazioni fornite dalla Corte costituzionale, operando altresì chiarimenti della disciplina già vigente ed eliminando alcune residue imperfezioni linguistiche. Le misure contenute nell'intervento normativo in esame derivano dai lavori della commissione speciale istituita presso il Consiglio di Stato.

D) Descrizione degli obiettivi (di breve, medio o lungo periodo) da realizzare mediante l'intervento normativo e gli indicatori che consentiranno successivamente di verificarne il grado di raggiungimento.

Obiettivo dell'intervento è di apportare al codice quegli ulteriori correttivi e chiarimenti rivelatisi necessari, opportuni ed indifferibili, in modo da ridurre i tempi dei processi e rafforzare l'organicità del quadro normativo del processo amministrativo. In tal modo, si intende assicurare una maggiore effettività della tutela, nonché una più elevata chiarezza delle regole processuali e di garanzia, soprattutto attraverso l'ampliamento dell'area operativa di alcuni rimedi (ad es. l'azione di condanna al rilascio del provvedimento, di cui all'articolo 34, esperibile contestualmente all'azione di annullamento).

Per quanto riguarda gli indicatori, occorre far necessariamente riferimento a quelli descritti nella apposita sezione della relazione AIR del codice, in quanto l'intervento si colloca nell'ambito del più complesso quadro normativo.

E) Indicazione delle categorie dei soggetti, pubblici e privati, destinatari dei principali effetti dell'intervento legislativo.

I principali destinatari sono, oltre ovviamente alla Pubblica amministrazione, i magistrati amministrativi e gli avvocati dello Stato, nonché il relativo personale amministrativo. I destinatari privati sono gli avvocati del libero foro e, in ultima analisi, tutti i cittadini, in quanto utenti dei servizi pubblici o amministrati dalla pubblica amministrazione.

SEZIONE 2 - PROCEDURE DI CONSULTAZIONE

Le misure contenute nell'intervento normativo in esame derivano dai lavori dell'apposita Commissione speciale istituita presso il Consiglio di Stato. La composizione della commissione, aperta alle più significative professionalità del settore, ha registrato la presenza di consiglieri di Stato, magistrati di Tar, magistrati della Cassazione, rappresentanti dell'Avvocatura dello Stato ed autorevoli esponenti del mondo accademico e forense.

La Commissione ha ritenuto, altresì, di acquisire i pareri del Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa e delle associazioni rappresentative dei magistrati amministrativi.

lit

SEZIONE 3 - LA VALUTAZIONE DELL'OPZIONE DI NON INTERVENTO ("OPZIONE ZERO").

Dall'esame della opzione zero è emersa l'esigenza di apportare alcune modifiche volte soprattutto a completare i meccanismi processuali con la previsione di preclusione temporale per la rilevazione del vizio di incompetenza territoriale.

Inoltre, lo schema di decreto legislativo amplia, in materia di contenzioso relativo alle operazioni elettorali, le ipotesi in cui i provvedimenti relativi al procedimento elettorale preparatorio sono immediatamente impugnabili, in conformità al principio di effettività della tutela giurisdizionale, ed in attuazione della sentenza della Corte costituzionale 5 luglio 2010, n. 236.

Si è ritenuto, invece, preferibile non modificare la normativa vigente in ordine alla disciplina delle azioni e con riferimento al termine decadenziale di 120 giorni per l'esercizio dell'azione risarcitoria, come illustrato nella sezione 4.

SEZIONE 4 - VALUTAZIONE DELLE OPZIONI ALTERNATIVE

Sostanzialmente, l'intervento in esame si pone in coerenza con le linee fondamentali già presenti nel Codice del processo amministrativo, promuovendo ulteriormente l'effettività di alcuni principi posti dal Codice stesso e rendendo tecnicamente più funzionali alcuni istituti processuali, ovvero adeguandoli ad indicazioni fornite dalla Corte costituzionale.

Non si incide sulla ratio delle impostazioni processuali già valutate in sede di AIR sul testo base del processo amministrativo, che ne risulta confermato ed ulteriormente chiarito, nell'organicità della disciplina.

Sulle specificità dei correttivi ai meccanismi tecnico-processuali non rilevano sostanziali alternative, che non siano riferibili all'eventuale conferma della situazione esistente.

L'attenzione si concentrerà sugli aspetti per i quali il dibattito è stato particolarmente acceso nell'ambito dell'attività istruttoria ed in relazione ai quali sono state elaborate ed esaminate opzioni differenti.

1. Opzioni relative alle azioni esperibili

Nel testo proposto dalla Commissione era stato introdotto un articolo che enumerava le azioni esperibili nel processo amministrativo. Il criterio di valutazione sulla base del quale è stata effettuata la comparazione tra la disciplina proposta e quella vigente si sostanzia, essenzialmente, nell'esigenza di salvaguardare la flessibilità del sistema, evitando di introdurre elementi di rigidità da cui non discenderebbe un ampliamento delle tutele. È apparso, pertanto, più coerente con le finalità del codice, in linea con la tradizione della codificazione processuale civile italiana, far desumere dal sistema ed affidare all'evoluzione delle realtà processuali il novero delle azioni in funzione di ragioni di effettività delle tutele.

Alla luce delle considerazioni che precedono, si è ritenuto di non accogliere l'opzione proposta nel testo della Commissione.

2. Opzioni relative al termine decadenziale

Altra questione in relazione alla quale sono state considerate diverse alternative riguarda il termine decadenziale, già fissato in 120 giorni, per l'esercizio dell'azione risarcitoria. Le opzioni individuate consistono nell'aumentare il termine in questione sino ad un anno, abolendo però la possibilità di proporre la domanda di risarcimento del danno anche dopo il passaggio in giudicato della sentenza che contiene la pronuncia di annullamento dell'atto, o nel lasciarlo inalterato.

La valutazione delle alternative individuate si è basata sulla comparazione del livello di tutela assicurato al cittadino.

Al riguardo, l'opzione zero risulta quella maggiormente in grado di assicurare il più elevato livello di tutela.

Infatti, dalla comparazione tra i due sistemi emerge con chiarezza che la eliminazione della possibilità di chiedere il risarcimento dopo il passaggio in giudicato della sentenza non è compensato, nei fatti e per la quasi totalità dei casi, dal maggior termine per la decadenza in caso di azione autonoma, in quanto l'azione di risarcimento non autonoma risulta essere quella preferita dalla quasi totalità dei ricorrenti. Infatti, in tal caso il ricorrente ha a disposizione tutto l'iter processuale per approfondire l'istruttoria sul danno, utilizzando a suo vantaggio i documenti e le difese rassegnate dall'Amministrazione, e quindi per valutare l'effettiva sostenibilità dell'azione risarcitoria così da esercitarla, se lo ritiene, già prima del passaggio in giudicato della sentenza (non operando in tal caso alcuna decadenza), ovvero dopo tale passaggio avendo a disposizione 120 giorni (oltre ai termini per il ricorso in Cassazione) per la valutazione della sentenza.

Giova puntualizzare che il mantenimento del regime decadenziale non è stato posto in discussione. Infatti, si è ritenuto sussistere tuttora le esigenze di certezza nella stabilizzazione economica del debitore pubblico, da soddisfare utilizzando il medesimo strumento decadenziale così come avviene in altri settori dell'ordinamento civile a favore di soggetti economicamente sensibili. Ad esempio, a favore dell'impresa è stabilito il termine decadenziale per l'impugnazione del licenziamento (art. 6 della legge 15 luglio 1966, n. 604), a favore del venditore è stabilito il regime di decadenza per i danni da vizi della cosa (art. 1495 c.c.), a favore del committente per le difformità ed i vizi della cosa nel contratto di appalto (art. 1667 c.c.) etc.

SEZIONE 5 - GIUSTIFICAZIONE DELL'OPZIONE REGOLATORIA PROPOSTA

A) Metodo di analisi applicato per la misurazione degli effetti.

Sono state analizzate le differenze tra la situazione esistente e quella riassetata tecnicamente con l'intervento in esame, soprattutto in termini di effettività della tutela, che implica la possibilità di celere definizione di controversie.

B) Svantaggi e vantaggi dell'opzione prescelta.

La maggiore chiarezza delle regole processuali amplia le tutele per i cittadini, senza che ne possano derivare svantaggi.

C) Indicazione degli obblighi informativi a carico dei destinatari diretti ed indiretti.

Trattandosi di attività giurisdizionale, non sussistono obblighi informativi specificamente definibili, poiché le informazioni richieste agli utenti sono logicamente ricomprese nelle prospettazioni di parte da sottoporre al giudice.

D) Eventuale comparazione con altre opzioni esaminate.

Come riferito alle Sezioni 3 e 4, l'intervento normativo, considerato alla luce della situazione attuale, risponde ad esigenze tecniche di completamento della disciplina processuale, in coerenza con le linee fondamentali già presenti nel Codice del processo amministrativo. Le principali opzioni alternative sono state illustrate nella sezione 4.

E) Condizioni e fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio.

Non rilevano condizioni esterne suscettibili di avere effetti negativi per la specificità dell'intervento in questione. Occorrerà fare riferimento all'attuazione del complessivo quadro di riassetto del processo normativo per verificare quale siano le eventuali incidenze, anche di fattori esterni all'ambito processuale, sulle specifiche misure recate dall'intervento in questione.

SEZIONE 6 - INCIDENZA SUL CORRETTO FUNZIONAMENTO CONCORRENZIALE DEL MERCATO E SULLA COMPETITIVITA'

La maggiore certezza sulle regole processuali potrà avere effetti positivi oltre che sul mercato forense anche sulle aspettative di operatori economici privati, eventualmente interessati per cause in questione, che potranno vedere soddisfatte le proprie esigenze di giustizia in tempi sensibilmente ridotti, grazie alla maggiore celerità della giustizia amministrativa nel suo complesso; la rafforzata possibilità di accedere alle azioni risarcitorie per vedere riconosciuto un risarcimento del danno da parte della Pubblica Amministrazione, rende i meccanismi di mercato più efficienti e in grado di mantenere più a lungo le imprese sul mercato stesso, in quanto nelle cause processuali, gli operatori economici avranno maggiore probabilità di avere una decisione di merito, piuttosto che una di rito conseguente ad errori procedurali. La maggiore efficienza della tutela giurisdizionale crea condizioni positive per lo sviluppo delle attività economiche come evidenziato in diversi studi di analisi economica del diritto.

SEZIONE 7 - MODALITA' ATTUATIVE DELL'INTERVENTO REGOLATORIO

A) Soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio proposto.

I soggetti responsabili per l'attuazione dell'intervento sono tutti gli organi giurisdizionali amministrativi.

B) Eventuali azioni per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento.

Informative sull'intervento saranno disponibili su siti informatici di riferimento per gli operatori del settore.

C) Strumenti per il controllo ed il monitoraggio dell'intervento regolatorio.

Azioni mirate al controllo ed al monitoraggio sono necessariamente inserite nel quadro delle iniziative riguardanti l'attuazione complessiva del codice, per le quali sarà utilizzato il sistema informatico della Giustizia amministrativa (NSIGA), già in uso da alcuni anni.

D) Eventuali meccanismi per la revisione e l'adeguamento periodico della prevista regolamentazione e gli aspetti prioritari da sottoporre eventualmente a V.I.R.

E' cura della Presidenza del Consiglio dei Ministri operare per l'analisi, nei termini previsti dalle disposizioni vigenti, sul grado di effettivo perseguimento dei criteri di riforma del processo amministrativo, come indicati nella legge di delega, anche in relazione all'eventuale insorgenza di costi o effetti non previsti, nonché valutare criticità emerse, anche in vista della possibile attivazione di ulteriori iniziative correttive od integrative