

Documento di proposte

Premessa

L'introduzione del processo amministrativo telematico si è attuata poco tempo dopo l'avvio del processo civile telematico (PCT) e poco prima dell'avvio di quello tributario (PTT). Come noto, i tre processi telematici presentano considerevoli differenze nelle regole tecnico-operative che li governano e, ancor più, nelle concrete modalità di funzionamento e di interfaccia con il sistema.

Appare necessario, al fine di perseguire una imprescindibile uniformità tra le infrastrutture alla base dei tre processi telematici, avviare un percorso di lavoro comune e condiviso con le amministrazioni che li governano.

1. Il Sistema Informatico della Giustizia amministrativa

Con riferimento al funzionamento e al potenziamento del sistema informatico della Giustizia amministrativa, si ritiene opportuno segnalare i seguenti aspetti.

a. Potenziamento deposito tramite upload

Il deposito tramite upload costituisce la modalità di deposito alternativa la deposito via PEC da utilizzarsi nelle circostanze indicate dal Regolamento sul PAT (dimensioni invio superiori a 30 MB o mancato deposito con PEC). Si tratta inoltre dello strumento che, a regime, come ci è stato comunicato nel tavolo tecnico PAT, dovrebbe costituire la modalità esclusiva di deposito, superando la trasmissione via PEC.

Tuttavia, giungono numerose segnalazioni di difficoltà nell'invio tramite upload, con tempi di caricamento eccessivamente lunghi (e non dipendenti dalla velocità o qualità della connessione internet) o improvvise interruzioni del caricamento (con dubbi anche sulla effettività o meno della presa in carico del deposito).

Occorre pertanto una verifica sulla portata di tale funzione, soprattutto in previsione dell'utilizzo esclusivo della stessa in luogo della PEC.

b. Tempistica della ricezione delle ricevute di deposito

Sono plurimi i casi in cui si registra un certo ritardo nella ricezione delle ricevute, in special modo quelle di registrazione del deposito. In particolare tempi lunghi sono osservati con riferimento al Tar Lazio, ove la ricevuta di consegna e quella di registrazione può giungere al mittente anche a ore di distanza dall'invio del modulo di deposito.

È evidente che tale tempistica risulta astrattamente compatibile con il dettato normativo che prescrive (cfr. art. 7 co. 4 ST) che la ricevuta di registrazione debba pervenire entro le ore 24 del giorno successivo a quello della ricezione della PEC di avvenuta consegna. Purtroppo si ritiene che in un'ottica di efficientamento del sistema il difensore depositante debba essere messo nelle condizioni di conoscere nel più breve tempo possibile l'esito del deposito, onde eventualmente provvedere ad un nuovo invio (ed evitare al contempo, inutili re-invii dettati solo dal timore, poi successivamente risultato infondato, del fallimento del primo).

In tale ottica occorre inoltre rilevare che il termine oggi previsto (ore 24 del giorno successivo), risulta non più compatibile con un sistema avviato a regime. Ciò era comprensibile al momento dell'avvio, in cui occorreva verificare l'efficienza e la tenuta del sistema e non poteva assicurarsi la ricezione repentina del messaggio di

registrazione. Passato tale periodo, occorre rivedere tale termine, al fine di ridurre al minimo gli spazi di incertezza circa l'avvenuto deposito. Il sistema deve poter garantire termini rapidi.

c. Verifica funzionamento tabelle (difficoltà nella selezione e nello scorrimento)

L'accesso ai dati e ai documenti informatici, ogniqualvolta si trovi a dover utilizzare una tabella, si riscontrano frequentemente tre ordini di disfunzioni:

- Nello scorrimento delle voci mediante il cursore laterale delle tabelle, accade non di rado che a seguito del blocco dello scorrimento in attesa del caricamento dei dati, si venga riportati in cima all'elenco delle voci e non più in basso come desiderato. Ciò, nel caso di ricerca di un singolo ricorso può essere ovviato mediante la indicazione nell'apposita stringa del numero di RG, ma ciò non può avvenire laddove si stia ricercando ad esempio tra i ricorsi depositati negli ultimi 60 giorni;
- Continua ad essere segnalata da diversi avvocati la difficoltà a selezionare ed aprire la voce prescelta della tabella. In altre parole, dopo aver cliccato sulla riga desiderata (un ricorso o un documento), cliccando sul pulsante "Dettaglio" viene aperta la pagina relativa non alla riga prescelta ma alla prima riga della tabella. È necessario spesso effettuare più tentativi prima di riuscire ad aprire il dettaglio della voce cui si vuole accedere. Si tratta di un problema che deve essere risolto.
- In taluni casi accade che, scorrendo verso il basso la tabella, inspiegabilmente dopo esser giunti alla voce più risalente nel tempo compaiano nuovamente – e dunque duplicate - le voci/righe già indicate più in alto.

d. Filtri nel deposito di materiale nel fascicolo elettronico

È già stato sollevato in passato, negli incontri del tavolo tecnico il tema relativo all'opportunità di inserire ulteriori "filtri" (automatici) nel deposito telematico. Ciò si rende necessario in considerazione del fatto che, ad oggi, la procedura automatizzata di formazione del fascicolo consente, in taluni casi, depositi che non sarebbero stati in alcun modo accettati nel previgente regime cartaceo, con conseguente potenziale lesione del diritto di difesa e della garanzia del contraddittorio tra le parti.

È pur vero che ogni valutazione circa la tardività e l'(in)ammissibilità di atti e documenti spetta all'organo giudicante. Ma è altrettanto vero che determinate modalità di accesso al fascicolo appaiono oggi più che mai insidiose.

Si offrono di seguito i due casi a nostro avviso più rilevanti:

- si pensi all'errore nell'indicazione di anno e numero ricorso nel Modulo deposito atti. Una forma di controllo è costituita dalla segnalazione (con conseguente mancata registrazione) dell'errore bloccante n. E007 con cui viene segnalato che il depositante non fa parte del collegio difensivo. Ciò però non può accadere nel caso il difensore erroneamente indichi un altro ricorso tra quelli in cui è in mandato, con la conseguenza che il deposito avverrà su un fascicolo diverso da quello a cui dovrebbe essere destinato con evidenti problemi di rispetto dei termini processuali e decadenze, accessibilità del fascicolo e degli atti, privacy.
- si consideri poi il caso di depositi tardivi, ossia non solo quelli avvenuti dopo la scadenza del termine a difesa ma anche successivamente al deposito della sentenza che definisce la controversia (come già avvenuto e segnalatoci). In

considerazione del controllo solo automatico sui depositi è dunque possibile far entrare nel fascicolo qualsiasi cosa in qualsiasi momento. In questo senso il deposito nel fascicolo elettronico di documenti nuovi dopo il deposito della sentenza appare del tutto irragionevole, dal momento che, posta la valutazione del giudice circa la inammissibilità, essi tuttavia confluirebbero automaticamente nel fascicolo di II grado, divenendone parte integrante. È chiaro che non sia possibile prevedere un blocco automatico generalizzato, dal momento che esistono limitati casi in cui è richiesto il deposito di atti nel fascicolo successivamente al deposito della sentenza (deposito del C.U. non ancora pagato, istanza di correzione errore materiale), ma, fatte salve le ipotesi ammesse potrebbe essere opportuno considerare l'introduzione di blocchi automatici diversificati in ragione della natura dell'atto (in tal senso è chiara l'impossibilità di depositare memorie e documenti dopo la pronuncia della sentenza). Tali blocchi automatici potrebbero essere affiancati da successivi filtri manuali da parte della Segreteria idonei ad accettare eventualmente il deposito nei casi ed ipotesi ammissibili.

e. Ammissibilità della firma Cades

Come noto, il PAT si fonda su un utilizzo esclusivo della firma Pades. Tale previsione è frutto, essenzialmente, di ragioni di natura tecnica, connesse alla impostazione del Sistema, e tradotte in chiave giuridica nelle Specifiche tecniche, ove si prescrive l'utilizzo della sola firma Pades.

La giurisprudenza ha, peraltro, in più occasioni ricordato, anche in relazione a quanto stabilito dal regolamento europeo eIDAS (Reg. 910/2014) come i formati di firma Cades e Pades posseggano il medesimo valore giuridico.

Il tema dell'ammissibilità della firma Cades nel processo telematico amministrativo si connette, tra l'altro, a quanto osservato in premessa circa la necessaria ricerca di uniformità con gli altri "processi telematici". L'utilizzo della firma Cades è, dunque, questione che deve essere affrontata in sede di modifica della normativa che regola il P.A.T., ma che al contempo necessita di un adeguamento del Sistema.

Sul punto si segnala peraltro la sentenza del Consiglio di Stato 9 luglio 2018 ove si conferma che l'obbligo di utilizzare il formato di sottoscrizione Pades, prescritto dalle norme regolamentari è *"correlato a ragioni strettamente "tecniche" legate alla configurazione del sistema informatico della giustizia amministrativa e non potendo negarsi la generale affidabilità degli altri formati di sottoscrizione digitale ammessi a livello comunitario"*.

L'utilizzo esclusivo del formato di firma Pades ha mostrato, inoltre, di generare profili di contraddittorietà interna alle disposizioni tecniche sul PAT. Ci si riferisce in proposito all'indicazione dei formati dei *files* ammissibili, tra cui compare il formato .doc che però non può essere sottoscritto con firma Pades.

Il tema dei formati di firma deve pertanto essere affrontato sia in ambito tecnico, sia, come meglio precisato in seguito, in ambito normativo.

f. Link intratestuali ed ipertestuali

Il "decreto sinteticità" contiene all'art. 2 co. 1 lett g) la previsione che gli atti introduttivi del giudizio, i ricorsi, le impugnazioni incidentali, i motivi aggiunti e l'atto di intervento volontario, se soggetti al regime del processo amministrativo telematico (ma ciò è ormai, salvo rare eccezioni, fuor di dubbio), quando menzionano documenti o altri atti processuali, possono contenere collegamenti ipertestuali a detti documenti e atti.

La funzione del link ipertestuale consente di richiamare ed aprire un documento digitale citato in altro documento digitale. Ciò consentirebbe una più agevole consultazione di atti e documenti sia per le parti sia – e soprattutto – per i magistrati, rendendo assai meno rilevante la necessità di depositare la copia cartacea obbligatoria (su cui *infra*).

A ciò deve aggiungersi che il nuovo co. 1 bis dell'art. 4 del D.M. 55/2014 (regolamento per la determinazione dei parametri per la liquidazione dei compensi per la professione forense), inserito dall'art. 1 co. 1 lett. b) del D.M. 8 marzo 2018 n. 37, ha previsto che nell'ambito della liquidazione dei compensi in sede giudiziale, il compenso determinato sulla base dei parametri è di regola ulteriormente aumentato del 30 per cento quando gli atti depositati con modalità telematiche sono redatti con tecniche informatiche idonee ad agevolarne la consultazione o la fruizione e, in particolare, quando esse consentono la ricerca testuale all'interno dell'atto e dei documenti allegati, nonché la navigazione all'interno dell'atto". Ci si riferisce in altre parole all'inserimento di link ipertestuali (collegamento tra documenti diversi) e link intratestuali (collegamenti fra diverse parti e/o paragrafi dello stesso documento).

Occorre pertanto apprestare i necessari accorgimenti al Sistema per poter sfruttare al meglio tale potenzialità.

2. Sito internet della Giustizia amministrativa

a. Miglioramento motore di ricerca

Il motore di ricerca del Sito della Giustizia amministrativa, che consente di consultare liberamente e gratuitamente i provvedimenti dei giudici amministrativi costituisce senz'altro un elemento di eccellenza per la Giustizia amministrativa.

Ciò non toglie che possa essere ulteriormente migliorato ed implementato mediante l'apporto di alcune modifiche, tra cui si segnala la possibilità di prevedere la selezione di voci multiple nelle tendine (ad esempio rendendo possibile effettuare la ricerca su più sedi contemporaneamente o su più anni).

b. Voce “Calendario udienze” nel portale avvocati.

Nel Portale Avvocati, la funzione “Calendario udienze” potrebbe essere meglio coordinata con quella del “Ruolo udienze”: si potrebbe, infatti, inserire un pulsante che rimanda al ruolo (se già disponibile) accanto alle udienze in calendario.

c. Visualizzazione dello svolgimento delle udienze in tempo reale

Si tratta di un profilo sollevato già in più occasioni durante i precedenti Tavolo tecnici PAT. È emersa l'esigenza di molti colleghi di poter conoscere in tempo reale l'andamento delle chiamate in udienza, in connessione con quanto, in molti Tar, viene indicato dal tabellone luminoso fuori dall'aula. Tale funzione, eventualmente affiancata da un apposito *alert* permetterebbe al difensore di meglio gestire i tempi d'attesa il giorno di udienza.

La funzione dovrebbe essere funzionante in particolare sulla App che dovrebbe essere predisposta in affiancamento al sito internet.

d. Possibilità di scaricare più atti e documenti assieme dalla schermata del ricorso

Quando si accede alla schermata del ricorso, al fine di scaricare atti e documenti depositati dalle altre parti, occorre selezionare le righe corrispondenti, una per volta (con i problemi sopra evidenziati di difficoltà di selezione), aprire l'atto (o documento) e scaricarlo. Sarebbe molto utile una funzione che permettesse di

selezionare più righe (e dunque più atti e documenti) per poterli scaricare con un'unica azione (si potrebbe ipotizzare l'inserimento di una spunta che permette di selezionare più voci e scaricarle contemporaneamente).

e. Ricerca ricorsi depositati

La funzione Ricorsi depositati, accessibile dal Portale avvocati costituisce lo strumento necessario per avere conoscenza dei ricorsi depositati (con R.G. e indicazione del ricorrente) in un determinato ufficio giudiziario negli ultimi 60 giorni.

Molti colleghi segnalano tuttavia che tale periodo (60 giorni) è insufficiente. Occorrerebbe estenderlo ad un periodo più lungo.

3. Profili normativi ancora incerti

Con riferimento alla necessità di procedere alla modifica e riforma della disciplina del PAT, occorre certamente un intervento sulle disposizioni sia legislative che regolamentari.

Si elencano nuovamente di seguito i principali aspetti, già emersi in passato, su cui occorre intervenire:

3.1. Il domicilio digitale

a. Come noto, secondo le indicazioni fornite dall'Ufficio Studi in materia di domicilio digitale, ogniqualvolta vi siano parti costituite con difensore (che, necessariamente, possiede una PEC iscritta nei Pubblici registri) occorre procedere ad effettuare la notifica dell'atto al domicilio digitale. Nella pratica ciò significa che sia in caso di notifica di atti in corso di causa (ad esempio motivi aggiunti...) sia in caso di notifica di un ricorso in appello (salvo nel caso di parte non costituita in

primo grado) occorra necessariamente, senza possibilità di fare diversamente, procedere a compiere la notifica all'indirizzo PEC del difensore.

Infatti, il domicilio fisico mantiene una rilevanza giuridica limitatamente al caso in cui sia impossibile, per disfunzione della PEC del destinatario, la notifica telematica (cfr. punto 3 a pag. 8 del Parere dell'Ufficio Studi).

Questa conclusione contrasta evidentemente con la disposizione di cui all'art. 14 co. 1 del d.P.C.M. 40/2016 ove si prevede espressamente che i difensori possano (e, dunque, non debbano) eseguire la notificazione a mezzo PEC a norma dell'art. 3-bis della legge n. 53/1994. Anche il parere dell'Ufficio Studi conferma la permanenza di tale facoltatività (cfr. pag. 5).

Occorre pertanto affrontare la questione anche in considerazione delle modifiche normative alle regole tecniche. In tal senso, se si ritiene che la strada sia quella della obbligatorietà della notifica al domicilio digitale, ciò deve essere stabilito a livello legislativo, mediante la modifica delle disposizioni del c.p.a.

b. Inoltre, in sede di tavolo tecnico era stata affrontata la questione della notifica al domicilio digitale nel caso in cui la parte destinataria si avvalga di più difensori costituiti. Nel regime di domicilio fisico, esso era eletto presso uno degli avvocati. Con il domicilio digitale, essendo esso individuato *ex lege* presso la PEC del difensore nulla si specifica nel caso di collegio difensivo costituito da più difensori. Ad oggi l'interpretazione da dare è quella di ritenere che tutte le PEC, indipendentemente da diverse indicazioni in sede di epigrafe del ricorso o di mandato, siano da ritenere validi domicili cui effettuare la notifica.

D'altra parte, in assenza di previsioni normative, la soluzione più logica sarebbe quella di ritenere valida la notifica qualora effettuata alla PEC di almeno uno dei difensori.

De iure condendo occorrerebbe stabilire l'obbligo di elezione di domicilio digitale presso una sola PEC, da considerarsi quale unica utile ai fini di successive notificazioni. Tale previsione potrebbe essere inserita all'art. 25 c.p.a.

Si segnala inoltre la sentenza del Consiglio di Stato, del 1° ottobre 2018, n. 5619, che ha ritenuto correttamente effettuata la notificazione dell'atto di appello diretta all'indirizzo PEC indicato dal difensore della parte costituita nel giudizio di primo grado (purchè presente nei registri ufficiali degli indirizzi di posta elettronica certificata) quale che sia il domicilio fisico eletto negli atti processuali ed anche se lo stesso sia stato modificato in corso di giudizio (e da ultimo nell'atto di notificazione delle sentenza). Ciò in forza del rilievo che la volontà legislativa (emergente dagli artt. 136 co. 1 c.p.a., 13 co. 1 ter n. att. c.p.a., 16 sexies d.l. 179/2012, 25 co. 1 bis c.p.a.) è quella di depotenziare la portata dell'elezione di domicilio fisico per fare del domicilio digitale il domicilio eletto *ex lege* in ambito processuale. Il Consiglio di Stato ha altresì ritenuto che si imponga in tal caso una interpretazione adeguatrice dell'art. 93 del c.p.a., per cui il riferimento al domicilio deve essere inteso come domicilio digitale.

È pertanto opportuno procedere ad una modifica normativa in tal senso.

3.2. Notifica cartacea

Sin dal primo momento di applicazione della disciplina sul PAT era sorto il problema relativo alle modalità di effettuazione della notifica cartacea, posto da un lato l'obbligo di sottoscrizione digitale degli atti processuali e la necessità di deposito del nativo digitale e al contempo il permanere dell'esigenza di notificare in molti casi con metodi tradizionali (vedi notifiche alle PP.AA. non iscritte al Registro PP.AA. e i casi di notifica a persona fisica).

Per tale ragione di fronte all'incertezza venutasi a creare era stato redatto un documento congiunto poi pubblicato sul Sito della G.A. in cui si ritenevano valide le due diverse soluzioni emerse nella pratica:

- la prima consistente nella formazione dell'originale informatico, con estrazione di copia analogica, autenticata dall'avvocato, ai fini della notifica cartacea;
- la seconda, invece, che prevede la 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 entrambe le soluzioni tuttavia sono state esposte delle possibili criticità; in particolare, quanto alla prima soluzione è stato fatto osservare come essa presupponga che l'avvocato attesti la conformità della copia analogica all'originale informatico, laddove, invece, tale potere di autentica non sembrerebbe potersi evincere con certezza nell'attuale quadro normativo. Per altro verso, l'opzione consistente nella formazione di due originali distinti, si espone al rilievo critico per cui, in caso di procura sottoscritta dalla parte con firma digitale, la stessa non potrebbe essere esposta con l'originale analogico; dovrebbe quindi essere comunque acquisita una procura sottoscritta con firma autografa, così venendosi a vanificare la possibilità consentita dall'uso degli strumenti informatici e telematici, di conferire la procura a distanza.

Si è del parere che nella situazione attuale si debba mantenere tale doppia possibilità di procedere (in tal senso anche la giurisprudenza si è pronunciata, facendo riferimento alla nota congiunta elaborata dal tavolo tecnico, vd. ad es. Tar Lazio, sent. 9 maggio 2017, n. 5545).

Tuttavia, al fine di attribuire maggiore valore a tali conclusioni inserite nel Documento del Tavolo tecnico, si potrebbero proporre interventi normativi tesi ad inserire:

- quanto alla prima soluzione, l'esplicita previsione che qualora l'atto processuale sottoscritto digitalmente debba essere notificato tramite mezzi tradizionali, il difensore attesta la conformità della copia analogica all'originale digitale in suo possesso (la sede potrebbe essere l'art. 136 c.p.a.)
- quanto alla seconda soluzione, anche in questo caso una previsione di attestazione del difensore che la procura che si presenta non autografata manualmente in sede di notifica cartacea è stata sottoscritta digitalmente dalla parte e dal difensore e sarà depositata in tale formato.

3.3. Firma Cades/Pades

Come già affrontato nella sezione relativa alle problematiche relative al sistema, il tema della inammissibilità (allo stato) della firma in formato Cades costituisce, un profilo innanzitutto su cui occorre riflettere anche in previsione di modifiche di natura normativa. Il PAT prevede l'uso esclusivo della firma PADES (a differenza del PCT), che impedisce, tra l'altro, la sottoscrizione di altri formati previsti dall'art. 12 ST (ad es. .doc).

Sul piano normativo, e contestualmente alla risoluzione dei profili tecnico/informatici, occorrerà modificare le disposizioni in cui si fa espresso riferimento al formato Pades.

3.4. Estensione firma del Modulo ad atti allegati

Sin dalla prima applicazione della disciplina sul PAT sono sorte difficoltà interpretative circa la portata applicativa ed interpretativa dell'art. 6 co. 5 delle specifiche tecniche, ove si prevede che la firma digitale Pades apposta sul Modulo di deposito si intende estesa a tutti i documenti in esso contenuti. Secondo una certa interpretazione, ciò porterebbe a ritenere che la firma apposta sul Modulo sarebbe sufficiente a “coprire” tutti gli atti allegati, senza la necessità che questi siano firmati digitalmente prima di esser allegati al Modulo.

Vi sono tuttavia argomenti che fanno ritenere errata tale interpretazione. Sul piano normativo occorre ricordare che l'art. 136 co. 2 bis c.p.a. prevede l'obbligo di sottoscrizione digitale di tutti gli atti e i provvedimenti del giudice, dei suoi ausiliari, del personale degli uffici giudiziari e delle parti ed altrettanto è previsto dall'art. 9 co. 1 del regolamento. Tali prescrizioni di rango legislativo e regolamentare non possono che prevalere sulle specifiche tecniche.

Sul piano concreto, occorre poi considerare che la firma sul Modulo non si trasferirebbe in alcun modo sui singoli file allegati. Ciò significa che una volta riversati nel fascicolo elettronico, non potrebbero più essere apprezzabili come file sottoscritti telematicamente. E conseguentemente anche nel caso di estrazione dell'atto dal fascicolo elettronico.

Per chiarificare ogni dubbio, occorrerebbe abolire la disposizione di cui all'art. 6 co. 5.

3.5. Termini orari per il deposito e conseguenze per deposito successivo

necessità di chiarimento, nell'ottica di una maggiore certezza del diritto, circa la portata interpretativa dell'art. 4 co. 4 delle norme di attuazione c.p.a., specificamente con riferimento alle conseguenze del deposito effettuato dopo le

ore 12.00 del giorno di scadenza nel caso di termini a difesa. In proposito occorre segnalare il contrasto giurisprudenziale in materia: da un lato la tesi della tardività e conseguente inammissibilità delle memorie depositate dopo le ore 12.00 (in tal senso Tar Lombardia, sez. IV, 8 gennaio 2018, n. 29; Tar Lazio, sez. I bis, 5 febbraio 2018, n. 1428/1430/1431 nonché CGARS, 6 giugno 2018, n. 344; Consiglio di Stato, sez. III, 24 maggio 2018, n. 3136; Consiglio di Stato, sez. V, 2 agosto 2018, n. 4789; Consiglio di Stato, sez. IV, 20 settembre 2018, n. 5471). Con riferimento a tale tesi si segnala che essa è ora prevalente, con il recente *revirement* della IV sezione del Consiglio di Stato che aveva in precedenza accolto la tesi contraria.

Dall'altra parte vi è la tesi per cui in caso di deposito post ore 12.00 la controparte può giovare di un ulteriore giorno per redigere la memoria di replica (in tale senso, Trga Trento, 13 febbraio 2018, n. 31; Tar Lazio, sez. III ter, 27 marzo 2018, n. 3391, Consiglio di Stato, sez. IV, 1 giugno 2018, n. 3309).

4. Registro PP.AA.

Come noto, la notifica telematica alle pubbliche amministrazioni può essere effettuata solo agli indirizzi PEC risultanti da Pubblici registri, e, nello specifico, dal Registro PP.AA. (di cui all'art. 16 co. 12 d.l. 179/2012).

È altrettanto noto che, nonostante l'originario termine di comunicazione degli indirizzi previsto per il 30 novembre 2014, ad oggi la presenza di indirizzi PEC è piuttosto scarsa, risultando impossibile la notifica a molte amministrazioni (anche assai rilevanti).

In occasione dei tavoli tecnici abbiamo sollevato più volte la questione, domandando che lo stesso Segretariato della Giustizia amministrativa si facesse

carico di svolgere ogni iniziativa utile al fine di sensibilizzare Governo ed amministrazioni sul punto.

Occorre anche ricordare che la giurisprudenza dei Tar e del Consiglio di Stato si è mostrata piuttosto severa nei confronti delle amministrazioni non iscritte al registro PP.AA. ritenendo perfezionate le notifiche effettuate a indirizzi PEC estratti dall'Indice IPA.

Su questa scia, occorre fare riferimento a quanto era previsto dallo schema di decreto legge recante misure urgenti in materia di semplificazione e sostegno allo sviluppo, nella bozza diramata dal DAGL – poi scomparso nel testo del d.l. approvato – ove si prevedeva la modifica del comma 12 nonché l'introduzione dei commi 12 bis, 12 ter, 12 quater, 12 quinquies, 12 sexies all'art. 16 d.l. 179/2012. Si riporta di seguito il testo dell'art. 15 dello schema di decreto:

1. All'articolo 16 del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, il comma 12 è sostituito dai seguenti:

“12. Al fine di favorire le comunicazioni e notificazioni per via telematica alle pubbliche amministrazioni, fermo restando quanto previsto dal regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611, in materia di rappresentanze e difesa in giudizio dello Stato, le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che non vi abbiano già provveduto comunicano al Ministero della giustizia, con le modalità previste dal provvedimento di cui al comma 12-quater, e nel termine di tre mesi dalla relativa pubblicazione nella Gazzetta ufficiale, il proprio domicilio digitale, inteso in conformità a quanto previsto dall'art. 1, comma 1, lettera n-ter), del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, cui ricevere le comunicazioni e notificazioni. Le stesse

amministrazioni pubbliche, ove determinati loro organi o articolazioni, anche territoriali, abbiano, in relazione a specifiche materie, autonoma capacità processuale ovvero sia previsto da specifiche disposizioni di legge che la notificazione di atti relativi o strumentali a procedimenti giudiziari sia eseguita presso di essi, comunicano al ministero della giustizia, sotto la propria responsabilità e nel rispetto del termine di cui al primo periodo, i domicili digitali dei predetti organi e articolazioni. Il Ministero della giustizia provvede alla formazione di un elenco.

12-bis. Ai soliti fini della costituzione nei procedimenti giudiziari con modalità telematiche tramite propri dipendenti, la pubblica amministrazione può altresì comunicare al Ministero della giustizia ulteriori domicili digitali, corrispondenti a specifiche unità organizzative omogenee; le comunicazioni relative al procedimento sono eseguite al domicilio digitale comunicato a norma del presente comma ed utilizzato dalla medesima pubblica amministrazione per la costituzione con modalità telematiche. I domicili digitali comunicati a norma del presente comma sono riportati in una specifica sezione dell'elenco denominata "sezione delle unità organizzative omogenee".

12-ter. L'elenco formato dal Ministero della giustizia è consultabile esclusivamente dagli uffici giudiziari, dagli uffici notificazioni, esecuzioni e protesti, e dagli avvocati. Gli altri soggetti ai quali la legge riconosce poteri notificatori possono accedere alle informazioni di cui al primo periodo per il tramite degli uffici notificazioni, esecuzioni e protesti al solo fine di esercitare i predetti poteri. La specifica sezione di cui al comma 12-bis non è consultabile dagli avvocati e non costituisce pubblico elenco a norma dell'articolo 12-bis non è consultabile dagli avvocati e non costituisce pubblico elenco a norma dell'articolo 16-ter. Le notificazioni effettuate presso i domicili digitali riportati nella predetta sezione si considerano inesistenti.

12-quater. Con provvedimento del responsabile dei sistemi informativi automatizzati del Ministero della giustizia, da emanarsi entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge, sono adottate le specifiche tecniche per l'attuazione delle disposizioni di cui ai commi 12, 12-bis e 12-ter. Tale provvedimento è pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale.

12-quinquies. In caso di mancata comunicazione entro il termine di cui al comma 12, le notificazioni e comunicazioni da parte degli uffici giudiziari si eseguono, sino a quando un'iscrizione nell'elenco non abbia luogo anche a norma del comma 12-sexies, con invio presso il domicilio digitale di protocollo o comunque presso uno dei domicili digitali riferibili alla pubblica amministrazione inadempiente, presenti nell'elenco di cui all'articolo 6-ter del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82.

12-sexies. In relazione alla pubblica amministrazione che non ha comunicato il proprio domicilio digitale entro il termine di cui al comma 12, primo periodo, AgID, entro sessanta giorni dalla scadenza di tale termine, comunica al Ministero della giustizia, ai fini dell'iscrizione nell'elenco, uno dei domicili digitali riferibili all'amministrazione inadempiente riportato nell'elenco di cui all'articolo 6-ter del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82. AgID dà immediatamente notizia all'amministrazione inadempiente della comunicazione effettuata a norma del primo periodo. Ai fini del presente comma, AgID accede continuativamente all'elenco di cui al comma 12 per individuare le pubbliche amministrazioni inadempienti.”

2. Sino alla scadenza del termine assegnato a norma dell'articolo 16, comma 12, primo periodo, come sostituito dal comma 1, continua ad applicarsi la disciplina previgente”.

La previsione, poi tuttavia eliminata nel testo approvato in sede di CDM il 12 dicembre 2018, sembrava recepire le istanze più volte manifestate (pur rimanendo

non troppo chiaro il riferimento di cui al co. 12 bis ove si prevederebbe la possibilità di iscrivere indirizzi PEC di domicilio digitale riferiti a specifiche unità organizzative omogenee ai soli fini della costituzione in giudizio, e per le successive comunicazioni; da ciò discenderebbe l'inutilizzabilità per le notifiche - ma andrebbe specificato meglio).

Bisognerebbe chiedere che tale previsione venisse reinserita in sede di conversione del d.l. in Parlamento.

5. Tavolo tecnico e funzioni del Segretario generale

L'esperienza del tavolo tecnico si è mostrata, in via generale, positiva, con riferimento in particolare alla metodologia del confronto e del coinvolgimento dell'avvocatura sia per i risultati che si è riusciti ad ottenere. Quando questi non ci sono stati, ciò è dipeso dal fatto che taluni profili sono stati taciuti o siamo stati messi davanti al fatto compiuto.

Rimane tuttavia la considerazione che il Tavolo tecnico rimane una struttura non coperta sul piano normativo, né dal punto di vista della composizione, né dal punto di vista della modalità di lavoro (compresa efficacia delle conclusioni ivi raggiunte, trasparenza dei lavori, etc...).

Sul punto potrebbe essere opportuno fare proposte sui seguenti profili:

- verbalizzazione delle sedute del tavolo tecnico: in tal modo risulterebbero le proposte (dell'avvocatura e della giustizia amministrativa), le eventuali osservazioni ed obiezioni sollevate, le richieste effettuate;
- trasmissione risultanze del TT al Consiglio di Presidenza della GA e alla Presidenza del Consiglio dei ministri: al fine di garantire una più ampia presa di consapevolezza delle problematiche del PAT e delle osservazioni e proposte

effettuate in sede di Tavolo tecnico occorrerebbe che le risultanze di esso (verbali e documenti prodotti in tale sede) fossero trasmessi dal segretario generale sia al Consiglio di Presidenza, sia alla presidenza del Consiglio dei ministri;

- Ruolo del Segretario: l'art. 19 del regolamento prevede che i parametri tecnici siano adeguati e aggiornati in base all'evoluzione scientifica e tecnologica dal responsabile del SIGA, previa comunicazione al Consiglio di presidenza della GA, sentita l'Agid e, limitatamente ai profili inerenti i dati personali, sentito il garante della privacy. Sarebbe opportuno che tali modifiche fossero adottate anche “sentito e/o previo parere del tavolo tecnico”, per garantire che le modifiche apportate siano da noi conosciute per tempo e si possa esprimere osservazioni migliorative od obiezioni.

6. Proposta di indicazione obbligatoria sul Modulo del codice fiscale dell'amministrazione resistente.

In occasione dell'ultimo incontro del tavolo tecnico è stata sollevata da parte dei magistrati delegati la possibilità di inserire l'obbligo di indicazione nel Modulo di deposito del ricorso del Codice fiscale dell'amministrazione resistente. Tale ipotesi sorgerebbe dall'esigenza di evitare la moltiplicazione delle denominazioni delle amministrazioni, ancorandole al dato del codice fiscale. Al contempo sarebbe prevista all'interno del Sito una anagrafica riportante i codici fiscali dell'amministrazione per facilitarne il reperimento da parte dei difensori.

Tale previsione, per ora posta in stand by a seguito delle nostre osservazioni, si mostra foriera di molte controindicazioni, tra cui:

- a. Rischio errore. Più cifre e lettere occorre inserire nel Modulo, più la probabilità di commettere errori è alta. Inoltre, in caso di inserimento errato

del C.F. a quale indicazione farebbe riferimento il sistema nel recepire l'amministrazione resistente o controinteressata per l'inserimento nel fascicolo elettronico?

- b. Vi sono casi in cui ad identico C.F. corrispondono diverse articolazioni dell'ente legittimate a stare in giudizio. Anche in tal caso, l'indicazione del codice fiscale costituirebbe fonte di incertezza.
- c. Nulla vieta al difensore di notificare un atto a più articolazioni di una medesima amministrazione. In questo caso si pone il problema già visto al punto a): sarebbe ammissibile l'inserimento di un medesimo codice fiscale più volte? E il sistema conserverebbe la diversificazione di amministrazioni notificate o individuerrebbe in tutti i casi solo l'amministrazione formalmente abbinata al codice fiscale indicato?
- d. L'inserimento del codice fiscale costituisce l'ennesimo adempimento posto a carico dei difensori, a fronte di nessuna semplificazione o sgravio su altri fronti (vd. copia cartacea).

La proposta, pertanto, deve essere, a nostro avviso, contrastata.

7. Abolizione della copia cartacea

In modo del tutto inaspettato, e in una sede del tutto estranea alla materia della giustizia amministrativa, è stato introdotto nel d.l. sicurezza (art. 15 co. 1 bis) l'eliminazione del termine del 1° gennaio 2019 contenuto nell'art. 7 co. 4 del d.l. 168/2016 rendendo di fatto perenne l'obbligo di deposito della coppia cartacea.

Tale modifica è grave sotto più punti di vista.

In primo luogo costituisce un controsenso evidente rispetto alla direzione cui tende il PAT.

Inoltre, conferma l'aggravio di lavoro per gli avvocati, obbligati per sempre ad effettuare un doppio deposito, dapprima telematico e poi cartaceo, con doppio dispendio di tempo.

In terzo luogo, si è trattato di una modifica apportata senza mai coinvolgere le rappresentanze dell'avvocatura né oggetto di condivisione in sede di tavolo tecnico.

Si tratta dunque di un obbligo che va contrastato, e occorre chiedere l'abolizione della norma che lo prevede.

Occorre tra l'altro ricordare che la disposizione relativa all'obbligo di deposito non prevede alcuna sanzione in conseguenza del mancato deposito. Eppure si deve purtroppo registrare che vi sono sedi in cui il mancato deposito dà luogo a gravi conseguenze processuali. In particolare presso il Tar Bologna, si richiede che anche la copia cartacea pervenga entro i termini decadenziali al fine del perfezionamento del deposito. Si tratta come evidente di un'interpretazione illogica e grave.

8. Asseverazione di conformità dei documenti

Con riferimento alla procedura di attestazione delle copie informatiche di atti in originale cartaceo (ossia non nativi digitali), il regolamento e le specifiche tecniche prescrivono che la copia informatica debba essere asseverata ai sensi dell'art. 22 del Codice dell'amministrazione digitale (CAD, d.lgs. 82/2005).

Nel regolamento e nelle ST tale adempimento è previsto espressamente per la procura cartacea e la documentazione della notifica qualora effettuata con modalità tradizionali (tramite ufficiali giudiziari o in proprio a mezzo posta).

Tuttavia, con d.l. 168/2016 è stato introdotto il co. 2 ter all'art. 136 c.p.a. nel quale si prevede che il difensore qualora debba depositare con modalità telematiche la

copia informatica, anche per immagine, di un atto processuale di parte, di un provvedimento del giudice, o di un documento formato su supporto analogico e detenuto in originale o in copia conforme, debba proceder ad attestarne la conformità ai sensi dell'art. 22 CAD. Tale previsione, inserita evidentemente ai fini di dare copertura normativa agli obblighi di asseverazione indicati nel regolamento, risulta ambiguo ove sembra prescrivere l'asseverazione anche per tutti i documenti di cui si detiene l'originale (e di cui, normalmente si allega semplice copia scansionata non asseverata, così come, in regime cartaceo, si allegava semplice fotocopia).

Nella prassi, tale disposizione è stata applicata nel senso di non richiedere l'asseverazione per tutti i documenti. In alcuni TAR, tuttavia, (in particolare Tar Napoli, sez. VII), tale asseverazione è stata richiesta (richiedendo, in alternativa, di apporre una asseverazione cumulativa sul foliaro purchè riportasse l'elenco dettagliato dei documenti).

È necessaria dunque una migliore formulazione della disposizione, affinché sia esclusa in ogni caso la possibilità che venga richiesta un'attestazione di conformità per i documenti prodotti.

9. Commissione di monitoraggio

L'art. 7 co. 7 del d.l. 168/2016 ha previsto l'istituzione della commissione di monitoraggio al fine di assicurare il costante coordinamento delle attività relative all'avvio del processo amministrativo telematico di garantire le disponibilità delle risorse umane e strumentali occorrenti nonché di verificare il rispetto dei connessi obblighi di servizio. L'art. 7 prevede altresì che la Commissione sia *“presieduta dal presidente aggiunto del Consiglio di Stato e composta dal presidente di tribunale amministrativo*

regionale 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 componenti aventi particolari competenze tecniche, anche esterni all'amministrazione, scelti dal consiglio di presidenza della giustizia amministrativa in misura non superiore a due, di cui uno nell'ambito di un elenco di tre soggetti indicati dal Consiglio nazionale forense e uno nell'ambito di un elenco di tre soggetti indicati dalle associazioni specialistiche più rappresentative di cui all'articolo 35, comma 1, lettera s), della legge 31 dicembre 2012, n. 247, nel settore del diritto amministrativo. La partecipazione alla commissione è obbligatoria e a titolo totalmente gratuito. La commissione si avvale del personale e delle risorse strumentali e logistiche del segretariato generale della giustizia amministrativa. Il presidente aggiunto del Consiglio di Stato riferisce mensilmente al consiglio di presidenza della giustizia amministrativa sull'andamento dei lavori della commissione e propone le eventuali modifiche organizzative che si rendono necessarie per la migliore funzionalità del processo amministrativo telematico. Alle sedute del consiglio di presidenza della giustizia amministrativa nelle quali possono essere adottate misure finalizzate ad assicurare la migliore funzionalità del processo amministrativo telematico partecipano, con diritto di voto in relazione all'adozione di tali misure, il presidente aggiunto del Consiglio di Stato ed il presidente di tribunale amministrativo regionale con la maggiore anzianità di ruolo”.

Tale Commissione tuttavia non è mai stata istituita. Molte funzioni ad essa attribuite sono in realtà svolte dal tavolo tecnico. Anzi, per certi versi l'istituzione della Commissione potrebbe non portare vantaggi, soprattutto sul piano della partecipazione dell'avvocatura.