

Numero 00066/2016 e data 20/01/2016



REPUBBLICA ITALIANA
Consiglio di Stato
Sezione Consultiva per gli Atti Normativi
Adunanza di Sezione del 14 gennaio 2016

NUMERO AFFARE 00020/2016

OGGETTO:

Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri concernente
“Regolamento recante le regole tecnico-operative per l’attuazione del processo amministrativo telematico”.

LA SEZIONE

Vista la nota del 5 gennaio 2016, prot. n. 77P, di trasmissione della relazione del 28 dicembre 2015, pervenuta alla segreteria della Sezione il 7 gennaio 2016, con la quale la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sullo schema di decreto in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Claudio Boccia.

Premesso.

1. Con la nota del 5 gennaio 2016, prot. n. 77P, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha trasmesso per il prescritto parere lo schema di decreto in epigrafe, concernente il *“Regolamento recante le regole tecnico-operative per l’attuazione del processo amministrativo telematico”* ai sensi dell’art. 13 dell’allegato 2 al codice del processo amministrativo di cui al d. lgs. n. 104 del 2010, volto ad introdurre norme organizzative e procedurali per *“la sperimentazione, la graduale applicazione e l’aggiornamento”* del processo amministrativo telematico.

Le previsioni contenute nel presente schema sono state predisposte, secondo quanto riferito dall’Amministrazione, sia in base alla precedente *“normazione in materia di informatizzazione dell’agire amministrativo”* sia tenendo conto dell’esperienza relativa alle regole tecniche del processo civile telematico previste dal d.m. n. 44 del 21 febbraio 2011, da cui sono state *“mutuate molte disposizioni”*, al fine di ottenere la *“massima omogeneità possibile nell’ambito della giustizia digitale”*.

Inoltre, il presente schema di regolamento è finalizzato, in linea con lo spirito della disposizione primaria di cui al succitato art. 13 dell’allegato 2 al c.p.a., a perseguire l’obiettivo di utilizzare al massimo le potenzialità delle tecnologie dell’informazione

e della comunicazione, per incrementare l'efficienza della giustizia amministrativa ed agevolare l'impegno degli operatori, nel pieno rispetto, d'altro verso, delle esigenze di sicurezza delle attività informatiche e di protezione dei dati sensibili trattati dal sistema.

Per quanto concerne l'entrata in vigore del presente schema, l'Amministrazione ha evidenziato che il processo amministrativo telematico entrerà in vigore a far data dal 1° luglio 2016 - atteso che l'art. 136, comma 2 *bis* del c.p.a., che prevede che tutti gli atti del giudice, dei suoi ausiliari, del personale degli uffici e delle parti debbano essere sottoscritti con firma digitale e, quindi, predisposti in formato telematico, avrà efficacia a partire da tale data ai sensi dell'art. 38, comma 1 *bis* del d.l. n. 90 del 2014 e successive modificazioni - e che, fino al 30 giugno 2016, si procederà all'applicazione in via sperimentale delle disposizioni di cui al presente regolamento, fermo restando che, come chiarito dall'art. 2 del d.l. n.210 del 2015, prima di tale data gli adempimenti previsti dal c.p.a. continueranno ad essere effettuati con le tradizionali modalità cartacee.

Con riferimento, poi, al procedimento seguito per predisporre lo schema di regolamento, l'Amministrazione ha sottolineato di aver acquisito i prescritti pareri del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa, espresso nella seduta del 25 settembre 2015, dell'Agenzia per l'Italia digitale, formulato in data 15 ottobre 2015 con deliberazione n. 102 del 2015, e del Garante per la protezione dei dati personali, formulato il 29 ottobre 2015, e di aver recepito “*quasi integralmente*” i rilievi esplicitati dai succitati organi, fatta eccezione in via esemplificativa per la sollecitazione - proposta dal Garante per la protezione dei dati personali - volta a espungere dall'allegato tecnico i profili della disciplina ritenuti più adeguatamente inseribili nel corpo del testo regolamentare, specie per evitarne la modificabilità attraverso il procedimento semplificato di cui all'art. 19, comma 2 del medesimo schema e - per quanto riguarda i rilievi evidenziati dal Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa - per la proposta di inserire nel testo del presente schema una norma volta a regolamentare il regime delle c.d. “*copie cartacee di cortesia*” degli atti contenuti nel fascicolo informatico.

Infine, sempre con riferimento all'*iter* che ha condotto alla predisposizione dello schema, l'Amministrazione ha riferito di aver consultato l'Avvocatura dello Stato, il Consiglio Nazionale Forense, la Fondazione italiana per l'innovazione forense, l'Unione nazionale degli avvocati, la Società italiana degli avvocati amministrativisti e l'Associazione avvocati amministrativisti della Sicilia orientale, associazioni, queste ultime, che hanno evidenziato una “*sostanziale condivisione ... dell'impianto del provvedimento*”.

2. Tanto premesso, la Sezione ritiene che sia necessario, al fine di una compiuta e corretta valutazione del presente atto normativo, procedere in via preliminare ad una breve disamina del contesto normativo nel quale il medesimo si inserisce.

In particolare, deve rilevarsi che l'intervento normativo *de quo* si innesta in un ambito già disciplinato dal d. P.R. n. 123 del 2001 (“*Regolamento recante disciplina sull'uso di strumenti informatici e telematici nel processo civile, nel processo amministrativo e nel processo innanzi le Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti*”), adottato ai sensi dell'art. 17, comma 1, lett. c) della legge n. 400 del 1988.

L'art. 18 di tale d. P.R. demandava, infatti, ad ulteriori decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri il compito di stabilire le regole tecnico-operative per il funzionamento e la gestione del sistema informatico della giustizia amministrativa e

contabile: detti decreti non sono stati emanati, con conseguente mancata applicazione della informatizzazione del processo amministrativo.

Successivamente, con l'art. 44, comma 2, lett. a) della legge n. 69 del 2009 è stata attribuita al Governo la delega per l'adozione di uno o più decreti legislativi per il riassetto del processo avanti ai Tribunali amministrativi regionali ed al Consiglio di Stato, prevedendo, tra gli altri principi, quello di *“assicurare la snellezza, concentrazione ed effettività della tutela, anche al fine di garantire la ragionevole durata del processo, anche mediante il ricorso a procedure informatiche e telematiche”*.

In attuazione di tale delega è stato, quindi, emanato il d. lgs. n. 104 del 2010 (codice del processo amministrativo) che ha dedicato il Titolo IV dell'allegato 2, recante le *“Norme di attuazione”*, al processo amministrativo telematico.

In particolare, l'art. 13 dell'allegato 2 al c.p.a. ha previsto che con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentiti il Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa e il DigitPA, sono stabilite, *“nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, le 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”*: tale articolo, quindi, costituisce la base giuridica in cui trova fondamento la potestà regolamentare esercitata dall'Amministrazione nel caso di specie.

Come chiarito dalla relazione illustrativa annessa al c.p.a., in tale sede si è ritenuto di demandare ad una fonte normativa di rango secondario - piuttosto che a norme primarie - il compito di determinare le regole tecnico-operative per la sperimentazione, l'applicazione e l'aggiornamento del processo amministrativo telematico, poiché l'utilizzo di una fonte normativa secondaria è stato ritenuto più duttile rispetto alla continua necessità di adeguamento imposta dalle evoluzioni tecnologiche.

Alle norme che costituiscono il presupposto normativo, in senso stretto, del regolamento si affiancano inoltre altre disposizioni che, in via diretta ed indiretta, contribuiscono a formare la base giuridica del processo amministrativo telematico.

Più nel dettaglio, talune - limitate - norme del c.p.a. e, in particolare, l'art. 136 del c.p.a. hanno anticipato l'introduzione di ulteriori previsioni utili per l'attuazione del processo amministrativo telematico (tra queste, l'art. 45, comma 3 *bis* del d.l. n. 90 del 2014, convertito con la legge n. 114 del 2014).

Più precisamente, con l'art.136, comma 1 del c.p.a. - nel testo introdotto sin dalla emanazione del d.lgs. n.104 del 2010 - è stato previsto l'onere per il difensore costituito di indicare un indirizzo PEC ai fini delle comunicazioni.

Tale disposizione, oggetto di una prima modifica apportata dall'art. 1 del d.lgs. n. 195 del 2011, è stata successivamente novellata dalla legge n. 114 del 2014, di conversione del d.l. n. 90 del 2014, che ha riformulato la disposizione, eliminando l'obbligo di indicare l'indirizzo PEC, e prevedendo che *“i difensori indicano nel ricorso o nel primo atto difensivo un recapito di fax.....”* e che *“la comunicazione a mezzo fax è eseguita esclusivamente qualora sia impossibile effettuare la comunicazione all'indirizzo di posta elettronica certificata risultante da pubblici elenchi, per mancato funzionamento del sistema informatico della giustizia amministrativa*”.

Inoltre con l'art.136, comma 2 del c.p.a., nella sua originaria formulazione, è stato introdotto l'onere per i soli difensori costituiti di depositare una *“copia in via*

informatica” di tutti gli atti di causa e, solo ove possibile, dei documenti prodotti e di ogni altro atto di causa.

In seguito, con il richiamato d.lgs. n. 195 del 2011 è stato inserito all'art.136 un nuovo comma 2 *bis*, ai sensi del quale *“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. Dall'attuazione del presente comma non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”*.

Tale articolo è stato, successivamente, modificato con l'art. 38 comma 1 *bis* del d.l. n. 90 del 2014, introdotto in sede di conversione con la legge n. 114 del 2014, ai sensi del quale *“a decorrere dal 1° gennaio 2015, il comma 2-bis dell'articolo 136 del codice del processo amministrativo, di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, è sostituito dal seguente: «2-bis. 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»”*.

Dopo un primo rinvio al 1° luglio 2015, per effetto dell'art. 2, comma 1, lett. b) del d.l. n. 192 del 2014, convertito dalla legge n. 119 del 2015, ed un secondo rinvio al 1° gennaio 2016 - ai sensi dell'art. 20, comma 1, lett. b) del d.l. n. 83 del 2015, convertito dalla legge n. 132 del 2015 - l'art. 2, comma 1 del d.l. n. 210 del 2015 (al momento della redazione del presente parere non ancora convertito in legge) ha fissato al 1° luglio 2016 il termine di entrata in vigore di tale disposizione.

L'articolo da ultimo citato ha, inoltre, stabilito che *“in attuazione del criterio di graduale introduzione del processo telematico, a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto di cui al comma 1 e fino al 30 giugno 2016 si procede alla sperimentazione delle nuove disposizioni presso i Tribunali amministrativi regionali ed il Consiglio di Stato. L'individuazione delle concrete modalità attuative della sperimentazione è demandata agli organi della giustizia amministrativa nel rispetto di quanto previsto nel predetto decreto”*, provvedendo in tal modo a dare una base giuridica al periodo di sperimentazione previsto dal regolamento in esame.

Ai fini del presente schema assume particolare interesse anche l'art. 20 del d.l. n. 83 del 2015 (*“Misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria. Misure urgenti per la funzionalità del processo amministrativo”*), convertito dalla legge n. 132 del 2015 - precedentemente richiamato - che ha previsto l'obbligatorietà del deposito telematico con riferimento a qualsiasi atto e documento processuale, anche per le parti personalmente nonché per gli ausiliari del giudice, e l'abrogazione dell'obbligo, per i difensori costituiti, del deposito delle copie cartacee, tramite la previsione secondo cui, a decorrere dall'entrata in vigore del processo amministrativo telematico, l'articolo 136, comma 2 del c.p.a. è sostituito dal seguente: *“i difensori costituiti, le parti nei casi in cui stiano in giudizio personalmente e gli ausiliari del giudice depositano tutti gli atti e i documenti con modalità telematiche. In casi eccezionali, il presidente può dispensare dall'osservanza di quanto previsto dal presente comma, secondo quanto previsto dalle regole tecniche di cui all'articolo 13 delle norme di attuazione”*.

Nell'articolato contesto normativo sin qui esposto si inseriscono, infine, anche alcune ulteriori disposizioni normative - precedenti rispetto a quelle da ultimo richiamate - che dettano delle previsioni applicabili anche al processo amministrativo telematico.

In particolare, relativamente alla materia delle comunicazioni telematiche, l'art. 42 del d.l. n. 90 del 2014, precedentemente citato, ha aggiunto il comma 17 *bis* all'articolo 16 del d.l. n. 179 del 2012 - convertito, con modificazioni, dalla

legge n. 221 del 2012 - ai sensi del quale “*le disposizioni di cui ai commi 4, 6, 7, 8, 12 e 13 si applicano anche nel processo amministrativo*”, estendendo in tal modo anche al processo amministrativo telematico le disposizioni relative alle “*comunicazioni e notificazioni per via telematica*”; mentre ulteriori disposizioni espressamente applicabili al processo amministrativo sono state introdotte anche dalla legge n. 228 del 2012 (“*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato-Legge di stabilità 2013*”), in materia di pubblici elenchi per le comunicazioni e le notificazioni (art.16 *ter* del citato d.l. n. 179 del 2012) nonché di notificazioni a mezzo PEC (art. 3, comma 1 *bis*, e art. 9, comma 1 *bis* della legge n. 53 del 1994).

A queste disposizioni si aggiunge, per quanto riguarda la procura digitale, l'art.83 comma 3 del c.p.c., come modificato dalla legge n. 69 del 2009, applicabile al processo amministrativo per effetto del rinvio esterno di cui all'art. 39 del c.p.a. .

Infine, diversamente da quanto previsto nell'ambito del processo civile telematico, il legislatore non ha invece sancito espressamente l'applicabilità al processo amministrativo telematico dei principi posti dal Codice dell'amministrazione digitale di cui al d. lgs. n. 82 del 2005 e successive modificazioni: tali principi, pertanto, per quanto riguarda l'aspetto prettamente inerente all'esercizio della funzione giurisdizionale con modalità telematiche, risultano applicabili in quanto espressamente richiamati dal presente regolamento (art. 3 dello schema, ai sensi del quale il sistema informativo della giustizia amministrativa è organizzato in conformità alle prescrizioni del codice del processo amministrativo, alle disposizioni di legge speciali regolanti il processo amministrativo telematico, al codice dell'amministrazione digitale e al codice dei dati personali).

3. Per quanto concerne il contenuto dello schema di regolamento in esame, l'Amministrazione ha riferito che lo stesso si compone di 21 articoli e di un allegato tecnico, le cui disposizioni sono di seguito riassunte nei loro aspetti principali:

- art. 1 (“*Definizioni*”) che contiene le definizioni dei termini rilevanti ai fini del regolamento in esame;
- art. 2 (“*Ambito di applicazione*”) che definisce l'ambito di applicazione del regolamento;
- art. 3 (“*Organizzazione del Sistema Informativo della giustizia amministrativa*”) che prevede disposizioni relative alla struttura ed all'organizzazione del sistema informativo della giustizia amministrativa (SIGA), in conformità a quanto previsto dal codice del processo amministrativo (c.p.a.), dalle norme di legge vigenti in materia, dal codice dell'amministrazione digitale (CAD) e dal codice dei dati personali;
- art. 4 (“*Compiti del Sistema Informativo della giustizia amministrativa*”) che stabilisce che al SIGA spetti il compito di: gestire in via telematica la formazione del fascicolo; la tenuta dei registri; le operazioni d'individuazione del procedimento giurisdizionale; la gestione complessiva degli atti del fascicolo; la pubblicazione dei provvedimenti giurisdizionali; le comunicazioni di segreteria; la trasmissione dei fascicoli nonché ogni altra attività inerente il processo amministrativo telematico;
- art. 5 (“*Fascicolo informatico*”) che disciplina il contenuto del fascicolo informatico che sostituirà il fascicolo cartaceo, prevedendo altresì le informazioni che devono essere “*immediatamente desumibili*” da quest'ultimo;
- art. 6 (“*Registro Generale dei ricorsi e registri telematici particolari*”) che prevede che il Registro Generale dei ricorsi e gli altri registri telematici debbano essere tenuti con modalità informatiche secondo le specifiche tecniche di cui all'art. 19;

- art. 7 (*“Provvedimenti del giudice”*) che disciplina le modalità di deposito dei provvedimenti da parte del giudice nonché le attività di pubblicazione di tali provvedimenti da parte della segreteria, sempre secondo le specifiche tecniche di cui all'art. 19. L'articolo prevede, inoltre, che sia consentito al giudice di redigere i provvedimenti su supporto cartaceo nel caso di malfunzionamento del sistema informatico, attestato dal responsabile del SIGA;
- art. 8 (*“Procura alle liti e conferimento dell'incarico di assistenza e difesa”*) che prevede che la procura alle liti e l'atto di conferimento dell'incarico di assistenza e difesa possano essere rilasciate sia su supporto cartaceo che in digitale e che, in entrambi i casi, il difensore debba certificare l'autenticità della sottoscrizione apponendovi la propria firma digitale. Tale articolo prevede, inoltre, specifiche disposizioni in caso di ricorsi collettivi;
- art. 9 (*“Atti delle parti e degli ausiliari del giudice”*) che prevede le modalità di redazione, deposito e sottoscrizione degli atti delle parti e di quelli degli ausiliari del giudice, che devono essere redatti con modalità informatiche e sottoscritti con firma digitale. Il medesimo articolo prevede, inoltre, i casi in cui - per esigenze tecniche - è possibile il deposito di tale documentazione su supporto cartaceo;
- art. 10 (*“Atti del segretario”*) che prevede le modalità di redazione e sottoscrizione con firma digitale del verbale di udienza, sia pubblica sia camerale, e degli altri atti del segretario;
- art. 11 (*“Formato degli atti, dei documenti e modalità di deposito”*) che demanda alle specifiche tecniche di cui all'allegato A) l'individuazione dei formati degli atti, dei documenti informatici e delle copie informatiche nonché le modalità di deposito di atti, documenti e verbali;
- art. 12 (*“Trasmisione dei fascicoli con modalità telematiche”*) che demanda alle specifiche tecniche di cui all'allegato A) l'individuazione delle concrete modalità di trasmissione telematica del fascicolo di primo grado al giudice di appello (Consiglio di Stato e Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana), stabilendo altresì che tale trasmissione debba avvenire in modo da assicurarne la data certa nonché l'integrità, l'autenticità e la riservatezza;
- art. 13 (*“Comunicazioni per via telematica”*) che prevede che le comunicazioni di segreteria siano effettuate esclusivamente con modalità telematiche, ovvero a mezzo PEC, nei confronti degli avvocati, dell'Avvocatura dello Stato, dei soggetti pubblici, dei soggetti tenuti per legge a dotarsi di PEC e nei confronti di qualsiasi soggetto processuale che abbia comunicato alla Segreteria dell'Ufficio Giudiziario presso cui è stato incardinato il ricorso il proprio indirizzo PEC. Tale articolo prevede, inoltre, i casi in cui il segretario della sezione procede ad effettuare la comunicazione a mezzo fax o tramite altro mezzo non telematico;
- art. 14 (*“Notificazioni per via telematica”*) che prevede le modalità di sottoscrizione ed effettuazione delle notificazioni di atti processuali per via telematica nonché i casi in cui è possibile procedere alla notifica in forma *“tradizionale”*;
- art. 15 (*“Requisiti della casella pec del soggetto abilitato esterno”*) che disciplina i requisiti minimi che devono avere i gestori di PEC utilizzati dai difensori e dagli altri soggetti processuali (parti private, pubbliche amministrazioni, ausiliari del giudice);
- art. 16 (*“Richiesta delle copie di atti e documenti del fascicolo processuale”*) che prevede le modalità di richiesta e di rilascio delle copie, con o senza certificazione di conformità, da parte della segreteria dell'ufficio giudiziario e le modalità di richiesta e di pagamento dei relativi diritti;

- art. 17 (“*Accesso al fascicolo informatico*”) che disciplina le modalità di accesso al fascicolo informatico da parte dei componenti del collegio giudicante, degli esperti ed ausiliari del giudice, degli avvocati e procuratori dello Stato, dei difensori e dei soggetti ritualmente delegati ai sensi dell'attuale ordinamento della professione forense;
- art. 18 (“*Servizi di consultazione*”) che disciplina i servizi di consultazione dei dati identificativi delle questioni pendenti, delle sentenze e delle altre decisioni depositate nel fascicolo informatico;
- art. 19 (“*Specifiche tecniche*”) che demanda all'allegato A) l'individuazione delle “*specifiche tecniche*”, cioè delle disposizioni essenziali per una compiuta configurazione del sistema informatico e per la concreta definizione delle modalità di svolgimento delle operazioni tecniche necessarie per la redazione e la sottoscrizione degli atti, per il deposito e la consultazione dei medesimi e per ogni altra attività informatica inerente il processo amministrativo digitale. Tale articolo prevede, inoltre, che i parametri tecnici di cui al succitato allegato A) sono adeguati ed aggiornati dal responsabile del SIGA, previa comunicazione al Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa, sentita l'Agenzia per l'Italia Digitale e, se del caso, il Garante per la protezione dei dati personali;
- art. 20 (“*Verifica dello stato di attuazione del processo amministrativo telematico*”) che prevede che il responsabile del SIGA trasmetta alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, con cadenza semestrale, una relazione sullo stato di attuazione del processo amministrativo telematico prospettando eventuali ragioni di modifica del regolamento stesso;
- art. 21 (“*Disposizioni finali*”) che prevede che il processo amministrativo telematico entra in vigore il 1° luglio 2016 e che le disposizioni del presente provvedimento si applicano con carattere di esclusività ai giudizi introdotti, sia in primo che in secondo grado, a partire da tale data, mentre per i procedimenti anteriormente iniziati con modalità non informatizzate restano salve, fino all'esaurimento del grado di giudizio in corso al momento di entrata in vigore del processo telematico, le disposizioni previgenti. Tale articolo prevede, inoltre, un periodo di sperimentazione del processo telematico presso i Tribunali Amministrativi regionali ed il Consiglio di Stato, a far data dall'entrata in vigore del presente regolamento e fino al 30 giugno 2016, durante la quale continuano ad essere applicate le previgenti disposizioni in materia di perfezionamento degli adempimenti processuali;
- allegato A) (“*Specifiche tecniche*”) che individua, ai sensi del citato art. 19, le “*specifiche tecniche*”, cioè le disposizioni essenziali per una compiuta configurazione del sistema informatico e per definire le concrete modalità di svolgimento delle operazioni tecniche necessarie per la redazione e la sottoscrizione degli atti, per il deposito e la consultazione dei medesimi, e per ogni altra attività informatica inerente il processo amministrativo digitale.

Infine, lo schema di regolamento in esame risulta corredato dall'analisi dell'impatto della regolamentazione (A.I.R.) e dall'analisi tecnico-normativa (A.T.N.).

Considerato.

4. Preliminarmente la Sezione osserva che uno dei principi contenuti nell'art. 44 (“*Delega al Governo per il riassetto della disciplina del processo amministrativo*”) della legge n. 69 del 2009, con cui il Governo è stato autorizzato ad emanare decreti legislativi per il riassetto del processo avanti ai Tribunali amministrativi regionali e al Consiglio di Stato, era volto a “*assicurare la snellezza, concentrazione ed effettività della*

tutela, anche al fine di garantire la ragionevole durata del processo, anche mediante il ricorso a procedure informatiche e telematiche...” .

Questa Sezione, ritenendo che il principio appena enunciato costituisca un punto cardine cui deve essere finalizzata l'attività dell'intero complesso degli organi facenti parte del sistema della giustizia amministrativa, reputa che le norme contenute nello schema di regolamento in esame rappresentino un elemento di particolare rilevanza per il raggiungimento dei fini enunciati nel succitato criterio direttivo, nella consapevolezza che la strumentazione informatica può contribuire ad assicurare la snellezza e l'effettività della tutela nonché la ragionevole durata del processo e la standardizzazione delle procedure, con conseguente incremento della trasparenza e riduzione dei costi delle medesime.

In quest'ottica la Sezione ritiene che l'intero sistema della giustizia amministrativa fornirà il proprio convinto contributo all'effettiva attuazione del processo amministrativo telematico, nella considerazione che quanto precede costituisce un concreto presupposto - peraltro non più dilazionabile in relazione al considerevole tempo trascorso dall'avvio del processo telematico di cui si è detto al n. 2 - per un migliore funzionamento della giustizia amministrativa nazionale.

La Sezione, tuttavia, non può non sottolineare che il raggiungimento di detto obiettivo dipenderà anche dalle risorse che per esso verranno messe a disposizione dall'Amministrazione: pertanto, la Sezione stessa confida con assoluta certezza che, nel quadro della situazione economica del Paese, il Governo individuerà risorse adeguate per il raggiungimento del succitato fine che la stessa Amministrazione si è posta con la predisposizione del regolamento in esame e per il superamento delle criticità che potrebbero emergere nella concreta applicazione delle norme relative al processo telematico amministrativo.

5. In relazione al contenuto dispositivo dello schema di regolamento - della cui legittimità sotto il profilo della potestà regolamentare esercitata si è detto al precedente n. 2 - la Sezione osserva che il medesimo non si sottrae ad alcune osservazioni di carattere sostanziale sia d'ordine generale sia riferite ai singoli articoli.

6. Per quanto concerne le osservazioni d'ordine generale la Sezione in primo luogo osserva che il legislatore ha espressamente abrogato, tramite l'art. 20, comma 1 *bis* del d.l. n. 83 del 2015, gli articoli 2, comma 5 e 5, comma 2 dell'allegato 2 (*“Norme di attuazione”*) al c.p.a. nonché ha sostituito l'art. 5, comma 3 del citato allegato - a far data dall'entrata in vigore del processo amministrativo telematico - ma non ha, invece, ritenuto d'incidere su ulteriori disposizioni del codice del processo amministrativo come ad esempio gli artt. 1, 2 nella parte non abrogata, 3, comma 1, 4 e 7 del citato allegato 2 che, in quanto dettate per il tradizionale processo cartaceo, potrebbero porsi in contrasto con quanto previsto per il processo amministrativo telematico disciplinato dal presente schema di regolamento.

Inoltre, la Sezione rileva che alcune norme di carattere processuale, come ad esempio gli artt. 8, 9, 13 e 14, (in tema, rispettivamente, di procura alle liti, deposito degli atti processuali, comunicazioni di segreteria e notificazioni) recate dallo schema di regolamento trovano il loro presupposto normativo anche in fonti normative di primo grado - sinteticamente richiamate al precedente n. 2 - diverse da quelle che costituiscono il presupposto normativo, in senso stretto, del presente regolamento.

Entrambe le segnalate circostanze potrebbero creare problemi interpretativi e di coordinamento fra norme ed esporre il regolamento a rischio di disapplicazione o impugnazione, mettendo così a repentaglio la piena operatività del processo telematico: potrebbe, pertanto, essere opportuno, in concomitanza con la fase di applicazione sperimentale del regolamento, accompagnare il medesimo con l'introduzione di previsioni di rango primario più puntuali che permettano di superare in anticipo le problematiche testé rilevate e di assicurare, nel contempo, piena legittimità alle norme regolamentari in esame che, in relazione al loro grado di maggior flessibilità, si palesano più adatte a far fronte alle continue innovazioni tecnologiche del settore informatico da applicare al processo amministrativo telematico.

6.1. La Sezione osserva, sempre in via preliminare, che sia in seguito al periodo di sperimentazione delle norme in esame sia in seguito all'applicazione a regime di dette disposizioni è presumibile che emerga la necessità di adeguare in maniera sistematica il contenuto dispositivo del c.p.a. all'elaborazione della giurisprudenza sul processo amministrativo telematico ed all'evoluzione tecnologica in materia.

Ritiene la Sezione che, qualora tale problematica si manifesti concretamente, alla medesima si potrà far fronte tramite l'adozione, da parte degli Organi a ciò preposti e nei tempi dai medesimi ritenuti opportuni, di una norma di carattere primario che deleghi il Governo all'adozione di uno o più decreti legislativi volti a revisionare le disposizioni del c.p.a. e delle altre norme che disciplinano il processo amministrativo telematico, nell'ottica del loro adeguamento alla concreta applicazione di quest'ultimo.

6.2. Rileva, altresì, la Sezione che lo schema di regolamento in esame sembra escludere l'applicabilità del processo amministrativo telematico al ricorso straordinario al Presidente della Repubblica di cui al d. P.R. n. 1199 del 1971: pertanto, in relazione alla progressiva giurisdizionalizzazione di tale ricorso - così come affermato dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 73 del 2 aprile 2014, dalla Corte di Cassazione civile con la sentenza della Sezione terza n. 20054 del 2 settembre 2013 e dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato con la sentenza n. 9 del 6 maggio 2013 - la Sezione auspica che, compatibilmente con le esigenze tecniche e di sperimentazione, le norme del processo amministrativo telematico siano applicate anche a tale istituto, al fine di incrementare il grado di efficienza di questo strumento di giustizia.

6.3. Osserva, inoltre, la Sezione che il condiviso obiettivo dell'informatizzazione del processo amministrativo appare, tuttavia, recessivo rispetto alle esigenze di assoluta segretezza e protezione delle informazioni cosiddette "*classificate*".

Si segnala, quindi, l'opportunità di una norma primaria volta ad escludere l'applicazione delle norme del processo amministrativo telematico alle controversie aventi ad oggetto atti classificati ai sensi dell'art. 42 della legge n. 124 del 2007.

Per quanto riguarda, invece, i ricorsi in cui vengano in considerazione particolari esigenze di riservatezza delle informazioni trattate (ad esempio quelli riguardanti gli atti e i provvedimenti degli organismi di sicurezza - DIS, AISI e AISE - o quelli in cui vengono in rilievo informazioni, dati o documenti che le parti o l'Amministrazione resistente chiedono di oscurare) la Sezione ritiene che tale esigenza potrebbe essere sufficientemente tutelata tramite l'inserimento nello schema di regolamento di una specifica norma che preveda idonee funzionalità tecniche.

6.4. La Sezione rileva, infine, che l'allegato A (*"Specifiche tecniche"*) allo schema di regolamento - come sottolineato anche nel parere del Garante per la protezione dei dati personali, citato al precedente n. 1 - reca alcune disposizioni che incidono in via diretta sul contenuto del regolamento stesso e che, quindi, non si sostanziano in norme tecniche in senso stretto come ad esempio gli articoli 3, comma 9, 4, commi 1 e 2 e 9, commi 3 e 4.

Le medesime, quindi, in ragione di tale collocazione, potrebbero essere modificate con provvedimento non regolamentare ai sensi dell'art. 19, comma 2 del regolamento e non con d.P.C.M., come previsto dall'art. 13 dell'allegato 2 al c.p.a., in violazione del principio della gerarchia delle fonti.

Quanto precede risulta confermato dal consolidato orientamento giurisprudenziale della Sezione che ha stabilito l'ammissibilità dell'utilizzo di atti di natura non regolamentare a condizione che questi ultimi disciplinino norme di carattere tecnico e non attengano a *"profili e materie facenti parte a pieno titolo della disciplina regolamentare"* (Cons. di Stato, Sez. Atti Normativi, 7 giugno 2012, n. 3128/2012 e 14 giugno 2010, n. 3092/2010).

La Sezione, pertanto, invita l'Amministrazione ad estrapolare nei termini indicati dal successivo n. 7.4. le disposizioni di carattere sostanziale contenute nell'allegato tecnico collocandole all'interno del testo regolamentare.

7. Per quanto riguarda le osservazioni relative al testo dell'atto normativo in esame, la Sezione ritiene di dover, in primo luogo, formulare alcuni rilievi in relazione al disposto dell'art. 9 (*"Atti delle parti e degli ausiliari del giudice"*) dello schema di regolamento *de quo*.

Rileva, infatti, la Sezione che il comma 3 di tale articolo - nella parte in cui prevede che *"il deposito degli atti e dei documenti di cui al comma 1 (atti delle parti e degli ausiliari del giudice), effettuato mediante posta elettronica certificata, è tempestivo quando entro le ore 24 del giorno di scadenza è generata la ricevuta di avvenuta accettazione, ove il deposito risulti, anche successivamente, andato a buon fine secondo quanto previsto dalle specifiche tecniche di cui all'articolo 19"* - pur rispondendo alla condivisibile esigenza di *"sganciare"* il deposito telematico dai tradizionali orari di apertura degli uffici giudiziari, si pone tuttavia in contrasto con quanto previsto, per gli adempimenti in forma cartacea, dall'art. 4, comma 4, dell'allegato 2 al c.p.a., ai sensi della quale *"in ogni caso è assicurata la possibilità di depositare gli atti in scadenza sino alle ore 12.00 dell'ultimo giorno consentito"*.

In relazione a quanto precede la Sezione non può che rinviare alle considerazioni esposte al precedente n. 6, trattandosi di un problema di coordinamento fra le norme regolamentari in esame e le disposizioni di rango primario vigenti in materia. L'art. 9, inoltre, non appare adeguatamente coordinato con la previsione di cui all'art. 4, comma 2 dell'allegato 2 al c.p.a., secondo cui *"nei casi in cui il codice prevede il deposito di atti o documenti (cartacei) sino al giorno precedente la trattazione di una domanda in camera di consiglio, il deposito deve avvenire entro le ore 12.00 dell'ultimo giorno consentito"*.

Appare, quindi, necessario introdurre, dopo il comma 3 dell'art. 9 dello schema *de quo*, un comma 3 *bis* che preveda che *"nei casi in cui il codice prevede il deposito di atti o documenti sino al giorno precedente la trattazione di una domanda in camera di consiglio, il deposito effettuato con modalità telematiche deve avvenire entro le ore 12.00 dell'ultimo giorno consentito"*.

Sempre in relazione all'art. 9 dello schema di regolamento si ritiene doveroso aggiungere che il comma 9, nel prevedere che i documenti non informatizzati debbono essere inseriti in un apposito fascicolo cartaceo, non specifica

puntualmente le circostanze in cui la copia informatica può non essere “effettuata”. Poiché si tratta di situazioni in cui non è possibile, tecnicamente, procedere alla trasformazione digitale di talune tipologie di documenti, si suggerisce di sostituire la parola “effettuata” con le parole “tecnicamente effettuabile”.

Il succitato comma, inoltre, non chiarisce il valore giuridico del fascicolo cartaceo ivi richiamato.

La Sezione, pertanto, invita l'Amministrazione ad aggiungere, dopo l'ultimo periodo, il seguente: *“Tale fascicolo forma parte integrante del fascicolo d'ufficio tenuto informaticamente ed è formato e tenuto con le modalità di cui all'art. 5 delle norme di attuazione del c.p.a.”*.

7.1. Per quanto riguarda l'art. 14 dello schema, la Sezione rileva, in primo luogo, che come richiesto dalle norme primarie citate al precedente n. 2 - recepite nello stesso art. 9 del regolamento - anche quando la notifica è effettuata con modalità cartacee, la relativa prova deve essere fornita con modalità telematiche.

Inoltre, la Sezione osserva che il comma 6 dell'art. 14, nel prevedere che in caso di oggettiva indisponibilità del S.I.G.A., la prova dell'avvenuta notificazione possa essere fornita “fisicamente” mediante deposito della copia analogica di cui all'art. 9 comma 1 *bis* della legge n. 53 del 1994, non sembra coordinarsi con l'impianto del processo amministrativo telematico - come descritto dall'art. 5 e dettagliato, nei suoi caratteristici aspetti tecnici, dall'allegato A) - perché non tiene conto del fatto che il ricorso può essere incardinato solo con modalità telematiche.

Per quanto sin qui esposto, la Sezione invita l'amministrazione a valutare la possibilità di sostituire il comma 6 dell'art. 14 con il seguente: *“1. La prova della notificazione, anche nel caso di notifica effettuata con modalità cartacee, è fornita con modalità telematiche, secondo quanto previsto dalle specifiche tecniche di cui all'art. 19. In caso d'impossibilità di procedere al deposito della prova della notifica con modalità telematiche per cause non imputabili al mittente, si applica quanto previsto dall'art. 9 comma 3 del presente regolamento”*.

7.2. Per quanto riguarda l'art. 20 (*“Verifica dello stato di attuazione del processo amministrativo telematico”*) dello schema di regolamento, la Sezione osserva che quest'ultimo prevede la predisposizione da parte del responsabile del SIGA di una relazione semestrale sullo stato di attuazione del processo amministrativo telematico - contenente anche *“eventuali ragioni di modifica del presente regolamento”* - da trasmettere alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e redatta *“anche su intesa con il Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa”*.

In proposito la Sezione osserva che la formulazione della precitata disposizione presenta un carattere di ambiguità che potrebbe creare incertezze in merito alla necessità di acquisire il preventivo parere del Consiglio di Presidenza.

Orbene, atteso che ai sensi dell'art. 13 della legge n. 186 del 1982 al Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa è attribuito il compito di formulare *“proposte per l'adeguamento e l'ammodernamento delle strutture e dei servizi”*, la Sezione invita l'Amministrazione a espungere dall'art. 20 la parola *“anche”*, al fine di rispettare il ruolo che il Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa riveste in materia.

Sempre in relazione al ruolo del Consiglio di Presidenza, la Sezione osserva che la mancata previsione d'invio delle direttive per l'organizzazione e la gestione del SIGA da parte del Segretario Generale di cui all'art. 2, comma 4 dell'allegato tecnico non lede sotto il profilo sostanziale le prerogative del Consiglio di

Presidenza in quanto tale adempimento non può non essere svolto dal Segretario Generale, rientrando nell'ambito del rapporto di leale collaborazione fra organi di una stessa amministrazione.

7.3. Per quanto concerne l'entrata in vigore del regolamento in esame, la Sezione rileva l'esistenza di un "disallineamento" tra il regime transitorio previsto dall'art. 21 (*"Disposizioni finali"*) dello schema di regolamento e le norme primarie recate dall'art. 136, commi 2 e 2 *bis* del c.p.a., nel testo destinato a entrare in vigore il 1° luglio 2016, così come introdotti, rispettivamente, dall'art. 20, comma 1 *bis*, lett. b) del d.l. n. 83 del 2015 e dall'art. 38, comma 1 *bis* del d.l. n. 90 del 2014 e successive modifiche.

Infatti, l'art. 136, comma 2, del c.p.a. prevede che dal 1° luglio 2016 *"i difensori costituiti, le parti nei casi in cui stiano in giudizio personalmente e gli ausiliari del giudice depositano tutti gli atti e i documenti con modalità telematiche"* e l'art. 136, comma 2 *bis* del c.p.a. prevede che, a partire dalla medesima data, *"tutti gli atti e i provvedimenti del giudice, dei suoi ausiliari, del personale amministrativo e delle parti devono essere sottoscritti con firma digitale"*: tali previsioni si riferiscono, quindi, a tutti gli atti indistintamente, anche a quelli relativi a giudizi già introdotti con modalità cartacee anteriormente al 1° luglio 2016.

L'art. 21 dello schema di regolamento, invece, prevede che vadano depositati in forma digitale gli atti dei giudizi introdotti, in primo e secondo grado, a partire dal 1° luglio 2016, con la conseguenza che i giudizi già pendenti, iniziati con modalità cartacea, continueranno a seguire il precedente regime.

Da quanto precede si evince che le succitate norme disciplinano in maniera difforme il periodo transitorio connesso alla definitiva applicazione delle disposizioni del processo amministrativo telematico.

La Sezione ritiene, in proposito, che il regime transitorio previsto dal regolamento sia preferibile a quanto disposto con la norma primaria, poiché assicura una più agevole transizione dal vecchio al nuovo regime processuale, consentendo altresì di superare i rilevanti problemi organizzativi connessi con l'applicazione delle norme del processo telematico a procedimenti iniziati con modalità cartacee, problemi che potrebbero riflettersi anche sulla certezza giuridica del processo d'informatizzazione stesso.

Pertanto, nella considerazione che la fonte secondaria non può che conformarsi a quella primaria, la Sezione ritiene opportuno invitare l'Amministrazione a procedere, nell'ambito di quanto evidenziato al precedente n. 6, ad una modifica delle norme primarie di cui all'art. 136, commi 2 e 2 *bis* del c.p.a. che consenta di mantenere in vigore, nell'attuale formulazione, la norma di cui all'art. 21 dello schema di regolamento.

Sempre in relazione al succitato art. 21 la Sezione osserva che il testo del medesimo può ingenerare dubbi interpretativi sia in merito all'entrata in vigore del regolamento in esame sia relativamente alla durata del periodo di sperimentazione ivi previsto, atteso che il primo comma di tale articolo fa riferimento al processo telematico e non alle norme del regolamento e che il secondo comma fa decorrere il periodo di sperimentazione dall'entrata in vigore del regolamento la cui data di entrata in vigore non è puntualmente disciplinata dal comma precedente.

In considerazione di quanto precede la Sezione invita l'Amministrazione a riformulare il testo dei commi 1 e 2 di tale articolo, nei termini che seguono: "1. *Le disposizioni del presente decreto entrano in vigore il 1° luglio 2016, ai sensi dell'art. 2, comma 1*

del d.l. n. 210 del 2015, e si applicano ai ricorsi depositati davanti ai Tribunali amministrativi regionali, al Consiglio di Stato e al Consiglio di Giustizia Amministrativa della Regione Siciliana a partire dalla predetta data. I ricorsi depositati in data antecedente proseguono secondo la normativa previgente fino all'esaurimento del grado di giudizio. 2. Dalla data di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale del presente decreto e fino alla data della sua entrata in vigore, si procede all'applicazione in via sperimentale delle disposizioni contenute nel presente decreto presso i Tribunali amministrativi regionali, il Consiglio di Stato e il Consiglio di Giustizia Amministrativa della Regione siciliana, secondo modalità dettate dagli Organi della Giustizia Amministrativa nel rispetto di quanto previsto ai commi 3 e 4. In tale fase il Segretariato Generale della Giustizia Amministrativa cura la predisposizione dei mezzi e la formazione del personale per l'applicazione del processo telematico”.

7.4. Per quanto concerne l'allegato A) (“Specifiche tecniche”) allo schema di regolamento in esame la Sezione in relazione a quanto esposto al precedente n. 6.4 circa la collocazione di norme sostanziali nell'allegato in esame invita l'Amministrazione a espungere:

- il comma 9 dell'art. 3 dell'allegato, collocandolo con gli opportuni accorgimenti di carattere redazionale all'art. 5, comma 3 del regolamento;
- i commi 1 e 2 dell'art. 4 dell'allegato, collocandoli con gli opportuni accorgimenti di carattere redazionale all'art. 6 del regolamento;
- i commi 3 e 4 dell'art. 9 dell'allegato, collocandoli con gli opportuni accorgimenti di carattere redazionale all'art. 9 del regolamento.

Inoltre, sotto un differente profilo, la Sezione ritiene che possano essere espunti dal testo dell'allegato tecnico gli artt. 7, comma 5 e 8, comma 4 in quanto contengono riferimenti al rispetto dei termini di deposito effettuati a mezzo PEC e *upload*, già contenuti nelle disposizioni di riferimento dello schema di regolamento (art. 9, commi 3 e 5).

7.5. Sempre in relazione all'allegato A), la Sezione osserva che l'art. 3, comma 9, lett. b) del medesimo prevede che il fascicolo processuale informatico debba contenere anche “l'oggetto sintetico del ricorso, indicato dall'avvocato all'atto del deposito...”.

In proposito la Sezione, fermo restando quanto esposto al precedente n. 7.4, suggerisce di espungere dalla lett. b) del succitato articolo le parole “*indicato dall'avvocato all'atto del deposito*”, al fine di ottenere un'omogeneità dei criteri di classificazione dei ricorsi depositati.

7.6. Per quanto riguarda l'art. 12, comma 5 dell'allegato tecnico, la Sezione ritiene opportuno inserire prima della parola “*documenti*” le parole “*atti introduttivi*” poiché con l'utilizzo di tale locuzione si assicura la possibilità di incardinare telematicamente anche il procedimento conseguente all'*atraslatio iudicii* e alla trasposizione in sede giurisdizionale del ricorso straordinario al Capo dello Stato.

7.7. Per quanto riguarda l'art. 14, comma 6 dell'allegato tecnico, la Sezione - in relazione a quanto rilevato al precedente n. 7.1 in merito all'art. 14, comma 6 del regolamento - ritiene di suggerire, con riferimento alle diverse tipologie di documenti informatici depositabili, alcune puntuali indicazioni per disciplinare più compiutamente le modalità tecniche con cui deve essere fornita la prova della notificazione, anche al fine di evitare incertezze interpretative.

La Sezione quindi propone di riformulare il succitato art. 14, comma 6 dell'allegato tecnico, nei termini che seguono: “*Qualora l'atto di parte sia stato notificato con modalità analogica, il relativo deposito in giudizio deve essere comunque effettuato con modalità telematiche, nel rispetto dei formati di cui al precedente art.12 commi 1 e 5. Quando la notifica abbia*

riguardato la copia analogica di un atto in originale informatico, la prova della medesima si effettua mediante deposito di copia informatica della relativa documentazione, dichiarata conforme a quanto notificato con le modalità di cui all'art. 8 del Regolamento, nel rispetto dei formati previsti per i documenti dall'art. 12 del presente Allegato. Qualora l'atto notificato con modalità cartacee consista, nei casi consentiti, in un atto nativo analogico, la prova della notifica si effettua mediante il deposito di copia informatica della relativa documentazione analogica, dichiarata conforme a quanto notificato con le modalità di cui all'art. 8 del Regolamento, nel rispetto dei formati previsti per i documenti dall'art. 12 del presente Allegato”.

8. In considerazione di quanto sin qui esposto, la Sezione ritiene che lo schema di regolamento in esame meriti parere favorevole con le osservazioni che precedono.

Infine, per quanto concerne il profilo redazionale, la Sezione suggerisce all'Amministrazione, in sede di stesura definitiva del presente schema, di:

- a) raggruppare i riferimenti normativi contenuti nel preambolo seguendo l'ordine gerarchico delle fonti e, all'interno di detto criterio, ordinando le fonti stesse in ordine cronologico;
- b) anteporre, nel preambolo, la frase “*Visto l'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400*” alla frase “*Udito il parere del Consiglio di Stato...*”, trattandosi del riferimento normativo in base al quale è stato richiesto il parere di questo Consiglio di Stato;
- c) sostituire all'art. 3, comma 9 lettera i) le parole “*il gratuito patrocinio*” con le seguenti “*il patrocinio a spese dello Stato*”, essendo tale ultima locuzione più corretta sotto il profilo formale.

P.Q.M.

La Sezione esprime parere favorevole sullo schema di regolamento in epigrafe, nei termini di cui in motivazione.

L'ESTENSORE
Claudio Boccia

IL PRESIDENTE
Franco Frattini

IL SEGRETARIO
Maria Luisa Salvini