

Osservazioni sul Processo Amministrativo Telematico

1. Alcune considerazioni sui tempi. Come noto, nel periodo ricompreso tra l'11 aprile e il 20 maggio 2016, si è svolta, secondo due diverse modalità parallele (presso alcune sedi dei TAR e sezioni del CDS e "massiva", per tutti gli operatori), la fase di sperimentazione del nuovo processo amministrativo telematico. A seguito di tale fase, durata poco più di un mese e indubbiamente limitata nell'efficacia operativa, è seguito un lungo periodo di silenzio.

Il 27 giugno 2016 sono stati caricati sul sito della Giustizia amministrativa, come annunciato qualche giorno prima, i moduli per il deposito corredati delle relative istruzioni. Tuttavia, in tale data, sono stati resi disponibili solo tre dei cinque previsti, ossia il Modulo deposito ricorso, il Modulo deposito Atto e il Modulo deposito Parti non rituali. I restanti due (Modulo deposito istanza e Modulo deposito Richieste alla Segreteria) sono stati resi disponibili solo nella mattinata del 29 giugno.

Come è noto, l'entrata in vigore del PAT è stata poi prorogata al 31 dicembre 2016 per effetto del DL n. 117/2016, ora approvate alla Camera con modifiche ed attualmente all'esame del Senato.

Al fine di essere pronti alla nuova fase di sperimentazione che partirà entro fine settembre si elencano in appresso tutte le problematiche emerse nel corso della precedente fase di sperimentazione nonché alcuni rilievi su nuovi moduli apparsi sul sito di Giustizia Amministrativa in modo che siano risolti al più presto.

1. Attivazione Help Desk. Come richiesto anche dagli organi di rappresentanza dell'avvocatura, a partire dal 1° luglio era stata prevista l'attivazione di un help desk, ossia un servizio di assistenza per questioni esclusivamente tecniche, mediante numero telefonico o e-mail. Occorrerà chiedere che tale servizio sia mantenuto per tutta la fase della nuova sperimentazione ed affronti non solo questioni tecniche ma anche giuridiche, quantomeno al fine di trasmettere agli organi competenti i quesiti via via

sottoposti, che dovranno ottenere risposta sotto forma di faq (vedi paragrafo 2).

2. Modifiche sul Sito della Giustizia Amministrativa. La sezione del sito di Giustizia Amministrativa è visualizzata nella colonna di destra. Sono presenti cinque voci:

- *Modulistica*, dove è possibile reperire i moduli per il deposito;
- *Documentazione operativa*, ove sono caricate le Istruzioni per la compilazione dei moduli;
- *Comunicati*, dove dovrebbero essere inseriti i comunicati relativi al funzionamento o aggiornamenti del PAT (per ora la sezione è ancora vuota);
- *Help Desk*, ove sono riportate le indicazioni del servizio di assistenza (vedi sopra);
- *FAQ*, che dovrebbe raccogliere i quesiti (e le relative risposte) più probabili degli utenti del servizio ed operatori. In esse devono essere affrontati sia quesiti tecnici che giuridici. La sezione è ancora priva di contenuti e ciò appare curioso dal momento che le faq assolvono alla funzione di aiutare fin da subito gli utenti, anticipando e ipotizzando le domande e i quesiti (sarebbe stato sufficiente inserire le risposte ai quesiti che sono stati inviati all'assistenza in fase di sperimentazione).

3. Comunicato relativo al deposito multiplo di atti difensivi identici.

In data 30 giugno 2016 è stato diffuso (e caricato sul sito di Giustizia amministrativa) un comunicato del Segretariato Generale della Giustizia Amministrativa riguardante l'eventualità di un doppio deposito del medesimo atto processuale che potrebbe avvenire qualora l'avvocato, dubitando che il primo invio non sia andato a buon fine, proceda ad una nuova trasmissione del medesimo. Per risolvere tale problematica, si prevede che la Segreteria invii immediatamente all'avvocato, via PEC, una "comunicazione di cortesia" segnalando l'accaduto. A questo punto sarà onere dell'avvocato richiedere che siano cancellati i depositi successivi al primo. Questa richiesta deve essere trasmessa entro le ore 24 dalla ricezione della comunicazione, al fine di evitare che il deposito sia istruito dalla Segreteria o che, nel caso di depositi di ricorsi, ci sia la costituzione in giudizio di altre parti del rapporto processuale.

Nel caso ciò si verificasse, infatti, la cancellazione non sarebbe più possibile e diventerebbe obbligatorio il versamento del C.U.

La cancellazione, inoltre, può avvenire anche su richiesta autonoma dell'avvocato (ossia, anche in assenza della comunicazione di cortesia) entro le 24 ore dal compiuto deposito.

Si precisa infine che non è comunque possibile procedere alla cancellazione dell'avvenuto deposito qualora il deposito di un atto difensivo è diverso da quello indicato nel Modulo (ossia si allega al Modulo un atto diverso rispetto a quello cui si riferisce il nome del ricorrente).

Tale comunicato può essere sostanzialmente condivisibile ma dovrà essere disciplinato nel regolamento non essendo sufficiente a tal riguardo una circolare del Segretario Generale della Giustizia Amministrativa.

4. Istruzioni per il deposito telematico. Con riferimento alle istruzioni per il deposito telematico caricate sul Sito nella sezione relativa al processo telematico, oltre alle indicazioni sul deposito via PEC o tramite upload (rispetto alle quali non si segnalano novità), sono inserite alcune ulteriori precisazioni:

- è stata inserita una tabella che riporta gli indirizzi PEC da utilizzare per l'invio telematico, le quali sono abilitate esclusivamente a tale funzione;
- non è consentito allegare più moduli alla stessa PEC;
- oltre alla dimensione massima del modulo pari a 30 MB è indicata anche una dimensione massima del singolo allegato, pari a 10 MB; si precisa inoltre (pag. 7) che la dimensione massima del modulo in upload è comunque di 60 MB e che saranno attivi dei controlli che scarteranno i moduli se le dimensioni indicate non saranno rispettate; con riferimento al limite dei 10 MB e dei 60 MB si tratta indubbiamente di una indicazione che non trova riscontro in nessuna disposizione del Regolamento o delle specifiche tecniche;
- con riferimento all'eventuale messaggio di "mancato deposito" si precisa che in esso viene riportato l'errore che ha impedito la registrazione e che in coda al messaggio stesso sono riportate le tipologie di errore previste (che però non sono note finora).

Si ribadisce, inoltre, che il deposito si intende perfezionato quando si riceve il terzo messaggio (Registrazione deposito) e tale disposizione dovrà essere modificata (tramite nuovo DL e modifica del Regolamento se non interverrà la modifica al Senato).

5. Le novità contenute nei moduli corretti.

a. Modulo deposito Ricorso

- indicazione dei campi obbligatori: le istruzioni relative alla compilazione del modulo indicano quali campi sono obbligatori. L'obbligatorietà implica che la mancata compilazione impedisce la firma digitale conclusiva del Modulo. La distinzione tra campi facoltativi e obbligatori è pertanto contenuta nelle Istruzioni e non sul Modulo stesso.

- Campo Codice Fiscale/P.IVA ricorrente: a differenza di quanto previsto in precedenza, è possibile non indicare il Codice Fiscale (o P.IVA) esclusivamente qualora questo non esista perché la parte non ne dispone o sia riferito ad un soggetto straniero (dunque con formato differente da quello italiano). In tali casi è ora possibile barrare la casella "NO CF".

- Campo Codice Fiscale/P.IVA resistente: viene ora specificato nelle istruzioni che il codice fiscale/P.IVA è facoltativa ma se ne raccomanda l'inserimento per agevolare l'elaborazione automatica dei dati del deposito da parte del SIGA. Se viene inserito, il modulo ne controlla esclusivamente la validità formale.

- Campo Materie: il campo materie è stato aggiornato e appare ora più completo. Rimane tuttavia l'impossibilità di indicare/specificare la materia qualora si scelga la voce "Altro" dalla tendina.

- Campo istanze: è stata compiuta una modifica nella modalità di scelta delle istanze contenute nel ricorso. In precedenza era necessario spuntare esclusivamente le caselle relative alle istanze presenti nel ricorso. Ora, invece, occorre per ciascuna istanza elencata, indicare espressamente se l'istanza è proposta o meno (1 clic = sì, 2 clic = no). In ogni caso è obbligatorio fare la scelta tra sì e no, non è possibile lasciare la casella non valorizzata. Si

precisa inoltre nelle istruzioni che la domanda cautelare monocratica e la domanda cautelare collegiale possono essere selezionate solo se è stata allegata la domanda di fissazione udienza.

- Elenco documenti: viene precisato espressamente che non è più necessario produrre l'elenco documenti in quanto sostituito dalla tabella del modulo. Tuttavia, ciò va bene per la Segreteria ma non per la controparte che, per quanto noto, non dovrebbe poter visualizzare il Modulo nella schermata del ricorso. Permane inoltre la problematica relativa alla numerazione progressiva automatica che ricomincia da "1" per ogni Modulo che si invia.

- Campo Notifica: è stata prevista una novità rispetto alla versione precedente del Modulo, al fine di facilitare l'allegazione della documentazione di notifica in caso di numerose controparti. In tali casi, infatti, sebbene le istruzioni non siano scritte in modo del tutto chiaro, dovrebbe essere possibile allegare, anziché la documentazione di notifica per ciascuna parte notificata, la scansione dell'atto notificato comprensivo di tutta la documentazione di notifica, che si intende valido per tutte le notifiche inserite.

- Campo Contributo Unificato: in primo luogo, è stata inserita una nuova voce selezionabile "Non dovuto" da selezionare se si ritiene che il pagamento del C.U. non sia dovuto anche se non ricorre nessuno dei casi previsti per l'esenzione. Se si seleziona tale voce non è necessario inserire altre informazioni. In secondo luogo, le istruzioni precisano che qualora il pagamento non sia stato effettuato (ma sia dovuto) ad es. per mancanza di tempo e riservandosi di adempiere successivamente, è sufficiente aver selezionato l'opzione "Non esente". Ciò significa, dunque, che la mancata compilazione dei campi relativi ai riferimenti del C.U. e l'allegazione della ricevuta del pagamento non impedisce l'apposizione della firma digitale sul modulo.

- Campo Asseverazione/Autenticazione/Autocertificazione: si tratta di una novità rispetto ai moduli disponibili durante la sperimentazione. Non sembra tuttavia costituire una semplificazione come auspicato. Come ormai noto, per quanto riguarda l'asseverazione, essa è necessaria, come disposto dagli artt. 8

e 14 del Regolamento, nonché l'art. 14 dell'allegato contenente le specifiche tecniche (talora richiamano l'art. 22 del CAD), per allegare la copia scansionata della procura e della documentazione di notifica laddove esse siano in originale su supporto cartaceo. Tale asseverazione ai sensi del regolamento deve essere compiuta o sul medesimo atto scansionato o su atto separato. In tale secondo caso, è necessario come disposto dal D.P.C.M. 13 novembre 2014 (a cui è necessario fare riferimento in relazione all'art. 22 co. 2 CAD), che tale documento di asseverazione contenga un riferimento temporale e l'impronta di ogni copia per immagine (c.d. impronta *hash*).

La previsione della possibilità di allegare un documento di asseverazione separato implica perciò che sia necessario compiere la procedura (più complessa) di ottenimento dell'impronta *hash* del file scansionato che si intende allegare. Rimane perciò preferibile, a nostro avviso, procedere all'asseverazione sul medesimo documento, mediante procedura di sovrascrittura del file scansionato.

- Firma digitale del Modulo: la modalità della firma rimane la medesima. Tuttavia, nel precisare che la firma si estende a tutto il contenuto del modulo stesso, si aggiunge che non è necessario firmare ogni allegato prima di inserirlo nel Modulo. Al contempo si fa presente che è invece necessario sottoscrivere con firma digitale alcune tipologie di allegato, prima di allegarli al modulo, ossia il *Ricorso digitale*, la *Procura alle liti* e la *Relata di notifica*. Con riguardo a questo modulo rimarrebbe dunque esclusa dall'obbligo di firma l'istanza di fissazione udienza. Si pone invece il problema relativamente agli altri moduli: infatti, nelle istruzioni relative al Modulo deposito Atto non vengono riportate le medesime indicazioni, non essendo dunque chiaro se si debba fare riferimento alla regola della estensione della firma digitale finale a tutti gli allegati o se si debba procedere (come da Regolamento) alla sottoscrizione digitale di tutti gli atti allegati.

b. Modulo deposito Atto

- campi obbligatori e facoltativi: anche per il Modulo deposito Atto le istruzioni indicano i campi obbligatori.
- altre modifiche: sono riproposte le medesime modifiche/novità

presenti già sul Modulo ricorso. Da ricordare la problematica relativa alla firma digitale dei singoli atti allegati al modulo, di cui non si parla nelle istruzioni del Modulo deposito Atto.

c. Modulo deposito istanze *ante causam*

Non vi sono novità di rilievo rispetto al Modulo predisposto in precedenza.

d. Modulo deposito richieste alla Segreteria

Il Modulo non presenta significative novità nella sua struttura. Tuttavia, sono state inserite sul sito istituzionale le relative istruzioni che offrono alcune importanti indicazioni.

In primo luogo, si illustra che nel campo "Elenco documenti" va allegata l'attestazione di pagamento dei diritti di copia.

Si osserva, inoltre, che tutte le richieste che comportano la consegna di documentazione cartacea possono essere inviate telematicamente, ma per essere evase richiedono di recarsi presso la Sede di pertinenza. Si dovrà pertanto contattare l'Ufficio preposto per concordare il rilascio.

Per quanto attiene invece alle richieste di documentazione digitale, la Segreteria verificherà gli estremi del pagamento in base alla documentazione allegata alla richiesta e in caso di verifica positiva, invierà la documentazione direttamente alla stessa casella PEC usata per inviare la richiesta. Si specifica, peraltro, che le richieste che comportano la possibilità di invio di documentazione digitale, allo stato, sono i provvedimenti sottoscritti con firma digitale e le richieste di formula esecutiva su provvedimenti sottoscritti digitalmente.

6. Notifica via PEC.

Sono state caricate nella sezione documentazione le istruzioni per la notifica via PEC. Sono istruzioni che non erano presenti in precedenza. Si tratta di alcune scarse ed essenziali indicazioni per procedere a tale modalità di

notifica alternativa a quella tradizionale cartacea.

7. La compatibilità del processo amministrativo telematico con i sistemi MAC/OS. La questione non è del tutto risolta. Se sui sistemi Windows non sono state segnalati particolari e specifici problemi o inconvenienti, sono invece giunte non poche segnalazioni circa il funzionamento e la compatibilità con il sistema MAC/OS. Ciò riguarda in particolare l'apposizione della firma digitale. Sono state diffuse, nelle settimane seguenti l'inizio della sperimentazione, alcune istruzioni per la configurazione di Adobe Acrobat al fine di poter apporre correttamente la firma digitale in fondo al modulo, rilevando il certificato di autenticazione del proprio dispositivo di firma digitale. Tali istruzioni, peraltro frutto di un lavoro spontaneo e volontario di alcuni Colleghi, sono corrette. Tuttavia, abbiamo rilevato problemi relativi alla "memorizzazione" della abilitazione, con la conseguenza che in molti casi è necessario riconfigurare nuovamente Adobe ad ogni successivo utilizzo di un Modulo di invio.

Inoltre viene segnalato il problema della configurazione di Adobe nel caso di condivisione del computer tra più avvocati, dal momento che sarebbe necessario configurare ogni volta Adobe mediante l'individuazione del certificato opportuno.

In considerazione del fatto che l'utilizzo dei moduli compilabili è possibile solo attraverso il software Adobe Acrobat "nella versione più aggiornata" (come indicato nelle istruzioni relative alla compilazione dei Moduli, presenti sul sito istituzionale nella sezione Sperimentazione) si chiede di far verificare e progressivamente monitorare l'effettiva compatibilità di tutti gli aggiornamenti del predetto software con le versioni aggiornate dei sistemi operativi.

8. La firma digitale Pades. Occorre sottolineare che l'unica firma digitale valida per la sottoscrizione di singoli atti processuali e del Modulo è la firma Pades/BES (con estensione .pdf). Rimane, al proposito, il dubbio circa la sola compatibilità di tale formato di firma con i file .pdf, posto che le specifiche

tecniche (cfr. art. 12 Allegato A) permettono, invece, di redigere ed allegare al Modulo formati diversi dal .pdf (.txt e .rtf). Tale previsione appare contraddittoria: infatti, se ai sensi dell'art. 9 co. 1 del Regolamento, in combinato disposto con l'art. 12 co. 6 dell'Allegato, gli atti processuali devono essere sottoscritti digitalmente (e la firma digitale è Pades BES), in sostanza si esclude la possibilità del deposito in formati diversi dal .pdf. L'utilizzo di altri formati esclude, infatti, la possibilità di usare la firma Pades. D'altra parte la disposizione del Regolamento relativa all'obbligo di sottoscrizione prevale su quelle dell'Allegato.

Non solo. La firma Pades è prescritta nel solo Allegato, trattandosi come logico, di un parametro tecnico (cfr. art. 19 co. 2 Regolamento) che potrà/dovrà essere aggiornato parallelamente all'evoluzione dei supporti tecnologici disponibili. In tale situazione, si chiede come debbano essere sottoscritti i formati predetti stante l'impossibilità di sottoscrivere i formati diversi dal .pdf con la firma Pades.

9. La firma digitale sui singoli atti e l'estensione della firma del Modulo. Durante il periodo di sperimentazione sono emerse interpretazioni discordanti circa la necessità o meno di sottoscrivere digitalmente i singoli atti prima di allegarli al Modulo di deposito. L'interpretazione che sostiene l'assenza di tale obbligo, si fonda sull'art. 6 co. 5 dell'Allegato, ove si prevede che la firma digitale Pades apposta sul Modulo si intende estesa a tutti i documenti in esso contenuti. Tuttavia, come osservato sopra, l'art. 9 co. 1 del Regolamento (che dunque prevale sulle disposizioni dell'Allegato), prevede che tutti gli atti processuali siano sottoscritti digitalmente. Sebbene una lettura corretta secondo la gerarchia delle fonti sembrerebbe non lasciare dubbi circa la necessità di sottoscrivere gli atti processuali prima di provvedere alla loro allegazione nel Modulo di deposito, si chiede di avere conferma di tale procedura.

10. Quali criticità -segnalate- permangono.

- I campi di compilazione libera previsti per la descrizione del documento allegato prevedono un massimo di cinquanta caratteri. Rimane la possibilità che sia un limite insufficiente.
- Nel modulo di deposito Atti, qualora si intenda depositare un atto di intervento (*ad adiuvandum* o *ad opponendum*) non è possibile fruire della facoltà (prevista per il campo ricorrente nel Modulo deposito ricorso) di inserire le parti intervenienti, spesso numerose, mediante il modulo Excel.
- Nel Modulo deposito Atto, se si intende depositare un atto di motivi aggiunti, è richiesta la allegazione della procura, che, tuttavia potrebbe essere la medesima già depositata con l'atto introduttivo. Inoltre, il campo relativo all'oggetto dei motivi aggiunti permette di inserire un numero di caratteri di molto inferiore a quello previsto per indicare l'oggetto della domanda del ricorso.
- Nel Modulo deposito ricorso, con riferimento al campo Oggetto della domanda in II grado permane la medesima previsione contenuta nei vecchi moduli, ossia che in caso di deposito di appello in Consiglio di Stato, è necessario indicare l'Oggetto della domanda in I grado (che però non corrisponde necessariamente a quello dell'appello).
- Il Modulo di deposito atti successivi non prevede, come in precedenza, un'apposita voce relativa all'istanza di fissazione udienza che deve presentare il ricorrente (a seguito della ricezione dell'avviso del decorso quinquennale dal deposito del ricorso) e che deve essere sottoscritta sia dal difensore sia dalla parte. Permane pertanto anche la problematica relativa alla allegazione di tale atto, che, se firmato manualmente dalla parte, non può essere allegato come digitale nativo.