

Convegno

**Il Processo Amministrativo Telematico.**

**Magistratura amministrativa e Avvocatura per l'efficienza del**

**“Sistema Giustizia”**

*Consiglio di Stato, venerdì 12 maggio 2017*

Intervento Avv. Daniela Anselmi

*(Unione Nazionale Avvocati Amministrativisti)*

Prima di svolgere alcune considerazioni propositive sul futuro del PAT e presentare alcune possibili modifiche che potrebbero contribuire a chiarire alcuni punti ancora critici della disciplina, vorrei compiere alcune considerazioni sul metodo collaborativo utilizzato in questi mesi e concretizzatosi nel Tavolo tecnico sul PAT che si è riunito periodicamente in questa sede.

Il Tavolo tecnico, a cui hanno preso parte i rappresentanti delle associazioni specialistiche (UNAA e SIAA), del CNF, delle Avvocature pubbliche ha permesso un approccio collaborativo alla risoluzione di molti problemi che si sono presentati e verificati prima dell'inizio dell'applicazione del PAT (e che sono emersi nelle fasi di sperimentazione) e durante il primo periodo entrata in vigore a regime.

Credo che la disponibilità da parte di tutti di procedere secondo questo metodo abbia portato a buoni risultati che, a mio avviso, potrebbero essere utilmente replicati in altre occasioni e altri frangenti.

Tra le problematiche a cui si è fatto fronte, ricordo in particolare molte correzioni effettuate sui Moduli di deposito in senso migliorativo e semplificativo (ad es. eliminazione campo materie e autorità emanante, miglioramento campo documenti, inserimento elenco documenti, revisione delle voci degli atti depositabili, etc...).

In questo senso, UNAA ha costantemente raccolto osservazioni, dubbi, domande e proposte degli associati sia durante la fase di sperimentazione che durante la fase del primo avvio, che si sono poi tradotti in diversi documenti inviati in occasione degli incontri periodici del Tavolo tecnico e nella collaborazione alla redazione delle FAQ presenti sul sito di Giustizia Amministrativa.

UNAA ha poi predisposto e redatto un manuale (scaricabile gratuitamente dal sito internet dell'Unione Nazionali Avvocati Amministrativisti) in costante aggiornamento per fornire a tutta l'Avvocatura un supporto necessario nella fase di prima attuazione del PAT.

Certamente è da apprezzare anche il risultato raggiunto con il documento relativo alle modalità di effettuazione delle notifiche cartacee, redatto dopo un confronto tra tutte le componenti del Tavolo e con i magistrati delegati. Il documento, seppure nella perdurante incertezza del quadro normativo, permette di garantire ai difensori che le modalità indicate siano state esaminate e possono ritenersi efficaci, fornendo qualche certezza in più in un orizzonte fino ad ora estremamente incerto.

Detto tutto ciò, quale lavoro e quale impegno ci aspetta ora?

Si deve considerare che ora ci muoviamo in un quadro in movimento con le prime pronunce giurisdizionali che iniziano a porre alcuni punti fermi, sebbene non siano ancora intervenute sentenze dell'Adunanza Plenaria.

È certamente apprezzabile sotto diversi punti di vista l'indirizzo espresso con la sentenza del Consiglio di Stato del 4 aprile 2017 n. 1541 (Presidente Poli, estensore Castiglia), il cui indirizzo è stato condiviso successivamente anche dal Tar Calabria (ordinanza 26 aprile 2017 n. 69, Presidente Politi, estensore Testini). La tesi secondo cui le irregolarità degli atti redatti in violazione delle norme sul PAT sono sanabili da parte del depositante mediante l'assegnazione di un termine perentorio fissato ai fini della regolarizzazione, costituisce una garanzia importante per tutti i difensori.

Tuttavia, la possibilità di regolarizzare non elimina le problematiche ancora in campo e le incertezze normative che conosciamo. Perché se è pur vero che è possibile regolarizzare, occorre poi determinare in modo preciso secondo quale modalità si debba regolarizzare.

Senza contare che il ricorso alla regolarizzazione evidenzia che le norme tecniche non sono di chiara interpretazione e comunque impatta sul processo in termini di celerità del medesimo.

Pensiamo, ad esempio, all'assenza di firma digitale sugli atti allegati al Modulo di deposito. Sappiamo infatti che ancora esistono dubbi circa la corretta interpretazione da dare all'insieme delle disposizioni che regolano tale aspetto, essendoci chi interpreta le norme nel senso che tutti gli atti debbano essere firmati digitalmente prima di essere allegati (ai sensi degli artt. 136 c.p.a. e 9 Reg. e così sembra suggerire anche la Giustizia amministrativa con le istruzioni che ha rilasciato e negli incontri dello stesso tavolo tecnico) e chi sostiene la prevalenza della disposizione contenuta

nell'art. 6 co. 5 delle specifiche tecniche ove si afferma che la firma Pades apposta in fondo al Modulo di deposito si intende estesa a tutti i documenti (da intendersi come documenti informatici) in esso contenuti.

Questo esempio, come altri, ci indicano che occorre comunque procedere a chiarire, a monte, i punti ancora oscuri, come si rileverà nella parte dedicata alle proposte.

Il primo punto che vorrei peraltro affrontare è quello che riguarda la verifica della “tenuta del sistema” in senso lato, ossia di quale sia il complessivo andamento del PAT in termini di efficacia alla luce degli adempimenti che devono essere compiuti.

Nel corso degli incontri del Tavolo tecnico del 2017 sono state mostrate alcune statistiche, poi pubblicate anche sul sito istituzionale, nelle quali erano indicate le percentuali di errore e di depositi andati a buon fine nonché degli errori più frequenti.

Tuttavia, la regolarità del deposito mostra solo un lato del PAT (sebbene sia un profilo consistente) non permettendo di conoscere pienamente se il nuovo sistema, nel suo complesso, abbia guadagnato in efficienza, efficacia, velocità ed economicità.

In questa direzione vale la pena segnalare le difformità di prassi tra TAR in merito ad alcuni aspetti.

Il primo riguarda il deposito della copia cartacea d'obbligo. Sappiamo che la prassi dei diversi TAR non è omogenea, cosicché ci sono TAR che chiedono la copia dei soli atti e TAR che chiedono la copia di tutto quanto depositato. Alcuni TAR poi chiedono una sola copia, altri due. È evidente a tutti che questo aspetto, che si aggiunge all'onere, già di per sé piuttosto gravoso, della copia cartacea (che di fatto implica, anche dal punto di vista del tempo impiegato, un doppio deposito, dal momento che si impiega già un tempo cospicuo per la compilazione del Modulo e in più occorre in ogni caso recarsi al TAR per il deposito delle copie così come

accadeva prima) crea una inefficienza, una farraginosità del sistema. È vero anche che l'adempimento in questione è temporaneo, ma è anche lecito dubitare che dal 1° gennaio 2018 tutte le problematiche che rendono necessarie la copia cartacea scompaiano del tutto, di talché è verosimile che ci sia una proroga all'orizzonte.

A ciò si aggiunga l'incertezza relativa all'avvenuto deposito, dal momento che non viene rilasciata alcuna prova o ricevuta di esso né è possibile verificare l'avvenuto deposito tramite il portale dell'avvocato: eppure il mancato deposito può avere, come sappiamo, conseguenze anche molto rilevanti (rinvio dell'udienza).

Simili osservazioni si possono compiere per il contributo unificato: anche qui ci troviamo, è vero, in una fase di transizione tra le odierne modalità di pagamento e quelle che saranno indicate dal decreto ministeriale in via di approvazione.

Tuttavia, attualmente, accade che alcuni TAR richiedano l'originale altri no, alcuni chiedano di annullare la marca prima della scansione, altri no. Anche qui si genera una ingiustificata confusione, alla quale sarebbe opportuno mettere ordine con indicazioni unitarie per tutte le Segreterie.

A questi due problemi se ne può aggiungere un altro relativo alle modalità e tempi di lavorazione dei depositi telematici. I depositi telematici, infatti, una volta eseguiti richiedono un passaggio manuale attraverso le Segreterie. Ciò comporta un certo lasso di tempo, che richiederebbe di essere valutato attentamente onde evitare ritardi nell'avvio della fase di studio da parte del magistrato in vista dell'eventuale udienza camerale e nella fissazione degli adempimenti conseguenti al deposito, nonché ritardi nella visualizzazione del deposito stesso sul Portale (viene segnalato da alcuni un *gap* anche di qualche giorno).

Tutti questi elementi richiedono dunque di essere presi attentamente in considerazione per migliorare ancora tutta la fase “post deposito” su cui forse non vi è stato, fino a questo momento, un monitoraggio.

In questo senso mi sentirei anche di raccomandare una particolare attenzione alla formazione costante del personale di Segreteria che si trova nella posizione delicata di dover fronteggiare le problematiche talvolta con strumenti e istruzioni non del tutto adeguati.

Vorrei ora invece tracciare sinteticamente le linee che devono essere seguite per procedere ad alcune modifiche, indicando anche, ove possibili, eventuali soluzioni.

1) Uno dei primi punti da valutare è la previsione contenuta nell’art. 6 comma 5 delle specifiche tecniche il quale prevede che la firma digitale PADES si intende estesa a tutti i documenti contenuti nel modulo. Tale norma sembra contrastare con quanto previsto dall’art. 9 del regolamento dove si prescrive che *“salvo diversa espressa previsione, il ricorso introduttivo, le memorie, il ricorso incidentale, i motivi aggiunti e qualsiasi altro atto del processo, anche proveniente dagli ausiliari del giudice, sono redatti in formato di documento informatico sottoscritto con firma digitale [...]”*. Riguardo l’ipotesi che la firma sul modulo possa estendersi anche agli atti sopra menzionati conosciamo anche l’orientamento giurisprudenziale (ovviamente contrastante) formatosi sul punto di talché occorrerebbe, comunque, al di là di possibili pronunce dell’Adunanza Plenaria, introdurre delle modifiche normative.

È evidente che in tal caso qualsiasi possibile integrazione e/o modifica e/o abrogazione normativa deve partire dal presupposto di capire qual è l'opzione preferibile.

È evidente che sarebbe più pratico e semplice che la firma sul modulo si estendesse a tutti gli allegati.

Pensiamo, ad esempio, a ciò che accade nel PCT dove la firma digitale sui singoli atti può essere apposta durante la fase di compilazione della “busta” e prima dell'invio di essa.

Diversamente, nel PAT occorre firmare i singoli atti separatamente e la firma del modulo non si riverbera, se non indirettamente, sui singoli allegati, che se estratti singolarmente non appaiono come sottoscritti.

Bisognerebbe pertanto verificare se al PAT possa applicarsi una funzionalità simile a quella prevista per il PCT, con la possibilità di firmare gli atti “attraverso” il Modulo; il che comporterebbe un'evidente semplificazione degli adempimenti in capo all'Avvocato. Se ciò non fosse possibile, l'unica opzione percorribile è quella di abrogare la previsione di cui all'art. 6 co. 5 delle specifiche tecniche per evitare contrasti con l'art. 9 del Regolamento.

2) Un'altra questione correlata alla disposizione anzidetta è quella relativa alla necessità o meno di sottoscrivere digitalmente i documenti. Nelle sedute del tavolo tecnico ci è sempre stato comunicato che i documenti non devono essere sottoscritti, anche se, peraltro, esiste una disposizione normativa (art. 136 co. 2 ter c.p.a., inserito dal d.l. 168/2016, a seguito della conversione) di contenuto ambiguo che prevede l'asseverazione – e implicitamente la conseguente sottoscrizione digitale – di ogni copia dei documenti che si depositano telematicamente e di cui si detiene l'originale

cartaceo. Di fronte alla richiesta di taluni TAR in tal senso (TAR Palermo, comunicazione di cortesia del 27 febbraio 2017 in cui viene chiesto “L’atto denominato ‘Documenti’ recante il protocollo --- depositato in data 21/02/2017 è privo di dichiarazione di conformità e firma digitale”), si è adottata la prassi di inserire una dichiarazione di conformità nel foliaro/elenco documenti (che poi si sottoscrive digitalmente) che “copre” tutti i documenti allegati dei quali si ha la disponibilità analogica. È evidente che laddove fosse adottato un sistema di firma degli atti che passi attraverso il Modulo (come indicato al punto precedente), il problema verrebbe meno.

3) Altra questione riguarda la firma PADES come unica firma ammissibile nel PAT. Molti, infatti, contestano questa scelta dal momento che nel PCT si usa quella CADES. Nel Tavolo tecnico ci è stato più volte spiegato che il sistema è stato configurato così e occorre un approfondimento tecnico che potrebbe aprire nel futuro all’ammissibilità anche della firma CADES. Senza considerare poi che il Regolamento ammette, per gli atti, formati che non possono essere firmati con firma PADES (ad esempio .txt).

Dal punto di vista normativo, in questo caso, la modifica sarebbe semplice in quanto sarebbe sufficiente aggiungere “o CADES” ogni volta che si parla di firma PADES (salvo probabilmente la firma finale del Modulo che è autonomamente configurata come PADES).

Allo stato vi è solo la pronuncia del TAR Napoli (sentenza 4 aprile 2017 n. 1799) sul tema dell’ammissibilità del CADES ma relativamente al profilo della notificazione via PEC e dunque non direttamente legata al sistema di deposito PAT .

4) Vi è poi la questione più spinosa relativa alle notifiche cartacee che assume particolare rilievo se si considera che con esse si andrà avanti ancora per parecchio tempo, sia in ragione della necessità di notificare a soggetti privi di PEC, sia per la perdurante incompletezza dei pubblici elenchi.

A seguito del Tavolo tecnico del 5 aprile 2017 è stato preparato, in attesa di integrazioni normative, un documento che propone di adottare la soluzione secondo cui entrambe le opzioni utilizzate in questo primo periodo (ossia, doppio originale e notifica dell'originale digitale previa attestazione di conformità della copia cartacea all'originale stesso) sono validi, posto che il principio affermato con forza è quello del raggiungimento dello scopo ai sensi dell'art. 156 c.p.c. (sulla questione è già intervenuto il Tar Lazio con la sentenza 9 maggio 2017 n. 5545).

Con la normativa vigente dunque entrambe le soluzioni possono essere ritenute valide. Se invece si ritiene di dover optare per l'una o per l'altra soluzione occorre predisporre alcune modifiche normative.

Se si opta per la soluzione del doppio originale, allora occorrerebbe modificare l'art. 136 c.p.a. specificando che la sottoscrizione vale solo per il deposito e, ovviamente, adeguare di conseguenza le norme contenute nel Regolamento.

Ciò non sarebbe comunque sufficiente e bisognerebbe dare comunque copertura normativa (a mio avviso, non semplicemente modificando il Regolamento, ma intervenendo con norma di rango primario che modifichi l'art. 136 specificando che ove la notifica avviene in via cartacea si può creare un secondo originale).

Oppure, nel caso si scelga la seconda soluzione, occorrerebbe modificare l'art. 136 c.p.a. specificando che gli atti devono essere non solo sottoscritti ma anche redatti

digitalmente e che si estende il potere di attestazione ex art. 23 CAD in capo al difensore quando la notifica deve avvenire con modalità cartacee.

5) Con riguardo, infine, alla problematica delle copie cartacee, non ritengo sia necessario intervenire, dal momento che la disposizione che prevede l'obbligo di deposito di tale copia è limitata, per adesso, ad un periodo transitorio, salva in ogni caso la possibilità di specificare che il mancato deposito non influisce sul decorso dei termini al fine della fissazione delle udienze. Inoltre sarebbe opportuno, anche al fine di eliminare il fenomeno di prassi difformi tra le Segreterie di sedi giudiziarie diverse, modificare l'art. 7 co. 4 del d.l. 168/2016 sostituendo l'espressione "deve essere depositata almeno una copia cartacea del ricorso e degli scritti difensivi" con *"deve essere depositata una copia cartacea esclusivamente del ricorso e degli scritti difensivi"* con la conseguenza che dovrebbe essere rifiutato ogni ulteriore deposito da parte delle Segreterie.

In ogni caso, anche mediante strumenti diversi dalla modifica normativa, ciò che più rileva è raggiungere l'uniformità di prassi fra tutte le sedi giudiziarie, in modo che, come detto, una volta stabilita la regola, essa sia la medesima e le Segreterie provvedano farla rispettare anche evitando il deposito di un numero maggiore di copie. Ciò per salvaguardare il fine del PAT, ossia di ridurre il più possibile il materiale depositato su supporto cartaceo, senza indulgere a prassi di favore che di fatto vadano a inficiare gli sforzi fino ad ora compiuti.

A ciò si deve aggiungere la necessità di introdurre nelle modalità più opportune la possibilità di rilasciare al difensore "prova" dell'avvenuta consegna in Segreteria della copia cartacea. Ciò può avvenire mediante l'apposizione di timbro su altra copia che rimane al difensore, o mediante indicazione sul Portale dell'Avvocato.

Considerato il valore che ha assunto tale deposito alla luce della giurisprudenza del Consiglio di Stato che impone il rinvio della causa se non si deposita la copia cartacea, occorre che il difensore possa in ogni momento provare di aver depositato tempestivamente la copia cartacea obbligatoria.

Va inoltre evidenziato che spesso non è materialmente possibile depositare contestualmente con modalità PAT e copia cartacea, soprattutto se ciò riguarda un TAR diverso dal foro di appartenenza (in questo caso infatti occorre procedere con spedizione postale e quindi è evidente che essa non può avvenire prima del deposito con modalità PAT) oppure la comunicazione di avvenuta registrazione giunge quando le sedi giudiziarie siano chiuse al pubblico e si debba procedere comunque in date successive al deposito delle copie cartacee.

Per evitare le conseguenze individuate dalle note pronunce del Consiglio di Stato, poiché le comunicazioni di richiesta delle copie cartacee inviate dalle Segreterie indicano un termine entro cui effettuare il deposito, è evidente che non si può disporre il rinvio dell'udienza qualora il deposito delle copie cartacee avvenga entro il termine assegnato dalla comunicazione, tenendo conto che tale adempimento è finalizzato ad agevolare la lettura degli atti da parte dei magistrati.

Considerati tutti questi problemi ripropongo qui anche una ulteriore possibilità che potrebbe costituire una adeguata soluzione alla problematiche pratiche ed infrastrutturali che determinano la necessità del deposito cartaceo: si potrebbero, infatti, stabilire accordi con i TAR e gli avvocati amministrativisti al fine di assicurare con il contributo degli avvocati una adeguata e maggiore fornitura di carta, in modo che ciascun tribunale possa poi provvedere alla stampa di quanto necessario

ed opportuno. È evidente a tutti il risparmio in termini economici e di tempo di tale soluzione.

6) Permane poi, come osservato già altre volte, il problema relativo alla indicazione del numero di RG sul Modulo di deposito atti e documenti. Come noto, infatti, in caso di indicazione erronea di numero e anno, il deposito avverrà su fascicolo elettronico effettivamente indicato sul Modulo, senza che sia interposto alcun tipo di controllo.

La questione, come comprensibile, è assai delicata, stante, da un lato, la necessità di comprendere quali effetti devono attribuirsi al deposito tempestivo effettuato su un fascicolo diverso e, dall'altro, le conseguenze per le controparti in tema di mancata visualizzazione degli atti.

A ciò si aggiunga che la facilità con cui è possibile effettuare il deposito su un fascicolo non proprio potrebbe dare adito a depositi strumentali, finalizzati ad esempio al mero accesso finalizzato alla conoscenza di un fascicolo in cui non si è parte.

Una soluzione può essere quella di introdurre un secondo parametro di controllo legato o al nome o al codice fiscale dell'avvocato, cosicché se il sistema non rileva la coincidenza tra i dati, rifiuti il deposito; ciò consentirebbe di evitare problematiche legate alla tardività del deposito e all'accesso al fascicolo di parti estranee alla controversia.

7) L'ultimo punto riguarda la possibilità di inserire nel sistema link ipertestuali al fine di agevolare la consultazione e la lettura di atti e documenti, mediante il richiamo degli uni sugli altri.

L'ipotesi, che è stata peraltro considerata nel decreto sulla sinteticità degli atti, consentirebbe senza dubbio di facilitare il passaggio ad un regime totalmente informatico contribuendo a risolvere quei problemi di natura infrastrutturale lamentati dai magistrati e che costituiscono la ragione principale per cui oggi ci viene richiesto il deposito obbligatorio della copia cartacea.

La modifica su questo aspetto è di natura tecnica ma potrebbe trovare il suo ingresso anche a livello normativo, all'interno del Regolamento o delle specifiche tecniche.



