

**PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE
SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 399**

La Commissione,

esaminato lo schema di decreto legislativo in titolo,

esprime parere favorevole con le seguenti condizioni:

all'articolo 1, comma 1, sia soppressa la lettera *f*) recante la sostituzione del comma 2 dell'articolo 26 del Codice del processo amministrativo. Essa introduce una gravosa sanzione pecuniaria destinata ad appesantire ulteriormente il già ragguardevole carico economico che chi intende avvalersi dei rimedi della giustizia amministrativa è tenuto a sostenere. Ed invero la sanzione in parola va ad aggiungersi al cospicuo contributo unificato – di recente (articolo 37 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111) innalzato a livelli non esenti da rilievi critici, come già osservato da questa Commissione (resoconto della seduta n. 307 del 13 luglio 2011), in quanto richiesto non solo per l'atto introduttivo, ma anche per tutte le «domande nuove» presentate nel medesimo giudizio. Essa va anche ad aggiungersi alle condanne alle spese della fase cautelare (articolo 57 del codice del processo amministrativo) del giudizio (articolo 26 del codice del processo amministrativo). In un contesto così delineato la previsione in esame, da un lato, accentua in modo preoccupante la tendenza a circoscrivere oggettivamente l'accesso alla giustizia amministrativa a categorie di soggetti dotati di adeguata disponibilità finanziaria, con ciò determinando un'inammissibile selezione per censo, e dall'altro, proprio in conseguenza dell'illustrata limitazione, può provocare una altrettanto pregiudizievole dilatazione innaturale della funzione di controllo del giudice penale sull'azione della Pubblica Amministrazione, che tende sempre più ad essere percepito come l'unico presidio di legalità facilmente accessibile alla generalità dei cittadini. Inoltre siffatta sanzione, diversamente dalla responsabilità per lite temeraria di cui all'articolo 96 del codice di procedura civile, fondata su rigorosi elementi indicativi della consapevolezza di avere fatto un uso distorto del processo, colpisce il diritto di difesa quando si estrinseca in argomentazioni non in linea con gli «orientamenti giurisprudenziali consolidati», comprimendo, in ultima analisi, il prezioso contributo che la parte ricorrente può dare alla evoluzione giurisprudenziale. La disposizione presenta, d'altra parte, rilevanti profili di incostituzionalità. In primo luogo, appare in contrasto con l'articolo 97 della Costituzione, poiché, disincentivando di fatto l'accesso alla giustizia amministrativa, riduce il controllo

di legittimità con incidenza negativa sui principi di buon andamento ed efficienza dell'azione amministrativa. In secondo luogo, lede gli articoli 3, 24 e 111 della Costituzione, perché comprime il diritto di attivare la tutela giurisdizionale. Infine, appare in contrasto con l'articolo 111 della Costituzione, perché introduce un inammissibile squilibrio nella dinamica processuale, estromettendo di fatto la parte ricorrente dalla possibilità di concorrere alla definizione di ogni affermazione evolutiva della giurisprudenza;

all'articolo 1, comma 1, sia soppressa la lettera *gg*), che a sua volta sopprime la previsione, contenuta nell'articolo 120 del Codice, del termine di decorrenza per l'impugnativa degli atti correlati alle pubbliche gare, oggi stabilito in quello della comunicazione dell'aggiudicazione, da parte della stazione appaltante, agli altri partecipanti. Il correttivo elimina una previsione certa, che consente al ricorrente di identificare in modo agevole il termine di impugnativa, per introdurre una sorta di regola «caso per caso», rimessa all'apprezzamento discrezionale del giudice e, dunque, caratterizzata da forti elementi di imprevedibilità, conseguenti alle oscillazioni giurisprudenziali che, come una diffusa casistica insegna, danno luogo a soluzioni opposte per controversie identiche, generando incertezza e, talvolta, vera disparità di trattamento. Quanto ai termini del ricorso incidentale, la loro corretta rimodulazione dovrà comunque essere ancorata al termine di proposizione del ricorso principale nel senso innanzi definito.

La Commissione segnala, inoltre, in riferimento all'articolo 1, comma 1, lettera *mm*), l'opportunità di ricomprendere, tra le materie attribuite alla competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio, sede di Roma, le controversie relative ai provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 143, comma 5, del decreto legislativo n. 267 del 2000. L'attuale formulazione dell'articolo 135, comma 1, lettera *q*), del Codice già prevede la competenza esclusiva del TAR Lazio, sede di Roma, per le controversie concernenti i provvedimenti di scioglimento degli organi elettivi degli enti locali per accertate infiltrazioni o condizionamenti della malavita organizzata. Dalla previsione in parola, tuttavia, resta escluso il contenzioso relativo ai provvedimenti di natura sanzionatoria adottati a carico del personale dipendente degli enti locali, nei cui confronti siano stati accertati elementi di collegamento con la criminalità organizzata di tipo mafioso, posto che tali controversie, incidendo sul rapporto di pubblico impiego privatizzato, sono riservate alla giurisdizione del Tribunale ordinario in funzione di Giudice del lavoro. È evidente che l'attribuzione dell'intera materia alla cognizione del Giudice Amministrativo consentirebbe di assicurare una tutela più efficace ed avanzata nei confronti dei possibili tentativi di infiltrazione mafiosa a danno degli enti locali, atteso che, in tal modo, il giudice avrebbe una conoscenza piena dell'intera vicenda sottoposta al suo sindacato.

La Commissione formula, inoltre, le seguenti osservazioni riferite a disposizioni del Codice del processo amministrativo:

in riferimento agli articoli 15 e 16, appare condivisibile la proposta di riformulazione del regime della competenza territoriale inderogabile

così come formulata dalla Commissione istituita presso il Consiglio di Stato e deputata alla redazione del codice del processo amministrativo ed in seguito alla sua revisione. Si rinvia, pertanto, a tale proposta, apparendo la soluzione prospettata più in linea con i principi di celerità e certezza ai quali sempre più deve ispirarsi l'intero impianto processuale;

in riferimento all'articolo 76, comma 4, appare necessario richiamare gli articoli 114 e 118 delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile nella loro interezza, e non soltanto limitatamente ai rispettivi commi quarti, al fine di consentire che la composizione dei collegi per le decisioni in camera di consiglio segua i criteri flessibili definiti dalle richiamate disposizioni del codice di procedura civile;

in ordine all'articolo 82, si segnala che, in tutti i casi di perenzione, andrebbe eliminato l'obbligo della sottoscrizione della nuova istanza della fissazione di udienza anche da parte del ricorrente. In proposito è opportuno osservare che la sottoscrizione della nuova istanza di fissazione si risolve in un aggravamento degli oneri di accesso alla giustizia del tutto inutile e superfluo per il ricorrente che ha già conferito mandato speciale al suo avvocato, tanto più perché si tratta di adempimento procedurale al quale questi può e deve attendere da solo, in virtù del mandato originariamente ricevuto. Inoltre, la norma interviene nel rapporto tra avvocato e cliente, mettendo in dubbio che l'avvocato agisca in esecuzione e nell'ambito del mandato di cui è già titolare. Di conseguenza, l'articolo 82 andrebbe così riformulato: «Dopo il decorso di cinque anni dalla data di deposito del ricorso, la segreteria comunica alle parti costituite apposito avviso in virtù del quale è fatto onere al difensore del ricorrente di presentare nuova istanza di fissazione di udienza entro centottanta dalla data di ricezione dell'avviso. In difetto di tale nuova istanza, il ricorso è dichiarato perento». In tal senso, andrebbe poi, per coerenza, modificato anche l'articolo 1, comma 2 del titolo I dell'allegato 3 delle norme transitorie;

in riferimento all'articolo 129, appare opportuno riformulare i commi 1 e 2 in conformità ai principi enunciati dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 236 del 7 luglio 2010, in merito alla diretta impugnabilità degli atti del procedimento preparatorio per le elezioni comunali, provinciali e regionali, immediatamente lesivi. Si segnala, inoltre, che i termini (solo tre giorni) per la proposizione del ricorso avverso i suddetti atti, concernenti l'esclusione di liste o candidati, appaiono oggettivamente incongrui e andrebbero portati ad almeno dieci o quindici giorni. Fortemente limitativa è, inoltre, la previsione che circoscrive la titolarità a proporre simili ricorsi ai soli delegati di lista e dei gruppi di candidati; sarebbe necessario, quindi, estendere, in coerenza con la disciplina contemplata dall'articolo 130, anche alle ipotesi previste dall'articolo 129, la legittimazione attiva dei candidati e degli elettori.

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.**PARERE APPROVATO**

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;

rilevato che 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;

evidenziato che 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;

ritenuto opportuno, in relazione alla materia elettorale disciplinata dall'articolo 129 del codice del processo amministrativo, prendere in considerazione la possibilità di prevedere che il ricorso ivi previsto, da notificare nel termine di tre giorni, sia esperibile non avverso gli atti immediatamente lesivi, quanto piuttosto

avverso gli atti definitivi immediatamente lesivi, al fine di evitare un 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 129), sia già cessata la materia del contendere per l'avvenuta ammissione della lista a seguito di reclamo amministrativo;

rilevato che l'individuazione di ulteriori competenze a favore della inderogabile competenza funzionale del TAR del Lazio, da un lato, non appare giustificata alla luce di un percorso di riforma ordinamentale della pubblica amministrazione che si caratterizza per un sempre più marcato decentramento dell'esercizio delle funzioni pubbliche e, dall'altro, rischia di contrastare sostanzialmente con il principio del giudice naturale sancito dalla Costituzione anche per il processo amministrativo;

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 inserendo al predetto articolo 76 anche il rinvio al comma 3 del medesimo articolo 114;

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

e con le seguenti osservazioni:

a) valuti il Governo l'opportunità di prevedere che i ricorsi in materia elettorale siano esperibili verso gli atti definitivi;

b) valuti il Governo l'opportunità di restringere la competenza esclusiva del TAR del Lazio alle sole materie riguardanti provvedimenti aventi efficacia di carattere generale per tutto il territorio dello Stato.