

# Internet ed informatica nel Codice del Processo Amministrativo

Riflessioni e proposte normative

AA.VV.

pubblicato sul sito il 2 marzo 2011



# Introduzione

Ad oggi, sebbene il D.P.R. 13 febbraio 2001 n.123, recante "disciplina sull'uso di strumenti informatici e telematici nel processo civile, nel processo amministrativo e nel processo dinanzi alle sezioni giurisdizionali della Corte dei conti", fosse applicabile anche al processo amministrativo, non sono mai state adottate le regole strutturali ed operative sottostanti, previste dall'art. 18 del suddetto D.P.R. "per il funzionamento e la gestione del sistema informatico della giustizia amministrativa".

D'altro canto, la giustizia amministrativa si è già dotata da qualche anno di uno specifico sistema informativo della giustizia amministrativa, denominato "N.S.I.G.A.", che dovrebbe consentire, nel lungo periodo, una completa gestione, mediante "fascicolo informatico" di cui all'art. 12 del suddetto D.P.R. n. 123, di tutti gli atti del processo, dal deposito del ricorso fino alla pubblicazione del provvedimento finale.

Su questa scia, il nuovo Codice del Processo Amministrativo ha certamente operato un giro di vite, prevedendo una serie di norme, alcune delle quali certamente virtuose, che impongono - o quanto meno prevedono - la digitalizzazione di determinati atti o fasi del processo amministrativo: dalla notifica e comunicazione degli atti di parte, all'organizzazione degli uffici giudiziari, fino alla redazione e pubblicazione delle sentenze.

Innanzitutto, va citato l'art. 52 del Codice, che nel dettare termini e forme speciali di notificazione degli atti processuali, al comma 2 prevede in via generale il potere del presidente di autorizzare la notificazione del ricorso o di provvedimenti da parte del difensore anche "per via telematica".

Per quanto concerne, poi, atti e documenti soggetti al deposito in giudizio, l'art. 136 - rubricato "disposizioni sulle comunicazioni e sui depositi informatici" - al comma 2 impone ai difensori costituiti di fornire "copia in via informatica" di tutti gli atti di parte depositati e, ove possibile, dei documenti prodotti e di ogni altro atto di causa, con attestazione di conformità al contenuto del corrispondente documento in formato cartaceo. La finalità è duplice: in prospettiva, alfabetizzare gli attori del processo alla formazione del fascicolo telematico e, nell'immediato, agevolare l'attività di redazione dei provvedimenti giurisdizionali.

Il nuovo Codice, ancora, all'art. 3 delle norme di attuazione prevede la possibilità di tenere in forma automatizzata tutti i registri processuali previsti dalla legge. Tale previsione, d'altronde, risultava necessaria già alla luce dell'art. 56 del Codice dell'amministrazione digitale, in vigore dal 2005, secondo cui i dati identificativi delle questioni pendenti dinanzi al giudice amministrativo sono resi accessibili a chi vi abbia interesse mediante pubblicazione sul sistema informativo interno e sul sito istituzionale della Giustizia Amministrativa.

A ciò si aggiunga, inoltre, l'art. 136 comma 1 del Codice, secondo cui i difensori sono adesso obbligati ad indicare, nel ricorso o nel primo atto difensivo, non solo il proprio recapito di fax, ma anche "il proprio indirizzo di posta elettronica certificata" dove intendono ricevere le comunicazioni relative al processo. Si tratta di una vera e

propria elezione di domicilio informatico, in quanto una volta espressa tale indicazione si presumono conosciute le comunicazioni pervenute con i predetti mezzi.

Altra novità codicistica di rilievo è senza dubbio l'art. 94, il quale prevede che l'appello con la prova delle eseguite sue notificazioni possa essere depositato "unitamente ad una copia della sentenza impugnata", non richiedendo più la copia autenticata della sentenza impugnata (la cd. copia della sentenza «uso appello») ma una copia semplice di essa. Così, infatti, la relazione illustrativa del Governo chiarisce tale innovazione: "all'impugnante è sufficiente produrre anche una copia non autentica della sentenza impugnata, in considerazione della estrema facilità di reperirne il testo sul sito ufficiale, il che fa presumere con ragionevole certezza che il test prodotto sia conforme a quello reale".

Ma, a parere di chi scrive, tali indubbe innovazioni informatiche non sono sufficienti.

Nell'era della comunicazione elettronica, l'informatizzazione di una procedura complessa e gravosa come quella che caratterizza la Giustizia Amministrativa, deve senz'altro costituire un punto fermo per il Legislatore, al fine di abbattere i costi, facilitare il dialogo tra gli attori della scena processuale, e soprattutto accorciare i tempi della giustizia. Ciò, peraltro, dovrebbe svilupparsi con modalità tali da mettere punto alle innumerevoli sperimentazioni fin'ora attuate, attribuendo dunque ai flussi documentali digitali un valore sostitutivo, ad ogni effetto legale, della documentazione cartacea e delle trasmissioni "a mani", e restituendo così all'informatizzazione il suo vero ruolo di strumento evolutivo, e non di inutile orpello aggiuntivo alle procedure tradizionali.

Per queste ragioni, riportiamo qui di seguito alcune riflessioni di professionisti esperti della materia, nonché alcune proposte di revisione delle norme del C.P.A. che regolano l'incidenza dell'informatica nel processo amministrativo moderno. Le proposte sono state da noi raccolte a margine del convegno "DAE 2010 - Internet ed informatica nel nuovo Codice del Processo Amministrativo", tenutosi presso il Consiglio di Stato lo scorso 16 dicembre 2010, a seguito della proposta in tal senso del Segretario Generale della Giustizia Amministrativa Cons. Mario Torsello, il quale, profondo conoscitore della materia, si è ancora una volta dimostrato attento e sensibile al confronto tra magistrati, avvocatura dello Stato e libero foro.

Ci auguriamo, pertanto, che tali indicazioni possano costituire utili spunti alla Commissione presso il C.d.S. che in queste settimane sta lavorando al primo decreto correttivo al D.Lgs. n. 104/2010.

*Francesco Brugaletta, Carmelo Giurdanella, Elio Guarnaccia*

# Riflessioni e proposte di modifica

## **Il nuovo Codice del Processo Amministrativo: un'occasione (perduta?) per il reale avvio del processo telematico.**

*di Marco Mancarella*

Ad oggi la normativa in tema di processo amministrativo telematico è scarna, quindi in ritardo rispetto, ad esempio, a quella in tema di processo civile telematico, ma con ampie possibilità di sviluppo considerate le potenzialità insite nel Nuovo Sistema Informativo della Giustizia Amministrativa - NSIGA (già testato e pressoché pronto a divenire operativo nella sua interezza) ed il contenuto del Codice del Processo Amministrativo – C.P.A..

Tenuto conto del detto ritardo normativo e valutate le potenzialità tecniche NSIGA, l'emanazione di un Codice processuale amministrativo e del suo, speriamo prossimo, DPCM attuativo dei profili telematici (ex art. 13 dell'Allegato n. 2 – Norme di Attuazione), può rappresentare un'ottima occasione per disciplinare al meglio la fase di "gestione digitale" del fascicolo informatico, ponendosi dunque al pari della normativa processuale civile, nonché per introdurre una vera e propria digitalizzazione se non di tutto il processo amministrativo, cosa oggi forse ancora impensabile, ma di talune fasi dello stesso.

Volendo andare nello specifico, lo sforzo del legislatore e degli organi ministeriali preposti ex art. 13 dell'Allegato n. 2 – Norme di Attuazione deve procedere, a nostro modo di vedere, in due direzioni:

1. INTRODUZIONE NEL NUOVO PROCESSO AMMINISTRATIVO, TRAMITE LO STRUMENTO REGOLAMENTARE, DI TALUNE NORME IN TEMA DI GESTIONE DIGITALE DEL FASCICOLO INFORMATICO (accesso e gestione fascicolo informatico, deposito atti, comunicazioni cancelleria, pagamenti contributo unificato, diritti di copia, ecc.).

Detto in altre parole, significa introdurre attraverso il DPCM attuativo al codice, di cui al citato art. 13 dell'Allegato n. 2 – Norme di Attuazione, delle regole generali per l'uso di strumenti informatici e telematici.

L'introduzione di "norme tecniche digitali" all'interno del Processo Amministrativo dovrebbe sempre esser fatta, però, tenendo conto del già esistente impianto normativo in tema di processo civile digitale (in particolare DM 17 luglio 2008 "Regole tecnico-operative per l'uso di strumenti informatici e telematici nel processo civile"). Tenere in considerazione tale ultima normativa significherebbe non duplicare i processi: il pericolo, infatti, è quello di avere nel tempo 4 processi digitali con regole distinte (civile, amministrativo, penale, tributario). Dunque, vi è la necessità di riprendere nel Processo Amministrativo l'impostazione di quante più norme possibili del DM 17 luglio 2008: in tal modo si faciliterebbe anche l'attività forense, poiché gli avvocati non sarebbero obbligati a seguire procedure digitali distinte nei vari processi civili e amministrativi.

La stessa Relazione al C.P.A., nella parte in cui analizza il contenuto dell'Allegato n. 2 al Codice, richiama espressamente il DM 17 luglio 2008, ritenendolo quindi come punto di riferimento normativo.

Nello specifico, dal DM 17 luglio 2008 il decreto attuativo del processo amministrativo telematico dovrebbe trarre spunto per:

l'utilizzo delle medesime definizioni tecnico-giuridiche (art. 2 DM 17 luglio 2008): gli operatori del diritto potranno solo trarre vantaggio da una uniformità lessicale del processo di digitalizzazione della giustizia (civile e amministrativa);

disciplinare un punto di accesso al processo amministrativo telematico che abbia il requisito della "interoperabilità" con il Sistema Informatico Civile – SICI (da cui dipende il processo civile telematico): l'interoperabilità consentirebbe il rilascio agli avvocati amministrativisti e agli avvocati civilisti di una sola password e login per l'accesso ai due sistemi (processo civile telematico e processo amministrativo telematico); stessa password dovrebbe essere attribuita in futuro nel caso di messa a regime del processo penale telematico, ad oggi ancora lontano dal divenire, e del processo tributario telematico, oggi in fase di sperimentazione nel Lazio in virtù del Protocollo d'intesa 23 dicembre 2009, sottoscritto tra Dipartimento delle Finanze, Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria, Agenzia delle Entrate e Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili; si sottolinea come il requisito della "interoperabilità" sia espressamente richiamato dalla stessa Relazione al C.P.A., nella parte in cui analizza il contenuto dell'Allegato n. 2 al Codice, di cui si spera il futuro D.P.C.M. attuativo non si dimentichi;

dare vita con decreto di attuazione al C.P.A. ad una normativa simile a quella contenuta negli artt. 37-60 del DM, con le modifiche necessarie in funzione delle caratteristiche peculiari del processo innanzi al Giudice Amministrativo, attinenti a: trasmissione di documenti informatici tra SICI ed entità esterne; pagamenti; archiviazione e conservazione delle informazioni; standard e modelli di riferimento.

## 2. INTRODUZIONE NEL NUOVO PROCESSO AMMINISTRATIVO, CON MODIFICA LEGISLATIVA DEL C.P.A., DI UNA COMPLETA DIGITALIZZAZIONE DI TALUNE PROCEDURE.

Ad oggi sussiste la possibilità tecnica di digitalizzare singole porzioni del processo amministrativo; a tale possibilità tecnica, però, deve seguire una precisa scelta politico-normativa, ovvero una valutazione di opportunità di traduzione a livello informatico di talune fasi processuali e non di altre. Il criterio base da seguire dovrebbe essere quello della maggiore o minore facilità di digitalizzazione di un'attività processuale.

Tale scelta dovrebbe comportare necessariamente una rivisitazione da parte del legislatore di talune norme del C.P.A.. Infatti, demandare la digitalizzazione di procedure processuali amministrative ad un semplice D.P.C.M. ex art. 13 dell'Allegato n. 2 – Norme di Attuazione non sarebbe possibile, in quanto la proposta in oggetto involge necessariamente il mutamento di istituti processuali e non risulta attuabile mediante semplice emanazione di norme regolamentari tecnico-operative.

Tenuto conto di quanto appena detto, occorre seriamente vagliare la possibilità tecnica e giuridica di procedere ad una digitalizzazione delle seguenti attività:

### 1. Misure cautelari monocratiche (art. 56 C.P.A.)

La procedura di notifica del ricorso e di un provvedimento cautelare ante causam attraverso strumenti informatici, oggi, peraltro, trova sostegno normativo nell'art. 52 C.P.A.. Ma occorre fare un passo ulteriore. Occorrerebbe, infatti, procedere ad una totale digitalizzazione della procedura, considerata la sua sostanziale semplicità.

## 2. Procedimento monitorio (art. 118 C.P.A.)

Introdurre una procedura monitoria telematica innanzi alla giurisdizione amministrativa significherebbe porsi al pari della giustizia civile, ove varie sperimentazioni in tal senso sono state già avviate con successo negli ultimi anni (Tribunale Milano e Catania ad es.).

## 3. Perenzione (art. 82 C.P.A.).

L'invio dell'avviso da parte della cancelleria, con il quale si invitano le parti a dare impulso alla procedura entro 180 gg., e l'eventuale successivo decreto di perenzione e sua comunicazione, possono essere gestiti facilmente per via telematica.

## 3. Correzione errori materiali e omissioni (art. 86 C.P.A.).

La normativa prevede un doppio canale nell'ambito della procedura di correzione degli errori materiali ed omissioni presenti in sentenza. Infatti, se l'istanza di correzione è presentata congiuntamente dalle parti, allora il collegio, investito della domanda, provvede con decreto in camera di consiglio. Se, al contrario, vi è dissenso tra le parti, il collegio pronuncia con ordinanza in camera di consiglio. L'innovazione digitale potrebbe interessare di certo il primo canale procedurale (assenso delle parti e decreto), in quanto più semplice nella sua evoluzione pratica. Ciò non toglie che, con adeguati accorgimenti tecnici, anche il secondo canale procedurale (dissenso tra le parti e ordinanza) non possa comunque essere gestito interamente online.

Un discorso a parte meritano, nel processo amministrativo, il ricorso in materia di accesso e la prova testimoniale.

### a) Ricorso in materia di accesso (art. 116 C.P.A.)

Il rito in materia di accesso potrebbe divenire, nell'ambito del nuovo Codice processuale, il primo rito "complesso" gestito telematicamente. Di certo il rito in materia di accesso, infatti, non detiene i caratteri di semplicità di cui alle procedure su indicate ai punti 1, 2, 3, 4. Ciononostante, nella pratica, le discussioni in camera di consiglio in tema di accesso si rivelano nella maggioranza dei casi particolarmente semplici, se non a volte del tutto inutili. Da ciò deriva la possibile digitalizzazione del rito in oggetto. Essa dovrebbe essere interpretata come una sorta di sperimentazione di digitalizzazione di procedure complesse, sperimentazione che potenzialmente potrebbe condurre in futuro ad una totale digitalizzazione, ad esempio, del rito cautelare ordinario o del rito in materia di silenzio. In una sorta di steps progressivi che, a medio-lungo termine, dovrebbero portare a riti processuali gestibili online in tutti i loro aspetti. Trattandosi di una prima procedura complessa digitale, si potrebbe predisporre un doppio canale, opzionabile dalle parti: una procedura ordinaria in camera di consiglio nel caso in cui le parti intendano essere udite; una procedura telematica scelta dalle parti nel caso in cui non intendano essere udite in camera di consiglio.

### b) Prova testimoniale (art. 63 C.P.A.)

Questo mezzo istruttorio sino ad ora ha detenuto un ruolo del tutto residuale rispetto alla pura prova documentale, ma l'uso degli strumenti informatici potrebbe potenziarne l'impiego e l'efficacia. Nello specifico, l'art. 63 C.P.A., comma 3, dispone che "su istanza di parte il giudice può ammettere la prova testimoniale, che è

sempre assunta in forma scritta ai sensi del codice di procedura civile" (art. 257 bis c.p.c.). Dunque, in tale innovativa ottica istruttoria, potrebbe essere valutata la possibilità d'introduzione della prova testimoniale scritta da depositarsi anche per via telematica (un modello di deposizione scaricabile online e inviabile con Posta Elettronica Certificata - PEC). La prova testimoniale scritta telematica sarebbe sì innovativa ma del tutto giustificabile in virtù dei principi di "snellezza, concentrazione ed effettività della tutela" di cui alla Legge delega n. 69/2009.

Concludendo, è lecito sostenere che il C.P.A. costituisca oggi un'importante occasione di svolta, in senso tecnologico, del processo amministrativo. Spetta ora, da un lato, agli organi ministeriali porre in essere la normativa regolamentare attuativa del processo telematico ex art. 13 dell'Allegato n. 2 – Norme di Attuazione e, per altro verso, spetta al legislatore intervenire su taluni istituti del C.P.A., modificandoli e rendendoli adatti ad una loro completa digitalizzazione, come da ipotesi su esposte.

Se non si procederà su tale duplice strada, allora l'occasione di mettersi al passo con altri paesi europei, ben più avanzati rispetto all'Italia in tema di eJustice amministrativa, non potrà che dirsi perduta.

## **Il codice del processo amministrativo: l'importanza del non-detto sui profili tecnologici**

*di Daniele Marongiu*

### 1. Le ragioni di un "silenzio apparente".

Il codice del processo amministrativo non contiene al suo interno quasi nessuna norma specifica sull'applicazione degli strumenti tecnologici. Vi sono singoli articoli, come il 129 e il 136, che ne trattano più o meno incidentalmente, ma si tratta di passaggi che hanno una rilevanza limitata nell'articolato complessivo; non vi sono disposizioni, e tanto meno sezioni o capi del codice, che abbiano il processo telematico come oggetto specifico.

Questo non-detto del codice, tuttavia, non è indice di un disinteresse dell'estensore per i profili dell'innovazione nella giustizia amministrativa; al contrario, esso ci dice molto di più di quanto potrebbero fare numerose disposizioni espresse. Tale "silenzio" apparente, infatti, è indice di una precisa scelta di impostazione che non mira a tralasciare i profili dell'innovazione. Questa opzione di tecnica normativa trova la sua chiave di lettura nell'allegato 2 al codice, contenente le norme di attuazione, che, all'articolo 12, rimanda all'emanazione di un DPCM che delinea le norme tecniche per "la sperimentazione, la graduale applicazione, l'aggiornamento del processo amministrativo telematico".

Il decreto in questione non è ancora stato emanato; in ogni caso, ciò che qui rileva, è che nell'impianto del codice del processo amministrativo si ripropone (e si conferma) uno schema del tutto analogo a quello che già esiste nell'ambito del processo civile, in forza del quale si è scelto di non integrare nel codice di procedura le norme specifiche sull'uso del mezzo tecnologico, e neanche di affiancargli atti di rango legislativo "a latere", bensì si è rimessa questa parte della disciplina ad un sotto-sistema di norme di tipo regolamentare. Le principali sono, come è noto, il D.P.R. 13 febbraio 2001 n. 123 ("Regolamento recante disciplina sull'uso di strumenti informatici e telematici nel processo civile, nel processo amministrativo e

nel processo dinanzi alle sezioni giurisdizionali della corte dei conti”) e, più di recente, il D.M. 17 Luglio 2008 contenente le “Regole tecnico-operative per l'uso di strumenti informatici e telematici nel processo civile”. Il primo dei due, peraltro, già estendeva espressamente il proprio raggio d'azione al processo amministrativo.

Questi elementi sono sufficienti per avanzare alcune brevi considerazioni sulla profonda differenza che sussiste, nel nostro ordinamento, fra la normativa in materia di informatizzazione dell'attività amministrativa, e quella relativa all'attività giurisdizionale telematica.

## 2. La normativa sull'amministrazione digitale sostanziale: uno schema “orizzontale”

Analizzando dapprima l'impianto delle norme sull'amministrazione digitale (cioè sull'attività amministrativa di diritto sostanziale) si può osservare come si sia seguito uno schema “orizzontale”: si è creato cioè un atto normativo di livello primario (il decreto legislativo n. 82 del 2005, recante il codice dell'amministrazione digitale) che contiene le norme sull'uso delle tecnologie negli uffici pubblici, il quale va ad affiancare la normativa generale sul procedimento e le discipline dei diversi settori dell'attività amministrativa. Questo, come è noto, è avvenuto nel contesto più ampio della così detta “codificazione di settore” che ha caratterizzato in particolare la prima metà di questo decennio, e che ha trovato la propria norma legittimante – principalmente – nella legge n. 229 del 2003.

Peraltro, si può osservare che il codice dell'amministrazione digitale non è totalmente esaustivo della materia su cui è rubricato, però è altrettanto vero che, il più delle volte, anche per le sue norme-satellite si è prescelto lo strumento della legge ordinaria: si pensi alla legge n. 4 del 2004 in materia di accessibilità ai siti istituzionali.

La peculiarità di questo fenomeno, dunque, risiede proprio nella circostanza che, sul versante dell'amministrazione digitale, si è considerata l'informatica come un “settore” dell'agire amministrativo, come una materia, assurta (almeno sul piano normativo) a oggetto dell'attività pubblica, e questo, se da un lato certamente rafforza la portata della normativa (sia in termini di cogenza che di “visibilità”), per altro verso, tuttavia, tende a spostare in secondo piano l'idea dell'informatica come mezzo che permea gradualmente l'intera attività delle pubbliche amministrazioni.

In altre parole, rischia di passare il messaggio, non del tutto corretto, che si stiano generando nuovi e ulteriori istituti giuridici “telematici” che si aggiungono e si sommano a quelli già esistenti dell'amministrazione tradizionale, quasi a creare nuovi oneri, e non invece che si stia offrendo un mezzo complessivo e generale di semplificazione dell'esistente. Questo è, forse non il principale, ma certamente uno degli elementi che concorrono al gap che vi è in Italia fra la completezza del sistema normativo e i ritardi nel suo accoglimento in sede amministrativa. Peraltro, questa è la prima perplessità che è stata sollevata da molti osservatori fin da subito, quando è stato emanato il decreto n. 82 del 2005.

La regolazione dell'informatica pubblica attraverso un codice di settore, peraltro, ha come “effetto indotto” di ordine pratico l'irrigidimento dell'impianto normativo, che chiaramente può apparire problematico proprio nel contesto tecnologico, soggetto a progressi rapidi e poco prevedibili, e che necessiterebbe quindi di una base normativa sufficientemente fluida.

## 3. Le norme sul processo telematico: uno schema “verticale”

Veniamo ora al raffronto di questo quadro con quello delle norme sulla giustizia

telematica. Quest'ultimo è rappresentato da un impianto profondamente diverso, che potremmo definire "verticale". In sintesi: tutte (o quasi) le norme inerenti l'uso degli strumenti tecnologici nel processo sono state dettate senza incidere sul corpus principale dei codici, attraverso disposizioni regolamentari.

Come si diceva all'inizio, questo è avvenuto già nel 2001 con il D.P.R. n. 123 che aveva come oggetto sia il processo civile che quello amministrativo, oltre che quello contabile. Oggi, nel nuovo codice del processo amministrativo, il rimando contenuto nell'articolo 13 dell'allegato 2 lascia intendere che vi sarà uno scorporo, almeno parziale, delle norme sul processo amministrativo, mantenendo però inalterato lo schema "verticale" del ricorso allo strumento regolamentare per i profili tecnologici.

Per queste ragioni il silenzio dei codici (sia del classico codice di procedura civile, sia del nuovo codice del processo amministrativo) sull'uso delle tecnologie, è in realtà eloquente, e ci dice molto. Non si tratta di conferire "minore dignità" (se così si può dire) ai profili tecnologici, ma, paradossalmente, di dargli maggiore risalto.

Infatti, la filosofia di fondo prescelta per la giustizia amministrativa, è che l'informatica non sia un settore di normazione, ma uno strumento in grado di permeare l'intera normazione.

Nello stesso tempo, dal punto di vista pratico-operativo, la scelta dello strumento regolamentare consente una maggiore flessibilità del sistema, e la sua adattabilità, attraverso un percorso graduale, sia alla pratica concreta che all'evoluzione tecnologica. Il non-detto del codice del processo amministrativo circa i profili relativi alla tecnologia è un'apertura dell'intero sistema all'uso della stessa.

#### 4. Conclusioni: un modello che può diventare generale

I dati ora analizzati appaiono oggi particolarmente importanti, perché l'impostazione scelta per il sistema della giustizia amministrativa ci offre il modello a cui può ispirarsi la normativa sul procedimento amministrativo telematico, ossia sull'unico importante frangente dell'amministrazione digitale sostanziale che ancora oggi manca di una disciplina compiuta (il codice dell'amministrazione digitale dedica ad esso due soli articoli, il 4 e il 41). Tale disciplina dovrebbe prendere forma non come "affiancamento" di un modello di procedimento telematico a quello tradizionale, ma come insieme di norme regolamentari che permettano di attuare gli istituti della legge 241, e le norme dei procedimenti di settore, attraverso l'uso delle tecnologie.

Queste norme regolamentari, chiaramente, dovranno tenere conto di disposizioni sovranazionali, che permettano, soprattutto nell'alveo dell'Unione Europea, l'interoperabilità e la cooperazione applicativa fra i sistemi dei diversi stati membri; ma non si dovrà invece incidere in modo determinante sul livello legislativo primario, se non con modifiche assolutamente necessitate, o con pochissimi e sufficienti richiami (come avviene nel codice del processo amministrativo).

In questo modo, ci si avvicinerebbe a quella che è destinata a diventare l'amministrazione digitale in futuro: non una "branca" del diritto amministrativo, ma il suo stesso modo di essere complessivo.

## **La debolezza del processo amministrativo telematico.**

*di Giorgio Rognetta*

Il nuovo codice del processo amministrativo, emanato con il D.Lgs. n. 104/2010, mostra poco coraggio in tema di processo telematico; si ha l'impressione, già ad una

prima lettura, di trovarsi di fronte alla volontà di creare un rito telematico occasionale, non un processo telematico strutturato. L'emblema di tale debolezza strutturale è l'art. 136 (all. I), ove si prevede, al primo comma, la possibilità per il difensore di indicare nel ricorso o nel primo atto difensivo l'indirizzo PEC (per inciso accostato impropriamente al recapito fax) dove ricevere le comunicazioni relative al processo; nel secondo comma dello stesso articolo si definisce, con una certa generosità, come "deposito informatico" la possibilità per il difensore di fornire, spontaneamente o su richiesta della segreteria, copia informatica degli atti cartacei di parte. E' forse questo il processo amministrativo telematico? Si tratta invece di fragili stratagemmi, legati a contingenze di singoli processi, sganciati da una infrastruttura informatica processuale sulla quale innestare il vero processo telematico che, quando strutturato, prescinde da attività del difensore relative a comunicazioni dei suoi recapiti informatici nel singolo processo. Il vero processo telematico si basa su procedure informatiche di certificazione sicura del ruolo del difensore, comprensive anche del suo indirizzo elettronico, filtrato da un albo informatico tenuto secondo precise e rigorose regole tecniche.

Certo non è vero processo telematico quel "deposito informatico" che consiste in una mera produzione di copie informatiche di originali cartacei depositati. Il processo telematico è ben altro: è firma digitale degli atti in originale informatico, validazione temporale, procura informatica alle liti, notifiche telematiche, pagamenti telematici, albo informatico dei difensori, deposito telematico degli atti in originale informatico. L'occasionalità caratterizza anche l'art. 52, ove si prevede la possibilità che il presidente autorizzi notificazioni per via telematica: ma queste non sono notifiche telematiche strutturate.

Non ci sembra che tale mancanza di coraggio del nuovo codice possa essere messa in dubbio, neanche considerando il rinvio operato dall'art. 13 (all. II) a successive regole tecnico-operative "per la sperimentazione, la graduale applicazione, l'aggiornamento del processo amministrativo telematico".

Ma a quale processo amministrativo telematico si intende far riferimento? Se il riferimento è alle norme del nuovo codice, non occorrerebbero nuove regole tecniche, tanta è la loro debolezza informatica. Dovremmo resuscitare, allora, il vetusto DPR 123/2001, il cui art. 18 ci potrebbe regalare un'ancora di salvezza per restituire la dignità di processo telematico al nuovo codice del processo amministrativo, partorito nel 2010 ma incredibilmente più vecchio, per quanto concerne la disciplina del processo telematico, di un regolamento di quasi dieci anni prima.

Com'è possibile che un codice emanato in un'epoca così matura delle tecnologie informatiche, un codice che aspiri alla modernità del rito, non abbia tracciato un cammino più coraggioso per recepire le più avanzate istanze del processo telematico? Com'è possibile che non abbia ispirato la filosofia, fornito adeguati stimoli e indicato i confini in cui le successive regole tecniche del processo amministrativo dovranno muoversi?

## **Il processo di informatizzazione del processo amministrativo**

di Fabrizio Sigillò

Il procedimento di informatizzazione del processo amministrativo, caratterizzato dal privilegio alla effettiva e quanto più completa attivazione dei servizi e delle funzioni offerti all'utenza, trova nell'art. 136 del codice apprezzabile (quanto prevedibile) sviluppo dell'esperienza maturata dalla giustizia amministrativa.

Del primo si ha ricordo all'epoca della pubblicazione dei ruoli d'udienza ed all'introduzione di un semplicistico procedimento di accesso incondizionato alle procedure pendenti. Esse che bypassarono quelle problematiche tecnico giuridiche di sicurezza e riservatezza che ancora oggi precludono l'avanzamento di altri sistemi informatizzati della gestione del processo (quello civile in primo luogo), trascurando, in particolare, i vincoli discendenti dalla normativa sulla protezione dei dati personali ed imponendo la prevalenza del carattere pubblicistico di quei dati.

Analogamente, con l'odierno art. 136, sembra volersi saltare a piè pari sui profili di sicurezza nella circolazione delle comunicazioni processuali e di certificazioni di conformità di atti e documenti prodotti in giudizio, entrambi affidati al mezzo ed allo strumento informatico e mirando ad usufruire semplicemente della velocità e della comodità di quei sistemi.

Inevitabile l'insorgere delle problematiche interessanti tanto il profilo tecnico-specialistico dello studioso degli aspetti informatici del diritto, quanto quello (molto più terreno) del quotidiano e poco smalzato utente delle Corti amministrative, di seguito schematicamente esposte nell'intento di suggerire spunti (anche critici) di discussione.

#### 1. INDICAZIONE DEL RECAPITO FAX DEL DIFENSORE COSTITUITO.

Sono stato (all'epoca dell'introduzione della disposizione in ambito processual-civilistico) e continuo ad essere fermo oppositore del ricorso al fax anche in un contesto in parte de-formalizzato come il processo amministrativo, che affida a plichi postali (più che ad ufficiali giudiziari) le comunicazioni processuali.

Pur riscontrandosi opposti e molto più autorevoli orientamenti (DE MARCHI - *// Nuovo rito civile*), continuo a sostenere l'inaffidabilità di un prodotto aventi – come noto - intrinseche caratteristiche tecniche inidonee ad attestare data ed ora (entrambi peraltro facilmente modificabili dall'utente) di trasmissione e, ancor più, di ricezione della comunicazione.

E' quindi solo in ottica propositiva (e dato che ormai la norma c'è !) che potrebbe rivelarsi opportuna la previsione di un completamento della procedura di trasmissione del fax al difensore costituito con la tempestiva attestazione (entro termine ragionevole) di avvenuta ricezione.

#### 2. INDICAZIONE DELL'INDIRIZZO DI POSTA ELETTRONICA CERTIFICATA.

La disposizione (che mi risulta pervenuta alla stregua della disamina del testo espletata dal Consiglio di Stato) rende finalmente utili ed operative le migliaia di P.E.C. attivate nel corso del 2008 dagli avvocati (chi scrive è consigliere presso l'Ordine degli Avvocati di Catanzaro e non più tardi di qualche giorno fa ha acquisito, dal fornitore convenzionato, l'elenco degli account forniti alla data del 13 gennaio 2010 e risultanti, in larga parte, non ancora attivati). Si tratta di una procedura tecnicamente ben più affidabile del fax (e sicuramente più rapida delle poste

ordinarie) e che sol per questo può recepirsi positivamente, pur in presenza di quelle considerazioni critiche sull'effettiva portata della norma di base (D.L. 185/08/L 2/09) che pare ridurre ad onere l'invito all'adozione della PEC, che non un obbligo eventualmente sanzionato.

Motivi di opportunità suggerivano e suggeriscono però l'osservanza dell'invito in considerazione del fatto che le disposizioni del D.L. 185, benché non universalmente applicabili alle notificazioni degli atti giudiziari (attesa la prevalenza del diverso sistema di posta, specifico del PCT), pare invece ben compatibile con le comunicazioni che abbiamo detto essere tipiche del processo amministrativo ed il cui inoltro veniva affidato dal richiamato decreto proprio alla PEC.

Sarebbe altresì utile comprendere se l'obbligo di comunicazione dell'elenco di PEC da parte dei Consigli (unico obbligo apparentemente evincibile dalla lettura del D.L. 185) debba intendersi quale domicilio professionale (in sede giudiziale) utilizzabile a prescindere dall'indicazione dell'indirizzo di P.E.C. nel contesto dell'atto costitutivo comportando altresì (come predisposto dal codice deontologico forense) l'obbligo di informazione delle eventuali variazioni e quello conseguente di periodico e tempestivo aggiornamento imposto al Consiglio.

### 3. IL DEPOSITO IN VIA INFORMATICA DI ATTI E DOCUMENTI.

La produzione della copia informatica è relativa alla fase iniziale (e quindi all'iscrizione a ruolo del ricorso) ovvero (alla stregua dello spirito apparentemente perseguita dalla norma) deve intendersi estesa anche ad ogni altro atto prodotto dalle parti in corso di causa? Se scopo del 136 è quello di fornire una lettura agevole degli atti e dei documenti al Giudicante (in ogni fase del processo) e predisporre il fascicolo informatico facilmente consultabile senza l'esigenza di recarsi in segreteria (secondo le classiche aspirazioni del processo telematico), sembrerebbe strano che l'invito possa ritenersi limitato alla sola produzione originaria, dovendovi rientrare anche motivi aggiunti (notificati e non), memorie ed, eventualmente, anche nuova produzione successiva all'iscrizione del ricorso.

Prima dei chiarimenti forniti dalla segreteria generale della g.a. alla fine del 2010, era d'aiuto, la lettura del passo della norma che si riferisce alla contestualità del deposito degli atti di parte e degli altri atti di causa da intendersi unitamente tanto a quello cartaceo, che alla copia informatica.

La conferma è in tal senso pervenuta dai chiarimenti citati, che anticipano l'intento di fornire ai difensori il fascicolo elettronico (oggi già a disposizione del magistrato) secondo un sistema che però al momento appare anche s coordinata se solo si pensa che la produzione telematica sembrerebbe postuma all'instaurazione del giudizio (stando, anche in tal caso, al modello di deposito all'uopo predisposto e che richiede l'indicazione del numero di ruolo non sempre contestuale all'iscrizione a ruolo del ricorso seppur agevolmente evincibile mediante consultazione telematica).

### 4. IL SIGNIFICATO DEL TERMINE "COPIA IN VIA INFORMATICA".

Letta testualmente, la disposizione sembrava originariamente circoscrivere l'onere del difensore ad una modalità di trasmissione di atti e documenti, da realizzarsi, per l'appunto, per via informatica con individuazione della posta certificata nella sua

nuova veste di domicilio processuale del difensore. L'auspicio sembrava reso vano dalla disamina dell'elenco delle PEC dei TAR nazionali e del Consiglio di Stato disponibili alla data del 9/12/2010) che precisavano, inequivocabilmente, l'inabilità alla ricezione degli atti processuali. La modifica intervenuta successivamente attraverso le "comunicazioni al Foro" trasmesse dalla Segreteria generale della giustizia amministrativa ([http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/comunicato\\_foro/comunicato\\_foro.htm](http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/comunicato_foro/comunicato_foro.htm)) rende ragionevolmente praticabile questa procedura e la rende compatibile con la lettura testuale della norma citata. A voler spaccare il capello non può nascondersi il senso di apparente confusione nella lettura del pur completo elenco degli indirizzi di P.E.C. e la loro ripartizione di ogni singola sezione delle sedi di giustizia amministrativa (e che alla data del 15/1/2011 sono reperibili all'indirizzo <http://www.giustizia-amministrativa.it/pec.htm>) che offre un numero elevato e rilevante di account neanche mnemonicamente agevoli da ricordare perché ripartiti tra bis e ter (Roma, ad esempio, conta più di dieci indirizzi) e appare – sia pur ipoteticamente – foriera di erronee procedure di trasmissione agli uffici destinatari. Senza dimenticare che in alcuni casi (Bari ad es.) la terza sezione sembrerebbe non ancora abilitata alla ricezione atti e documenti via P.E.C.).

La procedura sembra inoltre sovvertire il tradizionale uso della P.E.C. A leggere le indicazioni diffuse nella note tecniche e citata sembrerebbe che all'acquisizione del documento segua un messaggio di conferma del deposito da parte della segreteria, laddove – a mente – l'utilizzo della P.E.C. prevede il perfezionamento dell'invio con la ricezione del messaggio da parte del server di posta e non richiede alcuna conferma diversa da quella automaticamente rimessa al mittente.

## 5. IL FORMATO DELLA COPIA IN VIA INFORMATICA.

In un contesto fatto di graduale avvicinamento a sistemi operativi OS e relativi programmi non proprietari e stante soprattutto l'incompatibilità tra i vari formati di testo del medesimo programma (si pensi al formato DOCX introdotto da Microsoft nella sua ultima release delle suite Office ma non leggibile da quella immediatamente precedente) sarebbe stato più opportuno affidare la circolazione del documento ad un formato non immediatamente modificabile quale il PDF.

Imprecisa è la dizione contenuta nella comunicazione diffusa dalla Segreteria generale sul formato utilizzabile per l'invio di più documenti che consiglia un programma (Winzip) più che un formato di compattazione, solitamente diffuso come shareware e quindi non utilizzabile liberamente dall'utente e preclude l'uso di formati alternativi.

## 6. L'INNOVAZIONE TECNOLOGICA DELL'AVVOCATO E DELLO STUDIO LEGALE.

Nonostante appaia apprezzabile tanto l'inciso della norma sull'allegazione ("ove possibile") quanto i semplici "inviti" formulati al proposito dai Presidenti dei TAR, non v'è dubbio che si imponga un aggiornamento nell'ambito dello studio legale in cui scanner, masterizzatore e connessione internet sembrano divenire immancabili componenti, salvo a voler affidare (soprattutto per l'avvocato amministrativista "puro") un impegno di spesa non irrilevante in favore delle agenzie che offriranno i servizi di digitalizzazione. Forse più semplice (anche in tal caso però... "ove possibile") richiedere la copia digitale al cliente sin dall'atto della fornitura originaria della documentazione da produrre.

L'aggiornamento coincide con le tradizionali caratteristiche del ricorso amministrativo quantitativamente consistente tanto nella stesura del ricorso quanto nell'entità del materiale allegato che comprende spesso documentazione tecnica di difficile trasposizione digitale.

Vi è, in ultimo, come il perfezionamento del sistema di fornitura digitale tenda a rendere ultronea la contestuale e plurima allegazione documentale e potrebbe portare ragionevolmente all'eliminazione delle tre copie del fascicolo, del ricorso e dell'atto impugnato al momento obbligatoriamente richiesto.

## **Privacy ed informatizzazione del processo amministrativo: criticità e soluzioni.**

*di Michele Iaselli*

Il processo telematico rientra nell'ambito della c.d. informatica giudiziaria gestionale che è il ramo che investe i procedimenti che si svolgono con l'intervento del giudice e delle parti. Il processo viene gestito con l'ausilio dell'elaboratore, nel quale vengono memorizzati, sotto forma di dati codificabili, tutti gli atti del processo, che corrispondono ad attività strutturate.

Il processo, ed in generale le procedure che prevedono l'intervento del giudice e delle parti, risolvendosi in una sequenza di atti orientati ad un risultato, coordinati fra loro e sufficientemente strutturati, si prestano agevolmente alla codificazione e, quindi, all'automatizzazione. I vari atti che integrano l'iter procedurale, vengono memorizzati, sulla base di un programma che rispecchia le regole processuali; il processo, pertanto, si concreta in flussi d'informazioni, utilizzabili sia verso l'interno che verso l'esterno. Di tal che, il processo si trasforma in una rete informativa di dimensione operativa e di carattere dinamico, che implica una serie di evidenti e rilevanti vantaggi: anzitutto, al processo viene impresso un ritmo di maggiore celerità, tenuto conto che la macchina è in grado di predisporre i ruoli di udienza (sia quelli collegiali che istruttori), di provvedere a stampare gli avvisi da inviare alle parti, ecc. e cioè di compiere tutta una serie di operazioni in tempi più rapidi e ridotti rispetto a quelli dell'operatore manuale; queste stesse operazioni, d'altra parte, posseggono un più alto grado di precisione ed una maggiore chiarezza di contenuto e sono suscettibili di un controllo immediato, diretto a scoprire e ad eliminare eventuali errori commessi.

Come è stato da molti osservato, alla luce di quanto previsto dal Decreto Ministeriale 123/2001, il processo amministrativo sembra oggi decisamente più attrezzato del processo civile per affrontare nuove sfide telematiche, e ciò in quanto la prima fase di informatizzazione, quella strutturale, relativa a uffici e procedure interne nei tribunali amministrativi, è da tempo un fatto già acquisito.

Proprio questo aspetto ha allertato sul fronte privacy l'Autorità Garante per la protezione dei dati personali che proprio di recente al termine di un ciclo di verifiche svolte in collaborazione con il Consiglio di Stato e il Tar del Lazio ha individuato una serie di criticità dell'attività di informatizzazione cui porre rimedio.

Negli ultimi tempi il "right to privacy" ha acquistato un nuovo significato ed una nuova ampiezza, che non poteva avere un secolo fa: questo ora consiste nel diritto, riconosciuto al cittadino, di esercitare anche un controllo sull'uso dei propri dati personali inseriti in un archivio elettronico.

Infatti il progressivo sviluppo delle comunicazioni elettroniche ha determinato la crescita esponenziale di nuovi servizi e tecnologie. Se ciò ha comportato, da un lato, indiscutibili vantaggi in termini di semplificazione e rapidità nel reperimento e nello scambio di informazioni fra utenti della rete Internet, dall'altro, ha provocato un enorme incremento del numero e delle tipologie di dati personali trasmessi e scambiati, nonché dei pericoli connessi al loro illecito utilizzo da parte di terzi non autorizzati.

Si è così maggiormente diffusa l'esigenza di assicurare una forte tutela dei diritti e delle libertà delle persone, con particolare riferimento all'identità personale e alla vita privata degli individui che utilizzano le reti telematiche.

Lo sviluppo di moderne tecnologie e di nuovi servizi di comunicazione elettronica ha reso, quindi, necessario un ulteriore adeguamento della normativa sulla protezione dei dati personali in ambito italiano ed internazionale che però ha necessariamente adottato un approccio "tecnologicamente neutro", ossia valido ed applicabile a tutte le forme di comunicazione elettronica a prescindere dal mezzo tecnico utilizzato.

Oggi le potenziali aggressioni del diritto all'identità personale non provengono esclusivamente da atti, fisici o immateriali, che comportano un'invasione della propria sfera privata. L'evoluzione tecnologica, infatti, se da un lato ha reso sempre più semplici ed accessibili i meccanismi attraverso i quali la pretesa di solitudine dell'individuo tende ad essere compressa, dall'altro ha offerto forme di protezione e di prevenzione dalle intrusioni indesiderate che consentono di risolvere o quanto meno di attenuare in radice questo fenomeno. Cosicché diventa essenziale non tanto evitare che altri violino il pur diritto fondamentale di essere lasciati soli, quanto consentire che ogni individuo possa disporre di un agile diritto di controllo rispetto alle tante informazioni di carattere personale che altri possano aver assunto.

Difatti, nell'attuale era tecnologica le caratteristiche personali di un individuo possono essere tranquillamente scisse e fatte confluire in diverse banche dati, ciascuna di esse contraddistinta da una specifica finalità. Su tale presupposto può essere facilmente ricostruita la c.d. persona elettronica attraverso le tante tracce che lascia negli elaboratori che annotano e raccolgono informazioni sul suo conto.

In questo quadro generale appare evidente che la tutela della privacy vista nell'ambito del processo di informatizzazione della giustizia amministrativa assume un ruolo di prim'ordine e l'Autorità Garante ha ben evidenziato questo aspetto.

Dal punto di vista informatico va tenuto presente che il sistema di gestione documentale e dei processi lavorativi della Giustizia amministrativa, denominato Nuovo Sistema Informativo della Giustizia Amministrativa (N.S.I.G.A.), è effettuato in forma centralizzata e in via esclusiva dal Consiglio di Stato. I sistemi hardware (in particolare, i server) sono installati presso la sede di Palazzo Spada, e gestiscono tutti i dati del sistema (costituito dal Consiglio di Stato e dai ventinove Tribunali amministrativi regionali). Presso tale sede sono collocati anche i sistemi informatici gestiti dal Consiglio nazionale forense (C.N.F.), che consentono l'accesso degli

avvocati ad alcuni servizi forniti da N.S.I.G.A..

In particolare, quindi, la giustizia amministrativa, tenuto conto dell'attuale stato di informatizzazione e nel quadro anche dello sviluppo del processo telematico deve rafforzare le misure di sicurezza a protezione dei dati giudiziari. In particolare, deve garantire comunicazioni telematiche provenienti dall'esterno criptate e accessi alla rete interna sempre tracciati.

Quindi tra le maggiori criticità sul fronte privacy e sicurezza sono degne di evidenza:

**LA TRACCIABILITA' DEL SISTEMA:** tutte le comunicazioni del sistema informativo giustizia amministrativa dovranno essere tracciabili. Sia le comunicazioni fra le sedi del sistema, sia gli accessi dei magistrati da postazioni esterne agli uffici (per i quali deve essere adottato un protocollo che cifri i dati in transito). Verranno tracciati non solo gli interventi di scrittura ma anche gli accessi in sola lettura da magistrati e personale amministrativo.

**POLICY PER GLI UTENTI:** è necessaria l'adozione di policy che specifichino agli utenti di non utilizzare password banali per accedere al Nsiga come quelle contenenti il nome stesso dell'utente.

**MISURE DI SICUREZZA FISICHE PER LE SALE SERVER:** l'accesso alla sala server e alla sala dove sono collocati i gruppi di continuità deve essere registrato (tramite log) e consentito solo con badge nominativi. Questi locali, inoltre, dovranno essere costantemente monitorati, eventualmente anche attraverso un impianto di videosorveglianza interno. Per cui accanto alle indispensabili misure minime di sicurezza previste dal Codice per la protezione dei dati personali, bisogna prevedere anche delle idonee misure di sicurezza che possano garantire una maggiore tutela dei dati giudiziari.

Queste prescrizioni suggerite dall'Autorità Garante chiaramente con l'avvento del processo telematico saranno ancora più necessarie in considerazione delle specifiche caratteristiche di tale processo già evidenziate in precedenza.

In questo settore specifico, quindi, la parola d'ordine per eccellenza è sicurezza da intendere come l'adozione di tutte le misure e tutte le tecniche necessarie per proteggere l'hardware, il software ed i dati dagli accessi non autorizzati (intenzionali o meno), per garantirne la riservatezza, nonché eventuali usi illeciti, dalla divulgazione, modifica e distruzione. Si include, quindi, la sicurezza del cuore del sistema informativo, cioè il centro elettronico dell'elaboratore stesso, dei programmi, dei dati e degli archivi.

Riguardo, poi, l'aspetto "sicurezza" connesso alla rete telematica essa può essere considerata una disciplina mediante la quale ogni organizzazione che possiede un insieme di beni, cerca di proteggerne il valore adottando misure che contrastino il verificarsi di eventi accidentali o intenzionali che possano produrre un danneggiamento parziale o totale dei beni stessi o una violazione dei diritti ad essi associati.

I problemi di sicurezza sono stati presenti sin dall'inizio della storia dell'informatica,

ma hanno assunto dimensione e complessità crescenti in relazione alla diffusione e agli sviluppi tecnici più recenti dell'elaborazione dati; in particolare per quanto riguarda i data base, la trasmissione dati e la elaborazione a distanza (informatica distribuita). Presupposti questi fondamentali del processo amministrativo telematico.

## **Alcuni spunti di riflessione sul processo amministrativo elettronico**

*di Corrado Diaco*

L'esigenza dell'informatizzazione della giustizia, ed in particolare del processo amministrativo, s'inquadra nel più ampio fenomeno dell'avvalimento del mezzo informatico e telematico, volto a conseguire il miglioramento dei servizi resi dalla pubblica amministrazione, al fine di realizzare i principi di efficacia, efficienza, trasparenza, interattività e partecipazione.

Il fondamento normativo più immediato dell'introduzione degli strumenti informatici all'interno del processo amministrativo è rinvenibile nell'art. 56 C.A.D., rubricato "Dati identificativi delle questioni pendenti dinanzi Autorità giudiziaria di ogni ordine e grado", il quale espressamente prevede che *"1. I dati identificativi delle questioni pendenti dinanzi al giudice amministrativo e contabile sono resi accessibili a chi vi abbia interesse mediante pubblicazione sul sistema informativo interno e sul sito istituzionale della rete Internet delle autorità emananti. 2. Le sentenze e le altre decisioni del giudice amministrativo e contabile, rese pubbliche mediante deposito in segreteria, sono contestualmente inserite nel sistema informativo interno e sul sito istituzionale della rete Internet, osservando le cautele previste dalla normativa in materia di tutela dei dati personali"*. Lo stesso articolo 56, al comma 2bis limita la conoscibilità delle notizie afferenti il processo sul presupposto che *"I dati identificativi delle questioni pendenti, le sentenze e le altre decisioni depositate in cancelleria o segreteria dell'autorità giudiziaria di ogni ordine e grado sono, comunque, rese accessibili ai sensi dell'articolo 51 del codice in materia di protezione dei dati personali approvato con decreto legislativo n. 196 del 2003"*. L'introduzione di codice della privacy ha dunque "limitato" parzialmente lo sviluppo di questa modalità di comunicazione delle notizie relative al processo.

Al fine di sintetizzare e chiarire le diverse declinazione dell'informatizzazione del processo amministrativo è possibile distinguere tre distinti campi d'indagine:

- 1) L'informatizzazione c.d. "strutturale" delle attività dei Tribunali amministrativi;
- 2) L'informatizzazione delle comunicazioni nel processo amministrativo;
- 3) L'informatizzazione e la digitalizzazione del processo amministrativo.

1) L'informatizzazione c.d. "strutturale" delle attività dei Tribunali amministrativi.

Sotto il primo profilo è evidente, per chiunque operi nel settore del diritto amministrativo, e pertanto entri in contatto con gli uffici amministrativi dei T.A.R., che l'informatizzazione costituisca un dato ormai acquisito nei protocolli e nell'accesso alle informazioni. In questo senso va dato atto che il livello di conoscenza informatica del personale amministrativo è alquanto elevato e che tutti gli impiegati sono in grado di fornire informazioni in via informatica e con immediatezza. Questo dato emerge altresì dalla circostanza che già a meno di 24 ore dalla data di emissione dei provvedimenti, questi sono pubblicati su internet e

sono accessibili agli utenti.

2) L'informatizzazione delle comunicazioni nel processo amministrativo.

Sotto il secondo profilo e quindi con riferimento alla questione dell'informatizzazione delle "comunicazioni nel processo amministrativo" è evidente lo stato di avanzamento del processo amministrativo rispetto agli altri processi. Il che è avvenuto attraverso il sito [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it). Si tratta, però, di un'informatizzazione in gran parte "estrinseca", nel senso che si accede alle notizie relative al processo ed ai provvedimenti emessi dai Tribunali amministrativi. Nel contempo, però, non è ancora possibile accedere alle informazioni relative ai contenuti degli atti di parte relativi al processo. Invero, la funzione "conoscitiva" e di "pubblicità" delle notizie afferenti il ricorso ed i provvedimenti emessi dai T.A.R. costituisce solo il primo passo verso la completa informatizzazione del processo. Proprio per questo si è definita "estrinseca" la "digitalizzazione" del processo amministrativo avvenuta fino a questo punto.

3) L'informatizzazione e la digitalizzazione del processo amministrativo.

Con riferimento alla dibattuta informatizzazione del processo amministrativo va da subito segnalata la novità normativa contenuta nell'art. 136 del Dlgs. 2 luglio 2010, n. 104, con il quale è stato approvato il codice del processo amministrativo (entrato in vigore il successivo 16 settembre), secondo cui "i difensori costituiti forniscono copia in via informatica di tutti gli atti di parte depositati e, ove possibile, dei documenti prodotti e di ogni altro atto di causa".

La norma è stata salutata con giustificato favore dagli operatori del diritto. Ciò in quanto il processo amministrativo è essenzialmente documentale, talchè l'utilizzo dell'informativa è da ritenersi un elemento di significativa rilevanza e di positiva innovazione, al fine di ridurre al minimo l'accumulo di materiale cartaceo che affligge da sempre i fascicoli processuali e, quindi, i locali degli uffici giudiziari. Qualche perplessità ha destato la previsione di cui all'art. 5, 2° comma, dell'allegato 2 al codice, secondo cui "gli atti devono essere depositati in numero di copie corrispondente ai componenti del collegio ed alle altre parti costituite. Se, poi, il fascicolo di parte e i depositi successivi non contengono le copie di cui s'è detto, gli atti depositati sono trattenuti in segreteria e il giudice non ne può tenere conto prima che la parte abbia provveduto all'integrazione del numero di copie richieste". Si tratta di una norma non facilmente coordinabile con la precedente disposizione richiamata.

I brevi spunti di riflessione trattati inducono a ritenere che la "digitalizzazione" del processo amministrativo costituisca un work in progress nel quale si stanno segnando significative tappe d'evoluzione. Un processo che potrà essere completato positivamente, con il coordinamento della disciplina processuale di settore, con il fenomeno parallelo dell'informatizzazione di tutta l'attività amministrativa e con i suoi corollari. In particolare, la diffusione dell'utilizzo della "firma digitale" e della "posta certificata" costituiscono elementi imprescindibili per la completa e definitiva affermazione dell'informatizzazione del processo.

**Sul deposito delle copie informatiche ex art. 136 c. 2 CPA**

di Elio Guarnaccia

La prima modifica proposta con riferimento al suddetto articolo è l'eliminazione del capoverso seguente: *"Il difensore attesta la conformità tra il contenuto del documento in formato elettronico e quello cartaceo"*.

L'attestazione di conformità infatti determina un inutile aggravamento del procedimento: una tipica ipotesi di informatizzazione che genera nuove comunicazioni cartacee.

Si tratta, peraltro, di una previsione che risulta scarsamente coerente con un sistema come quello del processo amministrativo in cui è ormai invalsa la prassi secondo cui la produzione di documenti allegati agli atti processuali avviene in copia e non in originale, e per di più senza alcuna attestazione di conformità. Ora, se il sistema processuale consente di correre un simile rischio con riferimento alla produzione documentale, non si comprende per quale motivo ciò non possa avvenire anche per il deposito di copia digitale di atti e documenti, laddove peraltro non si intravede alcun interesse rilevante in capo alla parte nel produrre una copia digitale difforme dall'originale cartaceo.

Peraltro, le più recenti "Specifiche sul formato dei documenti digitali", rilasciate il 22 dicembre 2010, prevedono come unica modalità di effettuazione di detto deposito digitale, l'invio dei relativi file per mezzo della casella di posta elettronica certificata dell'avvocato, alla casella PEC della sezione interna del Tar presso cui pende il relativo giudizio. Ora, tali Specifiche, non solo non fanno menzione della suddetta attestazione di conformità, ma addirittura precisano che la ricevuta di deposito, che perviene alla casella dell'avvocato successivamente all'invio delle copie digitali, "non convalida l'attestazione di conformità compilata dall'avvocato".

In questi termini, dunque, dopo un passo avanti verso l'efficienza (deposito digitale eseguibile via PEC, direttamente dai propri *device* informatici), si costringe l'avvocato a farne uno indietro, imponendogli di munirsi di firma digitale, o più semplicemente, di recarsi presso il Tar per adempiere al previsto – e non ancora assolto – obbligo di attestare la conformità del documento elettronico a quello cartaceo.

Un'altra ragione, dunque, per abrogare il suddetto capoverso.

La seconda modifica è la seguente: *"Il deposito del materiale informatico, ove non sia effettuato unitamente a quello cartaceo, è eseguito su richiesta della segreteria e nel termine da questa assegnato, e comunque non oltre la trattazione della causa, sia in sede cautelare, che in sede di merito"*.

Ed infatti, se, come statuisce la norma vigente, è "esclusa ogni decadenza", il mancato deposito informatico rimarrà in ogni caso sprovvisto di sanzione, attese peraltro le pressochè nulle utilità effettive che ne scaturiscono per ogni singolo avvocato.

Alla luce di un simile termine finale, invece, il ricorrente si premurerebbe di effettuare il deposito informatico subito prima della camera di consiglio o dell'udienza, al fine di non incorrere in un inevitabile rinvio.

La terza modifica che in questa sede si propone, consiste in un nuovo comma 3°, che consenta esplicitamente all'avvocato costituito di poter chiedere ed estrarre copia della produzione di controparte anche in via digitale, e non più solo - come ancora oggi avviene normalmente - con richiesta copie cartacea al competente ufficio del Tar, e conseguente rilascio di fotocopie del fascicolo di controparte.

Ed infatti, non si comprende per quale ragione, con la normativa oggi vigente, non sia possibile ottenere il rilascio copie per via telematica ed in modalità digitale.

Da un lato, le singole segreterie, che abitualmente si occupano del servizio di rilascio copie con riferimento ai giudizi di propria pertinenza, con l'avvento dell'art. 136 comma 2, in teoria sono già in possesso di tutti gli atti e documenti depositati in formato digitale; essi dovrebbero essere semplicemente inoltrati via PEC all'avvocato costituito richiedente, con risparmio evidente di tempo e di denaro rispetto alla tradizionale procedura di rilascio copie.

Dall'altro lato, ciò costituirebbe un rafforzamento del principio di difesa, per tutte quelle fattispecie in cui la celerità della fase cautelare non consente alle parti di ottenere tempestivamente la copia cartacea della documentazione prodotta da controparte.

Per non parlare, infine, del fatto che la norma in esame ha tra i suoi obiettivi proprio quello dell'alfabetizzazione dell'avvocato alla creazione ed alla tenuta del fascicolo informatico di parte.

## **L'uso di email e PEC nel processo amministrativo**

*di Ernesto Belisario*

Il decreto legislativo n. 104/2010, riordinando il processo amministrativo, ha contemplato in numerose disposizioni l'uso delle nuove tecnologie.

Tuttavia, l'impressione che si ha, leggendolo nel complesso, è che il processo disegnato dal legislatore sia ancora un processo fondamentalmente "cartaceo e analogico" in cui le tecnologie info-telematiche conservano un ruolo ancillare e residuale; il massimo risultato che sembra conseguibile, infatti, sembra il mantenimento di un doppio binario (cartaceo+digitale) mentre un processo interamente telematico appare molto lontano. Si ravvisano, inoltre, evidenti alcuni difetti di mancato coordinamento con altre disposizioni previgenti (come il D.P.R. n. 123/2001) e con la giurisprudenza già maturata in materia.

Sotto questo profilo appare sintomatica la norma contenuta all'art. 136, comma 1, recante disposizioni in materia di comunicazioni nell'ambito del processo; in particolare, tale norma prevede che *"I difensori indicano nel ricorso o nel primo atto difensivo il proprio indirizzo di posta elettronica certificata e il proprio recapito di fax dove intendono ricevervi le comunicazioni relative al processo. Una volta espressa tale indicazione si presumono conosciute le comunicazioni pervenute con i predetti mezzi nel rispetto della normativa, anche regolamentare, vigente. E' onere dei difensori comunicare alla segreteria e alle parti costituite ogni variazione dei suddetti dati"*.

La disposizione, così formulata, pone una serie di rilevanti questioni:

### a) mancata previsione della posta elettronica ordinaria

L'art. 136, comma 1, nell'indicare il recapito che l'avvocato deve dichiarare nel primo atto difensivo, parla di un "numero di fax" o un indirizzo di "posta elettronica certificata"; tale formulazione appare criticabile, in quanto, da un lato, si continua a puntare su una tecnologia (quella del fax) ormai superata; dall'altro, l'unico

strumento davvero telematico è quello della posta elettronica certificata.

Ad avviso di chi scrive, sarebbe stata preferibile una dizione del tipo "il proprio indirizzo di posta elettronica, anche certificata", in modo da evitare che la norma possa diventare obsoleta troppo presto; infatti, lo strumento della posta elettronica certificata, pur fornendo forti garanzie sul piano della certezza dell'invio della ricezione del messaggio, a distanza di oltre cinque anni dalla sua "creazione" (avvenuta con il D.P.R. n. 68/2005) non è stato finora utilizzato in modo massiccio né in ambito pubblico né in quello privato.

Si fa inoltre notare come nelle disposizioni attualmente vigenti nell'ambito del processo civile sia stata proprio questa la soluzione ad essere stata scelta, anche dopo l'adozione del D.P.R. n. 68/2005; si pensi, ad esempio, agli artt. 133, 134 e 176 c.p.c. in base ai quali l'avviso *"può essere effettuato a mezzo telefax o a mezzo di posta elettronica nel rispetto della normativa, anche regolamentare, concernente la sottoscrizione, la trasmissione e la ricezione dei documenti informatici teletrasmessi. A tal fine il difensore indica nel primo scritto difensivo utile il numero di fax o l'indirizzo di posta elettronica presso cui dichiara di voler ricevere l'avviso"*.

Anche l'art. 170 c.p.c. (rubricato *"Notificazioni e comunicazioni nel corso del procedimento"*) parla genericamente di posta elettronica, disponendo che *"Il giudice può autorizzare per singoli atti, in qualunque stato e grado del giudizio, che lo scambio o la comunicazione di cui al presente comma possano avvenire anche a mezzo telefax o posta elettronica nel rispetto della normativa, anche regolamentare, concernente la sottoscrizione, la trasmissione e la ricezione dei documenti informatici e teletrasmessi. La parte che vi procede in relazione ad un atto di impugnazione deve darne comunicazione alla cancelleria del giudice che ha emesso la sentenza impugnata. A tal fine il difensore indica nel primo scritto difensivo utile il numero di telefax o l'indirizzo di posta elettronica presso cui dichiara di voler ricevere le comunicazioni."*

#### b) mancato coordinamento con DPR n. 123/2001

La mancata previsione dell'art. 136, inoltre, sembra non tenere conto della circostanza per cui altre norme relative al processo amministrativo telematico fossero già vigenti e che anche la giurisprudenza si sia già espressa.

Si fa rilevare, infatti che la norma in questione non appare coordinata con quanto previsto con dall'art. 6 DPR n. 123/2001 (*Regolamento recante disciplina sull'uso di strumenti informatici e telematici nel processo civile, nel processo amministrativo e nel processo dinanzi alle sezioni giurisdizionali della Corte dei conti*) che recita: *"Le comunicazioni con biglietto di cancelleria, nonché la notificazione degli atti, effettuata quest'ultima come documento informatico sottoscritto con firma digitale, possono essere eseguite per via telematica, oltre che attraverso il sistema informatico civile, anche all'indirizzo elettronico dichiarato ai sensi dell'articolo 7"*.

L'art. 7 D.P.R. n. 123/2001, infatti, prevede che *"ai fini delle comunicazioni e delle notificazioni ai sensi dell'articolo 6, l'indirizzo elettronico del difensore è unicamente quello comunicato dal medesimo al Consiglio dell'ordine e da questi reso disponibile ai sensi del comma 3 del presente articolo. Per gli esperti e gli ausiliari del giudice l'indirizzo elettronico è quello comunicato dai medesimi ai propri ordini professionali"*

*o all'albo dei consulenti presso il tribunale.*

Tale disposizione va poi coordinata con la norma di cui all'art. 16, decreto legge n. 185/2009 che ha sancito l'obbligo per tutti i professionisti iscritti in albi ed elenchi (tra cui rientrano sicuramente gli avvocati e i consulenti tecnici) di avere un indirizzo di posta elettronica certificata e di comunicarlo all'Ordine di appartenenza.

Di conseguenza, sarebbe preferibile prevedere (anche al fine di evitare che la mancata comunicazione dell'indirizzo, di fatto, inibisca le comunicazioni telematiche) che le comunicazioni verranno effettuate all'indirizzo dichiarato presso il Consiglio dell'Ordine, con facoltà per il difensore di indicarne uno diverso per il singolo procedimento. Tale diverso indirizzo potrebbe essere anche un indirizzo di posta elettronica c.d. ordinaria; la Suprema Corte di Cassazione, infatti, con più pronunce (in particolare con la Cass. Civ., Sez. Lav., 19/2/2008, n. 4061) ha sancito che *"è valida la comunicazione di cancelleria ex art. 136 c.p.c. effettuata per e-mail all'indirizzo elettronico comunicato dal proprio difensore al Consiglio dell'Ordine e da questi alla Corte d'Appello competente, ex art. 2, 4, 6 d.p.r. n. 123/2001"* e che *"la comunicazione di un provvedimento ad opera della cancelleria è valida anche mediante forme equipollenti a quelle stabilite dall'ordinamento, laddove "sia assicurata la completa conoscenza della comunicazione da parte del destinatario, nonché la certezza della data certa"*.

#### c) mancata previsione di una norma di chiusura

Sorprende, inoltre, l'assenza di una norma di chiusura che disciplini due casi che possono verificarsi nella prassi: quello di difensore che non abbia dichiarato un indirizzo di posta elettronica e quello di soggetti privati (potrebbe essere il caso del contenzioso elettorale) sprovvisti di casella di posta elettronica.

Nel primo caso, potrebbe essere previsto che la mancata comunicazione da parte di un difensore del proprio indirizzo equivarrà a domiciliazione presso la segreteria dell'ufficio giudiziario.

Nel secondo caso sarebbe opportuna una previsione analoga all'art. 137 c.p.c. che, nella sua nuova formulazione, prevede che: *"Se l'atto da notificare o comunicare è costituito da un documento informatico e il destinatario non possiede indirizzo di posta elettronica certificata, l'ufficiale giudiziario esegue la notificazione mediante consegna di una copia dell'atto su supporto cartaceo, da lui dichiarata conforme all'originale, e conserva il documento informatico per i due anni successivi. Se richiesto, l'ufficiale giudiziario invia l'atto notificato anche attraverso strumenti telematici all'indirizzo di posta elettronica dichiarato dal destinatario della notifica o dal suo procuratore, ovvero consegna ai medesimi, previa esazione dei relativi diritti, copia dell'atto notificato, su supporto informatico non riscrivibile"*.

## Conclusioni

In conclusione, qui di seguito alcune proposte di modifica degli articoli 136 del Codice e dell'art 13 dell'allegato.

### Art. 136

#### Disposizioni sulle comunicazioni e sui depositi informatici

#### PER RAFFORZARE LA NORMA SI PROPONE DI CASSARE LA PARTE IN ROSSO:

1. I difensori indicano nel ricorso o nel primo atto difensivo il proprio indirizzo di posta elettronica certificata e il proprio recapito di fax dove intendono ricevervi le comunicazioni relative al processo. Una volta espressa tale indicazione si presumono conosciute le comunicazioni pervenute con i predetti mezzi nel rispetto della normativa, anche regolamentare, vigente. È onere dei difensori comunicare alla segreteria e alle parti costituite ogni variazione dei suddetti dati.
2. I difensori costituiti forniscono copia in via informatica di tutti gli atti di parte depositati **e, ove possibile**, dei documenti prodotti e di ogni altro atto di causa. **Il difensore attesta la conformità tra il contenuto del documento in formato elettronico e quello cartaceo. Il deposito del materiale informatico, ove non sia effettuato unitamente a quello cartaceo, è eseguito su richiesta della segreteria e nel termine da questa assegnato, esclusa ogni decadenza.** In casi eccezionali il presidente può dispensare dall'osservanza di quanto previsto dal presente comma.

### TITOLO IV

#### Processo amministrativo telematico

#### Art. 13

#### Processo telematico

#### PER RAFFORZARE LA NORMA SI PROPONE DI CASSARE LA PARTE IN ROSSO e di AGGIUNGERE LA PARTE IN BLU:

1. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentiti il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa e il DigitPA, sono stabilite **entro il 30 giugno 2011, nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente**, le regole tecnico operative **per la sperimentazione, la graduale applicazione, l'aggiornamento per l'avvio** 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.

# **Note redazionali**

## **Curatori e coordinatori del documento:**

*Francesco Brugaletta  
Consigliere TAR Catania*

*Carmelo Giurdanella  
Studio Legale Giurdanella, Direttore scientifico DAE*

*Elio Guarnaccia  
Avvocato amministrativista, esperto in PA digitale*

## **Contributi di:**

*Ernesto Belisario  
Avvocato, Presidente Circolo Giuristi Telematici*

*Corrado Diaco  
Avvocato, docente a contratto Univ. Studi di Napoli*

*Elio Guarnaccia  
Avvocato amministrativista, esperto in PA digitale*

*Michele Iaselli  
Vicedirigente Ministero della Difesa, docente di Informatica Giuridica*

*Marco Mancarella  
Professore aggr. Informatica Giuridica Univ. Salento, avvocato amministrativista*

*Daniele Marongiu  
Ricercatore Univ. di Cagliari, esperto in amministrazione digitale*

*Giorgio Rognetta  
Avvocato, delegato COA Reggio Calabria per il processo telematico*

*Fabrizio Sigillò  
Avvocato, consigliere COA Catanzaro*