

**IL CONFERIMENTO DELLA PROCURA ALLE LITI AL DIFENSORE
NEL PERIODO EMERGENZIALE
LE PROPOSTE DELL'UNIONE NAZIONALE AVVOCATI AMMINISTRATIVI**

**Avv. Alessandro Tudor
(Consigliere UNAA)**

1. La disciplina ordinaria.

Il codice del processo amministrativo non contiene una disposizione espressamente dedicata al conferimento della procura al difensore, limitandosi ad affermare all'art. 24 che essa si intende conferita anche per proporre motivi aggiunti e ricorso incidentale, salvo non sia nella stessa diversamente disposto, e all'art. 40 che è necessaria l'indicazione della procura quando il ricorso non sia sottoscritto dalla parte personalmente.

In forza dell'art. 39 c.p.a. trova pertanto applicazione l'art. 83 c.p.c., il quale prevede, tra l'altro, che, laddove la procura sia apposta in calce o a margine di alcuni atti processuali, sia il difensore a certificare l'autografia della sottoscrizione del cliente.

Le regole tecnico operative per l'attuazione del processo amministrativo telematico, contenute nel D.P.C.M. 16 febbraio 2016 n. 40 (di cui, peraltro, è prevista l'abrogazione per effetto dell'art. 4, comma 3, D.L. 30 aprile 2020 n. 28, ma che si ritiene sarà nel suo contenuto riprodotto nell'adottando decreto), prevedono alcune disposizioni specifiche all'art. 8, rubricato "Procura alle liti e conferimento dell'incarico di assistenza e difesa", di cui si riportano i primi due commi:

- 1. La procura alle liti è autenticata dal difensore, nei casi in cui è il medesimo a provvedervi, mediante apposizione della firma digitale?*
- 2. Nei casi in cui la procura è conferita su supporto cartaceo, il difensore procede al deposito telematico della copia per immagine su supporto informatico, compiendo l'asseverazione prevista dall'art. 22, comma 2, del CAD con l'inserimento della relativa dichiarazione nel medesimo o in un distinto documento sottoscritto con firma digitale.*

I casi in cui è il difensore stesso a provvedere all'autentica sono senza dubbio quelli individuati all'art. 83 c.p.c.; l'autentica avviene, ai sensi del primo comma, con l'apposizione della firma digitale.

Il secondo comma, per l'ipotesi in cui la procura sia cartacea, richiede che venga depositata in giudizio la copia per immagine su supporto informatico con l'attestazione di conformità di cui all'art. 22, comma 2 del d. lgs. 7 marzo 2005 n. 82 e la sottoscrizione con firma digitale.

In ogni caso, la firma apposta dal cliente deve essere autenticata. L'autenticazione, secondo l'art. 25, comma 2, d. lgs. 7 marzo 2005 n. 82, consiste *"nell'attestazione, da parte del pubblico ufficiale, che la firma è stata apposta in sua presenza dal titolare, previo accertamento della sua identità personale, della validità dell'eventuale certificato elettronico utilizzato e del fatto che il documento sottoscritto non è in contrasto con l'ordinamento giuridico."*

Non vi è, pertanto, alcun dubbio sulla circostanza che la firma del cliente debba in ogni caso avvenire alla presenza del difensore, poiché solo in tal modo può essere certificata l'autografia della stessa.

2. La proposta dell'Unione Nazionale Avvocati Amministrativisti.

La situazione di emergenza sanitaria in corso ha imposto l'adozione di norme e provvedimenti che, con finalità di prevenzione del contagio e limitazione della diffusione della malattia, richiedono il rispetto di misure di distanziamento sociale. L'esigenza di ridurre, per quanto più possibile, le situazioni di contatto si è rivelata immediatamente non realizzabile in relazione al conferimento della procura, che – come sopra evidenziato – deve essere sottoscritta alla presenza fisica della parte e del difensore.

Pertanto, l'Unione Nazionale Avvocati Amministrativisti ha promosso – tra le proposte di emendamento al D.L. 17 marzo 2020 n. 18 trasmesse al Presidente del Consiglio Nazionale Forense e al Coordinatore dell'Organismo Nazionale Forense in data 31 marzo 2020 in vista della conversione in legge – l'introduzione di una deroga al regime ordinario del rilascio e dell'autentica della procura, proponendo che fosse consentito il conferimento della procura "a distanza", in via necessariamente temporanea.

L'esigenza di un intervento sul punto è stata ribadita da UNAA in una successiva lettera inviata alla vigilia della conversione in legge del D.L. n. 18/2020 ed indirizzata al Presidente del Consiglio dei ministri, al Ministro della Giustizia, al Presidente del Consiglio di Stato e del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa e, per conoscenza, al Presidente del CNF e al Coordinatore dell'OCF.

La proposta di emendamento elaborata da UNAA prevedeva quindi l'introduzione – nel testo dell'art. 84 D.L. n. 18/2020 o in altro atto normativo – delle seguenti disposizioni:

- 1. La procura rilasciata ai sensi dell'art. 83 del codice di procedura civile può essere conferita anche mediante documento sottoscritto in forma analogica accompagnato da copia fotostatica di un documento di identità del sottoscrittore ed entrambi trasmessi telematicamente al difensore che ne attesta l'autenticità mediante firma digitale.*
- 2. La procura rilasciata ai sensi dell'art. 83 del codice di procedura civile può essere conferita anche mediante documento sottoscritto con firma digitale, che certifica l'autenticità e fornisce la data dell'apposizione; in tale caso, non è necessaria ulteriore attività di autentica del difensore. Non si applica l'art. 25, comma 2, del d. lgs. 7 marzo 2005 n. 82.*

Nella relazione tecnica alla proposta di emendamento veniva indicato quanto segue:

Relazione tecnica

In relazione all'emergenza connessa all'epidemia di Coronavirus e considerate le limitazioni agli spostamenti delle persone fisiche ed alle attività lavorative e professionali disposte con la normativa emergenziale, al fine di agevolare l'attività dei difensori nell'attività di tutela dei diritti dei cittadini e delle imprese si introduce una disposizione relativa all'acquisizione della procura alle liti. Anche in questo caso si propone come emendamento all'art. 84 del DL n. 18/2020 o come norma da introdurre in un ulteriore e distinto atto normativo.

L'articolo prevede pertanto che la procura di cui all'art. 83 c.p.c. potrà essere pertanto rilasciata in documento (ad es: con estensione pdf) sottoscritto in forma analogica accompagnato da copia fotostatica di un documento di identità del sottoscrittore ed entrambi trasmessi telematicamente al difensore che ne attesta l'autenticità, mediante firma digitale. Tale soluzione consente l'invio telematico ed il controllo del sottoscrittore con modalità analoghe a quelle previste in materia di autocertificazione.

Si prevede inoltre, ed in linea generale, al comma 2 la facoltà di sottoscrivere la procura con firma digitale che, per la natura della medesima, attesta e certifica l'autenticità all'atto della apposizione della medesima sul documento senza necessità che il difensore compia ulteriori attestazioni e ciò in deroga alla previsione generale di cui all'art. 25, II comma del decreto legislativo 7.3.2005 n. 82.

§ § §

3. La disciplina sulla procura alle liti introdotta per la fase emergenziale.

Il D.L. 17 marzo 2020 n. 18 è stato convertito con modificazione dalla legge 24 aprile 2020 n. 27.

L'art. 84 – specificamente dedicato alla disciplina del processo amministrativo della fase emergenziale – non ha subito sostanziali e qui rilevanti modifiche.

Tuttavia, all'art. 83 è stato aggiunto un nuovo comma 20-ter ove per il processo civile viene dettata la seguente peculiare disciplina della procura:

Art. 83

comma 20-ter. *Fino alla cessazione delle misure di distanziamento previste dalla legislazione emergenziale in materia di prevenzione del contagio da COVID-19, nei procedimenti civili la sottoscrizione della procura alle liti può essere apposta dalla parte anche su un documento analogico trasmesso al difensore, anche in copia informatica per immagine, unitamente a copia di un documento di identità in corso di validità, anche a mezzo di strumenti di comunicazione elettronica. In tal caso, l'avvocato certifica l'autografia mediante la sola apposizione della propria firma digitale sulla copia informatica della procura. La procura si considera apposta in calce, ai sensi dell'articolo 83 del codice di procedura civile, se è congiunta all'atto cui si riferisce mediante gli strumenti informatici individuati con decreto del Ministero della giustizia.*

§ § §

4. La disciplina emergenziale sulla procura alle liti.

L'art. 83, comma 20-ter, D.L. 17 marzo 2020 n. 18 come convertito dalla legge 24 aprile 2020 n. 27 prende quindi atto delle problematiche già sollevate da UNAA nella propria proposta ed introduce, con espresso riferimento ai procedimenti civili, la possibilità che il cliente apponga la propria sottoscrizione su documento cartaceo, da trasmettere successivamente – non necessariamente in originale, ad esempio, a mezzo posta, ma anche in copia informatica per immagine – unitamente ad un proprio documento identificativo.

In tal caso, l'avvocato certifica l'autografia con la sola apposizione della propria firma digitale sulla copia informatica della procura.

Dunque, si consente l'autenticazione della firma che non sia stata apposta alla presenza del difensore, garantendo il rispetto delle misure di distanziamento sociale, allo stato unico rimedio al diffondersi della malattia.

Sebbene il successivo art. 84 non richiami espressamente l'art. 83, comma 20-ter, è possibile ritenere che, in forza del rinvio contenuto all'art. 39 c.p.a., tale norma trovi applicazione anche nel processo amministrativo in quanto temporaneamente modificativa dell'art. 83 c.p.c.; tuttavia, nella non univoca formulazione della disciplina emergenziale, l'Unione Nazionale Avvocati Amministrativisti si è immediatamente mossa per far sì che, in sede di conversione del D.L. 30 aprile 2020 n. 28, venga introdotta un'apposita norma espressa che consenta anche agli avvocati amministrativisti di evitare, per quanto possibile, gli incontri fisici con i clienti ed i correlati spostamenti e ciò con particolare riguardo alle ipotesi in cui il cliente apponga sul documento contenente la procura la propria firma digitale, già di per sé garanzia di maggiore certezza in ordine alla data e alla provenienza della sottoscrizione, tale da rendere superflua – nel contesto della disciplina emergenziale – l'autentica da parte del difensore.