

II COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

S O M M A R I O

SEDE CONSULTIVA:

Semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative e Carta delle autonomie locali. C. 3118 Governo ed abb. (Parere alla I Commissione) (<i>Esame e rinvio</i>)	35
Nuova disciplina del prezzo dei libri. Nuovo testo C. 1257 Levi (Parere alla VII Commissione) (<i>Esame e conclusione – Parere favorevole</i>)	36

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di atto pubblico informatico redatto dal notaio. Atto n. 198 (<i>Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e conclusione – Parere favorevole con osservazione</i>)	37
<i>ALLEGATO 1 (Parere approvato)</i>	42
Schema di decreto legislativo recante riordino del processo amministrativo. Atto n. 212 (<i>Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio</i>)	37
<i>ALLEGATO 2 (Proposta di parere del relatore)</i>	43

SEDE REFERENTE:

Disposizioni a tutela del rapporto tra detenute madri e figli minori. C. 2011 Ferranti, C. 52 Brugger e C. 1814 Bernardini (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>)	39
Norme per il contrasto dell'omofobia e transfobia. C. 2802 Soro e C. 2807 Di Pietro (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>)	39
Disposizioni relative all'esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori ad un anno. C. 3291-bis Governo (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>)	40
AVVERTENZA	41

SEDE CONSULTIVA

Mercoledì 9 giugno 2010. — Presidenza del presidente Giulia BONGIORNO. — Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Maria Elisabetta Alberti Casellati.

La seduta comincia alle 14.45.

Semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di

trasferimento di funzioni amministrative e Carta delle autonomie locali.

C. 3118 Governo ed abb.

(Parere alla I Commissione).

(*Esame e rinvio*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Manlio CONTENUTO (PdL), *relatore*, osserva che il provvedimento in esame non coinvolge questioni di competenza della Commissione giustizia salvo che per l'ar-

articolo 23-bis, avente ad oggetto gli uffici di diretta collaborazione in ambito regionale. Tale disposizione prevede che per lo svolgimento delle proprie funzioni istituzionali i Presidenti delle Regioni possono avvalersi della diretta collaborazione di magistrati ordinari, amministrativi e contabili e di avvocati dello Stato, collocati, previo loro consenso, obbligatoriamente fuori ruolo o in aspettativa retribuita dalle amministrazioni di appartenenza, anche in deroga alle norme ed ai criteri che disciplinano i rispettivi ordinamenti. Si precisa inoltre che il collocamento fuori ruolo di cui al primo periodo determina l'indisponibilità del relativo posto nell'ambito delle dotazioni organiche delle amministrazioni di provenienza fino al termine del rispettivo incarico. In ogni regione i detti incarichi di collaborazione possono essere conferiti entro il limite massimo di un'unità per ciascuna categoria di personale. Il servizio svolto nell'espletamento dell'incarico è equiparato ad ogni effetto a quello prestato presso le amministrazioni di appartenenza. La norma stabilisce infine che dalla sua attuazione non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Dichiara di non condividere assolutamente la disposizione illustrata essendo questa contrastante con quelle esigenze di copertura degli organici che da tutti, compreso il Governo, sono state sempre evidenziate. Ritene che sia alquanto singolare prevedere la possibilità di distaccare magistrati presso amministrazioni pubbliche anche in deroga alla normativa vigente che rimette agli organi di autogoverno delle diverse magistrature la valutazione sull'opportunità di consentire il distacco di magistrati e quindi la sottrazione di essi da uffici giudiziari. Sul punto si riserva di presentare nella seduta di domani una proposta di parere che tenga conto di tali considerazioni.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, condivide le osservazioni del relatore, rilevando quanto sia inopportuno sottrarre dei magistrati dalle loro funzioni di ufficio.

Donatella FERRANTI (PD), dopo aver criticato la disposizione in esame, ricorda al relatore che questa è stata introdotta nel testo a seguito dell'approvazione di un articolo aggiuntivo del Governo, per cui è da ritenere che il Governo stesso sia d'accordo nel sottrarre magistrati alla loro funzione.

Cinzia CAPANO (PD) ritiene che la disposizione in esame debba essere soppressa anche perché incongrua nella parte in cui stabilisce che i magistrati distaccati rimangono a carico dell'amministrazione di provenienza.

Francesco Paolo SISTO (PdL) dichiara di non condividere la disposizione in esame, che di fatto sembra confermare quella tesi secondo la quale i magistrati dovrebbero essere *legibus soluti*.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta. Sospende quindi la seduta.

La seduta, sospesa alle 14.55, riprende alle 15.30.

Nuova disciplina del prezzo dei libri.

Nuovo testo C. 1257 Levi.

(Parere alla VII Commissione).

(Esame e conclusione – Parere favorevole).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Jean Leonard TOUADI (PD), *relatore*, rileva che il provvedimento in esame, che si compone di 4 articoli, ha per oggetto la disciplina del prezzo dei libri. La disciplina mira, come precisato dall'articolo 1, a contribuire allo sviluppo del settore librario, al sostegno della creatività letteraria, alla promozione del libro e della lettura, alla diffusione della cultura, alla tutela del pluralismo dell'informazione.

Fermo restando che il prezzo al consumatore finale è liberamente fissato dal-

l'editore o dall'importatore, si definiscono le modalità per gli sconti e le campagne promozionali.

Per quanto concerne le disposizioni di competenza della Commissione giustizia, i commi 8 e 9 dell'articolo 2 prevedono l'irrogazione, da parte dei comuni, che sono chiamati a vigilare, di sanzioni amministrative (mutate dalla disciplina generale del commercio, di cui al decreto legislativo n. 114 del 1998) in caso di violazione delle disposizioni. In particolare, si prevede la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 516,46 a euro 3.098,76, e, in caso di particolare gravità o di recidiva, la sospensione dell'attività di vendita per un periodo non superiore a venti giorni. Propone di esprimere parere favorevole.

La Commissione approva la proposta di parere del relatore.

La seduta termina alle 15.35.

ATTI DEL GOVERNO

Mercoledì 9 giugno 2010. — Presidenza del presidente Giulia BONGIORNO. — Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Maria Elisabetta Alberti Casellati.

La seduta comincia alle 14.55.

Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di atto pubblico informatico redatto dal notaio.

Atto n. 198.

(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e conclusione — Parere favorevole con osservazione).

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto legislativo, rinviato l'8 giugno 2010.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, avverte che il relatore ha presentato una nuova

proposta di parere favorevole con osservazione (*vedi allegato 1*).

Ida D'IPPOLITO VITALE (PdL), *relatore*, illustra la nuova proposta di parere, che tiene conto dei rilievi emersi nel corso del dibattito, e ne raccomanda l'approvazione.

Nessuno chiedendo di intervenire, la Commissione approva la nuova proposta di parere del relatore.

Schema di decreto legislativo recante riordino del processo amministrativo.

Atto n. 212.

(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto legislativo, rinviato l'8 giugno 2010.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, avverte che il relatore ha presentato una proposta di parere favorevole con condizione ed osservazioni (*vedi allegato 2*).

Antonino LO PRESTI (PdL), *relatore*, illustra la propria proposta di parere.

Manlio CONTENUTO (PdL), *relatore*, rileva come, a suo giudizio, la prima tentazione da respingere sia quella di trasformare la giurisdizione amministrativa in una giurisdizione in cui la regola della tutela nell'ambito delle controversie nelle quali si faccia questione di interessi legittimi finisca per essere surclassata dall'eccezione, costituita dai casi in cui si rivolge « anche » alle controversie in tema di diritti soggettivi. È una tendenza che andrebbe arginata allo scopo di riaffermare la preminenza di una giurisdizione ordinaria secondo l'affermazione di cui all'articolo 102 della Costituzione.

Muovendo da tali considerazioni, introduce il problema del confine tra gli atti politici e la sindacabilità in sede giurisdizionale amministrativa di questi ultimi.

Richiama, a tale proposito il principio espressamente previsto dall'articolo 31 del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato, secondo il quale il ricorso non è ammesso se trattasi di atti o provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico. Auspica, quindi, che il parere della Commissione possa contenere un indirizzo chiaro al Governo, volto ad esaminare la necessità di introdurre il divieto di impugnazione nei confronti degli « atti politici » e di quelle scelte discrezionali che non dovrebbero essere oggetto di sindacato giurisdizionale.

Una seconda questione riguarda proprio l'ampiezza delle questioni che vengono devolute al giudice amministrativo. Pur senza voler scendere nei dettagli, rileva come, negli ultimi anni, si sia registrato un progressivo ampliamento delle cause rimesse ai tribunali amministrativi. In particolare, ricorda la giurisdizione in tema di risarcimento del danno proposta in via autonoma rispetto alla pronuncia sull'illegittimità dell'atto. Non può sfuggire l'assurdità di un doppio giudizio che, se non altro, per ragioni di economia processuale, andrebbe evitato.

Altrettanto problematica appare, a suo giudizio, la proliferazione di giudizi conseguente all'eliminazione della pregiudiziale amministrativa. Se, infatti, tale scelta può avere senso allorché l'atto sia impugnato da terzi o quando esso sia rimosso per cause indipendenti dalla proposizione del ricorso o, ancora, quando ad essere fonte di danno sia un'omissione o un comportamento, qualche dubbio suscita la prospettiva che ciò possa estendersi eccessivamente secondo una prospettiva normativa che potrebbe generare dubbi ed incomprensioni. Una prospettiva diversa potrebbe suggerire di chiarire in quali casi l'eccezione alla regola generale, di proposizione dell'azione di danno in una con la richiesta di annullamento del provvedimento, possa valere. Diversamente rimarranno le incongruenze tra il diritto all'azione e i termini brevi di decadenza per proporre la domanda risarcitorie, che

chiaramente risultano irragionevoli a fronte di particolari situazioni (ricorso straordinario al Capo dello Stato).

Più in genere sottolinea l'esigenza di ridurre anche i casi riferiti al giudizio di ottemperanza secondo una regola generale che demandi al giudice competente all'adozione della decisione anche tutte le questioni relative alla fase esecutiva.

Analoga riflessione viene rivolta a censurare l'allargamento della giurisdizione esclusiva alle sanzioni adottate dalla Banca d'Italia.

Analizza quindi alcuni aspetti specifici dell'articolato a partire dall'articolo 7, dove sottolinea la difformità con la stesura testuale dell'articolo 103 della Costituzione e critica la disposizione che, nella giurisdizione estesa al merito, attribuisce al giudice amministrativo il « potere di sostituirsi all'amministrazione » trattandosi di un'indicazione ampia ed eccessiva.

Ritiene che la questione di giurisdizione debba essere eccepita subito, fin dal primo atto difensivo, e che anche l'articolo 11 debba prevedere una rapida riassunzione del giudizio e non una sua riproposizione. Analogamente ritiene che vada abbreviato il termine di sei mesi per il regolamento di competenza.

Si sofferma, quindi, sul rito e sulla necessità di arginare l'eccessiva proliferazione di atti ad iniziare dalla prassi, spesso abusata, dei motivi aggiunti che dovrebbero essere ammessi solo in casi eccezionali o in presenza di situazioni particolari e non in via generale.

Accenna, inoltre, all'esigenza di individuare delle pene pecuniarie da applicare al comportamento delle parti in giudizio che potrebbero essere devolute al fondo per il miglior funzionamento del processo amministrativo.

Si sofferma, inoltre, sul tentativo di rafforzare la funzione del Consiglio di Stato quale filtro all'eccesso di ricorsi, sottolineando come l'idea segua il lavoro parlamentare sul provvedimento legislativo rivolto alla Corte di cassazione e le recenti disposizioni in materia riferite alla Corte

dei Conti e, in quanto tale, vada sostenuta. Dopo ulteriori rilievi, ricorda l'esigenza di rimuovere il contenzioso pendente rilevando come, in relazione ad esso o, con riferimento ad alcune cause, non dovrebbe essere trascurata la possibilità, attraverso modifiche apposite, di istituire sezioni stralcio o, addirittura, di affidare la decisione ad un giudice monocratico. In tal senso sottolinea come una tale evenienza possa costituire un elemento di novità di interesse per una futura riforma che affidi cause di minore rilevanza proprio ad un giudice monocratico.

Analoghe considerazioni vengono svolte sull'opportunità di individuare un vero e proprio giudizio abbreviato, che dovrebbe interessare le cause meno complesse – ad esempio il rifiuto di accesso agli atti – e basarsi sull'atto introduttivo e sulla difesa dell'amministrazione senza ulteriori formalità e con decisione sintetica.

Convieni, sull'esigenza di rivedere i costi per l'iscrizione al ruolo dei processi amministrativi e sulla necessità di aggiornare il rito relativo alle controversie elettorali che, però, dovrebbe contenere, in alcuni casi, una specifica riserva dei soggetti legittimati a ricorrere nonché della condanna alle spese nei casi di soccombenza.

Conclude auspicando che vengano accolte le numerose osservazioni migliorative suggerite nel corso delle interessanti audizioni svolte dalla Commissione.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 15.30.

SEDE REFERENTE

Mercoledì 9 giugno 2010. — Presidenza del presidente Giulia BONGIORNO.

La seduta comincia alle 15.35.

Disposizioni a tutela del rapporto tra detenute madri e figli minori.

C. 2011 Ferranti, C. 52 Brugger e C. 1814 Bernardini.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame dei provvedimenti, rinviato l'8 giugno 2010.

Marilena SAMPERI (PD), *relatore*, ritiene che potrebbe essere opportuno predisporre preliminarmente una proposta di testo unificato prima di procedere alle audizioni che la Commissione intende effettuare. Ciò servirebbe a concentrare tali audizioni sulle questioni che realmente la Commissione intende affrontare in merito ad una nuova disciplina dei rapporti tra detenute madri e figli minori. Precisa che tale proposta presuppone una convergenza e collaborazioni tra i gruppi nella ricerca di soluzioni realmente efficaci.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, dichiara di non condividere la proposta del relatore, ritenendo che le audizioni servano proprio ad individuare le diverse soluzioni da adottare in vista della predisposizione di un testo unificato. Ricorda che sarà comunque l'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi a stabilire quali saranno i soggetti che la Commissione sentirà.

Marilena SAMPERI (PD), prendendo atto dell'osservazione del Presidente, auspica che le audizioni si svolgano quanto prima per poter poi pervenire alla formulazione di un testo unificato che spera essere condiviso dai gruppi.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

Norme per il contrasto dell'omofobia e transfobia.
C. 2802 Soro e C. 2807 Di Pietro.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame dei provvedimenti, rinviato il 29 aprile 2010.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, ricorda che il 17 maggio scorso il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, ha ricordato la VI Giornata internazionale contro l'omofobia istituita dal Parlamento europeo, incontrando oltre ad una delegazione rappresentativa delle associazioni della comunità omosessuale e transessuale italiana l'onorevole Paola Concia, i Presidenti delle Commissioni giustizia dei due rami del Parlamento ed il ministro delle Pari opportunità, onorevole Mara Carfagna.

In questa occasione il Presidente ha invitato i rappresentanti delle istituzioni ad operarsi nei rispettivi ambiti di competenza affinché anche nell'ordinamento italiano possa essere finalmente introdotta una disposizione legislativa volta a punire i comportamenti omofobi. Dichiara di avere assicurato che da parte sua, quale Presidente della Commissione giustizia della Camera, continuerà a fare in modo di creare le condizioni affinché possa finalmente essere approvata una legge che personalmente condivide essendo diretta ad attuare diritti della persona umana riconosciuti dalla Costituzione. Naturalmente sarà poi il Parlamento a decidere come e quando questa legge potrà essere approvata.

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

Disposizioni relative all'esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori ad un anno. C. 3291-bis Governo.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato il 27 maggio 2010.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, ricorda che nella riunione di ieri dell'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, si è stabilito che entro domani i gruppi dovranno esprimere la loro posizione in merito al seguito dell'*iter* legislativo del provvedimento in esame, stabilendo in particolare se sussistano ancora

le condizioni per il trasferimento in sede legislativa dell'esame.

Donatella FERRANTI (PD) ribadisce quanto già espresso nella riunione di ieri dell'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, in merito al parere espresso dalla Commissione bilancio sul testo relativamente al quale i deputati del suo gruppo avevano già espresso l'assenso per il trasferimento in sede legislativa. Ricorda che in tale parere è stata rilevata la carenza di copertura finanziaria di due disposizioni estremamente importanti, quali quelle che autorizzano il Ministero dell'Interno e il Ministero della Difesa ad effettuare delle assunzioni per gli anni 2010 e 2011 e quelle che escludono tutti gli uffici in cui è organizzato il Ministero della Giustizia e il personale della carriera dirigenziale penitenziaria dalle misure di riduzione degli organici previste dai commi da 8-bis a 8-quater dell'articolo 2 del decreto-legge n. 194 del 2009. Ritiene che il parere su tali punti possa essere rivisto in quanto non sembrano essere del tutto fondati i rilievi espressi dalla Commissione bilancio.

Per quanto attiene alla disposizione relativa all'assunzione di personale, osserva che in realtà più che di una carenza di copertura si dovrebbe parlare di un'assenza di relazione tecnica, la quale avrebbe potuto fornire la quantificazione e i dati di valutazione necessari per esprimere un parere favorevole.

In ordine all'altra disposizione osserva come risulti dai dati a sua disposizione che non sia assolutamente fondata la condizione della Commissione bilancio secondo la quale le deroghe previste per il personale della carriera dirigenziale penitenziaria e del Ministero della giustizia appaiono suscettibili di determinare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato, in quanto il Ministero della giustizia non ha ancora dato attuazione alle riduzioni degli assetti organizzativi previsti dall'articolo 1, comma 404, della legge n. 296 del 2006 e dall'articolo 74 del decreto-legge n. 112 del 2008, a cui sono stati ascritti effetti di risparmio di spesa,

e l'esclusione in esame farebbe venire meno del tutto il contributo richiesto al Ministero della giustizia. Considerato che alle norme oggetto di modifica non erano connessi effetti di risparmio, ritiene che sia opportuno che il Governo confermi che, anche in sede di determinazione delle previsioni tendenziali, non siano stati calcolati risparmi per effetto della riduzione degli assetti amministrativi degli uffici in questione. Ritiene quindi che, prima di prendere delle decisioni sull'ulteriore *iter* legislativo del provvedimento in esame sarebbe opportuno chiedere alla Commissione bilancio un riesame del proprio parere in relazione alle disposizioni del testo in relazione alle quali è stata lamentata una carenza di copertura finanziaria.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, avendo preso atto della proposta dell'onorevole Ferranti, si riserva di valutare se sussistono i presupposti per una richiesta di riesame del parere da parte della Commissione bilancio.

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

La seduta termina alle 15.50.

AVVERTENZA

I seguenti punti all'ordine del giorno non sono stati trattati:

SEDE REFERENTE

Disposizioni in materia di collocamento fuori ruolo dei magistrati componenti elettivi del Consiglio superiore della magistratura.

C. 3143 Rao.

Inapplicabilità del giudizio abbreviato ai delitti puniti con la pena dell'ergastolo.

C. 668 Lussana e C. 657 D'Antona.

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

ALLEGATO 1

Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di atto pubblico informatico redatto dal notaio. Atto n. 198.**PARERE APPROVATO**

La Commissione Giustizia,

esaminato lo schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di atto pubblico informatico redatto dal notaio;

rilevato che:

a) la legislazione vigente, come peraltro lo schema di decreto legislativo in oggetto, non attribuisce al Consiglio nazionale del notariato la qualifica di pubblico depositario, che spetta unicamente al notaio. Pertanto, tale qualifica non potrebbe certamente essere attribuita ad una « struttura » predisposta e gestita dal Consiglio nazionale del notariato, come quella definita in modo del tutto generico dall'articolo 1, comma 1, lettera *h*), capoversi « ART. 62-*bis* » e « ART. 62-*ter* », che peraltro si potrebbe anche istituire in forma di società privata senza alcuna garanzia del rispetto della normativa in materia di libera concorrenza, *privacy* e procedure di evidenza pubblica e senza che nulla sia previsto in tema di accessibilità agli atti da parte dei soggetti legittimati;

b) appare pertanto opportuna un'ulteriore ed attenta riflessione sulla formulazione dei capoversi « ART. 62-*bis* » ed « ART. 62-*ter* », anche al fine di garantire il rispetto delle vigenti modalità di ispezione e controllo di atti ed attività notarili, legate anche al principio della competenza territoriale degli archivi e della relativa circoscrizione di distretto notarile;

c) i repertori ed i registri obbligatori per legge possono essere tenuti, per oggettive ragioni di interesse generale dello

Stato, solo presso istituzioni pubbliche abilitate per legge ad essere pubblici depositari ovvero presso la preposta Amministrazione autonoma degli archivi notarili ove, peraltro, risulta già istituito, esistente e funzionante un apposito Archivio centrale informatico (in virtù dei decreti ministeriali del 30 marzo 2003 e 24 marzo 2006);

d) i predetti repertori e registri sono peraltro indispensabili all'esercizio della funzione d'istituto dell'Archivio notarile in ordine all'attività ispettiva per il controllo fiscale, per cui suscita forti perplessità la previsione dell'articolo 1, comma 1, lettera *i*), capoverso « ART. 66-*bis* »;

e) appare opportuno che, per le ragioni sopra esposte, il Governo, anche al fine di evitare un'inutile duplicazione di sistemi ed interventi, valuti la possibilità che il deposito avvenga direttamente ed unicamente presso l'Archivio centrale informatico, d'intesa con il Consiglio nazionale del notariato, sottolineandosi comunque, nel caso in cui ciò non avvenga, l'esigenza di coordinare la tenuta di atti e repertori notarili e di consentire all'Archivio centrale informatico di svolgere al meglio le proprie prerogative istituzionali;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con la seguente osservazione:

all'articolo 1, comma 1, lettera *i*), valuti il Governo l'opportunità di sopprimere il capoverso « ART. 66-*bis* ».

ALLEGATO 2

Schema di decreto legislativo recante riordino del processo amministrativo. Atto n. 212.**PROPOSTA DI PARERE DEL RELATORE**

La Commissione giustizia,

esaminato lo schema di decreto legislativo in oggetto;

rilevato che:

il Codice del processo amministrativo rappresenta una tappa storica nell'evoluzione della giustizia amministrativa;

esso opera una semplificazione normativa (attraverso l'inserimento in un unico testo di disposizioni, anche risalenti, sparse in una pluralità di fonti) e reca una sistemazione complessiva della materia anche mediante interventi di natura innovativa;

il codice realizza la funzione di rendere certe e chiare le regole della giustizia amministrativa, in attuazione del principio di effettività della tutela;

a fronte della sua complessità, sono necessari idonei interventi organizzativi al fine di consentire all'intero sistema della giustizia amministrativa di assolvere ai rilevanti impegni che deriveranno dalla sua applicazione; con la medesima finalità, è altresì essenziale differire il termine di entrata in vigore del provvedimento, attualmente fissato al 16 settembre 2010;

con riferimento all'istituto della *traslatio iudicii* (articolo 11), il legislatore delegato disciplina la « riproposizione » del giudizio innanzi al giudice munito di giurisdizione, allorché invece la norma di delega fa riferimento alla disciplina della « riassunzione » del processo e dei relativi termini [articolo 44, comma 2, lettera e)];

relativamente alla disciplina del regolamento di competenza (articolo 15), appare, da un lato, eccessivamente lungo il termine per attivare tale strumento processuale; dall'altro, in contraddizione con l'obiettivo di semplificazione della procedura la previsione secondo la quale in fase cautelare il giudice deve richiedere d'ufficio regolamento di competenza;

occorre chiarire la portata dell'azione di condanna (articolo 30), stabilendo che essa possa essere esercitata anche al fine di ottenere la verifica della fondatezza della pretesa del ricorrente all'emanazione di un atto amministrativo; ciò anche in considerazione di quanto previsto dall'articolo 34, comma 1, lettera b), secondo cui, in caso di accoglimento del ricorso, il giudice, nei limiti della domanda, ordina all'amministrazione rimasta inerte di provvedere entro un termine;

con riferimento alla questione della cosiddetta pregiudiziale amministrativa (articolo 30), nel contrasto giurisprudenziale tra Corte di Cassazione e Consiglio di Stato, il legislatore delegato adotta una soluzione intermedia, ammettendo l'azione di condanna diretta ad ottenere il risarcimento del danno anche indipendentemente dalla richiesta di annullamento dell'atto ritenuto illegittimo, ma contestualmente limitandola alle materie di giurisdizione esclusiva, stabilendo un termine di decadenza breve ed escludendo il risarcimento dei danni che si sarebbero potuti evitare usando l'ordinaria diligenza, anche attraverso l'impugnazione nel termine di decadenza, degli atti lesivi illegittimi. Tale soluzione presenta elementi di criticità

sotto il profilo sia dell'eccessiva brevità del termine assegnato per la proposizione dell'azione (120 giorni) sia della mancata previsione di un potere di valutazione del giudice in merito all'esclusione del risarcimento dei danni che si sarebbero potuti evitare usando l'ordinaria diligenza, che — da un punto di vista sistematico — non appare coerente con il principio generale espresso dall'articolo 1227 del codice civile (in materia di concorso del fatto colposo del creditore) e di fatto determina una limitazione aprioristica della tutela risarcitoria per lesione di interessi legittimi;

con riferimento al riordino della disciplina delle azioni, occorrerebbe esplicitamente prevedere anche le azioni di accertamento, in attuazione di uno specifico criterio di delega (articolo 44, comma 2, lettera *b*), n. 4) e specificamente disciplinare le azioni volte all'accertamento della nullità dell'atto, da esperire nel termine di 180 giorni dall'emanazione del medesimo; ciò anche in considerazione degli effetti in termini di deflazione del contraddittorio e di risparmio di spesa, emersi nel corso dell'attività istruttoria, che potrebbero derivare dall'esercizio di tali azioni;

il legislatore delegato ammette, all'articolo 63, la prova testimoniale, disponendone sempre l'assunzione in forma scritta, allorché invece il codice di procedura civile (richiamato dalla medesima disposizione) prevede tale modalità di assunzione della prova testimoniale solo su accordo delle parti e tenuto conto della natura della causa e di ogni altra circostanza;

la disciplina del nuovo rito in materia di pubblici appalti (articoli 120 e seguenti) — contenuta nel decreto legislativo di recepimento della cosiddetta direttiva ricorsi (decreto legislativo 20 marzo 2010, n. 53) e trasposta, con alcuni adattamenti, nel codice del processo amministrativo (articolo 120 e seguenti) — sta mostrando in fase di prima applicazione alcune criticità in legate all'eccessiva brevità dei termini processuali, che di fatto

impediscono un pieno esercizio del diritto di difesa,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con la seguente condizione:

all'articolo 2 dello schema di decreto legislativo sia differita la data di entrata in vigore del provvedimento (fissata al 16 settembre 2010), stabilendola in 6 mesi dalla pubblicazione del decreto legislativo sulla *Gazzetta Ufficiale*;

con le seguenti osservazioni:

a) all'articolo 1, sia sostituito il riferimento ai principi del « diritto europeo », con quello ai principi del diritto dell'Unione europea e del Consiglio d'Europa, nel cui ordinamento è incardinata la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU);

b) all'articolo 3 sia soppressa la parola « decisorio », al fine di rendere la disposizione coerente con l'articolo 111, sesto comma, della Costituzione;

c) all'articolo 7, commi 1 e 7, si espliciti che « nelle particolari materie indicate dalla legge » sono devolute alla giurisdizione amministrativa le controversie nelle quali si faccia questione « anche » di diritti soggettivi;

d) all'articolo 11, commi 2, 3, 4 e 5, in materia di *translatio iudicii*, sia sostituito il riferimento alla « riproposizione » del giudizio con quello alla « riassunzione » del medesimo;

e) all'articolo 15, comma 1, sia ridotto da 6 mesi ad 80 giorni il termine per proporre regolamento di competenza e si valuti la soppressione dei commi da 5 a 10 e l'introduzione di una specifica disposizione che autorizzi il tribunale adito, sino alla pronuncia sul regolamento di competenza, a disporre misure cautelari solo ove ritenga sussistente la propria competenza territoriale;

f) all'articolo 18, comma 8, sia precisato che la ricsuzione o l'astensione non hanno effetto sugli atti adottati prima della proposizione dell'istanza di ricsuzione o astensione;

g) in materia di integrazione del contraddittorio, all'articolo 27, secondo comma, sia soppresso il secondo periodo, in base al quale, nelle more dell'integrazione del contraddittorio, il giudice può pronunciare provvedimenti cautelari interinali; conseguentemente, all'articolo 55, in materia di misure cautelari collegiali, sia introdotta una disciplina analoga a quella prevista dall'articolo 119, comma 3, in materia di rito abbreviato, secondo cui il TAR chiamato a pronunciarsi sulla domanda cautelare accerta la completezza del contraddittorio o dispone l'integrazione del medesimo;

h) nell'ambito del riordino della disciplina delle azioni, in conformità con lo specifico criterio di delega, sia introdotta la categoria delle azioni di accertamento e sia specificamente disciplinata l'azione volta all'accertamento della nullità dell'atto amministrativo, da esercitare nel termine di 180 giorni dall'emanazione dell'atto;

i) sia modificato l'articolo 29, in materia di azione di annullamento, al fine di esplicitare l'oggetto della medesima (ovvero il provvedimento amministrativo) e il termine dal quale decorrono i 60 giorni per il relativo esercizio;

j) all'articolo 30, sia inserito, dopo il comma 1, un comma aggiuntivo che espliciti che l'azione di condanna può avere ad oggetto anche l'emanazione di un provvedimento amministrativo, rispetto al quale sia stata accertata la fondatezza della pretesa;

k) sempre all'articolo 30, comma 3, con riferimento alla questione della cosiddetta pregiudiziale amministrativa, sia aumentato da 120 a 180 giorni il termine di decadenza ivi previsto per l'esercizio dell'azione di risarcimento per lesione di interessi legittimi, e al fine di accentuare

il potere di valutazione del giudice, conformemente ai principi generali espressi dall'articolo 1227 del codice civile, sia sostituito il secondo periodo del comma 3 con il seguente: « Nel determinare il risarcimento il giudice valuta le circostanze di fatto e il comportamento complessivo delle parti avendo particolare riguardo al danno che si sarebbe potuto evitare usando l'ordinaria diligenza anche con l'impugnazione, nel termine di decadenza, degli atti lesivi illegittimi »;

l) all'articolo 34 si valuti l'opportunità di prevedere il dovere del giudice di non dichiarare l'assorbimento dei motivi nel caso in cui sussista un apprezzabile interesse della parte;

m) all'articolo 53, comma 1, si valuti l'opportunità di attribuire al Presidente di sezione, piuttosto che al Presidente del TAR, il potere di abbreviare i termini in caso di urgenza;

n) in materia di tutela cautelare, all'articolo 55, comma 11, che prevede che l'ordinanza collegiale che concede la tutela cautelare deve sempre contenere la fissazione della data di discussione dell'udienza di merito, sia esplicitato il termine ultimo entro il quale l'udienza deve essere fissata, considerato che il criterio di delega (articolo 44, comma 2, lettera f), n. 3) prevede espressamente che l'udienza di merito è celebrata entro il termine di un anno;

o) al fine di evitare incertezze nell'applicazione della disposizione, andrebbe chiarita la formulazione dell'articolo 56, comma 2, in materia di misure cautelari monocratiche, da un lato invertendo il quarto e il quinto periodo del medesimo comma 2 – relativi al potere del presidente rispettivamente di provvedere qualora l'esigenza cautelare non consenta l'accertamento del perfezionamento delle notificazioni e di sentire, fuori udienza e senza formalità, anche separatamente, le parti che si siano rese disponibili prima dell'emanazione del decreto, per cause non imputabili al ricorrente – e, dall'altro, precisando le modalità di esercizio di tale ultimo potere di sentire le parti fuori udienza e senza formalità;

p) al medesimo articolo 56, in materia di misure cautelari monocratiche, sia esplicitato al comma 3, così come previsto in materia di misure cautelari collegiali, che il provvedimento che dispone la prestazione di una cauzione indichi specificamente l'oggetto, le modalità della prestazione nonché il termine di adempimento;

q) all'articolo 61, siano chiarite le modalità di attivazione della tutela cautelare *ante causam*, in particolare con riferimento al contenuto della relativa istanza;

r) all'articolo 63, sia precisato che l'assunzione in forma scritta della prova testimoniale avvenga nei casi e con le modalità previste dal codice di procedura civile;

s) all'articolo 73, in materia di udienza di discussione, sia anticipato il termine per il deposito di documenti rispetto a quello per il deposito delle conclusionali;

t) in materia di rinuncia al ricorso, sia soppresso il quarto comma dell'articolo 84, relativo alla possibilità per il giudice di desumere la carenza di interesse alla decisione della causa da fatti o atti univoci intervenuti successivamente alla proposizione del ricorso e dal comportamento delle parti;

u) in materia di ricorso per cassazione, anche alla luce della giurisprudenza più recente delle Sezioni unite della Corte di Cassazione sui limiti del sindacato di giurisdizione (da ultimo ordinanze 13659/2006 e 5464/2009) si valuti l'introduzione di un articolo aggiuntivo dopo l'articolo 110 che chiarisca la nozione di « motivi inerenti alla giurisdizione »;

v) al fine di applicare il principio del doppio grado di giudizio anche nell'ambito del giudizio di ottemperanza, sia sostituito il comma 1 dell'articolo 113 con una disposizione del seguente tenore: « Il ricorso si propone, nei casi di cui all'articolo 112, comma 2, lettera a) e b), al tribunale amministrativo regionale investito dell'originario giudizio di cognizione »;

w) con riferimento al rito in materia di pubblici appalti, si valuti, eventualmente ai fini di una successiva iniziativa normativa, la congruità dei termini processuali attualmente previsti, tenendo conto dei limiti imposti dalla normativa comunitaria.

x) siano valutate le seguenti disposizioni sotto il profilo della chiarezza della formulazione e del coordinamento normativo:

L'articolo 26, comma 1, in materia di spese del giudizio, nel quale occorre espungere il riferimento all'articolo 98 del codice di procedura civile, dichiarato incostituzionale con sentenza della Corte n. 67 del 1960;

L'articolo 54, comma 1, in materia di deposito tardivo di memorie e documenti, la cui formulazione appare generica e potenzialmente idonea ad incidere sul contraddittorio;

L'articolo 87, nel quale, per ragioni di chiarezza, andrebbe esplicitato che le previsioni di cui ai commi 3 (dimezzamento dei termini) e 4 (esclusione della nullità nel caso di trattazione in pubblica udienza) si riferiscono alle ipotesi di procedimenti in camera di consiglio;

L'articolo 135, comma 1, lettera d), nel quale andrebbe sostituito l'erroneo riferimento all'articolo 136 con quello all'articolo 133.