

II COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

S O M M A R I O

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al codice del processo amministrativo, di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104. Atto n. 399 (Seguito dell'esame e rinvio)	21
ALLEGATO 1 (Proposta di parere del relatore)	23
ALLEGATO 2 (Proposta alternativa di parere)	25

SEDE CONSULTIVA:

Disposizioni per favorire la ricerca delle persone scomparse e istituzione del Fondo di solidarietà per i familiari delle persone scomparse. C. 4568, approvata dalla 1 ^a Commissione del Senato, ed abb. (Parere alla I Commissione) (Esame e rinvio)	22
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	22

ATTI DEL GOVERNO

Giovedì 3 novembre 2011. — Presidenza del presidente Giulia BONGIORNO.

La seduta comincia alle 13.50.

Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al codice del processo amministrativo, di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.

Atto n. 399.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato il 26 ottobre 2011.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, avverte che il relatore, onorevole Scelli, ha presentato una proposta di parere (*vedi allegato 1*) e che l'onorevole Ferranti ha presentato a nome del suo gruppo una

proposta alternativa di parere (*vedi allegato 2*).

Donatella FERRANTI (PD) auspica che il relatore possa integrare la sua proposta di parere con i rilievi contenuti nella proposta alternativa da lei presentata.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, osserva che in alcuni punti le due proposte sono sostanzialmente coincidenti. Nessun altro chiedendo di intervenire rinvia il seguito dell'esame alla seduta di martedì prossimo entro la quale la Commissione dovrà esprimere il parere sullo schema di decreto in esame.

La seduta termina alle 14.

SEDE CONSULTIVA

Giovedì 3 novembre 2011. — Presidenza del presidente Giulia BONGIORNO.

La seduta comincia alle 14.

Disposizioni per favorire la ricerca delle persone scomparse e istituzione del Fondo di solidarietà per i familiari delle persone scomparse.

C. 4568, approvata dalla 1ª Commissione del Senato, ed abb.

(Parere alla I Commissione).

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, in sostituzione del relatore, onorevole Sisto, impossibilitato a partecipare, osserva che la proposta di legge C. 4568, approvata all'unanimità in sede deliberante presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato, reca norme volte a favorire la ricerca delle persone scomparse ed è composta di un unico articolo.

L'articolo 1, al comma 1, introduce l'obbligo per chiunque, indipendentemente dai rapporti di parentela, di denunciare la scomparsa di persone che, allontanatesi dalla propria abitazione o dal luogo di abituale dimora senza darne conto ad alcuno senza plausibili motivi, mettano a rischio la propria vita.

La denuncia va resa agli agenti o ufficiali di polizia giudiziaria, o comunque a un agente di polizia locale.

Ai sensi del comma 2, qualora la denuncia venga raccolta dagli agenti della polizia locale questi sono tenuti a trasmetterla immediatamente al più vicino tra i presidi territoriali delle forze di polizia, ai fini del contestuale inserimento nel Centro elaborazione dati (Ced), presso il Ministero dell'interno.

Il comma 3 prevede che copia della denuncia sia immediatamente rilasciata ai presentatori.

Il comma 4 prescrive che, ferme restando le competenze dell'autorità giudiziaria, l'ufficio di polizia che ha ricevuto la denuncia promuova l'immediato avvio delle ricerche dandone contestuale comunicazione al prefetto per le iniziative di competenza. Si specifica altresì che il prefetto può avvalersi, nell'intraprendere

le opportune iniziative, del concorso degli enti locali, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e del sistema di protezione civile, delle associazioni del volontariato sociale e di altri enti, anche privati, attivi nel territorio, nonché delle strutture informative e di quelle specializzate, televisive e radiofoniche con esperienza nella ricerca di informazioni sulle persone scomparse.

Le informazioni comunque in possesso di ciascuno degli uffici pubblici e degli enti privati di cui sopra devono essere trasmesse senza indugio anche alla banca dati nazionale del DNA, istituita dalla legge n. 85/2009.

Il comma 5 impone a coloro i quali hanno denunciato la scomparsa di una persona l'obbligo, in caso di ritrovamento, di darne immediata comunicazione alle autorità di polizia.

Il comma 6 configura la violazione dell'obbligo di denuncia, in caso di inosservanza senza giustificato motivo da parte di persone diverse dai congiunti, come un illecito amministrativo (sanzione amministrativa pecuniaria da 500 a 2.000 euro), al quale si applicano le procedure relative all'accertamento di cui alla legge n. 689/1981 con competenza in capo al Prefetto.

Ai sensi del comma 7, gli adempimenti dei pubblici uffici di cui al presente articolo sono realizzati secondo le norme già vigenti in materia, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Infine il comma 8 fissa l'entrata in vigore della presente legge al giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

Nessuno chiedendo di intervenire rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 14.10.

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 14.10 alle 14.15.

ALLEGATO 1

Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al codice del processo amministrativo, di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104. Atto n. 399.**PROPOSTA DI PARERE DEL RELATORE**

La Commissione Giustizia,

esaminato lo schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al codice del processo amministrativo, di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104;

ritenuto opportuno modificare il predetto codice anche nella parte in cui, all'articolo 76, comma 4, prevede che sia esteso al processo amministrativo quanto disposto dall'articolo 114, comma 4, delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile, secondo cui il collegio per ciascuna causa, qualora all'udienza siano chiamati giudici in numero superiore a quello stabilito, deve essere formato dal presidente, dal relatore e dal giudice più anziano, senza richiamare anche il comma 3 del predetto articolo 114, che stabilisce che al principio di ogni trimestre il presidente del tribunale determina con decreto la composizione del collegio giudicante per ogni udienza di discussione di cui ai commi 3 e 4 dell'articolo 275 del codice;

il richiamato rinvio all'articolo 114, comma 4, non consente quindi l'applicazione della disposizione di cui all'articolo 6, settimo comma, della legge n. 186 del 1982, secondo la quale doveva essere prevista la formazione trimestrale dei collegi consentendo la rotazione dei componenti dei medesimi;

sottolineata l'opportunità di reintrodurre nel processo amministrativo il principio della periodica rotazione dei com-

ponenti dei collegi, peraltro prevista per il processo civile, in quanto altrimenti i collegi del giudice amministrativo sarebbero inderogabilmente formati dal presidente e dal consigliere più anziano;

ritenuto che:

il nuovo comma 2 dell'articolo 26 del codice del processo amministrativo, di cui alla lettera f) del comma 1 dell'articolo 1 dello schema di decreto in esame, appare introdurre una disciplina eccessivamente rigorosa in materia di lite temeraria nell'ipotesi in cui « la decisione è fondata su ragioni manifeste ed orientamenti giurisprudenziali consolidati », estendendo all'intero processo amministrativo quanto attualmente previsto dal codice degli appalti;

la nuova disciplina in materia di lite temeraria appare in contrasto con gli articoli 3, 24 e 111 della Costituzione, in quanto penalizza il diritto di difesa, inteso come il diritto ad accedere alla giurisdizione per la tutela dei propri interessi giuridicamente rilevanti, che non dovrebbe subire delle limitazioni in ragione del maggiore o minore consolidamento degli orientamenti giurisprudenziali in materia;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti condizioni:

1) sia reintrodotta nel processo amministrativo il principio della rotazione nella composizione dei collegi modificando

il comma 4 dell'articolo 76 del decreto legislativo n. 104 del 2010 attraverso la soppressione del rinvio all'articolo 114, quarto comma delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile

ovvero l'introduzione del rinvio anche al comma 3 del medesimo articolo 114;

2) all'articolo 1, comma 1, sia soppressa la lettera *f*).

ALLEGATO 2

Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al codice del processo amministrativo, di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104. Atto n. 399.

PROPOSTA ALTERNATIVA DI PARERE

La II Commissione,
rilevato che:

lo schema di decreto legislativo in esame, predisposto ai sensi della legge 18 giugno 2009 n.69, il cui articolo 44, comma 4, ultimo periodo, prevede che « entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, possono ad essi essere apportate le correzioni e integrazioni che l'applicazione pratica rende necessarie ed opportune, con lo stesso procedimento e in base ai medesimi principi e criteri direttivi previsti per l'emanazione degli originari decreti »;

a tale scopo il Consiglio di Stato ha elaborato, a mezzo dell'apposita Commissione già istituita per la redazione del decreto legislativo recante « il codice amministrativo » e integrata con decreto del Presidente del Consiglio di Stato in data 6 ottobre 2010 una proposta di testo contenente alcune modificazioni del d.lgs 104/2010, ferma restando la possibilità di adottare ulteriori perfezionamenti nel biennio prescritto dalla legge delega;

lo schema del decreto legislativo introduce, quindi, alcune modificazioni, integrazioni e abrogazioni del decreto legislativo n. 104 del 2010 e costituisce il primo decreto correttivo ed integrativo del codice del processo amministrativo adottato, come chiarisce la relazione illustrativa, « alla luce delle questioni emerse nella prassi e delle sollecitazioni provenienti dalla dottrina e dagli operatori del settore dopo il primo periodo di applicazione », restando aperta la possibilità di ulteriori interventi correttivi;

molti interventi sono di carattere formale e nel loro insieme appaiono migliorare il codice eliminando molte incongruenze del testo originario;

vi sono, però, degli aspetti che destano perplessità e preoccupazioni, perché sembrano implicare possibili rischi di ricadute negative sul piano organizzativo e della funzionalità del processo;

in particolare, l'Associazione Nazionale Magistrati Amministrativi, ha rappresentato che nel primo periodo di applicazione del codice del processo amministrativo, si è rivelato problematico e non razionale il rinvio all'articolo 114, comma 4, delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile, contenuto nell'articolo 76, comma 4, del codice del processo amministrativo;

il rilievo è fondato e merita accoglimento: difatti la norma del codice di procedura civile prevede che « se all'udienza sono chiamati giudici in numero superiore a quello stabilito, il collegio, per ciascuna causa, è formato dal presidente, dal relatore e dal giudice più anziano », previsione che non crea particolari problemi nel processo civile dove le udienze normalmente si tengono con la presenza dei soli magistrati del collegio, ma appare irrazionale e irragionevole per la giustizia amministrativa. Difatti nel processo amministrativo, normalmente all'udienza sono presenti tutti i magistrati della Sezione, con la conseguenza che il magistrato più anziano, presente in tutti i collegi, verrà ad essere gravato di un

aumento del carico di lavoro dovuto allo studio dei fascicoli di tutti relatori, ma, soprattutto, che appare concreto il rischio di preconstituire un asse decisionale tra il Presidente e il Consigliere anziano, che può recare un grave danno alle garanzie sottese ad una effettiva rotazione dei colleghi e, quindi, alla imparzialità del giudice;

appare pertanto, necessario eliminare dall'articolo 76, comma 4, del codice del processo amministrativo, il rinvio all'articolo 114, comma 4, delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile;

inoltre, forte preoccupazione desta, alla luce dei rilievi della magistratura amministrativa e dell'avvocatura, la norma introdotta dall'articolo 1, comma 1, lettera f) dello schema di decreto che modifica il comma 2 dell'articolo 26 del Codice del processo amministrativo, estendendo a tutti i ricorsi una previsione recentemente introdotta nell'ordinamento con il decreto legge 13 maggio 2011, n. 70, con riguardo al cosiddetto « Codice degli appalti ». Si tratta della estensione di una responsabilità di carattere sanzionatorio da lite temeraria, nell'ipotesi in cui « la decisione è fondata su ragioni manifeste od orientamenti giurisprudenziali consolidati », che si aggiunge ad un oneroso contributo unificato, al rischio della condanna alle spese della controparte e alla responsabilità aggravata *ex* articolo 96 c.p.c. per lite temeraria, con la conseguenza di introdurre delle barriere eccessive alla tutela giurisdizionale;

ciò appare in contrasto con gli artt. 3, 24, e 111 della Costituzione e, in particolare in materia di appalti, con la normativa comunitaria secondo cui « una procedura di ricorso dovrebbe essere accessibile almeno a chiunque abbia o abbia avuto interesse ad ottenere l'aggiudicazione di un determinato appalto e sia stato o rischi di essere leso a causa di una presunta violazione » (cfr. il diciassettesimo considerando della direttiva 2007/66/CE) e, inoltre, suscettibile di sottrarre ad ogni controllo di legalità intere categorie di appalti;

appare pertanto, necessario eliminare tale previsione da questa sede, così come sarebbe necessario eliminare la simile previsione, limitata ai ricorsi in materia di appalti, già prevista dall'articolo 246 bis del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice degli appalti) introdotto dal decreto legge 13 maggio 2011, n. 70, che sta producendo la conseguenza di non avere alcun effetto deflattivo e deterrente per gli appalti di valore economico consistente e di introdurre, invece, delle barriere eccessive alla tutela giurisdizionale per gli appalti di più modesto valore;

inoltre, come chiede la magistratura amministrativa, in materia elettorale, nel rito di cui all'articolo 129, appare opportuno prendere in considerazione la possibilità di prevedere che il ricorso ivi previsto, da notificare nel termine (breve) di tre giorni avverso gli atti « immediatamente lesivi » (come da testo emendato), sia esperibile avverso gli atti « definitivi immediatamente lesivi », onde evitare inutile spreco di attività giurisdizionale atteso che potrebbe non risultare infrequente il caso in cui, al momento della decisione del T.A.R. (da emettere nei termini stretti di cui allo stesso articolo 119 c.p.a.), sia già cessata la materia del contendere per l'avvenuta ammissione della lista a seguito di reclamo amministrativo;

infine, alla luce della relazione illustrativa dello schema del decreto legislativo in esame, la competenza funzionale inderogabile del TAR del Lazio, sede di Roma, è integrata con le seguenti ulteriori controversie aventi ad oggetto: *a)* i provvedimenti emanati dal Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa riguardanti i magistrati amministrativi; *b)* i provvedimenti relativi all'assegnazione di diritti d'uso delle frequenze nonché alla gara e alle altre procedure di cui alla legge 13 dicembre 2010, n. 20 e alle procedure di cui al decreto legge 31 marzo 2011, n. 34, convertito nella legge 26 maggio 2011, n. 75 (frequenze televisive); *c)* le ordinanze e i provvedimenti commissariali adottati in tutte le situazioni di emergenza

dichiarate ai sensi dell'articolo 5, comma 1 della legge n. 225 del 1992 (ordinanze di protezione civile e atti commissariali conseguenti); tutti i provvedimenti compresi quelli sanzionatori ed esclusi quelli inerenti i rapporti di impiego, adottati dall'Agenzia nazionale di regolamentazione del settore postale di cui alla lettera h) del comma 2 dell'articolo 37 della legge 4 giugno 2010 n.96;

a tal proposito la tendenza estensiva ad accentrare nella competenza del TAR Lazio un gran numero di controversie in materie diverse e sensibili non appare giustificata, non solo alla luce di un percorso di riforma ordinamentale, che va verso un sempre più marcato decentramento dell'esercizio delle funzioni pubbliche, ma anche in considerazione della necessità, per un criterio di ragionevolezza, di tenere fermo, anche nel processo amministrativo, un principio di «rispetto del giudice naturale» collegato al territorio e in grado di contribuire ad una elaborazione della giurisprudenza;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti condizioni:

1) all'articolo 76, comma 4, del codice del processo amministrativo, sia eliminato il rinvio all'articolo 114, comma 4, delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile;

2) all'articolo 1, comma 1, sia soppressa la lettera *f*);

3) sia previsto che prevedere che i ricorsi in materia elettorale siano esperibili verso gli atti « definitivi »;

e con la seguente osservazione:

a) valuti il Governo l'opportunità di prevedere una modifica alla competenza esclusiva del TAR del Lazio, restringendola esclusivamente alle materie riguardanti provvedimenti aventi efficacia di carattere generale per tutto il territorio dello stato.

On. Ferranti