

**Il Processo amministrativo telematico e la sua incidenza sull'esercizio
della giurisdizione e sul diritto di difesa**

Catania, 13 aprile 2018

**IL TAVOLO TECNICO SUL PAT: MONITORAGGIO,
PROBLEMATICHE E PROSPETTIVE DI RIFORMA NEL DIALOGO
TRA AVVOCATURA E MAGISTRATURA.**

(Avv. Daniela Anselmi)

a) C'era una volta...: ovvero, il PAT prima del Tavolo Tecnico

La genesi del Processo amministrativo telematico è stata, come noto, assai travagliata, anche in ragione di un passaggio estremamente rapido dal sistema previgente cartaceo a un sistema totalmente telematico e dematerializzato.

Tutto ciò a differenza di quanto avvenuto per il PCT dove l'entrata in vigore ha conosciuto una maggiore gradualità, tempi di sperimentazione più ampi e, a dire il vero, ricorre ancora alla carta (rimanendo ad esempio facoltativo il deposito telematico dell'atto introduttivo).

Ripercorrendo brevemente le tappe che hanno portato all'avvio definitivo del PAT a partire dal 1° gennaio 2017, per i ricorsi depositati a partire da quella data e poi, successivamente, dal 1° gennaio 2018 per tutti i ricorsi, occorre ricordare che l'art. 13 delle norme di attuazione del c.p.a. conteneva, sin dalla introduzione, la previsione della futura emanazione delle Regole tecnico operative per la sperimentazione, la graduale applicazione e l'aggiornamento del processo amministrativo telematico da adottarsi con un decreto del Presidente del

Consiglio dei Ministri (sentiti il Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa e il DigitPA).

L'entrata in vigore del PAT era stata inizialmente fissata al 1° gennaio 2015, data in cui avrebbe dovuto trovare applicazione il nuovo co. 2 bis dell'art. 136 c.p.a. (introdotto con l'art. 38 del d.l. n. 90 del 2014) nel quale si disponeva che tutti gli atti e provvedimenti avrebbero dovuto essere firmati digitalmente.

In realtà tale obbligo ha conosciuto numerose proroghe, tra cui si ricorderà il noto rinvio effettuato con decreto legge la sera del 30 giugno 2016, ossia il giorno prima del previsto avvio, spostando il termine al 1° gennaio 2017.

Il periodo precedente l'avvio è stato caratterizzato peraltro da alcune fasi di sperimentazione nel complesso piuttosto limitate.

La prima di esse si è tenuta nel periodo tra aprile e maggio 2016 ed è stata svolta secondo due modalità parallele. La prima consisteva in una sperimentazione organizzata nell'ambito di specifici ambienti di test allestiti presso alcune sedi giudiziarie (Tar Napoli, Pescara, Firenze con inizio 4 aprile 2016; Tar Venezia, Trieste, Reggio Calabria e Roma con inizio 11 aprile 2016; Tar Milano e VI Sezione del Consiglio di Stato, con inizio 18 aprile 2016). Parallelamente si è svolta una sperimentazione che avrebbe dovuto consentire a tutti gli avvocati ed utenti esterni di testare il deposito telematico di atti e documenti mediante l'accesso ad una apposita area dedicata. La sperimentazione non aveva alcuna validità giuridica ma consisteva in una mera attività di simulazione, nel senso che i depositi, perché fossero validi, dovevano essere effettuati in modalità cartacea.

Un'ulteriore fase di sperimentazione è stata poi attuata dopo il rinvio del 30 giugno 2016, per il periodo 10 ottobre-30 novembre 2016: tale fase, regolata dal Decreto n. 106/2016 del Segretario generale della Giustizia amministrativa,

prevedeva che, pur rimanendo applicabili le vigenti norme processuali, fosse necessario, per i nuovi ricorsi in primo grado (a far data dal 10 ottobre) effettuare il deposito in via telematica e non solo cartacea.

Non può però dimenticarsi che a fianco della fase di sperimentazione, che – si ripete – ha coinvolto in ogni caso un numero limitato di avvocati per un periodo di tempo troppo breve, non vi è stata, almeno nel primo periodo, una efficace opera di informazione e formazione.

Tale lacuna è stata colmata solo in un secondo tempo mentre in prima battuta sono state attivate per lo più attività di formazione da parte delle stesse associazioni specialistiche in loco (UNAA ha in questo svolto un ruolo molto importante, con numerose iniziative in Italia e costanti scambi di notizie e informazioni; mi permetto di ricordare anche il Manuale tecnico operativo, costantemente aggiornato e scaricabile gratuitamente da internet).

b) Il tavolo tecnico: genesi e metodo

È proprio durante la prima fase di sperimentazione dell'autunno del 2016 che prende avvio l'esperienza del Tavolo Tecnico.

Prima di esporre le caratteristiche ed il funzionamento del tavolo tecnico occorre rilevare che curiosamente questo strumento, rivelatosi assai utile ed efficace, non trova copertura in nessuna disposizione legislativa o sub legislativa. Non trova infatti copertura nel c.p.a., né nel d.p.c.m. 40/2016 che disciplina il PAT né in successivi interventi legislativi che hanno integrato il processo amministrativo telematico.

A dire il vero, occorre ricordare che era stata prevista dall'art. 7 co. 7 del d.l. n. 168/2016 l'istituzione di una Commissione di monitoraggio finalizzata ad

assicurare *“il costante coordinamento delle attività relative all’avvio del processo amministrativo telematico”* nonché a garantire *“le disponibilità delle risorse umane e strumentali occorrenti”*. Questa Commissione, allo stato non attivata, dovrà essere composta dal Presidente aggiunto del Consiglio di Stato, dal Presidente del TAR con la maggiore anzianità di ruolo, dal Segretario generale della Giustizia amministrativa, dal responsabile del servizio centrale per l’informatica e le tecnologie di comunicazione nonché da altri due componenti in possesso di particolari competenze tecniche, anche esterni all’amministrazione, scelti dal Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa: di questi due componenti, uno dovrà essere scelto da una lista di tre soggetti predisposta dal CNF e uno da una lista di tre soggetti predisposto dalle associazioni specialistiche maggiormente rappresentative.

A tutt’oggi le finalità e gli obiettivi della predetta Commissione sono in realtà in gran parte perseguiti dal Tavolo Tecnico, dove sono rappresentate tutte le varie voci dell’avvocatura.

Si diceva poc’anzi che il Tavolo Tecnico ha preso avvio in concomitanza con il primo periodo di sperimentazione.

Ciò permette di comprendere come l’apporto del Tavolo Tecnico sia stato (e sia tutt’ora) fondamentale nell’attuazione del PAT anche se esso è sorto soltanto una volta che le regole erano già scritte e su cui occorre registrare purtroppo il mancato coinvolgimento dell’avvocatura.

Quanto alla composizione e al funzionamento del Tavolo Tecnico, esso si è evoluto ed è cambiato nel corso del tempo. Inizialmente, nei primi mesi della sua convocazione era composto dai magistrati addetti al servizio informatico e dai soli rappresentanti delle associazioni maggiormente rappresentative e CNF. Solo

successivamente è stato integrato anche dai rappresentanti delle avvocature pubbliche che in precedenza avevano un canale di dialogo autonomo.

Ad oggi la composizione del Tavolo Tecnico comprende rappresentanti del CNF, delle associazioni specialistiche maggiormente rappresentative (UNAA e SIAA) e rappresentanti delle avvocature pubbliche (UNAEP, Avvocatura di Stato, Regione Lazio, Roma Capitale, INPS). Siedono poi il Segretario Generale del Consiglio di Stato, Presidente Luigi Mario Torsello, i Consiglieri Dante D'Alessio (Magistrato responsabile del Servizio per l'informatica), Rosaria Trizzino (Magistrato addetto al Servizio per l'informatica con funzioni vicarie del Responsabile) e Fabrizio D'Alessandri (Magistrato addetto al Servizio per l'informatica).

In occasione della penultima convocazione nel febbraio 2018 era stata annunciata la volontà di integrare ulteriormente la composizione del Tavolo con la presenza dei Dirigenti di Sezione del Tar del Lazio, al fine di poter avere l'apporto anche degli operatori della Segreteria che rilevano problematiche sul campo e talvolta propongono interpretazioni difformi da sede a sede.

Quanto alla cadenza di riunione, il Tavolo viene oggi convocato mensilmente. Inizialmente, durante il periodo di sperimentazione e primo avvio, la cadenza era quindicinale, in modo da poter verificare costantemente il progressivo sviluppo del PAT e intervenire quasi "in tempo reale" sulle problematiche che emergevano e che venivano segnalate dagli operatori.

Ciò che tuttavia costituisce l'elemento caratterizzante del Tavolo Tecnico è il metodo concertativo e collaborativo che informa il lavoro e le varie sedute.

In questo senso, mi preme ricordare come alcuni giorni prima di ciascuna riunione del Tavolo, UNAA – in ciò distinguendosi anche dalle altre componenti

del Tavolo - ha sempre inviato al Segretario Generale e agli altri Magistrati le questioni e le problematiche rilevate tra gli associati ed affiliati, nonché eventuali proposte per la risoluzione di esse.

Le questioni preventivamente segnalate vengono poi affrontate il giorno stesso dell'incontro e, se possibile, ci vengono fornite già risposte e ipotesi di soluzione relativamente a quanto sollevato.

A questa fase segue sempre quella del Resoconto. Nei giorni successivi viene diramata internamente ad UNAA una nota in cui riepilogo il contenuto dell'incontro, le eventuali novità prospettate, le soluzioni intervenute, le problematiche rimaste aperte.

Occorre dire che il metodo del confronto, così ravvicinato e serrato, ha portato sin da subito buoni frutti.

Fra questi voglio ricordare in particolare i seguenti:

- Modifica dei Moduli: uno dei principali aspetti su cui si è intervenuti, specialmente in corso di sperimentazione e nei primi mesi dell'entrata in vigore del PAT, è stata la struttura e la formulazione dei campi dei Moduli di deposito. UNAA, in forza dei contributi e delle proposte raccolte, ha segnalato di volta in volta modifiche da apportare al fine di una semplificazione sempre maggiore e minori oneri per il difensore che deve procedere all'invio (fra le molte modifiche ai Moduli accolte, ricordo: l'eliminazione del Campo "Materia", l'eliminazione del campo "Autorità emanante", l'ampliamento dei caratteri inseribili nei campi a riempimento libero, eliminazione della necessità di allegare la istanza di fissazione udienza se si selezionava la voce "Domanda cautelare monocratica" o

“domanda cautelare collegiale”, l’inserimento di voci ulteriori nelle tendine, etc...);

- Le FAQ: nel periodo di sperimentazione e di primo avvio, sono risultate efficaci e particolarmente utili le FAQ a disposizione sul Sito istituzionale della Giustizia amministrativa, nella sezione del PAT. Tali domande e risposte non solo sono state richieste quale strumento di ausilio a chi si interfacciava al nuovo processo telematico ma sono state per lo più redatte e fornite proprio da UNAA;
- Documenti e note congiunte: un altro strumento efficace, frutto della collaborazione in sede di tavolo tecnico è stata la redazione di documenti congiunti su questioni particolarmente problematiche che avevano dato adito a tesi interpretative difformi tra gli operatori del PAT. Mi riferisco in modo particolare al documento sulla notifica cartacea, che ha costituito, in quadro normativo lacunoso e ambiguo, un punto di riferimento non solo per gli avvocati ma anche per i magistrati (si veda ad esempio la sentenza del Tar Lazio, sez. III, 9 maggio 2017 n. 5545);

Un simile documento è in via di pubblicazione in tema di asseverazione ai sensi dell’art. 22 CAD, nel tentativo di sciogliere i dubbi che si erano presentati a seguito della novella del CAD con il decreto legislativo 13 dicembre 2017, n. 217 (ed in particolare per le modifiche intervenute proprio sull’art. 22 co. 2).

Un ulteriore risultato del medesimo metodo concertativo è stato il Parere dell’Ufficio Studi del Consiglio di Stato relativo al domicilio digitale, che è stato richiesto dal Segretario Generale anche sulla base delle domande sollevate da UNAA e dell’articolato ed approfondito documento redatto in

proposito da SOLOM (la Società Lombarda degli Avvocati Amministrativisti, che fa parte di UNAA).

Ma il lavoro del Tavolo tecnico è stato anche molto altro.

In tema di monitoraggio, il Tavolo Tecnico è stata anche la sede dell'esame dei dati statistici relativi al funzionamento, agli errori che venivano (e in una percentuale, seppure bassa, vengono) compiuti dagli avvocati nel corso della trasmissione degli atti.

Periodicamente, infatti, sono stati rilevati i dati relativi al funzionamento del PAT, con la precisa individuazione dei principali errori compiuti. In tema di errori, vale la pena ricordare che il tasso di errore nell'invio determinante il respingimento del deposito è sceso dal 21% circa di gennaio 2017 a poco più del 5% nel novembre dello scorso anno. Si tratta, quest'ultima, di una percentuale che non potrà in ogni caso essere azzerata dal momento che prende in considerazione anche errori di distrazione, di fatto ineliminabili. In questo senso è stato infatti rilevato che la tipologia più frequente di errore consiste nella mancata allegazione del Modulo al messaggio PEC (!) o l'invio da mittente che non fa parte del collegio difensivo o, ancora, l'indicazione di un ricorso inesistente (nei depositi di atti successivi) e l'invio di un modulo nella versione non aggiornata.

Il Tavolo Tecnico ha costituito poi l'occasione per verificare il funzionamento e l'efficacia dell'Help Desk. I dati rilevati in relazione all'utilizzo di tale strumento hanno dimostrato l'utilità di questo ausilio agli operatori del PAT. Per tale ragione, proprio in occasione degli ultimi Tavoli Tecnici, ci si è opposti fermamente alla proposta di eliminare l'Help Desk o di ridurre sensibilmente gli orari di funzionamento, in ragione proprio della permanenza di errori che

possono essere risolti mediante l'intervento degli operatori del call-center. D'altra parte, un servizio di tale genere dovrà essere garantito sempre anche in futuro, dal momento che è esperienza comune che le Segreterie, per quanto generalmente disponibili a dare indicazioni in tema di processo telematico, non possano supplire, per ragioni di tempo e di competenza, a questo compito di natura tecnica.

c) Il PAT e il Tavolo Tecnico nella fase di stabilizzazione.

Il Processo amministrativo telematico è in funzione ormai da poco più di 1 anno e 3 mesi, allargato a tutti i ricorsi (anteriori anche al 2017) dal 1° gennaio di quest'anno.

Si può dire che si stia passando dalla fase dell'emergenza e della novità alla fase di stabilizzazione e normalizzazione del sistema.

La permanenza di errori nei depositi è in realtà un dato fisiologico, per lo più legato a fattori di distrazione e dimenticanza o all'utilizzo del PAT da parte di avvocati che non frequentano abitualmente il processo amministrativo.

È chiaro che anche nella fase di stabilizzazione occorrerà continuare un'attività di monitoraggio che consenta di rilevare eventuali anomalie, disfunzioni e potervi conseguentemente rimediare.

Ma contestualmente occorre muoversi in una direzione più ampia, di miglioramento del sistema nel breve, medio e lungo periodo.

Per fare ciò occorrerà prendere in considerazione piccole e grandi interventi di modifica che incidano sia sul piano normativo (legislativo e regolamentare) nonchè sul piano tecnico.

Vorrei pertanto di seguito indicare alcuni dei profili su cui è necessario intervenire nel prossimo futuro.

1. La notifica cartacea. Il tema della notifica cartacea costituisce, al di là delle difficoltà pratiche ed operative, il problema forse più rilevante nella messa a punto del processo telematico.

Il PAT nasce idealmente per superare in toto la carta. A differenza del civile, il PAT prevede che si proceda in via telematica sin dall'inizio, sin dal deposito dell'atto introduttivo del ricorso. Tuttavia, questo può avere delle controindicazioni.

In molti casi, infatti, al di là della fisiologica resistenza o diffidenza di molti nell'utilizzo della notifica via PEC (che anche la normativa, sia chiaro, ritiene facoltativa e non obbligatoria) occorre rilevare che non è possibile procedere alla notifica mediante posta elettronica certificata nel caso in cui il destinatario non la possiede (si pensi alle persone fisiche) o non sia stata registrata sui pubblici elenchi (si pensi alla situazione, piuttosto anomala e paradossale, della mancata iscrizione nel Registro PP.AA. di moltissime amministrazioni pubbliche).

La notifica cartacea pertanto non è in alcun modo sorpassata. Rimane e rimarrà attuale ed utilizzata per molto tempo.

Tuttavia, di fronte ad un sistema concepito *paper-free* l'incontro tra la carta e il telematico, in un quadro normativo processuale immutato ha provocato necessità di adattamento concrete ma non suffragate dalle necessarie integrazioni della disciplina.

Proprio a partire da una concreta esigenza di certezza operativa è nato il documento congiunto, già citato, contenente le *“Indicazioni sulle modalità di*

esecuzione della notifica cartacea nel processo amministrativo telematico”, pubblicato sul Sito istituzionale.

In tale documento, preso atto, da un lato, dell’assenza di obbligo a procedere con la notifica telematica che rimane solo una facoltà (cfr. art. 14 d.p.c.m. 40/2016) e, dall’altro, dell’obbligo di sottoscrizione con firma digitale degli atti processuali (cfr. art. 136 co. 2 bis e art. 9 d.p.c.m. 40/2016), ha messo in luce come non risulti chiarito se la normativa intenda che l’unico originale dell’atto sia costituito dal documento redatto in formato digitale e sottoscritto digitalmente o se, secondo altra interpretazione, la redazione digitale e la sottoscrizione con firma digitale dell’atto di parte siano requisiti funzionali al solo deposito, o, comunque, alla notifica telematica, restando pur sempre possibile, ai fini della notifica cartacea, la formazione di un distinto originale analogico.

Poste tali premesse, il documento contiene due possibili soluzioni operative:

- la prima consiste nella formazione dell’originale informatico e successiva estrazione di copia analogica, autenticata dall’avvocato, ai fini della notifica cartacea; pur non rinvenendosi una norma attributiva del potere di autentica ai difensori espressamente riferita al caso di specie, deve pure considerarsi che, almeno rispetto alle notifiche eseguite in proprio, tale previsione potrebbe ricavarsi muovendo estensivamente dall’articolo 6, comma 1, della legge n. 53/1994, in base al quale l’avvocato che redige la relazione di notifica di cui all’articolo 3 della stessa legge è considerato pubblico ufficiale ad ogni effetto (e dunque, può sostenersi, anche nel potere di attestazione della conformità all’originale informatico della copia analogica destinata alla notificazione

- la seconda consiste invece formazione di due distinti originali, uno analogico, ai fini della notifica cartacea, ed uno informatico, per le eventuali, parallele notifiche a mezzo pec, o, comunque, ai fini del deposito telematico; per questa soluzione si era posto il problema della procura rilasciata in formato digitale, rispetto al quale si è ritenuto che una volta conferita la procura in formato digitale, eventualmente esposta nell'originale informatico dell'atto notificato via pec, o, comunque, destinato al successivo deposito telematico, ben si potrebbe, nel distinto originale cartaceo, limitarsi a fare menzione della procura stessa; ciò, del resto, sarebbe anche conforme al disposto dell'art. 8, comma 3, lettera a), del DPCM n. 40/2016, secondo cui "La procura alle liti si considera apposta in calce all'atto cui si riferisce... quando è rilasciata su documento informatico separato depositato con modalità telematiche unitamente all'atto a cui si riferisce".

In conclusione si è ritenuto entrambe le modalità seguite nella pratica possano essere considerate efficaci, nell'ottica del raggiungimento dello scopo di cui all'art. 156, comma 3, c.p.c., (anche in linea con la giurisprudenza della Cassazione e del Consiglio di Stato) consistente nel portare l'atto difensivo, nella sua piena leggibilità, a conoscenza della controparte e del Collegio, con certezza sulla paternità, sulla data di sottoscrizione e di trasmissione dell'atto stesso, senza che, dunque, possa essere invocata alcuna concreta violazione del diritto di difesa e nel pieno rispetto del contraddittorio.

La duplice soluzione individuata nel documento unitario scaturito in sede di Tavolo tecnico è stato peraltro fatto proprio anche dal giudice amministrativo,

che ha confermato tale impostazione (cfr. Tar Lazio la citata sentenza del Tar Lazio, sez. III, 9 maggio 2017 n. 5545).

Rimane, tuttavia, da considerare che la soluzione prospettata, ormai consolidata e accolta, si pone a quadro normativo invariato. Potrebbe pertanto essere utile, se ancora ve ne fosse bisogno, prevedere soluzioni anche sul piano della disciplina positiva che risolvano ogni tipo di incertezza.

2. Domicilio digitale. Anche in questo caso molto è cambiato sebbene il quadro normativo sia rimasto, in fondo, quasi immutato.

È stato modificato l'art. 25 c.p.a., c'è l'art. 16 sexies del d.l. 179/2012 ma l'ingresso del domicilio digitale nel meccanismo processuale richiede a mio avviso previsioni normative specifiche. Appare evidente anche dalla lettura del Parere dell'Ufficio Studi che le conclusioni operative siano soltanto desunte (e non mancano profili dubitativi) dai pochi agganci della disciplina e dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione.

Quanto al citato parere – e ad esso rinviando per l'analisi completa del tema – ritengo richiamare di seguito le principali conclusioni ivi riportate:

- 1) il domicilio digitale, corrispondente all'indirizzo PEC del difensore contenuto nei pubblici registri costituisce domicilio eletto *ex lege* (e deve essere indicato ora anche nel Modulo di deposito del ricorso o dell'atto di costituzione);
- 2) è ammissibile e giuridicamente rilevante, anche nel nuovo assetto normativo, l'elezione di domicilio fisico (in aggiunta a quello digitale) e solo nel caso in cui la PEC indicata come domicilio digitale non sia utilizzabile (per causa imputabile al destinatario) e il domicilio fisico sia stato eletto in un comune diverso da quello dove ha sede l'ufficio

giudiziario adito, può procedersi alla notificazione presso la segreteria di tale ufficio;

- 3) con riferimento alla notificazione dell'impugnazione della sentenza di I grado, in relazione alle parti costituite in primo grado, questa va effettuata al domicilio digitale della parte vittoriosa indicato all'atto della notificazione della sentenza o in mancanza indicato al momento della costituzione in primo grado; qualora manchi ogni indicazione, sarà onere della parte notificante estrarre l'indirizzo PEC del difensore dai Pubblici elenchi. In caso di inefficienza della PEC, si dovrà procedere mediante notifica al domicilio fisico dichiarato in aggiunta a quello digitale all'atto della notifica della sentenza o all'atto della costituzione in giudizio nel I grado;
- 4) con riferimento alla notificazione di atti in corso di causa le notificazioni alle parti costituite devono essere eseguite al domicilio digitale indicato dalla parte o in mancanza rinvenibile nei pubblici registri; in caso di inefficienza della PEC, per causa imputabile al destinatario, si può ipotizzare un'applicazione anche nel processo amministrativo della regola di chiusura per cui, se non è stato eletto domicilio fisico nel Comune dell'ufficio giudiziario adito si potrà procedere al deposito degli atti da notificare presso la Segreteria del giudice presso cui è pendente la lite.

Appare evidente dunque che le indicazioni fornite dall'Ufficio Studi richiederebbero una maggiore chiarezza di disciplina.

Come osservato dallo stesso Ufficio Studi occorrerebbe intervenire in primo luogo sulle disposizioni del c.p.a. che hanno rilievo in tema di domicilio, quali gli

artt. 93, 42 e 43 (i quali ultimi due rinviano peraltro alla disciplina dell'art. 170 c.p.c.).

La definizione di un quadro normativo chiaro di riferimento non può che sorgere dunque da un intervento compiuto in modo contestuale e coordinato sul piano della disciplina processual-amministrativistica e processual-civilistica, tenendo altresì in considerazione le previsioni del CAD.

3. Estensione della Firma del Modulo agli allegati. Fin dalla prima applicazione delle regole tecniche sul PAT (Regolamento e allegato) sono sorti dubbi circa la portata applicativa ed interpretativa dell'art. 6 co. 5 delle specifiche tecniche, ove si afferma che “la firma digitale Pades, di cui al comma 4, si intende estesa a tutti i documenti in essi [i Moduli di deposito] contenuti”. Si tratta a ben vedere di una disposizione ambigua, che secondo l'interpretazione di alcuni dovrebbe significare che la firma apposta in fondo al Modulo sia sufficiente a ritenere firmati anche tutti gli atti e documenti allegati, anche se questi non siano stati firmati singolarmente.

Questa interpretazione tuttavia contrasterebbe in modo evidente con l'art. 136 co. 2 bis del c.p.a. nonché con l'art. 9 co. 1 del Regolamento, che prescrivono, per tutti gli atti del processuali la sottoscrizione digitale.

D'altra parte, la firma apposta in fondo al Modulo costituisce solo la firma del “contenitore” e non genera in alcun modo la firma anche degli allegati, che se estratti dal Modulo-contenitore, risulterebbero privi di firma.

In questo senso è improprio anche ogni paragone con quanto accade nel PCT laddove il software attraverso cui si effettua il deposito permette di firmare busta e allegati in un solo momento al termine della creazione della busta ma, sia chiaro, con il risultato che ciascun file sarà singolarmente firmato.

Dunque, al fine di dissipare ogni dubbio sul punto occorre intervenire: salva la possibilità di intervenire, ove sia possibile e comunque nel medio-lungo periodo, sul meccanismo di costruzione e compilazione del Modulo in modo da consentire che firmando il Modulo stesso, la firma Pades si applichi effettivamente anche a ciascun allegato oppure, in coerenza con quanto richiesto dall'art. 136 c.p.a e dall'art. 9 del Regolamento non rimane che ribadire l'obbligo di firma di ciascun allegato prima che siano allegati al Modulo di deposito.

4. Formati di firma (Pades e Cades). Da molte parti è stata sollevata la domanda sulle ragioni che hanno portato ad escludere, nel Processo amministrativo telematico, l'utilizzo della firma digitale in formato Cades, ossia il formato utilizzato nel PCT e nel PTT (processo tributario telematico).

È sempre stato risposto che il sistema del PAT non accetta il formato Cades, ma solo quello Pades che presenta, peraltro, una maggiore fruibilità universale, dal momento che tale formato di firma è leggibile mediante il programma Adobe e non necessita di software di lettura (richiesti invece dal formato .p7m della firma Cades).

È anche vero che appare paradossale che i processi telematici si differenzino per un fattore di questa natura.

In questo caso l'ipotesi di intervento è innanzitutto di natura tecnica, ossia verificando la possibilità di adeguare il sistema anche al formato Cades.

Nell'eventualità che ciò possa avvenire occorrerebbe di conseguenza adeguare le regole tecniche che menzionano esclusivamente il formato di firma Pades.

5. Formati dei files allegabili. L'art. 12 delle specifiche tecniche indica i formati ammissibili per atti e documenti processuali. In particolare si ricorda che per gli atti è previsto che si possa allegare, oltre al .pdf, anche il formato .txt e .rtf.

Tale previsione appare incongruente con l'obbligo di firma Pades che richiede necessariamente il formato file .pdf.

Questa incongruenza potrebbe allora portare a ritenere valida l'interpretazione secondo cui la firma apposta sul Modulo sia sufficiente e si "estenda" anche ai documenti allegati. Ma sul punto occorre ribadire le considerazioni svolte in precedenza.

6. Deposito atti successivi e indicazione R.G. Con riferimento a modifiche di natura pratica ed operativa ma di portata tutt'altro che irrilevante, occorre fare riferimento al problema dell'errata indicazione del numero di RG nel Modulo di deposito di atti successivi.

Si tratta di un profilo delicato in quanto se viene inserito un riferimento sbagliato l'atto che si deposita sarà inserito nel fascicolo elettronico corrispondente e dunque errato, senza la possibilità di venire a conoscenza dell'errore, se non per il dubbio che sorgerà non vedendo comparire nella schermata del ricorso il proprio deposito oltre il fisiologico periodo di tempo richiesto dal sistema. Né d'altra parte sarà possibile verificare che il deposito sia comunque avvenuto sul fascicolo sbagliato, dal momento che, salvo aver indicato un altro ricorso proprio, non avremo accesso a questo.

Quali soluzioni adottare? L'unica ipotesi nel breve periodo che si può realizzare mediante una modifica al Modulo potrebbe essere quella di inserire un ulteriore campo (sotto il numero di RG) in cui indicare il nome del Ricorrente, nella dizione esatta che compare a sistema quando si accede alla schermata dei "Ricorsi depositati" negli ultimi 60 giorni. Solo questo dato infatti può essere posseduto anche dal resistente o dal controinteressato che si costituiscono in giudizio.

L'inserimento di ulteriore parametro, determinerebbe che il sistema, di fronte all'indicazione errata, rigetterebbe il deposito, impedendone la registrazione e avvertendo il difensore depositante dell'errore.

A questa soluzione, ragionando invece sul medio lungo periodo si può affiancare un'altra ipotesi più radicale che richiede tuttavia un ripensamento generale del sistema. Penso cioè all'ipotesi di effettuare il deposito attraverso il Sito direttamente dalla pagina del fascicolo elettronico, dopo essersi autenticati e aver selezionato il ricorso desiderato. Però qui si tratta di una rivoluzione del sistema di deposito che ad oggi appare lontana.

7. Termini orari per il deposito. Una disposizione che ha generato interpretazioni difformi ed un certo dibattito tra gli operatori e che potrebbe essere oggetto di modifiche chiarificatrici è anche l'art. 4 co. 4 (come sostituito dal d.l. 31 agosto 2016 n. 168) delle norme di attuazione al c.p.a. La disposizione prevede infatti che la possibilità di depositare con modalità telematica gli atti in scadenza è assicurata fino alle ore 24.00 dell'ultimo giorno di scadenza e il deposito si intende tempestivo se è generata entro tale ora la ricevuta di avvenuta accettazione (purché in ogni caso il deposito successivamente sia andato a buon fine). Tuttavia è anche aggiunto che agli effetti dei termini a difesa e della fissazione delle udienze camerali e pubbliche il deposito degli atti e dei documenti in scadenza effettuato oltre le ore 12.00 dell'ultimo giorno consentito si considera effettuato il giorno successivo. Occorre dire che si tratta di una formulazione infelice, tanto che vi è chi ha interpretato nel senso di intendere gli atti depositati dopo le ore 12.00 come tardivi (e dunque inammissibili) – e credo che sia l'interpretazione più corretta – e chi ha ritenuto costituisca invece il presupposto per la controparte di domandare il rinvio dell'udienza.

Segnalo peraltro una pronuncia del Targa Trento che sul punto ha fornito una interpretazione laconica e discutibile: si tratta della sentenza 13 febbraio 2018 n. 31, in cui è stato affermato che la memoria ex art. 73 depositata oltre le ore 12.00 (e precisamente alle ore 12:24:56) sia ammissibile e che l'effetto per cui il deposito effettuato dopo le ore 12.00 si considera effettuato il giorno successivo “significa che per contrastare gli atti depositati oltre le ore 12 i termini per controdedurre decorrono dal giorno successivo”.

8. Implementazione Registro PP.AA. A margine di tutto quanto rilevato sin ora, vi è un profilo che è stato sollevato e ricordato più volte in sede di tavolo tecnico e che riguarda il tema della perdurante incompletezza del Registro PP.AA., ossia il pubblico elenco da cui estrarre gli indirizzi PEC ai fini della notifica alle Pubbliche amministrazioni.

Come noto, le Pubbliche amministrazioni ai sensi dell'art. 16 co. 12 del d.l. 179/2012 avevano l'obbligo di comunicare al Ministero della Giustizia il proprio indirizzo PEC entro il 30 novembre 2014.

Tale obbligo è stato nella maggior parte dei casi disatteso con la conseguenza che solo una percentuale assai minoritaria delle amministrazioni risulta avere la PEC inserita nel Registro.

Questo costituisce indubbiamente un limite oggettivo alla possibilità di notifica PEC ed un ingiustificato inadempimento da parte delle amministrazioni.

Né, d'altra parte, come noto, è possibile ricorrere in sostituzione all'utilizzo degli indirizzi PEC presenti sull'Indice IPA che, inizialmente ricompreso tra i Pubblici elenchi, è stato poi espunto. Anche la giurisprudenza ha confermato tale impostazione, sebbene si può ricordare la recente pronuncia del Tar Napoli che

ha concesso l'errore scusabile e la rimessione in termini proprio in un caso di notifica effettuata ad un indirizzo PEC estratto dall'Indice IPA.

Come risolvere questo problema?

È senz'altro auspicabile un'opera di sollecito e sensibilizzazione interna all'amministrazione (in questo senso con la newsletter di agosto 2017 UNAEP ha raccomandato a tutte le avvocature pubbliche di farsi parte diligente con la propria amministrazione di appartenenza affinché questa provveda ad inserire il proprio indirizzo PEC nel Registro del Ministero della Giustizia.

Può essere utile anche un'attività di sollecito e di sensibilizzazione dall'esterno. In questo senso non posso non fare riferimento all'iniziativa della Camera Amministrativa Siciliana che già nell'autunno 2017 ha trasmesso a tutte gli enti locali territoriali della ex Provincia di Catania e alle aziende sanitarie un Dichiaratorio, sottoscritto anche dal Presidente di UNAA, con cui si invitavano i destinatari a comunicare senza indugio l'indirizzo PEC al Ministero della Giustizia con espressa avvertenza che, in corso di decorso del termine indicato (30 giorni) si sarebbe proceduto ad attivare richiesta per interventi sostitutivi o ricorso giurisdizionale presso le opportuni sedi giudiziarie.

Accanto a queste azioni di moral suasion potrebbero essere prese in considerazione altre strade:

- la reintroduzione dell'indice IPA tra i pubblici registri, soluzione che però presenta la controindicazione di muoversi nella direzione opposta a quella che si è seguita nell'escluderlo in precedenza, ossia evitare di moltiplicare i registri (e, dunque, la confusione);

- stabilire un nuovo termine per l'obbligo da parte delle amministrazioni di iscrizione al Registro, eventualmente corredato di sanzioni in caso di inadempimento;
- invocare i poteri sostitutivi.

d) Conclusioni

Al termine di questa relazione, appare evidente l'efficacia dello strumento del Tavolo Tecnico come sede privilegiata per la soluzione delle problematiche inerenti il Processo amministrativo telematico. Tale efficacia è stata pubblicamente in più occasioni riconosciuta anche dal Presidente del Consiglio di Stato Alessandro Pajno¹ e dal Segretario Generale della Giustizia Amministrativa Mario Luigi Torsello².

Si tratta pertanto di un metodo di successo e dunque esportabile. Sappiamo tutti che vi sono molti nodi da sciogliere nell'ambito della giustizia amministrativa e la strada del dialogo tra magistratura e avvocatura può dare buoni frutti, soluzioni condivise, generare uno scambio proficuo di opinioni ed esperienze.

La vicenda del Tavolo Tecnico costituisce un paradigma da non dimenticare.

¹ *“Grazie al dialogo continuo, serrato e costruttivo con il Foro, con il quale gli incontri periodici sono ormai una consolidata abitudine, si è riusciti a porre rimedio alle normali criticità, inevitabili nei grandi cambiamenti, fra i quali si può ascrivere il PAT”* (Relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario del Consiglio di Stato, 30 gennaio 2018)

² *“Questi risultati sono stati possibili solo grazie al confronto continuo, serrato e dialettico con gli avvocati, attraverso un apposito Tavolo tecnico istituito presso la Giustizia Amministrativa con i rappresentanti delle avvocature, per verificare e risolvere le problematiche legate alla prima fase di avvio del processo amministrativo telematico”* (Intervento alla Tavola rotonda "The issues raised by the dematerialization of procedures", 26-27 settembre 2017, Venezia)