



## Proroga di termini in materia di processo amministrativo telematico

### D.L. 117 / A.C. 3954

Dossier n° 222 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale  
14 luglio 2016

#### Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	3954
D.L.	117
Titolo:	Conversione in legge del decreto-legge 30 giugno 2016, n. 117, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative in materia di processo amministrativo telematico
Iter al Senato:	No
Numero di articoli:	3
Date:	
presentazione:	30 giugno 2016
assegnazione:	30 giugno 2016
scadenza:	29 agosto 2016
Commissione competente :	Il Giustizia
Stato dell'iter:	in corso di esame in commissione

Il [decreto-legge n. 117 del 2016](#) interviene sulla disciplina del processo amministrativo telematico e **posticipa di sei mesi il termine a decorrere dal quale tutti gli atti del processo amministrativo dovranno essere sottoscritti con firma digitale**. Il termine finora fissato al 1° luglio 2016 viene infatti posticipato al 1° gennaio 2017.

Nel corso dell'esame **in sede referente** del disegno di legge di conversione del decreto-legge, la Commissione di merito ha ampliato l'oggetto del provvedimento, inserendovi **disposizioni sul personale del Ministero della giustizia**.

### Lo slittamento del processo amministrativo telematico (art. 1, commi 1-2; art. 2)

#### Il processo amministrativo telematico

Si ricorda che il **Codice del processo amministrativo** ([d.lgs. n. 104 del 2010](#)), all'**art. 136**, detta disposizioni sulle comunicazioni e sui depositi informatici, prevedendo che «tutti gli atti e i provvedimenti del giudice, dei suoi ausiliari, del personale degli uffici giudiziari e delle parti **possono essere sottoscritti con firma digitale**» (**comma 2-bis**). La norma in vigore, dunque, prevede la **facoltà** e non l'obbligo di utilizzare le modalità telematiche nel processo amministrativo. Art. 136 CPA

Peraltro, per accelerare anche dinanzi ai TAR e al Consiglio di Stato la digitalizzazione, ormai ampiamente avviata sul fronte del processo civile, l'**art. 38, comma 1-bis, del decreto-legge n. 90 del 2014** (come più volte modificato nel corso degli ultimi due anni) prevede la sostituzione della facoltà concessa dal comma 2-bis con l'**obbligo di utilizzo delle modalità telematiche**, introducendo una nuova formulazione dell'art. 136, comma 2-bis, in base alla quale «Tutti gli atti e i provvedimenti del giudice, dei suoi ausiliari, del personale degli uffici giudiziari e delle parti sono sottoscritti con firma digitale. Dall'attuazione del presente comma non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica». Questa **disposizione**, però, non è **mai stata efficace**, in quanto lo stesso art. 38 del decreto-legge n. 90 del 2014 ha fissato un termine a partire dal quale il processo amministrativo telematico avrebbe dovuto affermarsi: originariamente la data era quella del **1° gennaio 2015**, poi spostata al **1° luglio 2015** (D.L. n. 192 del 2014), poi ulteriormente prorogata al **1° gennaio 2016** (D.L. n. 83 del 2015) e poi ancora spostata al **1° luglio 2016** dal D.L. n. 210 del 2015. Art. 38, DL 90/2014

La posticipazione del termine previsto per la piena operatività del processo amministrativo telematico è dovuta a **ritardi nella predisposizione delle regole tecnico-operative** necessarie ad applicare il principio dell'obbligatorietà della sottoscrizione digitale degli atti.

**L'articolo 13 delle disposizioni di attuazione del Codice del processo amministrativo** (allegato n. 2 al decreto-legislativo n. 104 del 2010), infatti, demanda ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentiti il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa e l'Agenzia per l'Italia digitale, l'introduzione di **regole tecnico-operative per la sperimentazione, la graduale applicazione, l'aggiornamento del processo amministrativo telematico**, tenendo conto delle esigenze di flessibilità e di continuo adeguamento delle regole informatiche alle peculiarità del processo amministrativo, della sua organizzazione e alla tipologia di provvedimenti giurisdizionali. In attuazione di questa disposizione è stato emanato il **D.P.C.M. 16 febbraio 2016, n. 40** (*Regolamento recante le regole tecnico-operative per l'attuazione del processo amministrativo telematico*).

Art. 13, disp.att.  
CPA

Il regolamento disciplina il fascicolo e i registri informatici, le modalità attraverso le quali possono essere redatti e depositati sotto forma di documento informatico gli atti del giudice, delle parti, degli ausiliari del giudice e del segretario di udienza, la trasmissione dei fascicoli, la notificazione e le comunicazioni con modalità telematiche, la richiesta di copie e l'accesso al fascicolo informatico. Un apposito allegato disciplina le specifiche tecniche per l'esecuzione del regolamento, la cui applicazione è fissata al **1° luglio 2016**.

Peraltro, come previsto dall'art. 13 delle disp. att. del codice del processo amministrativo, in attuazione del criterio di **graduale introduzione del processo telematico**, dalla data di entrata in vigore del regolamento (21 marzo 2016) e **fino al 30 giugno 2016** si procede alla **sperimentazione delle nuove disposizioni presso i TAR e il Consiglio di Stato**, con modalità individuate dagli organi della giustizia amministrativa.

Il regolamento dunque precisa che nella fase della sperimentazione continuano a essere applicate le previgenti disposizioni in materia di perfezionamento degli adempimenti processuali e dunque la facoltatività della sottoscrizione digitale degli atti.

### La proroga dei termini prevista dal decreto-legge

**L'articolo 1, comma 1**, del **decreto-legge 30 giugno 2016, n. 117**, non modificato nel corso dell'esame in Commissione, novella l'art. 38, comma 1-bis, del decreto-legge n. 90 del 2014, per prevedere che la modifica all'art. 136 del Codice del processo amministrativo acquisti efficacia il 1° gennaio 2017 anziché il 1° luglio 2016.

Slittamento del  
PAC dal 1°  
luglio 2016 al 1°  
gennaio 2017

Il **comma 2** modifica invece l'art. 13, comma 1-bis, delle disposizioni di attuazione del codice del processo amministrativo per consentire la **sperimentazione** delle regole tecnico-operative introdotte dal DPCM n. 40 del 2016 **fino al 31 dicembre 2016**, in luogo del 30 giugno 2016.

Conseguentemente, durante i prossimi sei mesi il processo amministrativo telematico avrà carattere sperimentale e facoltativo. Solo al termine della sperimentazione, il 1° gennaio 2017, appunto, il deposito di tutti gli atti di parte e del giudice dovrà obbligatoriamente essere realizzato con modalità telematiche.

**L'articolo 2** del decreto-legge precisa poi che al processo amministrativo telematico di cui al DPCM 16 febbraio 2016, n. 40, sia dato avvio a partire dal 1° gennaio 2017 (comma 1).

La Commissione Giustizia ha aggiunto il **comma 1-bis**, per consentire, **fino al 31 marzo 2017**, l'applicazione delle disposizioni oggi vigenti, che prevedono la facoltà della firma digitale degli atti. In sostanza, «al fine di consentire l'avvio ordinato del processo amministrativo telematico», **per i primi tre mesi sarà possibile sottoscrivere gli atti sia in modo tradizionale che digitalmente**. Non sarà vigente, dunque, la nuova formulazione dell'art. 136, comma 2-bis, del Codice del processo amministrativo.

*Si osserva che l'effetto di questa disposizione è analogo a quello di una **proroga di ulteriori 3 mesi** dell'applicabilità del PAC, posto che già attualmente il processo amministrativo telematico opera in fase di sperimentazione senza obbligatorietà per parti e giudici; e tale carattere sperimentale è destinato a durare, in base al comma 2 (v. sopra), fino al 31 dicembre 2016.*

### Le procedure straordinarie di assunzione di personale amministrativo presso il Ministero della giustizia (art. 1, commi da 2-bis a 2-septiesdecies)

Nel corso dell'esame in sede referente la Commissione Giustizia ha inserito all'articolo 1 del decreto-legge 16 ulteriori commi con i quali il Ministero della giustizia è autorizzato a

procedere ad assunzioni straordinarie.

In particolare, i **commi 2-bis e 2-ter** autorizzano il Ministero della giustizia, per il triennio 2016-2018, ad **assumere a tempo indeterminato fino a 1.000 unità** di personale amministrativo non dirigenziale. Il personale sarà inquadrato nei ruoli dell'amministrazione giudiziaria e potrà essere selezionato sia bandendo nuovi concorsi che attingendo a graduatorie ancora valide. L'aumento del personale è destinato a supportare i processi di digitalizzazione degli uffici e a completare il processo di trasferimento allo Stato - avviato dal 1° settembre 2015 - dell'obbligo di corrispondere le spese per gli uffici giudiziari precedentemente a carico dei Comuni. Alle assunzioni si potrà procedere trascorsi 60 giorni dall'entrata in vigore del decreto legge (e dunque a partire dal 29 agosto, che presumibilmente sarà anche la data di entrata in vigore della legge di conversione).

+1.000 unità di personale amministrativo

Spetterà ad un decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro per la semplificazione e la PA, definire le graduatorie dalle quali attingere, nonché i concorsi da bandire, dopo aver valutato i fabbisogni di professionalità del ministero.

Il **comma 2-quater** consente al Ministero della giustizia di **assumere a tempo indeterminato ulteriore personale amministrativo non dirigenziale**, attraverso procedure concorsuali disciplinate dallo stesso decreto ministeriale, attingendo alle **risorse che residuano** dall'espletamento delle **procedure di mobilità del personale proveniente dalle province**.

+ ulteriore personale amministrativo

La disposizione richiama, infatti, le **ultime due leggi di stabilità** che hanno previsto:

- la priorità alla ricollocazione presso gli uffici giudiziari del personale in mobilità delle province e delle aree metropolitane sulla base dei fabbisogni evidenziati dal Ministero anche sulla base delle risorse disponibili per le assunzioni;
- la possibilità per il Ministero della giustizia di acquisire, con le medesime procedure di mobilità, un contingente massimo di **2.000 unità** (1.268, *in base al provvedimento in esame*) di personale amministrativo proveniente dagli enti di area vasta (art. 1, comma 425, della legge di stabilità 2015). **Si anticipa che questa disposizione è oggetto di modifica da parte dei commi 2-duodecies e 2-terdecies, al cui commento si rinvia;**
- l'acquisizione all'amministrazione della giustizia, limitatamente al biennio 2016-2017, di **1.000 unità** di personale proveniente dagli enti di area vasta, effettuata mediante procedure di mobilità volontaria semplificata e senza bisogno dell'assenso dell'ente di provenienza (art. 1, comma 771, della legge di stabilità 2016).

In sostanza, ipotizzando che i posti individuati dalle leggi di stabilità 2015 e 2016 non vengano integralmente coperti attraverso la mobilità, il provvedimento autorizza comunque il Ministero ad assumere personale fino a coprire quel contingente, attingendo alle risorse residue. Si potrà procedere alle assunzioni trascorsi 30 giorni dalla comunicazione della conclusione delle suddette procedure di mobilità (all'esito della quale sarà chiarito quanti posti sono rimasti scoperti e dunque quante risorse residuino).

Le **risorse** da considerare per realizzare queste **procedure straordinarie di assunzione** sono individuate dal **comma 2-sexies** che rinvia a due disposizioni delle leggi di stabilità 2015 e 2016.

*Si osserva che il richiamato comma 771 della legge di stabilità 2016 non sembra prevedere uno stanziamento di risorse.*

Il carattere straordinario del reclutamento è confermato dal **comma 2-septies**, che specifica come allo stesso si proceda **in deroga alla normativa vigente**; le procedure straordinarie avranno inoltre **priorità** su ogni altra procedura di trasferimento all'interno del Ministero della giustizia.

Il **comma 2-quinquies** specifica che, per quanto riguarda le ordinarie procedure di assunzione (diverse dalle procedure straordinarie dei commi precedenti), l'amministrazione non potrà procedere se prima non è stato ricollocato in ambito regionale il personale proveniente dalle province (cfr. art. 1, comma 234, della legge di stabilità 2016).

Per quanto riguarda l'inquadramento del personale, il **comma 2-novies** consente, limitatamente alle procedure, già in atto, di riqualificazione del personale del Ministero (art. 21-quater del d.l. n. 83 del 2015) e di mobilità (v. *sopra*), l'inquadramento in **soprannumero** nei singoli profili ma nel rispetto della dotazione organica complessiva, fino al completo riassorbimento e alla revisione della pianta organica. Tale revisione è infatti prevista dal precedente **comma 2-octies** ai sensi del quale con DM giustizia, prima di procedere con le assunzioni straordinarie, si provvede alla **rimodulazione dei profili professionali** del ruolo dell'amministrazione giudiziaria e alla revisione della relativa pianta organica, sempre

Soprannumero e revisione della pianta organica

nel rispetto del limite della dotazione organica complessiva attuale e del conseguente limite di spesa.

Il **comma 2-decies** sopprime la disposizione (ultimo periodo del comma 771 della legge di stabilità 2016) che consente, se non sono possibili le procedure di mobilità, l'acquisizione del personale proveniente dagli enti di area vasta mediante mobilità volontaria, prescindendo dall'assenso dell'amministrazione di appartenenza. Tale modalità è da ritenersi superflua alla luce della disposizione che consente ora al Ministero di indire procedure concorsuali per la copertura dei posti.

Il **comma 2-undecies** stanziava 350.000 euro per il 2016 per lo svolgimento delle procedure concorsuali.

Il **comma 2-duodecies** riduce il contingente di 2.000 unità di personale che può transitare verso il Ministero della giustizia in mobilità in base al comma 425, settimo periodo, della legge di stabilità 2015, portandolo a **1.268 unità**. Analogamente dispone il **comma 2-terdecies**, intervenendo non sul comma 425 della legge di stabilità ma su una disposizione successiva, che tale norma aveva già modificato (art. 21, comma 1, del decreto-legge n. 83 del 2015)

*In merito si osserva che:*

- [l'art. 16 della legge n. 122 del 2016](#), che entrerà in vigore il prossimo 23 luglio 2016, è già intervenuto su questa disposizione riducendo il contingente da 2.000 a 1.943 unità;
- la modifica del comma 425, settimo periodo, è già realizzata dal comma 2-duodecies e dunque la previsione del comma 2-terdecies è ultronea.

In relazione alla **riduzione del contingente assumibile** ai sensi del comma 425 della legge di stabilità 2015, i commi 2-quaterdecies e 2-quindecies provvedono a **rimodulare in parallela riduzione la copertura finanziaria**. Le risorse in tal modo rese disponibili sono destinate dal **comma 2-sedecies** all'attuazione del comma 2-bis del testo in esame, e dunque all'assunzione di 1.000 unità di personale amministrativo mediante graduatorie aperte o concorsi da bandire presso il Ministero della giustizia.

Infine, il **comma 2-septiesdecies** autorizza il Ministro dell'economia e delle finanze ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

## Relazioni allegate o richieste

Il disegno di legge è accompagnato dalla relazione illustrativa e dalla relazione tecnica.

## Precedenti decreti-legge sulla stessa materia

Sul termine posticipato dal decreto-legge per l'applicabilità del **processo amministrativo telematico** sono già intervenuti, con la medesima finalità, i seguenti provvedimenti d'urgenza:

- il [decreto-legge n. 90 del 2014](#) (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari);
- il [decreto-legge n. 192 del 2014](#) (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative);
- il [decreto-legge n. 83 del 2015](#) (Misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria);
- il [decreto-legge n. 210 del 2015](#) (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative).

Sulle **procedure di mobilità** dalle province verso il Ministero della giustizia si segnala l'[art. 21 del decreto-legge n. 83 del 2015](#).

## Motivazioni della necessità ed urgenza

Il decreto-legge è emanato a ridosso della scadenza del termine del 30 giugno 2016, decorso il quale sarebbe divenuta obbligatoria l'applicazione del processo amministrativo telematico. Il Governo motiva l'urgenza con l'esigenza di «provvedere alla proroga di termini di prossima scadenza in materia di avvio a regime del processo amministrativo telematico al fine di garantire il regolare svolgimento del processo amministrativo».

## Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il decreto-legge interviene in materia di "norme processuali" e "giustizia amministrativa", di competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

