

IL PROCESSO AMMINISTRATIVO TELEMATICO

Osservazioni e problematiche anche alla luce del Parere della Sezione Consultiva del Consiglio di Stato

Avv. Daniela Anselmi

1) ATTUAZIONE: TEMPI E MODI

Come noto, il Processo Amministrativo Telematico (di seguito “PAT”) sarebbe dovuto entrare in esercizio a partire dal 1° gennaio 2015. Tale data risultava da quanto disposto, in origine, dall’art. 38 co. 1 bis del d.l. 90/2014 contenente il nuovo testo dell’art. 136 co. 2 bis del c.p.a.. La nuova formulazione del comma prevede, infatti, che gli atti del processo amministrativo debbano (e, non più, possano) essere sottoscritti con firma digitale.

Sono tuttavia intervenute alcune proroghe: dapprima, con l’art. 2 del d.l. 192/2014 (decreto Milleproroghe per il 2015), la data è stata fissata al 1° luglio 2015, poi con il d.l. 83/2015 (art. 20) è stata posticipata al 1° gennaio 2016 e, da ultimo, con il decreto Milleproroghe per il 2016 (d.l. 210/2015, art. 2 co. 1), vi è stato il rinvio al 1° luglio 2016.

Il secondo comma dell’art. 2 del d.l. 210/2015 prevede, inoltre, l’introduzione di un ulteriore comma (1-bis) all’art. 13 dell’Allegato 2 del c.p.a.

In tale nuova disposizione è previsto, in attuazione del criterio di graduale introduzione del PAT (come espressamente imposto dal primo comma del medesimo articolo), un periodo di sperimentazione decorrente dall’entrata in vigore del Regolamento contenente le regole tecniche (in via di approvazione durante la stesura del presente commento) e il 30 giugno 2016. Si è così introdotta una base giuridica al periodo di sperimentazione previsto dal Regolamento. Sulle modalità attuative di tale fase sperimentale nulla si dice, ma si rimanda alle decisioni degli Organi della Giustizia Amministrativa.

Inutile sottolineare che i tempi sono stretti.

La fase sperimentale, potrà, infatti, partire solo dopo l’emanazione del Regolamento (e delle allegare specifiche tecniche, d’ora in poi denominate anche “ST”) nonché dopo la decisione degli Organi della Giustizia Amministrativa¹.

La previsione di una fase sperimentale è ripresa all’art. 21 co. 2 del Regolamento: in tale sede si precisa che durante tale periodo il Segretariato generale della Giustizia amministrativa deve curare la predisposizione dei mezzi e la formazione del personale per l’applicazione del PAT. La norma precisa, altresì, che la sperimentazione può valersi di modalità di simulazione e della redazione di protocolli funzionali alla graduale verifica del Sistema.

Sulle concrete modalità di realizzazione della fase sperimentale, si è appreso che verranno scelte alcune sezioni di TAR e del Consiglio di Stato e che comunque gli avvocati potranno simulare le operazioni di deposito dei ricorsi e degli atti su un canale dedicato, con apposite credenziali, indipendentemente dalla sede giurisdizionale adita.

La sperimentazione per gli avvocati sarà attuata su base volontaria, e pertanto sarà possibile procedere, in parallelo, al deposito telematico di prova per atti già depositati con le modalità tradizionali. Tutto ciò al fine di garantire agli avvocati la massima conoscenza e possibilità di pratica e alle strutture tecniche di verificare il corretto funzionamento del sistema. Tale sperimentazione non avrà peraltro alcuna validità giuridica, ma solo di simulazione, nel senso che i depositi per tutto il periodo della sperimentazione dovranno essere sempre effettuati con modalità cartacea.

Il Regolamento introduce, altresì, talune disposizioni transitorie tese a disciplinare la fase iniziale dell’avvio effettivo del PAT. L’art. 21, co. 1, stabilisce che le disposizioni del decreto si debbano applicare, al momento dell’entrata in vigore del PAT (ossia il 1° luglio 2016), esclusivamente ai giudizi introdotti, in primo e secondo grado, a partire da tale data.

Pertanto, i giudizi che già sono iniziati e introdotti con modalità tradizionali (o con

¹ La nozione “organi della Giustizia amministrativa” risulta generica, potendo ricomprendere i singoli Tar, il Consiglio di Stato nonché il Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa. Sarebbe opportuno provvedere ad individuare in modo preciso a quale organo è attribuita in concreto la funzione di organizzazione e supervisione della fase sperimentale.

quelle telematiche durante la fase sperimentale), continueranno ad essere disciplinati dalla normativa previgente fino all'esaurimento del giudizio stesso. Con riferimento a questa previsione, il Consiglio di Stato, con il parere pronunciato sullo schema del regolamento in commento (parere della Sezione Consultiva per gli atti normativi del 14 gennaio 2016, n. 66/2016, affare 20/2016), ha rilevato l'esistenza di un "disallineamento" tra il regime transitorio previsto in tale sede e le norme primarie recate dall'art. 136 commi 2 e 2 bis c.p.a., nel testo destinato ad entrare in vigore il 1° luglio 2016. Tale disposizioni, si ricorda, prevedono che dal 1° luglio 2016 "i difensori costituiti, le parti nei casi in cui stiano in giudizi personalmente e gli ausiliari del giudice depositano tutti gli atti e i documenti con modalità telematiche" (co. 2) e che "tutti gli atti e i provvedimenti del giudice, dei suoi ausiliari del personale amministrativo e delle parti devono essere sottoscritti con firma digitale" (co. 2 bis): tali previsioni dunque, si riferiscono a tutti gli atti indistintamente, senza differenziare tra quelli relativi a giudizi già instaurati prima del 1° luglio 2016 e quelli sorti successivamente. Pertanto emerge una incongruenza tra quanto previsto dalla legge e quanto previsto dal Regolamento, sebbene il Consiglio di Stato esprima la sua preferenza per il regime disciplinato da quest'ultimo, in quanto favorisce una transizione più agevole. Di conseguenza la stessa sezione del Consiglio di Stato invita a modificare le norme primarie di cui all'art. 136 c. 2 e 2 bis c.p.a. al fine di mantenere in vigore, nell'attuale formulazione, la norma dell'art. 21 dello schema del regolamento.

Sempre in relazione all'art. 21, nel medesimo parere del Consiglio di Stato, si osserva che il testo può creare dei "dubbi interpretativi sia in merito all'entrata in vigore del regolamento (...) sia relativamente alla durata del periodo di sperimentazione ivi previsto, atteso che il primo comma di tale articolo fa riferimento al processo telematico e non alle norme del regolamento e che il secondo comma fa decorrere il periodo di sperimentazione dall'entrata in vigore del regolamento la cui data di entrata in vigore non è puntualmente disciplinata dal comma precedente"².

² Per questa ragione, infatti, la Sezione invita l'Amministrazione a riformulare il testo dei commi 1 e 2 dell'art. 21 nei termini che seguono: "1. Le disposizioni del presente decreto entrano in vigore il 1° luglio 2016, ai sensi

2) LE FONTI

Un'ulteriore osservazione. L'organizzazione e la disciplina del PAT, come si è detto, è demandata, ai sensi dell'art. 13 delle norme di attuazione del c.p.a., ad un atto regolamentare che avrà la veste del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (dunque un atto non legislativo). Come indicato dall'art. 2 dello stesso Regolamento, esso contiene le regole tecnico-operative per la sperimentazione, la graduale applicazione, l'aggiornamento del processo amministrativo telematico, "tenendo conto delle esigenze di flessibilità e di continuo adeguamento delle regole informatiche alle peculiarità del processo amministrativo, della sua organizzazione, e alla tipologia di provvedimenti giurisdizionali"³.

Al Regolamento sono poi allegate (Allegato A) le specifiche tecniche che trovano il loro fondamento nell'art. 19 dello stesso Regolamento. Riguardo a queste ultime, esse sono, dunque, intese come disposizioni di ulteriore dettaglio e specificazione tecnico-pratica, tese a permettere in concreto l'esecuzione del Regolamento.

L'art. 19 Reg. stabilisce, inoltre, che i parametri tecnici – non meglio specificati né in alcun modo definiti – saranno adeguati e aggiornati in base all'evoluzione scientifica e tecnologica dal responsabile del SIGA (che, come si vedrà, coincide con il Segretariato generale della Giustizia amministrativa), previa comunicazione al Consiglio di Presidenza

dell'art. 2, comma 1 del d.l. n. 210 del 2015, e si applicano ai ricorsi depositati davanti ai Tribunali amministrativi regionali, al Consiglio di Stato e al Consiglio di Giustizia Amministrativa della Regione Siciliana a partire dalla predetta data. I ricorsi depositati in data antecedente proseguono secondo la normativa previgente fino all'esaurimento del grado di giudizio. 2. Dalla data di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale del presente decreto e fino alla data della sua entrata in vigore, si procede all'applicazione in via sperimentale delle disposizioni contenute nel presente decreto presso i Tribunali amministrativi regionali, il Consiglio di Stato e il Consiglio di Giustizia Amministrativa della Regione siciliana, secondo modalità dettate dagli Organi della Giustizia Amministrativa nel rispetto di quanto previsto ai commi 3 e 4. In tale fase il Segretariato Generale della Giustizia Amministrativa cura la predisposizione dei mezzi e la formazione del personale per l'applicazione del processo telematico".

³ Il medesimo art. 13 co. 1 norme att. c.p.a. prevede inoltre che tutte le disposizioni introdotte per l'attuazione del PAT debbano tenere conto dei limiti delle risorse umane, strumentali, e finanziarie disponibili a legislazione vigente. Si intenderebbe così innovare a costo zero. Rispetto a tale previsione anche il Consiglio di Stato rileva la propria perplessità, sottolineando che "il raggiungimento di detto obiettivo dipenderà anche dalle risorse che per esso verranno messe a disposizione dall'Amministrazione"; pertanto la Sezione del Consiglio di Stato che ha pronunciato il parere preliminare confidava "con assoluta certezza" che, nel quadro della situazione economica del Paese, il Governo individuerà risorse adeguate per il raggiungimento del succitato fine che la stessa amministrazione si è posta con la predisposizione del regolamento in esame".

della Giustizia amministrativa, sentita l’Agenzia per l’Italia digitale e, limitatamente ai profili inerenti la protezione dei dati personali, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, e le modifiche sono pubblicate sul sito web della giustizia amministrativa. Ora, pur risultando evidente l’esigenza di individuare un meccanismo di modifica ed aggiornamento celere ed elastico, idoneo a conformarsi il più rapidamente possibile ai processi di innovazione tecnologica, desta qualche perplessità la possibilità che si giunga a modifiche (caratterizzate, potenzialmente, anche da effetti pratici rilevanti) a livello meramente sub regolamentare, senza opportune garanzie di controllo procedimentale.

Non si comprende, poi, visto che nell’art. 19 si parla sia di specifiche tecniche, sia di parametri tecnici, se i due termini coincidano oppure no. È evidente che, se coincidono, tutto l’Allegato A potrebbe essere modificato con la procedura prevista dall’art. 19 co. 2. Se invece non coincidono, bisogna allora capire che differenza esiste tra le due nozioni e quale procedura occorre seguire per la modifica delle specifiche tecniche che non contengano parametri tecnici.

Ad ogni modo, il Consiglio di Stato ha osservato che l’allegato contenente le specifiche tecniche contiene alcune disposizioni che incidono in via diretta sul contenuto del regolamento e che pertanto non si sostanziano in norme tecniche in senso stretto (ad es. artt. 3 co. 9, 4 co. 1 e 2, 9 co. 3 e 4). Se permanesse tale collocazione, tali disposizioni potrebbero essere modificate, come detto, con il procedimento semplificato dell’art. 19, in violazione del principio di gerarchia delle fonti. Proprio per tale ragione lo stesso Consiglio di Stato ha ritenuto di invitare l’amministrazione ad estrapolare le disposizioni di carattere sostanziale contenute nell’allegato collocandole all’interno del testo regolamentare.

Infine, è utile dare conto di due ulteriori osservazioni compiute dal Consiglio di Stato:

- l’art. 20 co. 1 bis del d.l. 83/2015 ha espressamente abrogato gli artt. 2 co. 5 e 5 co. 2 delle norme di attuazione del c.p.a. ma non ha inciso invece su altre norme del codice del processo come ad es. gli artt. 1, 2 (nella parte non abrogata), 3 comma 1, 4 e 7 del citato allegato 2 che, in quanto dettate per il tradizionale processo cartaceo potrebbero porsi in contrasto con quanto previsto per il processo amministrativo telematico disciplinato dal

presente schema di regolamento. Anche alcune norme processuali del regolamento (ad es. artt. 8, 9, 13, 14) trovano il loro fondamento in fonti normative di primo grado diverse da quelle che costituiscono il presupposto normativo in senso stretto del regolamento. Entrambe queste circostanze – osserva il Consiglio di Stato – potrebbero creare problemi interpretativi e di coordinamento fra norme con il rischio di esporre il regolamento a disapplicazione o impugnazione. Pertanto, ad avviso del Collegio, potrebbe essere opportuno accompagnare il regolamento con l'introduzione di previsioni di rango primario più puntuali tali da permettere di superare in anticipo le problematiche rilevate e assicurare piena legittimità alle norme regolamentari;

- riguardo all'ambito di applicazione del Regolamento, nulla è stabilito circa l'estensione del processo amministrativo telematico al ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, dovendo pertanto ritenersi che sia escluso. Il Consiglio di Stato osserva che «in relazione alla progressiva giurisdizionalizzazione di tale ricorso – così come affermato dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 73 del 2 aprile 2014, dalla Corte di Cassazione civile con la sentenza della Sezione terza n. 20054 del 2 settembre 2013 e dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato con la sentenza n. 9 del 6 maggio 2013 – la Sezione auspica che, compatibilmente con le esigenze tecniche e di sperimentazione, le norme del processo amministrativo telematico siano applicate anche a tale istituto, al fine di incrementare il grado di efficienza di questo strumento di giustizia».

2) ALCUNE ULTERIORI OSSERVAZIONI PRELIMINARI: IL SIGA E IL RESPONSABILE DEL SIGA.

Vale la pena fare alcuni cenni sommari all'apparato informatico che supporta il PAT e a cui il Regolamento riserva alcune norme.

Il processo amministrativo telematico si inserisce nell'ambito del Sistema informativo della Giustizia Amministrativa (c.d. SIGA). Una prima definizione la troviamo all'art. 1 co. 1 lett. d) ove tale sistema è identificato nell'insieme delle risorse *hardware* e *software*

mediante le quali la Giustizia Amministrativa tratta in via automatizzata attività, dati, servizi, comunicazioni, e procedure relative allo svolgimento dell'attività processuale.

Il SIGA, come indicato nel capo II del Regolamento, è organizzato in conformità a quanto prescritto dal Codice del processo amministrativo, dalle disposizioni di legge che regolano il processo amministrativo telematico, dal Codice dell'amministrazione digitale⁴ e dal Codice dei dati personali⁵.

Con riferimento ai compiti del SIGA, ad esso è attribuita la gestione, in ogni grado del giudizio, della formazione del fascicolo, delle operazioni di individuazione del procedimento giurisdizionale, della tenuta dei registri, del deposito, della conservazione, della visualizzazione e dell'estrazione di copie di atti del fascicolo, della pubblicazione dei provvedimenti giurisdizionali, delle comunicazioni di segreteria, della trasmissione dei fascicoli e di ogni altra attività che sia inerente al processo amministrativo telematico.

Il responsabile del SIGA è individuato nel Segretariato generale della Giustizia amministrativa - Servizio Centrale per l'informatica e le tecnologie di comunicazione (cfr. art. 1 co. 1 lett. r) Reg.) a cui è demandato il compito di emanare le direttive per l'organizzazione e la gestione del sistema informativo⁶.

Allo stesso Responsabile è poi affidato il compito del monitoraggio e della verifica dello stato di attuazione del PAT. L'art. 20 del Regolamento prevede, infatti, che tale soggetto trasmetta, con cadenza semestrale, alla Presidenza del Consiglio dei ministri, una relazione sullo stato di attuazione, prospettando eventuali ragioni di modifica dello stesso Regolamento, anche su intesa con il Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa. Posta l'importanza di tale attività di costante valutazione del sistema, sarebbe opportuno prevedere anche una verifica preventiva, prima della data di avvio ufficiale, in modo da poter valutare concretamente l'effettiva efficienza e capacità del sistema di reggere al flusso dei dati. Il Consiglio di Stato inoltre, nel parere reso sullo schema del regolamento, ha

⁴ Si tratta del d.lgs. 7 marzo 2005 n. 82.

⁵ Si tratta del d.lgs. 30 giugno 2003 n. 196.

⁶ L'organizzazione del SIGA è disciplinata dall'art. 2 delle specifiche tecniche.

osservato che questa disposizione rischia di generare ambiguità ed incertezza con riguardo alla necessità di acquisire il parere preventivo del Consiglio di Presidenza (si dice, infatti, come già rilevato, “*anche su intesa...*”). Infatti, poiché ai sensi dell’art. 13 della legge 186 del 1982 al Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa è attribuito il compito di formulare “proposte per l’adeguamento e l’ammodernamento delle strutture e dei servizi”, il Consiglio di Stato invita l’amministrazione a eliminare la parola “anche” al fine di rispettare il ruolo che il Consiglio di Presidenza riveste in materia.

3) LA FORMAZIONE DEL FASCICOLO ELETTRONICO E L’ACCESSO ALLO STESSO.

L’art. 5 del Regolamento prevede che il fascicolo processuale sia tenuto sotto forma di fascicolo informatico. Tale fascicolo costituisce il fascicolo d’ufficio.

Si attua così una vera e propria dematerializzazione del fascicolo, che, salvi casi particolari (ai sensi dell’art. 9 co. 9) non è più conservato in veste cartacea.

Il fascicolo informatico deve contenere tutto il materiale processuale e deve recare l’indicazione dell’ufficio del ricorso, del numero del ricorso, dell’oggetto, dei dati identificativi delle parti e dei difensori, dell’elenco dei documenti contenuti e di ogni altra informazione prevista dalle ST.

Ad integrazione dell’art. 5 del Regolamento, l’art. 3 delle ST disciplina inoltre le modalità di protocollazione degli atti e dei documenti e le ulteriori informazioni contenute nel fascicolo (cfr. co. 6, 7, 8, 9). Si noti, in particolare, la previsione dell’art. 3 co. 9 lett. b) ove si prevede, tra le informazioni inserite nel fascicolo informatico, l’indicazione dell’oggetto sintetico del ricorso – indicato dell’avvocato all’atto del deposito – e l’oggetto per esteso, consistente nella precisa indicazione dei provvedimenti impugnati e/o dell’oggetto della domanda proposta nonché l’indicazione della materia del ricorso. Il Consiglio di Stato ha in proposito osservato che la indicazione dell’oggetto ad opera dell’avvocato sia problematica, con il rischio che si assista ad una certa eterogeneità dei criteri di classificazione dei ricorsi depositati.

Il Consiglio di Stato ha peraltro ritenuto che il co. 9 nel suo complesso, dovrebbe essere espunto dalle specifiche tecniche e più opportunamente ricollocato all'art. 5 co. 3 del regolamento.

Occorre poi esaminare – ed è ciò l'aspetto più rilevante sul tema – quanto previsto in tema di accesso al fascicolo.

L'accesso al fascicolo (tralasciando quanto previsto per i magistrati e gli ausiliari) è consentito ai difensori muniti di procura, agli avvocati domiciliatari, alle parti personalmente nonché, previa autorizzazione del Giudice, a coloro che intendono intervenire volontariamente nel processo (cfr. art. 17 Regolamento, da leggere in combinato disposto con artt. 17 e 18 delle ST).

Da quanto stabilito nell'articolo emerge che l'accesso è consentito anche prima della costituzione in giudizio (ciò è meglio specificato all'art. 18 delle ST), purché l'avvocato sia munito di procura.

Infatti, l'avvocato munito di procura può richiedere il rilascio delle credenziali di accesso al fascicolo informatico utilizzando un'apposita funzione che potrà essere rinvenuta sul sito istituzionale nel Portale dell'Avvocato. Tali credenziali, tuttavia, poiché strumentali ad una successiva costituzione od intervento nel processo, saranno disattivate decorsi 60 giorni dalla data del rilascio⁷. Rimane non chiaro quale debba essere il contenuto della procura: è necessaria una procura alla difesa in giudizio o è sufficiente una procura alla sola visione del contenuto del fascicolo (sempre che sussista, in ogni caso, un interesse della parte)? Riteniamo sia sufficiente questa seconda ipotesi.

L'art. 17 del Regolamento prevede poi che l'accesso ai fascicoli è consentito anche agli avvocati delegati (o sostituti). In tal caso l'accesso ai fascicoli dei procedimenti patrocinati dal delegante è consentito purché sia comunicata, a cura della parte, copia della delega (o sia dichiarato da parte del sostituto il conferimento di delega verbale) all'ufficio giudiziario che

⁷ I commi 4 e 5 dell'art. 18 ST prevedono che per il rilascio delle credenziali l'avvocato debba fornire, come logico, i propri dati identificativi. Inoltre si specifica che le stesse credenziali sono inviate all'indirizzo PEC del difensore previa verifica della correttezza dei dati identificativi inviati.

provvede agli adempimenti necessari (ossia, presumibilmente, ad abilitare il delegato all'accesso, fornendogli le credenziali). La delega è valida fino alla revoca della stessa. Va rilevato che le ST nulla prevedono sulle modalità di comunicazione della delega e di richiesta delle credenziali da parte dell'avvocato delegato, diversamente da quanto previsto per la procura rilasciata prima della costituzione in giudizio (cfr. art. 18 ST), di talché occorrerebbe integrare al riguardo le ST.

Sempre con riguardo alla delega, va altresì evidenziato che è stato eliminato, nell'ultima versione del Regolamento e delle ST, ogni riferimento normativo e si parla anche della figura del sostituto che sembra diverso dal delegato, di talché non si capisce se si possano delegare anche soggetti diversi dagli avvocati per accedere al fascicolo informatico.

Bisognerebbe, altresì, chiarire se anche la parte, e non solo l'avvocato, possa delegare qualcuno. Dal testo dell'art. 17 sembrerebbe che la delega possa essere conferita solo dal difensore patrocinante (cfr. art. 17 co. 4).

Per gli avvocati ed i procuratori dello Stato è, poi, precisato che essi possono accedere alle informazioni contenute nei fascicoli nei quali è parte un soggetto che può avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura di Stato. Ovviamente ciò non implica che qualsiasi avvocato dello Stato possa accedere a qualsiasi fascicolo in cui sia parte l'Avvocatura ma solo se munito di procura, atteso che l'art. 17, comma 6, richiama in ogni caso il comma 3 (che richiede, appunto, che il difensore sia munito di procura).

Come si accennava all'inizio del paragrafo, è consentita in alcuni limitati casi la conservazione, ai sensi dell'art. 9 co. 9, di un fascicolo cartaceo per gli atti e i documenti depositati in formato cartaceo e dei quali non è effettuata copia informatica. Tale fascicolo deve recare gli elementi identificativi del procedimento nel cui ambito è stato effettuato il deposito. Come opportunamente osserva il Consiglio di Stato nel parere già citato, non viene in alcun modo specificato quali siano le circostanze nelle quali la copia informatica può non essere effettuata: poiché presumibilmente si deve intendere tale circostanza come quella in cui non sia possibile per ragioni tecniche trasformare il documento in qualche tipologia di formato digitale, la stessa Sezione consultiva suggerisce di sostituire il termine "effettuata"

con l'espressione "*tecnicamente effettuabile*". Inoltre, il parere rileva ancora come non sia chiarito il valore giuridico di tale fascicolo cartaceo e suggerisce dunque di aggiungere, dopo l'ultimo periodo del co. 9 un ulteriore periodo: "Tale fascicolo forma parte integrante del fascicolo d'ufficio tenuto informaticamente ed è formato e tenuto con le modalità di cui all'art. 5 delle norme di attuazione del c.p.a."

Un ulteriore aspetto degno di nota è contenuto al quinto comma dell'art. 5 del Regolamento (ripreso all'art. 3, co. 10, delle ST). Si prevede, infatti, che le operazioni di accesso al fascicolo informatico da parte dei soggetti abilitati esterni sono registrate e conservate in modo inalterabile per cinque anni successivi alla data di passaggio in giudicato della sentenza, in un apposito file di *log* che contiene le seguenti informazioni:

- il codice fiscale di chi ha effettuato l'accesso;
- il riferimento al documento informatico prelevato consultato;
- la data e l'ora dell'accesso.

4) MODALITÀ DI REDAZIONE DEGLI ATTI E DEPOSITO DEGLI STESSI

L'art. 9 del Regolamento statuisce che il ricorso introduttivo, le memorie, il ricorso incidentale, i motivi aggiunti e qualsiasi altro atto del processo, anche proveniente dagli ausiliari del giudice, devono essere redatti in formato di documento informatico sottoscritto con firma digitale conformemente ai requisiti di cui all'art. 24 del CAD⁸.

Il deposito degli atti processuali e dei documenti allegati avviene esclusivamente per via telematica.

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo (e dei relativi allegati) si è stabilito (cfr. art. 6 ST) che il deposito si effettua utilizzando il modulo denominato "*Modulo Deposito Ricorso*"

⁸ Cfr. art. 24 d.lgs. 82/2005: "*Firma digitale*: 1. La firma digitale deve riferirsi in maniera univoca ad un solo soggetto ed al documento o all'insieme di documenti cui è apposta o associata. 2. L'apposizione di firma digitale integra e sostituisce l'apposizione di sigilli, punzoni, timbri, contrassegni e marchi di qualsiasi genere ad ogni fine previsto dalla normativa vigente. 3. Per la generazione della firma digitale deve adoperarsi un certificato qualificato che, al momento della sottoscrizione, non risulti scaduto di validità ovvero non risulti revocato o sospeso. 4. Attraverso il certificato qualificato si devono rilevare, secondo le regole tecniche stabilite ai sensi dell'articolo 71, la validità del certificato stesso, nonché gli elementi identificativi del titolare e del certificatore e gli eventuali limiti d'uso".

che sarà scaricabile dal Sito istituzionale e dovrà essere compilato secondo le indicazioni che saranno rese disponibili. Si tratterebbe sostanzialmente di qualcosa di simile alla nota di iscrizione a ruolo che si compila ordinariamente per il deposito degli atti introduttivi nel processo civile.

Per quanto concerne gli atti successivi (e dei relativi allegati) il deposito si effettua utilizzando un altro modulo, denominato “*Modulo Deposito Atto*”, anch’esso disponibile e scaricabile dal sito istituzionale. In tale modulo, al momento del deposito deve essere indicato il numero di ricorso (o, *rectius*, ruolo?) generale attribuito dal SIGA al momento del deposito del ricorso introduttivo.

Entrambi i moduli sopra menzionati sono in formato PDF (interattivo) e vanno sottoscritti con firma digitale PAdES⁹.

Con riferimento alle modalità di deposito, il Regolamento individua due diversi metodi, che esaminiamo di seguito¹⁰.

La prima modalità, ordinaria, è quella che prevede il deposito via PEC (art. 6, co. 7 ST). In tal caso, l’invio è effettuato dalla casella PEC individuale dell’avvocato difensore alla casella PEC della sede giudiziaria adita¹¹.

Una volta che l’avvocato ha inviato la PEC, egli riceverà:

- un messaggio di “**avvenuta accettazione**” della PEC di deposito, con indicazione di data e ora di accettazione, da parte del proprio gestore (art. 7 co. 3 ST);
- un messaggio di “**avvenuta consegna**” della PEC di deposito, da parte del gestore dell’Amministrazione (art. 7 co. 3 ST);

⁹ Si veda art. 1, co. 1 lett. k) delle ST: “*PAdES (PDF Advanced Electronic Signature): formato di firma digitale che consente l’identificazione dell’autore del documento e delle informazioni nello stesso contenute*”.

¹⁰ Con riferimento al formato degli atti e dei documenti processuali da depositare telematicamente, si veda l’art. 12 delle ST.

¹¹ L’art. 9, co. 4 Reg. stabilisce che quando il messaggio di posta elettronica certificata eccede la dimensione massima gestibile dalla casella del mittente, il deposito degli atti o dei documenti può essere seguito mediante l’invio di più messaggi di posta elettronica certificata. In tal caso, il deposito, ove andato a buon fine, si perfeziona con la generazione dell’ultima ricevuta di accettazione.

- entro le ore 24.00 del giorno lavorativo successivo al messaggio di avvenuta consegna, un messaggio di “**registrazione deposito**”, che riporta anche l’indicazione del numero di protocollo assegnato e l’elenco di tutti gli atti e documenti trasmessi (art. 7 co. 4 ST).

Si tratta quindi di tre messaggi successivi (a differenza di quanto accade nel PCT, dove i messaggi ricevuti dopo l’invio della busta telematica sono 4).

Quando il deposito si può considerare tempestivo e correttamente eseguito?

Ai sensi dell’art. 9 co. 3 del Regolamento il deposito effettuato mediante PEC è tempestivo se entro le ore 24 del giorno di scadenza è generata la ricevuta di avvenuta accettazione, purché, tuttavia, il deposito risulti andato a buon fine successivamente (ossia, come vedremo, si riceva la terza comunicazione, di avvenuta registrazione del deposito).

L’art. 7 co. 5 delle ST precisa che, una volta ricevuto il messaggio di “registrazione deposito” (ossia, il terzo), il deposito si considera effettuato nel momento in cui è stata generata la ricevuta di accettazione della PEC (ossia, il primo messaggio).

Pertanto, sembra potersi concludere che il deposito si realizza esclusivamente se giunge al mittente la comunicazione di avvenuta registrazione del deposito (ossia la terza), mentre al fine della individuazione dell’ora di deposito si deve fare riferimento alla ricevuta di avvenuta accettazione.

Nel caso in cui (cfr. art. 9, co. 3, II periodo del Reg.), invece, giunga al mittente un messaggio di mancata consegna (cioè non si perfezioni il secondo passaggio richiesto), l’attività di deposito deve essere rinnovata con il medesimo contenuto e, ai fini della rimessione in termini da parte del Giudice, ove la mancata consegna sia dipesa da cause non imputabili al mittente, deve essere allegato il messaggio di mancata consegna unitamente alla ricevuta di avvenuta accettazione generata tempestivamente.

Tale procedura di rinnovo del deposito, tuttavia, serve poco, in quanto se dopo l’avvenuta accettazione e consegna, dovesse intervenire un messaggio di mancato deposito, l’art. 7, comma 7 delle ST precisa che il deposito non si è perfezionato.

Infatti, il comma appena citato prevede che se il deposito non può essere elaborato a causa del mancato rispetto delle caratteristiche tecniche (di cui non esiste una definizione) il

mittente riceve a mezzo PEC, nello stesso termine in cui dovrebbe ricevere il messaggio di registrazione del deposito, un messaggio di “mancato deposito”, alternativo dunque a quello di “registrazione deposito”.

Le disposizioni non fanno riferimento per quest’ultimo caso (e cioè all’ipotesi in cui pervenga il messaggio di mancato deposito), ad alcuna rimessione nei termini nel caso che il mancato deposito non sia imputabile al mittente. Si rileva a tal riguardo che non solo la mancata consegna, ma anche il mancato deposito potrebbe non essere imputabile al mittente, di talché il rimedio della rimessione dei termini dovrebbe essere previsto per entrambe le fattispecie.

In sintesi bisogna concludere che non si può essere tranquilli, una volta che si è ricevuto il messaggio di avvenuta consegna della PEC, che il deposito sia avvenuto tempestivamente fino dal momento della ricezione del messaggio di accettazione, in quanto bisogna comunque aspettare il messaggio di “registrazione del deposito” o di “mancato deposito”, (che avviene entro le ore 24 del giorno dopo) in quanto solo in questo ultimo caso il Regolamento dice che il deposito non si è perfezionato ed è necessario ricorrere all’altra modalità di deposito, ossia l’*upload* (ai sensi del combinato disposto degli artt. 8 co.1, 6 co. 7 e 7 co. 7 delle ST).

Va inoltre evidenziato che mentre nel processo civile telematico sono indicate le tipologie di errore che possono o meno bloccare o ritenere non valido il deposito¹², con riferimento al PAT, né nel Regolamento nè nelle specifiche tecniche vi è alcuna definizione di quale errore possa dar luogo al messaggio di “mancato deposito”. A questo proposito, tuttavia, le soluzioni applicative che risultano essere state predisposte distinguono tra due tipologie di errore: bloccante o non bloccante. Nel primo caso il sistema invia un messaggio di mancato deposito al mittente, specificando il dettaglio dell’errore riscontrato; nel secondo caso, il deposito si intende eseguito ugualmente restando tuttavia al Giudice la valutazione

¹² Cfr. art. 14 co. 7, provvedimento del Ministero della Giustizia del 16 aprile 2014, contenente le specifiche tecniche per il PCT, in attuazione dell’art. 34 co. 1 del D.M. 44/2011.

in merito (il soggetto che ha realizzato il sistema pone quale caso esemplificativo, l'ipotesi in cui sia indicato un rito non corrispondente a quello desunto nel testo del ricorso).

Orbene, posta l'assenza di previsioni in tal senso nel testo del Regolamento e delle specifiche tecniche, l'ipotesi di una valutazione sulla regolarità del deposito degli atti successiva al deposito stesso, già accertato positivamente dal sistema, si tradurrebbe in una grave incertezza processuale. Nel processo civile telematico il messaggio che viene trasmesso in ordine al deposito degli atti recita "esito positivo" mentre nel PAT sembra esserci qualcosa di meno, visto che tranne il cosiddetto errore bloccante, tutti gli altri presunti errori vengono rimessi alla valutazione del giudice.

Veniamo poi all'esame della seconda via di deposito telematico, da realizzarsi mediante il c.d. *upload* (di cui troviamo una definizione all'art. 1 co. 1 lett. h) del Regolamento¹³ e all'art. 1 co. 1 lett. i) delle ST). Tale modalità è subordinata al fallimento dell'invio mediante PEC, e dunque interviene solo in via sussidiaria.

L'art. 9 co. 5 del Reg. (ma cfr. anche art. 6 co. 8 delle ST) dispone, infatti, che se per ragioni tecniche o per la dimensione del documento (che deve avere dimensione superiore ai 30 MB), il deposito non può avvenire mediante PEC, ad esso può procedersi mediante *upload* (e cioè "caricamento") attraverso il Sito istituzionale. In tal caso, ai fini dell'efficacia del deposito e del rispetto dei termini, il deposito si considera perfezionato all'atto della registrazione dell'invio da parte del SIGA.

Anche l'art. 8 delle ST dispone poi che l'*upload* è consentito solo nei casi di cui all'art. 6 co. 8, ossia per comprovate ragioni tecniche e per dimensioni del documento superiori a 30 MB, e che si effettua mediante il Sito istituzionale seguendo le istruzioni ivi riportate.

L'avvocato in tal caso dovrà indicare le ragioni che hanno impedito il deposito mediante PEC e digitare il codice identificativo del messaggio di mancato deposito (per cui sembra

¹³ La definizione di *upload* contenuta nel primo articolo non era prevista nella prime versione del Regolamento. La lett. h) ora definisce *upload* il sistema di riversamento informatico diretto su server. Si tratta cioè di un sistema mediante il quale l'Avvocato può accedere in modo diretto sul SIGA e caricare direttamente i file degli atti e dei documenti su di esso. Si tratterebbe di un sistema più semplice ed immediato ma, tuttavia, non utilizzabile in via esclusiva non tanto per ragioni giuridiche bensì per ragioni di "tenuta" del sistema, che, almeno in una fase iniziale, non sopporterebbe il carico di accessi e di *upload* previsti.

che sia sempre necessario il tentativo di invio via PEC per avere a disposizione il codice inviato in risposta con il messaggio di mancato deposito; ciò anche quando già si sa che il documento supera i 30 MB?).

Nel caso dell'*upload*, il deposito si intende tempestivamente effettuato se, entro i termini, avviene da parte del SIGA la registrazione dell'invio del ricorso o degli altri atti processuali.

Anche qui tuttavia si pone il medesimo problema che si è visto per il deposito via PEC. Il co. 7 dell'art. 8 ST prevede che la segreteria della sede giudiziaria adita invia all'avvocato che ha provveduto all'*upload*, entro le ore 24.00 del giorno lavorativo successivo alla elaborazione del messaggio di ricezione, un messaggio PEC denominato Registrazione deposito, che riporta l'indicazione del numero progressivo di protocollo assegnato e l'elenco di tutti gli atti e documenti depositati con l'*upload*. Se il deposito non può essere elaborato dal SIGA a causa del mancato rispetto delle caratteristiche tecniche (nuovamente, cosa si intende?), il SIGA segnala il mancato deposito evidenziando le anomalie di carattere tecnico riscontrate. Inutile dire che l'unico modo per essere tranquilli che il deposito sia andato a buon fine e sia tempestivo occorre che lo stesso sia effettuato con almeno 24 ore di anticipo rispetto alla scadenza, in modo tale da avere il tempo di rimediare se dovesse giungere un messaggio di mancato deposito.

Accanto alla problematica relativa al deposito tempestivo e al rischio di *feedback* negativi una volta decaduti dai termini processuali, vi è da considerare anche la tempistica relativa alla visualizzazione sul fascicolo elettronico degli atti depositati da controparte. In altre parole, quanto tempo dovrà passare tra la registrazione del deposito (che avviene, come si è detto) entro le ore 24 del giorno successivo al deposito e la possibilità per l'avvocato della controparte di visualizzare, tramite il sito istituzionale, l'atto depositato?

Ciò è di particolare rilevanza soprattutto nel caso degli atti depositati in prossimità dell'udienza cautelare, ove, come noto, i termini ristretti previsti dal codice (uno o due giorni liberi) richiedono che gli atti depositati siano immediatamente conoscibili al fine di preparare adeguatamente la difesa per la camera di consiglio. Altrimenti si andrebbe

incontro ad una inaccettabile riduzione delle garanzie difensive e una restrizione inaccettabile del diritto alla difesa.

Per quanto concerne il deposito tramite PEC, l'art. 7 co. 8 delle ST stabilisce che l'avvenuta registrazione del deposito può essere verificato attraverso la funzione del Portale dell'Avvocato senza però indicare i tempi. Ciò a differenza di quanto previsto per il deposito tramite *upload* (cfr. art. 8 co. 9 ST) rispetto al quale è specificato che la visualizzazione deve avvenire a decorrere dal giorno successivo alla ricezione della PEC attestante la registrazione del deposito.

Da tenere presente, con riferimento ai tempi del deposito anche un ulteriore problema – che già avevamo sollevato in altre occasioni e ora sottolineato nel parere del Consiglio di Stato – che si pone con riferimento al termine orario previsto dal Regolamento in relazione alle disposizioni del codice del processo amministrativo.

Come noto, l'art. 4 delle norme di attuazione del c.p.a. individua due ipotesi. Il comma 2, prevede che, con riferimento ad atti e documenti che devono essere depositati fino al giorno prima della trattazione in camera di consiglio il deposito deve avvenire entro le ore 12.00 dell'ultimo giorno consentito. La medesima ora dell'ultimo giorno consentito, viene considerata in ogni caso quale limite da rispettare in via generale ai sensi del quarto comma del medesimo art. 4. Ciò comporta, di conseguenza, un evidente difetto di coordinamento con quanto disposto dall'art. 9 del Regolamento che prevede di “sganciare” il deposito dagli orari di apertura delle segreterie dei tribunali, facendo esclusivamente riferimento al termine legale del giorno di scadenza ossia le ore 24.00. Il Consiglio di Stato, osserva allora che, nel caso del termine generale ai sensi dell'art. 4 co. 4 disp. att. c.p.a. sarebbe necessario agire sulle norme di rango primario per evitare di avere norme regolamentari in contrasto con norme legislative; nel caso di depositi di cui all'art. 4 co. 2 disp. att. c.p.a. sarebbe necessario, invece, modificare il Regolamento introducendo, anche in tale sede, il termine delle ore 12.00¹⁴.

¹⁴ Il Consiglio di Stato ritiene necessaria l'introduzione, dopo il comma 3 dell'art. 9 Reg., un comma 3 bis che preveda che “*nei casi in cui il codice prevede il deposito di atti o documenti sino al giorno precedente la*

L'art. 9 del Regolamento prevede ancora (co. 7 e 8) alcuni casi di carattere eccezionale in cui è possibile procedere ad un deposito cartaceo, non utilizzando pertanto la modalità telematica.

Il co. 7 prevede che nel corso del giudizio il giudice possa per specifiche e motivate ragioni tecniche, ordinare o autorizzare il deposito in copia cartacea o su supporto informatico (ad es. penna USB, CD,...) o su altro supporto ancora di atti e documenti.

Al co. 8 si prevede invece che nei casi di oggettiva impossibilità di funzionamento del SIGA, attestata dal Responsabile del SIGA, gli atti possono essere depositati in formato cartaceo.

In entrambi i casi gli atti e i documenti depositati in formato cartaceo sono acquisiti dalla Segreteria dell'Ufficio Giudiziario che provvede, salvo che non ricorrano ragioni tecniche ostative, ad effettuare copia informatica ed inserirla nel fascicolo informatico.

Occorre però considerare che non si specifica, però, quali sono le ragioni tecniche, che cosa si intende per impossibilità di funzionamento del SIGA, dove avviene la pubblicazione della comunicazione da parte del Responsabile e la relativa tempistica, che cosa succede se la comunicazione è effettuata a ridosso della scadenza, e soprattutto quali sono le garanzie e le tutele per i difensori e le parti in ordine ad eventuali decadenze processuali.

Va compiuta, infine, un'ultima annotazione riguardo ai depositi eseguiti dall'Avvocatura di Stato. L'art. 8 co. 9 delle ST prevede, infatti, che il deposito dell'atto introduttivo e degli altri atti processuali da parte dell'Avvocatura avviene con modalità di cooperazione applicativa (di cui l'art. 1 lett. i) ST fornisce una vaga definizione), pur nel rispetto delle disposizioni che riguardano l'invio dei Moduli di deposito e dell'invio via PEC. Vi è da domandarsi se tali disposizioni particolari stabilite per la sola Avvocatura non rischino di alterare (o di permettere in futuro l'alterazione) il principio di parità tra le parti processuali.

trattazione di una domanda in camera di consiglio, il deposito effettuato con modalità telematiche deve avvenire entro le ore 12.00 dell'ultimo giorno consentito".

5) LE COMUNICAZIONI DI SEGRETERIA

Con riferimento alle comunicazioni compiute dalla segreteria nei confronti degli avvocati occorre fare riferimento all'art. 13 del Regolamento. Il primo comma pone un problema. Si prevede, infatti, che le comunicazioni siano effettuate con modalità esclusivamente telematiche agli indirizzi di PEC risultanti da pubblici elenchi¹⁵ nei confronti di ciascun avvocato componente il collegio difensivo, ovvero (e qui emerge l'aspetto più problematico) alternativamente nei confronti dell'avvocato domiciliatario eventualmente nominato. La prima previsione è perfettamente conforme a quanto stabilito dall'art. 136 co. 1 del c.p.a. mentre non altrettanto si può dire per la previsione successiva. Proprio nel rispetto dell'art. 136 del c.p.a. occorre che, anche nel caso in cui sia presente un avvocato meramente domiciliatario, la comunicazione sia effettuata non solo nei confronti di questo ma anche di

¹⁵ Ai sensi dell'art. 16 ter co. 1 del d.l. 179/2012 (esteso alla giustizia amministrativa dall'art. 45 bis del d.l. 90/2014), si intendono per pubblici elenchi quelli previsti:

- dall'art. 4 del d.l. 179/2012, ossia il domicilio digitale del cittadino che confluirà nell'Anagrafe nazionale della Popolazione residente – ANPR. L'elenco raccoglierà gli indirizzi di posta elettronica certificata che ciascun cittadino ha facoltà di fornire alla pubblica amministrazione, andando a definire il suo domicilio digitale;
- dall'art. 16 co. 12 dello stesso d.l. 179/2012 (modificato dall'art. 47 d.l. 90/2014), ossia l'elenco formato dal Ministero della Giustizia con gli indirizzi di posta elettronica certificata comunicati dalle pubbliche amministrazioni (entro il 30 novembre 2014) e consultabile esclusivamente dagli uffici giudiziari, dagli uffici notificazioni, esecuzioni e protesti e *dagli avvocati*. Tale registro non è liberamente consultabile essendo necessaria una identificazione "forte" tramite token crittografico (ad es. smart card, chiavetta USB...) e vi si può accedere mediante l'area riservata del Portale dei servizi Telematici del Ministero della Giustizia (<http://pst.giustizia.it/PST/>);
- dall'art. 16 co. 6 del d.l. 185/2008, ossia la raccolta degli indirizzi di PEC delle imprese costituite in forma societaria contenuta nel Registro delle imprese;
- dell'art. 6-bis del d.lgs. 82/2005, ossia l'Indice nazionale degli indirizzi di posta elettronica certificata (INI-PEC) delle imprese e dei professionisti, istituito presso il Ministero dello Sviluppo economico e realizzato a partire dagli elenchi di indirizzi PEC costituiti presso il registro delle imprese e gli ordini o collegi professionali; l'accesso è consentito alle pubbliche amministrazioni, ai professionisti, alle imprese, ai gestori o esercenti di pubblici servizi e a tutti i cittadini mediante il sito web;

nonché il Registro Generale degli Indirizzi Elettronici gestito dal Ministero della Giustizia (ReGIndE) che contiene i dati identificativi nonché l'indirizzo di posta elettronica certificata (PEC) dei soggetti abilitati esterni, ovvero quelli appartenenti ad un ente pubblico, i professionisti iscritti in albi ed elenchi istituiti con legge nonché gli ausiliari del giudice non appartenenti ad un ordine di categoria o che appartengono ad un ente o ordine che non abbia ancora inviato l'albo al Ministero della Giustizia (cfr. art. 7 del D.M. 21 febbraio 2011, n. 44).

tutto il collegio difensivo al fine di garantire la perfetta conoscenza dell'oggetto della comunicazione a tutti gli operatori coinvolti.

Tuttavia, nelle soluzioni applicative compare, al proposito, una indicazione in parte incongruente con tale previsione: si afferma, infatti, che l'avvocato potrà scegliere se le comunicazioni debbano essere inviate a tutti gli avvocati del collegio di difesa oppure al solo domiciliatario. Occorre notare che tale previsione di libera scelta da parte dell'avvocato non traspare dal testo del Regolamento.

Peraltro, non si comprende l'insistenza sulla riduzione dei soggetti destinatari delle comunicazioni. Lo strumento telematico non comporta, infatti, nessun particolare onere aggiuntivo in termini di costi e di tempi per l'invio di un maggior numero di comunicazioni digitali, ove ciò sia previsto dal sistema.

Le disposizioni contenute nell'art. 13 del Regolamento sono poi integrate da quanto contenuto nell'art. 13 delle ST.

6) LE NOTIFICAZIONI TELEMATICHE

È noto il dibattito e la conseguente giurisprudenza dei TAR e del Consiglio di Stato riguardo alla possibilità, allo stato attuale, di effettuare la notifica telematica. Dapprima, infatti, l'orientamento della giurisprudenza era quello di ritenere nulla la notifica dell'atto introduttivo nel processo amministrativo con modalità telematiche. Successivamente si era poi affermato anche in Consiglio di Stato, l'orientamento che ammetteva la notifica tramite PEC anche in assenza di apposita autorizzazione da parte del Presidente ai sensi dell'art. 52 co. 2 del codice del processo amministrativo¹⁶. Di recente, invece, il Consiglio di Stato, con la sentenza 20 gennaio 2016 n. 189, ha ritenuto inammissibile la notifica via posta elettronica certificata nel processo amministrativo in assenza di un apposito Regolamento

¹⁶ A titolo esemplificativo, per l'orientamento contrario alla legittimità della notifica via PEC si possono vedere: TAR Lazio – Roma, sentenza 13 gennaio 2015, n. 396; TAR Abruzzo – Pescara, sentenza 3 febbraio 2015 n. 49. A favore della tesi della ammissibilità della notifica telematica anche nel processo amministrativo, si veda: TAR Campania – Napoli, sentenza 6 febbraio 2015 n. 923; TAR Lombardia – Brescia, sentenza 10 aprile 2015 n. 514; Consiglio di Stato, sentenza 28 maggio 2015, n. 2682; Consiglio di Stato, sentenza 22 ottobre 2015 n. 4862.

che, come il D.M. 48 del 2013 con riferimento al processo civile telematico, contenga specificamente le regole tecniche per il processo amministrativo.

Vediamo ora quale disciplina prevede il nuovo Regolamento in via di approvazione.

L'art. 14 dispone che le notificazioni possono essere effettuate a mezzo PEC a norma dell'art. 3 bis della legge 21 gennaio 1994, n. 53¹⁷, superando la previsione (contenuta nella prima versione del Regolamento) dell'obbligo di notificazione telematica, a favore della mera possibilità, rimanendo pertanto possibile effettuare la notifica con le modalità tradizionali. Le ricevute di cui all'art. 3 bis co. 3 della legge 53/1994, la relazione di notifica di cui al co. 5 dello stesso articolo e la procura alle liti sono depositate, ai sensi dell'art. 14 co. 4, unitamente al ricorso agli altri atti e documenti processuali, esclusivamente sotto forma di documenti informatici, con le modalità telematiche stabilite dalle ST. Al contrario, qualora la notificazione non sia eseguita con modalità telematiche, la copia informatica degli atti relativi alla notificazione deve essere depositata nel fascicolo informatico e, in tal caso, l'asseverazione che è prevista dall'art. 22 co. 2 del CAD, deve essere operata con l'inserimento della dichiarazione di conformità all'originale nel medesimo o in un altro documento informatico separato.

Il co. 6 dell'art. 14 prevede poi che quando la notifica è eseguita telematicamente, la prova della notifica è fornita con modalità telematiche. Tuttavia si aggiunge che, quando tale prova non sia possibile, per effetto di oggettiva indisponibilità del SIGA, il difensore deve procedere ai sensi dell'art. 9 della legge 53/1994, ossia fisicamente, mediante deposito di copia analogica. Questa previsione, ad avviso del Consiglio di Stato, non si coordina con l'impianto del PAT, perché non tiene conto del fatto che il ricorso può essere incardinato solo con modalità telematiche. Per questa ragione il parere contiene l'invito all'Amministrazione a valutare la possibilità di sostituire il co. 6 dell'art. 14 con il seguente: "1. La prova della notificazione, anche nel caso di notifica effettuata con modalità cartacee, è fornita con modalità telematiche, secondo quanto previsto dalle specifiche tecniche di cui

¹⁷ La medesima previsione è ripetuta all'art. 14 delle ST, sebbene con una formulazione più infelice (vedi il conflitto lessicale tra il "possono" e l'"esclusivamente", frutto di correzioni e interventi successivi sul testo).

all'art. 19. In caso di impossibilità di procedere al deposito della prova della notifica con modalità telematiche per cause non imputabili al mittente, si applica quanto previsto dall'art. 9 co. 3 del presente regolamento”.

Nel caso di notifica telematica, inoltre, il difensore deve procedere al deposito della copia per immagine della procura conferita su supporto cartaceo e ne deve attestare la conformità all'originale mediante la sottoscrizione con firma digitale.

Qualora invece la notificazione sia effettuata con modalità cartacea (cfr. art. 14 co. 5 Reg. e art. 14 co. 6 ST), ossia come si è sempre fatto, il deposito in giudizio deve però essere effettuato con modalità telematica. In tal caso il difensore deve procedere al deposito della copia informatica del documento analogico (qualificandolo come “atto”) e contestualmente procedere al deposito della copia per immagine della versione notificata, dichiarata conforme all'originale analogico (qualificandolo come “documento”)¹⁸.

7) IL CONTRIBUTO UNIFICATO

Né il Regolamento né le allegate specifiche tecniche contengono alcuna disposizione in materia di contributo unificato. Non si specifica pertanto se esso può essere pagato con modalità telematiche né (in un caso o nell'altro) come registrare nel sistema il pagamento effettuato.

¹⁸ Riguardo all'art. 14 co. 6 ST, il Consiglio di Stato, nel parere già più volte citato, ha ritenuto di suggerire, con riferimento alle diverse tipologie di documenti informatici depositabili, alcune puntuali indicazioni per disciplinare più compiutamente le modalità tecniche con cui deve essere fornita la prova della notificazione, anche al fine di evitare incertezze interpretative. Per questa ragione è stato proposto di riformulare tale disposizione in questi termini: “Qualora l'atto di parte sia stato notificato con modalità analogica, il relativo deposito in giudizio deve essere comunque effettuato con modalità telematiche, nel rispetto dei formati di cui al precedente art.12 commi 1 e 5. Quando la notifica abbia riguardato la copia analogica di un atto in originale informatico, la prova della medesima si effettua mediante deposito di copia informatica della relativa documentazione, dichiarata conforme a quanto notificato con le modalità di cui all'art. 8 del Regolamento, nel rispetto dei formati previsti per i documenti dall'art. 12 del presente Allegato. Qualora l'atto notificato con modalità cartacee consista, nei casi consentiti, in un atto nativo analogico, la prova della notifica si effettua mediante il deposito di copia informatica della relativa documentazione analogica, dichiarata conforme a quanto notificato con le modalità di cui all'art. 8 del Regolamento, nel rispetto dei formati previsti per i documenti dall'art. 12 del presente Allegato”.

Ciò si differenzia da quanto previsto per il processo civile telematico con il D.M. 44 del 12 febbraio 2011 (in particolare si veda art. 30) e dalle relative specifiche tecniche¹⁹.

Occorre dunque colmare tale vuoto normativo prevedendo disposizioni specifiche sul punto, rischiando altrimenti, come già abbiamo visto accadere in modo non dissimile per la notificazione via PEC, che si proceda per prassi in modo confuso e differenziato, a seconda che si accetti una applicazione analogica di quanto previsto per il PCT o che si neghi tale possibilità.

8) LA COPIA DI CORTESIA

Una postilla va compiuta con riferimento alla fase di prima attuazione del PAT, ricollegandosi a quanto già osservato nel primo paragrafo circa la fase sperimentale e la disciplina transitoria.

Come noto, nella vigenza del processo civile telematico si è assistito, e si assiste, alla pratica diffusa di richiedere alle parti la c.d. “copia di cortesia”, parallelamente al deposito degli atti in via telematica. Tale prassi, regolata generalmente in via convenzionale tra i Tribunali e i Consigli dell’Ordine degli avvocati del circondario, è stata oggetto di ricognizione da parte della circolare del Ministero della Giustizia del 23 ottobre 2015, nella quale si afferma che: *“la messa a disposizione del giudice di tale copia [di cortesia], ad opera delle parti o degli ausiliari, costituisce soluzione o prassi organizzativa sovente adottata a livello locale e non può essere oggetto di statuizioni imperative, né, in generale, di eterodeterminazione: giova qui sottolineare soltanto che tale prassi, libera da qualsiasi vincolo di forma, non sostituisce né si aggiunge al deposito telematico, costituendo soltanto una modalità pratica di messa a disposizione del giudice di atti processuali trasposti su carta. Pertanto le copie in questione non devono essere formalmente inserite nel fascicolo processuale. Laddove, tuttavia, gli atti e documenti così messi a disposizione del magistrato*

¹⁹ Nel provvedimento del Ministero della Giustizia del 16 aprile 2014, contenente le specifiche tecniche per il PCT, in attuazione dell’art. 34 co. 1 del D.M. 44/2011, l’intero capo V (artt. 26-29) è dedicato ai pagamenti telematici.

vengano materialmente inseriti nel fascicolo cartaceo, il cancelliere non dovrà apporvi il timbro di deposito o altro equivalente, onde non ingenerare confusione”.

Nulla si dice nel Regolamento e nelle ST sulla possibilità di introdurre, anche solo provvisoriamente, tale prassi nell’ambito del PAT. La finalità di prevedere il deposito di una copia informale cartacea potrebbe, almeno in un primo periodo, ovviare a problemi organizzativi e logistici in cui il sistema della Giustizia amministrativa potrebbe incorrere.

D’altra parte, non si può pensare che il PAT possa essere applicato efficacemente con la medesima dotazione tecnica, informatica e strumentale oggi disponibile. Se tale dotazione non dovesse essere implementata adeguatamente entro l’avvio del PAT, la copia di cortesia diventerebbe una soluzione pratica, non solo utile, ma forse necessaria (anzi, viste le problematiche relative alla tempistica dei depositi telematici e della visualizzazione sul fascicolo elettronico, potrebbe verificarsi l’esigenza di provvedere a depositare una copia non solo per i magistrati, ma anche per le controparti).

Posto ciò, la necessità di regolamentazione a livello unitario del fenomeno sarebbe poi una soluzione opportuna per evitare disomogeneità (già presenti ora per ciò che riguarda il deposito degli atti in digitale) tra le diverse sedi dei TAR. Pertanto, potrebbe risultare opportuna una previsione *ad hoc* tra le norme transitorie contenute nel Regolamento²⁰.

²⁰ Si noti anche che il Consiglio di Stato non affronta nel parere la questione della “copia di cortesia” sebbene faccia riferimento ad essa quando rileva che, fra le osservazioni mosse al regolamento dal Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa, dall’Agenzia per l’Italia digitale e dal Garante per la protezione dei dati personali, di cui l’amministrazione proponente non ha tenuto conto, vi è giustappunto quella relativa alla copia di cortesia che era stata sollevata dal Consiglio di Presidenza.