

# Magistratura amministrativa e Avvocatura per l'efficienza del "Sistema Giustizia"

Convegno  
Il Processo Amministrativo Telematico

Consiglio di Stato 12 maggio 2017

## **La violazione delle regole tecniche del PAT e il principio di conservazione degli atti**

### **1) Introduzione**

*Ringrazio il Segretario Generale per avermi dato la parola e dopo l'esposizione del sistema generale, fatta mirabilmente dal Consigliere D'Alessio, veniamo alle "dolenti note", ovvero al tema delle conseguenze nel caso di difformità degli atti delle parti dalle regole tecniche, intese in senso generale, come norme sulla digitalizzazione degli atti nel PAT. Le conseguenze in termini di invalidità della violazione delle disposizioni sul PAT sono, infatti, il fulcro principale delle preoccupazioni degli operatori del diritto, ma alla fine questo compito non si rivelerà per nulla ingrato, perché sinora vi è stata una interpretazione molto equilibrata della normativa, all'insegna del principio di conservazione degli atti.*

Il regime della invalidità degli atti nel PAT per l'inosservanza della normativa sulla digitalizzazione del processo è un tema trasversale rispetto alle forme di tutti gli atti processuali, che tocca i vari aspetti della loro formazione, della sottoscrizione, della notifica e del deposito e comporta una riflessione sull'intero sistema processuale amministrativo o, meglio, sul significato e sugli effetti dell'intervento della normativa PAT sul regime degli atti processuali.

Questa tematica, inoltre, opera rispetto a principi non solo inerenti al diritto processuale amministrativo ma, in senso più ampio, all'intero ordinamento giuridico, come quello della gerarchia delle fonti, della riserva di legge, di conservazione degli atti, così come riguarda il tema generale delle nullità processuali, sino all'istituto (importantissimo soprattutto in sede di prima applicazione) dell'errore scusabile, ultima *ratio* in senso conservativo in caso di invalidità.

A grandi linee si può dire che la normativa tecnica sul PAT ai fini della formazione, sottoscrizione, notificazione e deposito degli atti processuali e dei documenti allegati, prevede:

- a. la formazione degli atti processuali in file formato nativo digitale (di solito PDF) e la sottoscrizione degli atti processuali con firma digitale versione PAdES;

- b. il deposito dei documenti in formato copia immagine (di solito PDF in cosiddetta copia “scansionata”). Il deposito della procura rilasciata in forma analogica e degli atti notificati con le modalità tradizionali in formato copia immagine previa asseverazione con firma digitale della conformità all’originale cartaceo, al pari di altri documenti per i quali la parte intende asseverare tale conformità;
- c. la notifica tramite PEC o anche nelle forme del tradizionale atto cartaceo (stante al’esistenza di soggetti, quali ad esempio i controinteressati parti private, che non sono muniti, né hanno l’obbligo, di munirsi di una casella PEC).
- d. il deposito del ricorso e degli altri atti e documenti in via telematica via PEC o, eccezionalmente, tramite Upload;
- e. le comunicazioni delle Segreterie alle parti a mezzo PEC<sup>1</sup>.

In sostanza, la questione fondamentale che si pone è quella della validità degli atti che non rispettano le “norme tecniche” o, in altri termini, stabilire quali sono dal punto di vista giuridico le conseguenze processuali della violazione delle norme inerenti al PAT. Ai nostri fini, per norme tecniche intendiamo tutta la normativa che, indipendentemente dal rango di fonte primaria o secondaria, disciplina il PAT, dettando le modalità attinenti alla digitalizzazione del processo amministrativo.

Questa problematica va analizzata alla luce dei principi relativi all’invalidità degli atti processuali, tenendo ben presente un altro principio connesso al primo, quello della conservazione degli atti per il raggiungimento dello scopo cui sono preordinati.

Ciò nella consapevolezza che l’introduzione della normativa afferente al PAT, proprio per la sua novità, non può non comportare degli spazi di incertezza interpretativa e, comunque, delle “difficoltà applicative”, a fronte del precedente regime processuale contraddistinto dalla forma “cartacea” degli atti.

L’intervento si articola secondo uno schema che tiene conto dei seguenti profili:

- il significato dell’introduzione del PAT sulla forma dell’atto processuale
- i principi di gerarchia delle fonti e riserva di legge;

---

<sup>1</sup> Inoltre, in generale, si può dire che la normativa sul PAT ha introdotto la necessità di avvalersi di determinati supporti tecnologici e prevede, almeno per i giudizi che contemplano l’assistenza professionale di un avvocato, tre requisiti di accesso al processo e, in particolare:

- 1) il possesso di una posta elettronica certificata (PEC definita dall’art. 1 comma 1, lett. g) d.P.C.M. n. 40/ 2016, come un “sistema di posta elettronica nel quale è fornita al mittente documentazione elettronica attestante l’invio e la consegna di documenti informatici”);
- 2) una firma digitale (definita dall’art. 1 comma 1, lett. i) del d.P.C.M. n. 40/ 2016, in termini di “firma elettronica avanzata basata su un certificato qualificato e su un sistema di chiavi crittografiche, una pubblica e una privata, correlate tra loro, che consente al titolare tramite la chiave privata e al destinatario tramite la chiave pubblica, rispettivamente, di rendere manifesta e di verificare la provenienza e l’integrità di un documento informatico o di un insieme di documenti informatici”);
- 3) l’abilitazione ad interagire con il sistema informativo della giustizia amministrativa (SIGA), necessaria per accedere al sistema ed esercitare l’attività difensiva.

Questi sono i requisiti che il PAT prevede come condizioni per poter presentare un ricorso e difendersi in giudizio, così come per risultare destinatari delle comunicazioni processuali (sul punto L. Viola, *Diritto e Tecnica nel processo amministrativo telematico* in *federalismi.it* n.22/2016)

- i principi sulla nullità degli atti processuali (tipicità, funzionalità allo scopo, sanatoria per raggiungimento dello scopo) e la distinzione tra nullità, inesistenza e irregolarità;
- le nullità nel processo amministrativo e il raggiungimento dello scopo;
- le differenti posizioni sinora assunte sui singoli casi dalla giurisprudenza in funzione conservativa;
- gli ultimi approdi giurisprudenziali sull'irregolarità degli atti in violazione delle norme sul PAT;
- le considerazioni conclusive.

## 2) Il significato dell'introduzione del PAT sulla forma degli atti processuali

Il PAT è stato da alcuni salutato come una rivoluzione copernicana. La prima domanda che ci dobbiamo porre quando pensiamo all'introduzione del PAT è come la digitalizzazione degli atti processuali ha inciso sul processo o meglio sulla forma degli atti processuali. Dal punto di vista processuale è stata davvero una rivoluzione copernicana?

Sin da subito, si sono registrati due opposti filoni interpretativi sulla valenza da dare all'introduzione del processo telematico e, in particolare, alle norme che riguardano la forma degli atti processuali e ne disciplinano la redazione, la sottoscrizione e il deposito in formato digitale.

Un primo filone interpretativo considera le norme previste dal PAT per la formazione e la sottoscrizione degli atti come norme attinenti al deposito, che rilevano ai fini delle formalità di produzione in giudizio degli stessi ma che non incidono sulla forma degli atti in senso stretto.

Questo orientamento riduce l'impatto "rivoluzionario" del PAT, ritenendo che le disposizioni sulla digitalizzazione degli atti processuali attengono essenzialmente al deposito in giudizio e non alla forma degli atti. Ciò porta alla "dequotazione" della valenza della violazione delle regole sulla redazione e firma degli atti previste per il PAT. Tali violazioni non vanno considerate quali vizi di forma dell'atto processuale in senso stretto, anche qualora inerenti a normativa di fonte primaria previste dal codice del processo amministrativo o da altra legge. Corollario di tale impostazione è che l'assenza della forma digitale non rendere radicalmente invalidi per vizio di forma gli atti, ponendo tutt'al più un problema di regolarità del deposito,

In sostanza, tale orientamento esclude che l'atto debba essere redatto necessariamente in forma digitale, continuando ad applicarsi il principio della libertà della forma previsto dall'art. 121 c.p.c., anzi, per meglio dire, il principio della funzionalità della forma rispetto allo scopo. Ciò sarebbe confermato, peraltro, dall'art. 136 c.p.a. che si intitola: "Disposizioni sulle comunicazioni e sui depositi informatici"<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> F. Volpe: *Per la chiarezza di idee sulla forma digitale dell'atto processuale dopo l'entrata in vigore del p.a.t.* in [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it) ma questa concezione aleggia per quanto in modo inespresso in **Cons. Stato, Sez. IV, 4 aprile 2017, n. 1541**. In modo esplicito **Tar Lazio, Sez. III, 9 maggio 2017, n. 5545**.

In tal senso potrebbe deporre, in quanto fa riferimento all'esistenza di atti processuali cartacei, anche il comma 2-ter del medesimo articolo 136 c.p.a. che consente il deposito con modalità telematiche della copia informatica, anche per immagine, di un atto processuale di parte, di un provvedimento del giudice o di un documento formato su supporto analogico e detenuto in originale o in copia conforme, attestata la conformità della copia al predetto atto mediante l'asseverazione di cui all'articolo 22, comma 2, del codice di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82.

Al contrario, una differente corrente di pensiero ritiene che l'avvento del PAT avrebbe inciso sulla forma stessa dell'atto processuale che non è più quella tradizionale "cartacea" bensì esclusivamente quella digitale, intesa come forma vincolante ai fini della formazione stessa dell'atto e, conseguentemente, della sua validità. L'art. 136 c.p.a., infatti, al comma 2 bis dispone che "salvi i casi di cui al comma 2, tutti gli atti e i provvedimenti del giudice, dei suoi ausiliari, del personale degli uffici giudiziari e delle parti sono sottoscritti con firma digitale". Allo stesso modo, parallelamente, l'art. 136 comma 1 c.p.a. prevede che il deposito vada effettuato in forma digitale. Allo stesso modo le disposizioni del D.P.C.M. n. 40/2016 confermano la necessità della redazione, sottoscrizione e deposito in forma digitale.

Le inosservanze delle prescrizioni sulla forma digitale, e *in primis* sulla sottoscrizione digitale, si rivelerebbero dei veri e propri vizi formali dell'atto, e qualora inerenti a norme di rango primario (quali quelle dettate dall'art. 136 c.p.a.), sarebbero "sanzionate" con la nullità (o inesistenza) dei relativi atti<sup>3</sup>.

Quest'ultimo indirizzo distingue tra forme inerenti alla valida formazione dell'atto processuale, quali la sottoscrizione, e forme afferenti al mero deposito degli atti e documenti in giudizio con modalità telematiche, ovverosia delle forme strumentali ai soli fini del deposito.

Ad esempio, la firma digitale non riguarderebbe la sola modalità di deposito, bensì la forma dell'atto e non può essere dequotata a una mera forma strumentale valida unicamente per il deposito, ma deve essere considerata la forma univocamente prescritta dal legislatore come mezzo di inequivoca imputazione dell'atto al suo autore a fini sostanziali.

In entrambi gli orientamenti, tuttavia, viene tenuto in massima considerazione un principio primario dell'ordinamento processuale, quello della conservazione degli atti, con il suo corollario del principio del raggiungimento dello scopo<sup>4</sup>.

### **3) I principi di gerarchia delle fonti e di riserva di legge in materia processuale**

---

<sup>3</sup>Plasticamente esemplificativo di tale indirizzo è T.A.R. Campania Napoli, Sez. II, 22 febbraio 2017 n. 1053; la medesima decisione, prendendo atto di una "obiezione" formulata nell'ambito dell'opposto orientamento, indica come non rilevi in senso contrario la circostanza che l'articolo 136 c.p.a. sia rubricato "disposizioni sulle comunicazioni e sui depositi informatici", stante la frequenza dei casi in cui articoli di legge dal contenuto disomogeneo, e considerando che il comma 2 bis aveva in origine un diverso contenuto

<sup>4</sup> Per una breve distinzione tra i due orientamenti F. D'Alessandri: *Invalidità dell'atto non sottoscritto con firma digitale nei giudizi rientranti nel regime del PAT*, in [www.quotidianogiuridico.it](http://www.quotidianogiuridico.it)

Assumono importanza, ai fini del regime delle invalidità, anche altri principi generali del nostro ordinamento e, in particolare, il principio di gerarchia delle fonti normative e quello di riserva di legge.

La normativa sul PAT è un coacervo di norme primarie, con valenza legislativa, e secondarie, con valenza regolamentare e sub regolamentare. In particolare, il PAT è disciplinato da fonti primarie: il codice del processo amministrativo (artt. 25,136 e art. 13 delle Norme di Attuazione, allegato 2); fonte regolamentare d.P.C.M. 16 febbraio 2016, n. 40 (Regole tecnico-operative); allegato A specifiche tecniche e parametri tecnici. Vi sono poi, come fonti primarie, il D.L. 30 giugno 2016, n. 117, convertito con legge 12 agosto 2016, n. 161; il D.L. 31 agosto 2016, n. 168 convertito con legge 25 ottobre 2016, n. 197 e rinvii ad altre fonti “esterne” come la legge n. 53/1994 in materia di notificazione, l’art. 16 D.L. 18 ottobre 2012, n. 179 sulla notifica a mezzo PEC, e, in generale, il D.Lgs. 7/3/2005, n. 82 (codice dell’amministrazione digitale).

In sostanza, a parte le poche norme contenute nel codice del processo amministrativo, la maggior parte delle norme tecniche di operatività del PAT è contenuta nel d.P.C.M. 16 febbraio 2016, n. 40.

Il codice del processo amministrativo ha, infatti, scelto per l’introduzione del PAT, di rinviare sostanzialmente a un regolamento la disciplina delle “regole tecnico-operative” del nuovo processo digitale.

L’opzione per la sede regolamentare è stata giustificata, nella stessa Relazione di accompagnamento al Codice del processo amministrativo, dalla necessità di assicurare i due requisiti della flessibilità e tempestività di adattamento alle novità tecnologiche, in un contesto caratterizzato da una forte tecnicità e da una rapida obsolescenza dei sistemi, analogamente a quanto avvenuto con il d.m. 17 luglio 2008 che ha fissato le regole tecnico-operative per l’uso di strumenti informatici e telematici nel processo civile.

Anzi, a ben vedere, il d.P.C.M. 16 febbraio 2016, n. 40, prevede oltre al Regolamento con le regole tecniche-operative, anche un allegato A, con le “specifiche tecniche”, nonché dei (non meglio specificati) “parametri tecnici”, che sono una fonte sub regolamentare, tanto è vero che vengono “adeguati ed aggiornati in base all’evoluzione scientifica e tecnologica” con provvedimento del responsabile del SIGA (“sentita l’Agenzia per l’Italia Digitale e, limitatamente ai profili inerenti la protezione dei dati personali, sentito il Garante per la protezione dei dati personali e le modifiche sono pubblicate sul sito web della giustizia amministrativa”).

Tra l’altro l’aver previsto “specifiche tecniche” e “parametri tecnici” nell’ambito dello stesso articolo 19 del regolamento, senza aver dato precisi parametri di distinzione, può ingenerare il dubbio se le due tipologie di disposizioni coincidano e, in ogni caso, quale sia il limite fra uno e l’altro, in considerazione che la modifica della disciplina dei parametri tecnici è affidata a una procedura differente (e ben più snella) da quella prevista per la modifica dei regolamenti governativi e, pertanto,

questi ultimi non possono essere considerati una fonte regolamentare al pari delle disposizioni tecniche operative previste nel testo del medesimo d.P.C.M. 16 febbraio 2016, n. 40<sup>5</sup> <sup>6</sup>.

In ogni caso, le norme di operatività del PAT, e per prime quelle sulla forma degli atti e delle modalità di deposito digitali, sono affidate a un triplice livello normativo di natura regolamentare e sub regolamentare.

Il nostro ordinamento è caratterizzato da un principio di riserva di legge per quanto concerne la materia processuale. Al riguardo, infatti, l'art. 111, comma 1, della Costituzione prevede che “la giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge”.

Sia che tale riserva di legge si consideri assoluta (come pare più probabile) sia che si consideri relativa, in questa materia possono essere demandate alla fonte regolamentare solo disposizioni che traducono in modalità tecniche le regole processuali fissate da fonte primaria, con la conseguenza che il potere regolamentare del Governo deve limitarsi a regolamenti di stretta esecuzione.

Le norme regolamentari sul PAT debbono avere, quindi, valenza meramente esecutiva delle norme processuali primarie, specificandone dal punto di vista tecnico il contenuto, e non possono in ogni caso porsi in contrasto con le regole processuali previste dalle disposizioni del codice, né modificare le regole in materia di termini, oneri e decadenze per le parti, né tantomeno stabilire autonomi casi di nullità o inammissibilità. Qualora lo facciano, le norme regolamentari e sub regolamentari di cui all'indicato d.P.C.M. sono direttamente disapplicabili in quanto in contrasto con norme processuali primarie<sup>7</sup>.

Le nullità degli atti processuali, al pari delle ipotesi di inammissibilità, devono infatti essere ricondotte a una fonte normativa primaria.

Anche il Consiglio di Stato ha recentissimamente indicato che a norma dell'art. 13, comma 1, disp. att. c.p.a., il regolamento è destinato a dettare solamente “le regole tecnico-operative per la sperimentazione, la graduale applicazione, l'aggiornamento

---

<sup>5</sup> E' stata sollevata, inoltre, la questione che l'art. 13 disp. att. c.p.a. non sembra autorizzare la distinzione tra regole tecniche-operative del Regolamento, specifiche tecniche, parametri tecnici, prevedendo solo un regolamento con il relativo procedimento, e non anche specifiche tecniche con un diverso e meno garantito iter procedimentale, nel quale mancano essenziali garanzie di partecipazione (R. De Nictolis, *Processo amministrativo – Formulario commentato*, Wolters Kluwer, Milano III ed., 2016 p. 2680, L. Viola, *Diritto e Tecnica nel processo amministrativo telematico in federalismi.it* n.22/2016).

<sup>6</sup> F. Volpe, *Per la chiarezza di idee sulla forma digitale dell'atto processuale dopo l'entrata in vigore del p.a.t.*, in [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it). rileva come, verosimilmente, il d.P.C.M.n. 40/2016 non abbia non solo forza e valore di legge ma neppure carattere di atto normativo, perché il decreto non risponde ai requisiti formali previsti per i regolamenti dall'art. 17 della legge sulla Presidenza del Consiglio.

<sup>7</sup> Sulla questione L. Viola, *Diritto e Tecnica nel processo amministrativo telematico in federalismi.it* n.22/2016, pag. 2 e ss. L'autore rileva inoltre come il carattere regolamentare delle norme tecniche sul PAT e l'esistenza del principio di riserva di legge di cui all'art. 111, comma 1, Cost., comporti la necessità di attribuire all'informatizzazione del processo un valore sostanzialmente “neutro” e del tutto inidoneo a modificare le regole normative previste dal codice di rito. In buona sostanza, l'idea posta alla base dell'intera operazione sarebbe quella di un passaggio al telematico che si riduce in una modificazione dei mezzi di accesso al giudizio o di trattazione e gestione del processo, ma che non modifica le coordinate fondamentali del sistema processuale.

del processo amministrativo telematico”, rimanendo del tutto estraneo al suo ambito applicativo ogni valutazione in termini di validità/invalidità (e ancor più di esistenza/inesistenza) degli atti processuali<sup>8</sup>.

Ciò impone l’indubbio sforzo interpretativo, in caso di violazione delle regole stabilite nel d.P.C.M., di ricondurre le conseguenze di tali violazioni a effetti sanciti da una fonte primaria e, *in primis*, al codice del processo amministrativo (nel senso che la violazione della norma regolamentare dovrà concretarsi anche nella violazione di una norma primaria di cui quella regolamentare specifica la portata in modo meramente esecutivo e la sanzione dovrà essere ricondotta alla previsione della fonte legislativa).

Ad esempio, la violazione di una norma tecnica sulla sottoscrizione digitale del ricorso potrà comportare l’invalidità solo qualora potrà essere considerata integrata l’assenza della sottoscrizione prevista e sanzionata con la nullità del ricorso dall’art. 40 c.p.a.

#### **4) I principi sulla nullità degli atti processuali (tipicità, funzionalità allo scopo) e la distinzione tra inesistenza, nullità e irregolarità.**

A questo punto dobbiamo andare a vedere in che rapporto si pongono le prescrizioni di “forma” sulla redazione e sottoscrizione del ricorso e, più in generale, degli atti processuali, così come quelle sulla notifica e sul deposito, con i principi inerenti all’invalidità degli atti processuali, nelle varie declinazioni dell’inesistenza, nullità o irregolarità.

In sostanza, nell’ipotesi di inesistenza l’atto deve considerarsi *tamquam non esset*, nel caso di nullità è invalido ma può essere sanato, in caso di mera irregolarità è valido (anche se talvolta va regolarizzato) e non comporta decadenze processuali.

L’inesistenza può distinguersi in materiale (in caso di assenza degli stessi elementi materiali) e giuridica (quando la fattispecie esula del tutto dallo schema legale). Nel caso di inesistenza non è applicabile la disciplina della nullità, compreso il principio di sanabilità per raggiungimento dello scopo.

Un esempio di atto inesistente nel diritto processuale civile si rinviene nella sentenza priva della sottoscrizione, in riferimento alla quale l’art. 162, comma 1, c.p.c., indica che la disciplina della nullità della sentenza ai fini dell’impugnativa “non si applica quando la sentenza manca della sottoscrizione del giudice”. Si discute nel regime processualciviltistico per quanto riguarda gli atti delle parti prive di firma ma nel processo amministrativo l’assenza della sottoscrizione del ricorso è sanzionata espressamente con la nullità ex art. 44 c.p.a.

---

<sup>8</sup> Cons. Stato, Sez. IV, sent. 4 aprile 2017, n. 1541.

In linea di massima, tuttavia, l'inesistenza è una conseguenza "estrema" che riteniamo difficilmente ravvisabile per le violazioni sulla normativa tecnica del PAT, ipotizzabile in teoria solo qualora sia del tutto assente la forma digitale, ovverosia nel caso di deposito esclusivamente in forma cartacea.

#### 4.1) Nullità

Il codice del rito amministrativo non regola la materia della nullità degli atti processuali, se non in minima parte, e occorre quindi fare riferimento alle disposizioni del processo civile, in virtù della norma di rinvio contenuta nell'art. 39, comma 1, c.p.a., ai sensi del quale "per quanto non disciplinato dal presente codice si applicano le disposizioni del codice di procedura civile, in quanto compatibili o espressione di principi generali".

La normativa processualcivile fissa i principi generali della tipicità delle nullità degli atti processuali, della libertà delle forme processuali e della loro funzionalità allo scopo per cui l'atto è stato previsto e, al tempo stesso, dà rilevanza anche nel diritto processuale a un principio generale nel nostro ordinamento, esistente in tutte le branche del diritto (civile, amministrativo etc.), che è quello della conservazione degli atti che si declina, in campo processuale, nel principio del raggiungimento dello scopo.

In particolare, il legislatore ha enunciato il principio di libertà di forma degli atti processuali nell'art. 121 c.p.c., prevedendo che "gli atti del processo, per i quali la legge non richiede forme determinate, possono essere compiuti nella forma più idonea al raggiungimento del loro scopo".

Il principio di tassatività delle nullità processuali è previsto dall'art. 156, comma 1, c.p.c., ai sensi del quale "non può essere pronunciata la nullità per inosservanza di forme di alcun atto del processo, se la nullità non è comminata dalla legge". Non tutte le difformità dal modello normativo comportano, quindi, la nullità dell'atto ma solo quelle espressamente sanzionate in tal senso. Le altre possono dar luogo a una semplice irregolarità, che non priva l'atto di validità e gli consente di produrre i suoi effetti, salvo che tale difformità dallo schema legale non comporti l'inidoneità al raggiungimento dello scopo<sup>9 10</sup>.

L'art. 156, comma 2, c.p.c., prevede, infatti, che anche in assenza di una espressa previsione per l'inosservanza, la nullità deve "essere pronunciata quando l'atto manca dei requisiti formali indispensabili per il raggiungimento dello scopo". Il parametro di validità dell'atto risiede, quindi, nella sua idoneità al raggiungimento dello scopo.

---

<sup>9</sup> G. Verde: *Diritto processuale civile, I parte generale*, quarta ed., Zanichelli Bologna, 2015 pg. 273 ss.; A. Proto Pisani: *Lezioni di diritto processuale civile*, sesta edizione, Jovene Editore 2014, p. 203 ss..

<sup>10</sup> Le regole di nullità in campo processuale seguono principi difformi rispetto a quella affermate in sede di teoria generale dove vale il principio secondo cui l'atto è valido quando rispetta la fattispecie dettata dalla legge, ovverosia quando la fattispecie concreta integrate rispetta in pieno quella astratta fissata a livello normativo (F. P. Luiso: *Diritto processuale civile, I principi generali*, ottava edizione, Giuffrè editore 2015, p. 415 ss).

In sostanza, l'atto processuale difforme dal paradigma normativo è nullo in due ipotesi: quando la nullità è prevista espressamente dalla legge o quando l'atto manchi degli elementi necessari al raggiungimento dello scopo. Ciò, tuttavia, sempre che, nel primo caso, l'atto non sia stato "sanato" dalla circostanza di aver comunque concretamente raggiunto la sua finalità.

A tal riguardo, opera, infatti, il principio, anch'esso corollario di quello generale di conservazione degli atti, secondo cui le nullità processuali vengono sanate nel caso in cui l'atto abbia in concreto raggiunto il suo scopo, anche nel caso di mancanza dei requisiti formali previsti dalla legge a pena di nullità. Il comma 3 dell'art. 156 c.p.c. prevede, infatti, che "la nullità non può mai essere pronunciata, se l'atto ha raggiunto lo scopo a cui è destinato".

Lo scopo dell'atto risulta, quindi, essere il parametro per la validità sia in astratto, quando si deve verificare l'esistenza o meno di una nullità non espressamente sanzionata (es. irregolarità), sia in concreto, quando a fronte della commessa violazione di una norma sanzionata con la nullità quest'ultima può essere sanata dal raggiungimento dello scopo nel singolo caso (es. notifica nulla seguita dalla costituzione in giudizio dell'amministrazione intimata).

Per scopo dell'atto deve intendersi la finalità oggettiva perseguita dall'ordinamento per quel tipo di atto, dà individuarsi caso per caso, con un inevitabile relativismo da parte dell'interprete<sup>11 12</sup>.

Lo scopo dell'atto non è quello che si prefigge soggettivamente il suo autore, ma quello che ad esso assegna la legge processuale, la "funzione astratta ed obiettiva dell'atto nel processo"<sup>13</sup>. E' necessario, infatti, ricostruire il fine della norma che disciplina l'atto processuale e l'interesse considerato dal legislatore nell'imporre una determinata disciplina di forma, ovverosia, in sostanza, individuare la *ratio* della disposizione<sup>14</sup> e, pertanto, valutare il ruolo specifico che l'atto svolge all'interno del processo. Per raggiungimento dello scopo, inoltre, non si deve intendere il prodursi degli effetti, bensì il verificarsi di quel concreto evento che la norma tendeva a realizzare al fine di "giustificare" la produzione degli effetti.

In generale lo scopo dei singoli atti del processo può essere ricercato nell'evento che consente agli altri soggetti del processo di esercitare i loro poteri processuali che la

---

<sup>11</sup> R. Oriani, *Nullità degli atti processuali*, in *Enc. giur.* Treccani, XXI, Roma, 1990, 7

<sup>12</sup> Ad esempio, nel codice di procedura civile lo scopo della *vocatio in ius* è quello di invitare il convenuto a comparire dinanzi al giudice, quello della *editio actionis* di mettere la controparte in condizione di conoscere dell'esistenza della pretesa e di difendersi. I vizi della *vocatio in ius* sono sanati retroattivamente dalla costituzione del convenuto, quelli dell' *editio actionis* possono talvolta venire sanati dalla costituzione ma non in modo retroattivo.

<sup>13</sup> C. Mandrioli, *Vizi c.d. «non formali», degli atti processuali civili*, in *Jus*, 1966, p. 328.

<sup>14</sup> C.A. Giovanardi, *Sullo scopo dell'atto processuale in relazione alla disciplina della nullità*, in *Rivista di diritto civile*, 1987, II, 279.

norma attribuisce loro in quel segmento processuale (es. i poteri difensivi della controparte)<sup>15</sup>.

Inoltre, in linea di massima si può concordare sul fatto che, anche in presenza di violazione di regole processuali, il processo deve tendere, per quanto possibile, alla decisione nel merito della controversia, piuttosto che definire la questione mediante una decisione meramente processuale<sup>16</sup>.

Tutto questo in linea generale, ma occorre ora andare ad affrontare la questione specifica della nullità per gli atti del processo amministrativo su profili di interesse del PAT, come pure l'incidenza dello scopo degli atti legati agli aspetti della digitalizzazione.

#### **4.2) Nullità nel processo amministrativo**

Nel processo amministrativo c'è una sola norma generale che si occupa delle nullità degli atti processuali, l'art. 44 c.p.a., secondo il quale “il ricorso è nullo: a) se manca la sottoscrizione; b) se, per l'inosservanza delle altre norme prescritte nell'articolo 40, vi è incertezza assoluta sulle persone o sull'oggetto della domanda”. Di queste due previsioni solo la prima può interessare la violazione delle norme tecniche del PAT.

L'art. 44 c.p.a. norma prevede anche il principio di regolarizzazione dell'irregolarità dell'atto processuale indicando che “se il ricorso contiene irregolarità, il collegio può ordinare che sia rinnovato entro un termine a tal fine fissato”<sup>17</sup>.

Per quanto riguarda le norme relative alla digitalizzazione del processo, quindi, stante che l'espressa previsione di nullità per vizi formali è riservata alla sola assenza della sottoscrizione, assume massima importanza il criterio dell'idoneità dell'atto al raggiungimento del suo scopo. Nella maggioranza dei casi, infatti, l'interprete dovrà stabilire se nella concreta fattispecie si ravvisi la nullità dell'atto affidandosi al solo criterio di strumentalità delle forme. Pertanto l'applicazione di tale criterio diventa il vero “arbitro” della validità dell'atto processuale, ovvero il discrimine tra nullità e mera irregolarità, ancora prima che venga in rilievo il profilo del raggiungimento dello scopo in concreto ai fini della sanabilità<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> A. Proto Pisani: *Lezioni di diritto processuale civile*, Sesta edizione, Jovene editore 2014, p.218, secondo cui nel diritto processuale civile, lo scopo dell'atto di esercizio dell'azione è mettere il giudice in condizione di emanare una pronuncia di merito che accerti l'esistenza o l'inesistenza del diritto fatto valere in giudizio nel rispetto del principio della domanda, destinatario è il giudice, in quanto potere di assicurare la tutela giurisdizionale dei diritti, condizionato dalla proposizione della domanda di parte.

<sup>16</sup> Cass. civ. Sez. II, 12-05-2016, n. 9772

<sup>17</sup> Il medesimo art. 44 c.p.a. si occupa, al comma 3, dei vizi della notifica sancendo il principio della sanatoria in caso di raggiungimento dello scopo con la previsione che “la costituzione degli intimati sana la nullità della notificazione del ricorso, salvi i diritti acquisiti anteriormente alla comparizione, nonché le irregolarità di cui al comma 2”.

Il comma 4 bis del medesimo art. 44 c.p.a. indica che la nullità degli atti (di tutti gli atti processuali) è rilevabile d'ufficio, salvo il rinvio alle disposizioni del c.p.c. ex art. 39, comma 2”, c.p.a. (al contrario di quanto accade nel c.p.c. che ha una disciplina più articolata sul rilievo delle nullità ex art. 157 c.p.c.).

<sup>18</sup>

In sostanza, applicando le indicate categorie delle nullità processuali, in caso di inosservanza di una disposizione tecnica del PAT si dovrà vedere se la violazione possa ricondursi a una disposizione che commina espressamente la nullità (in realtà può trattarsi solo dell'assenza della sottoscrizione sanzionata dall'art. 44 c.p.a., nel caso di mancanza o non conformità della firma digitale). Negli altri casi, in cui non vi è sanzione, ci si dovrà chiedere se l'atto compiuto in violazione delle regole tecniche è idoneo al raggiungimento dello scopo, perché se sussiste tale idoneità l'atto è valido, in forza del principio di idoneità allo scopo e risulterà al massimo irregolare, con la possibilità di regolarizzarlo. Infine, anche nel caso in cui vi sia una espressa previsione di nullità (come per l'assenza di sottoscrizione) si dovrà vedere se l'atto non sia stato sanato dal raggiungimento concreto del suo scopo.

#### **4.3) Il raggiungimento dello scopo relativamente alle prescrizioni del PAT**

Lo scopo degli atti previsti nel PAT deve essere individuato nell'ottica di assicurare la possibilità di esercitare il diritto di azione e difesa, nonché di piena conoscibilità degli atti anche da parte del giudice.

In sostanza, si può valorizzare il criterio del raggiungimento dello scopo "salvando" l'atto che risulti pienamente a conoscenza delle controparti e del Collegio giudicante, di cui siano certe di volta in volta l'appartenenza, la data di sottoscrizione, di deposito o di notifica, che rispetti pienamente il contraddittorio e non abbia determinato alcuna concreta violazione del diritto di difesa.

Inoltre, si deve tener conto del principio secondo cui le invalidità fondate sulla violazione di norme di rito non sono volte a tutelare l'interesse all'astratta regolarità del processo, ma a garantire l'eliminazione del pregiudizio subito dal diritto di difesa della parte in conseguenza della rilevata violazione, con l'impossibilità di declaratoria di nullità per vizi formali che non comportano conseguenze sostanziali in termini di *vulnus* all'andamento del processo o al diritto di difesa delle parti.

Tali principi sono stati tenuti presenti dalla "neonata" giurisprudenza sul PAT.

#### **5) Le soluzioni delle prime pronunce giurisprudenziali in materia**

Le soluzioni teoriche sulla sorte dell'atto in caso di violazione delle norme del PAT variano, quindi, dall'inesistenza, alla nullità, all'invalidità sanata dal raggiungimento dello scopo, alla mera irregolarità e, in ultima analisi, all'errore scusabile; quest'ultimo vero e proprio strumento di garanzia per un'introduzione non troppo "traumatica" del nuovo regime telematico in questa sua prima fase, considerato anche il carattere di discrezionalità applicativa dell'istituto.

Si deve registrare che sinora le decisioni hanno assunto un contenuto equilibrato e consapevole della novità della riforma, privilegiando il criterio di conservazione degli atti e limitando, in concreto davvero al minimo, le pronunce di inammissibilità ai soli casi di assenza di firma digitale o di asseverazione. E se c'è stato uno sforzo

interpretativo della normativa del PAT è stato come “fuga in avanti”, nel senso permissivo di limitare il più possibile le ipotesi di nullità o inesistenza dell’atto non conforme alla normativa, anche nel caso più “classico” dell’assenza di sottoscrizione con firma digitale.

In entrambi gli orientamenti segnalati (forma digitale come forma dell’atto o come modalità accessoria al deposito) si riconosce ampio spazio al principio di conservazione degli atti o *ab origine*, per escludere la nullità della violazione della norma tecnica dequotandola a mera irregolarità, o in sede di sanatoria, per il concreto raggiungimento dello scopo dell’atto affetto da nullità.

A ciò si associa la consapevolezza del richiamato principio secondo cui la nullità deve essere riservata a quelle violazioni che non risultano meramente formali ma che esplichino un effetto sostanziale sul processo, apportando un *vulnus* ai diritti di azione e difesa della parti.

Inoltre, anche nelle ipotesi in cui l’indirizzo giurisprudenziale è stato restrittivo, acclarando la nullità dell’atto non conforme alle prescrizioni sulla forma digitale previste dal PAT, si è fatto talvolta uso dell’istituto dell’errore scusabile, ex art. 37 c.p.a., in considerazione dell’intervenuto cambiamento “epocale” del processo, “neutralizzando” così le conseguenze pratiche delle violazioni poste in essere dalle parti, a cui viene chiesto comunque un particolare sforzo di diligenza per la corretta applicazione del regime PAT, considerata anche l’esistenza di alcune inevitabili incertezze interpretative.

I casi affrontati in giurisprudenza sono quelli del vizio di sottoscrizione con firma digitale, dell’assenza di asseverazione sulla procura o sulla copia cartacea notificata, della mancata redazione dell’atto in formato nativo digitale, della notifica in forma cartacea, del formato di sottoscrizione telematica non consentito, sino all’ “ipotesi limite” del deposito in forma cartacea.

Vediamo le singole soluzioni adottate.

#### **a. L’assenza di sottoscrizione digitale**

La prima questione venuta in rilievo è l’assenza di sottoscrizione con firma digitale dell’atto. Al riguardo l’orientamento che ritiene che la forma digitale e la sua sottoscrizione con firma elettronica siano requisiti di forma stessa dell’atto, tende a sanzionare con la nullità tale assenza. Ciò a fronte dell’indicata previsione di nullità tassativa dell’art. 44, comma 1 lett. a), c.p.a., ai sensi del quale il ricorso è nullo se manca la sottoscrizione.

In questo senso si è espresso il **T.A.R. Campania Napoli, Sez. II, 22 febbraio 2017 n. 1053**, secondo cui l’art. 136, comma 2 bis, c.p.a., nello stabilire che tutti gli atti delle parti (salvo specifiche eccezioni) sono sottoscritti con firma digitale, e non più che gli stessi «possono essere sottoscritti con firma digitale» (come nel testo anteriore

al d.l. 31 agosto 2016, n. 168, convertito con l. 25 ottobre 2016, n. 197), contiene un'espressa disposizione sulla forma degli atti e non riguarda la sola modalità di deposito.

La prescrizione dell'art. 40 c.p.a., in base al quale il ricorso deve contenere la sottoscrizione del ricorrente, se sta in giudizio personalmente, o del difensore munito di procura speciale, deve intendersi riferita alla sottoscrizione mediante firma digitale. Nello stesso senso va interpretato l'art. 44, comma 1 lett. a), c.p.a., per il quale il ricorso è nullo se manca la sottoscrizione.

A conferma di ciò si porrebbe anche l'art. 9 del d.P.C.M. 16.2.2016, n. 40, il quale contempla 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 conforme ai requisiti di cui all'articolo 24 del CAD».

Tra l'altro proprio in questo caso, l'adito T.A.R., dopo aver ribadito sul piano concettuale il principio dell'invalidità dell'atto non sottoscritto con firma digitale, ha poi fatto uso del principio di conservazione degli atti in concreto rilevando di non poter pronunciare la nullità prevista dalla legge perché l'atto aveva comunque raggiunto il suo scopo.

In particolare, la sentenza in esame ha evidenziato che, sebbene la mancanza assoluta della sottoscrizione del ricorso comporta la nullità assoluta e insanabile dell'atto stesso (nel processo civile, secondo l'opinione preferibile, la sua inesistenza) è anche vero che tale rigorosa conclusione non si giustifica allorché dalla copia dell'atto notificato, benché priva della sottoscrizione del difensore, sia possibile desumere, sulla scorta degli elementi in essa contenuti (ad es. in base alla sottoscrizione per autentica della procura in calce), la provenienza da un procuratore abilitato munito di mandato (Cass., Sez. VI, 20 gennaio 2011, n. 1275).

La decisione ha, quindi, considerato dirimente l'osservazione che nel regime del PAT è ancora consentito ricorrere alle formalità tradizionali di notificazione del ricorso e nel caso in esame, l'atto cartaceo notificato alle altre parti recava non soltanto l'autenticazione in calce del mandato, ma le relazioni di notifica redatte e sottoscritte (in maniera autografa, ma in questo caso senz'altro legittima) dal difensore. L'atto notificato era, pertanto, inequivocabilmente riferibile al difensore e, in quanto tale, lo stesso non poteva essere dichiarato nullo o inesistente nonostante l'assenza della firma digitale.

Tra l'altro si osservi che se può esservi nel processo civile il dubbio che l'assenza di sottoscrizione comporti l'inesistenza dell'atto processuale, il codice del processo amministrativo sanziona espressamente con la nullità tale vizio.

Allo stesso modo si è espresso, dichiarando nulla una memoria di costituzione, il **T.A.R. Campania Napoli, Sez. I, 28 marzo 2017, n. 1694**, secondo cui nel regime del PAT sono nulli gli atti processuali depositati senza sottoscrizione digitale.

Sempre nel senso dell'inammissibilità si è pronunciata l'ordinanza del **T.A.R. Calabria Catanzaro, Sez. I, 26 gennaio 2017, n. 33**, che ha ritenuto nullo l'atto di costituzione in giudizio della P.A. in quanto quest'ultima aveva depositato in "semplice" copia digitale per immagini l'atto di costituzione cartaceo (in sostanza un atto in formato PDF scansionato ovvero sia non in formato nativo digitale e privo di firma digitale) e la copia digitale per immagini della procura senza attestazione di conformità all'originale.

Ciò in violazione dell'art. 136, comma 2-bis c.p.a. e degli artt. 8, comma 2, e 9, comma 1, d.P.C.M. 16 febbraio 2016, n. 40, che prescrivono la redazione degli atti in "formato di documento informatico" sottoscritto con firma digitale e che nel caso di deposito telematico della copia per immagine su supporto informatico della procura conferita su supporto cartaceo, deve essere compiuta l'asseverazione prevista dall'art. 22, comma 2, del CAD.

Nel caso di specie, inoltre, il Collegio ha ritenuto che mancassero i requisiti indispensabili per la sanatoria dell'atto per raggiungimento dello scopo, ex art. 156 c.p.c., in quanto:

- a) la mancanza della firma digitale apposta sull'atto di costituzione impediva di verificarne la paternità, e cioè la sua provenienza dal difensore che ne appariva l'autore;
- b) non era possibile, in mancanza della prescritta asseverazione, ritenere la conformità all'originale della copia digitale della procura prodotta.

La scopo della sottoscrizione dell'atto processuale della parte è, infatti, attestare la provenienza dell'atto dalla parte stessa. Così come la *ratio* della norma che impone l'asseverazione della procura depositata in giudizio è dare certezza sin dall'inizio del processo dell'effettiva esistenza della procura alle liti, così come quella inerente all'attestazione di conformità è quella di dare prova dell'intervenuta notifica del ricorso alle controparti (tanto è vero che è sanata dalla costituzione della parte).

## **b. L'assenza dell'asseverazione**

Allo stesso modo **T.A.R. Catania, Sez. IV, 13 marzo 2017, n. 499** ha sanzionato con l'inammissibilità l'assenza di asseverazione di un ricorso depositato in giudizio in copia per immagine dell'atto cartaceo non firmato digitalmente (ma analogicamente) senza attestazione di conformità, con la procura a margine non sottoscritta digitalmente e analogamente non asseverata.

In questo caso il Collegio ha ritenuto, peraltro, non ricorrere neanche gli estremi per la concessione del beneficio dell'errore scusabile.

Il deposito telematico di copia di ricorso cartaceo con la procura sottoscritti in forma cartacea ma depositati in via telematica senza asseverazione è stato considerato inidoneo a instaurare correttamente il rapporto processuale ed è stato sottolineato come l'art. 45 c.p.a. statuisce l'onere del deposito nella segreteria del ricorso in

originale, e, pertanto, anche nel regime precedente al 1° gennaio 2017, il deposito di una “semplice” fotocopia, e non del documento originario, non avrebbe costituito strumento idoneo a portare all'esame del giudice adito l'atto di impulso processuale.

### **c. La questione se l'assenza di sottoscrizione digitale del ricorso in forma telematica possa essere ovviata dalla sottoscrizione del modulo di deposito**

Sempre con riferimento alla sottoscrizione digitale si è posta la questione se l'assenza della firma digitale sugli atti processuali depositati (es. ricorso, memoria di costituzione etc.) possa essere ovviata dalla sottoscrizione digitale del modulo di deposito dei medesimo atti.

La problematica riguarda l'interpretazione del comma 5 dell'art. 6 dell'allegato A (specifiche tecniche) al d.P.C.M. 16 febbraio 2016 n. 40, secondo cui tutti i documenti digitali da allegare “compreso il ricorso, sono inseriti in un unico contenitore” (ovverosia il modulo di deposito) e la firma digitale PAdES apposta sui moduli di deposito “si intende estesa a tutti i documenti in essi contenuti”.

L'estensione della firma apposta sul modulo di deposito farebbe, quindi, venir meno la necessità di una specifica sottoscrizione sull'atto.

Quest'ultima norma sembra prevedere tale estensione ma il tema pone una problematica di coordinamento con altre norme di fonte superiore che dispongono, almeno apparentemente, la necessità della sottoscrizione sui singoli atti processuali.

Al riguardo, infatti, l'art. 136 c.p.a. prevede che gli atti processuali devono essere sottoscritti con firma digitale e l'art. 9, comma 1, del d.P.C.M. 16/02/2016, n. 40, prescrive che “il ricorso introduttivo, le memorie, il ricorso incidentale, i motivi aggiunti e qualsiasi altro atto del processo... sono redatti in formato di documento informatico sottoscritto con firma digitale”.

Si è posto, quindi, il problema di verificare l'esatta portata normativa della previsione dell'art. 6, comma 5, delle specifiche tecniche a cui la giurisprudenza, come vedremo, sta dando soluzioni contrastanti.

Nell'ambito di tale questione viene anche evidenziata la distinzione tra atti processuali (in senso stretto), ovverosia quegli atti formati e sottoscritti dalle parti a fini processuali, e tutti gli “altri documenti” depositati in giudizio.

Sul punto si è espresso in senso negativo il **T.A.R. Campania Napoli, Sez. I, 28 marzo 2017, n. 1694**, ritenendo che la nullità degli atti processuali depositati senza sottoscrizione digitale, non possa essere ovviata dalla firma digitale apposta sul modulo di deposito<sup>19</sup>.

L'adito T.A.R. motiva la sua posizione restrittiva in base a un triplice ordine di considerazioni basate, in primo luogo, sul principio di gerarchia delle fonti

---

<sup>19</sup> Fabrizio D'Alessandri, La firma digitale apposta sul modulo di deposito non si estende agli atti processuali ivi contenuti in [www.quotidianogiuridico.it](http://www.quotidianogiuridico.it)

normative, e, in secondo luogo, sulla natura di mera *fictio iuris* della sostenuta estensione, nonché su un'interpretazione letterale del comma 5 dell'art. 6, delle specifiche tecniche, alla luce della distinzione tra atti processuali e documenti.

A) La motivazione fondante della pronuncia è basata sul già indicato argomento della necessità del rispetto dei principi di gerarchia delle fonti normative e di riserva di legge in materia processuale, ai sensi dell'art. 111, comma 1, della Costituzione.

In particolare, la decisione in esame osserva come per la disciplina del PAT si sia fatto ricorso alla fonte regolamentare di cui al d.P.C.M. n. 40/2016, che contiene sia regole tecniche aventi carattere di norma regolamentare, sia specifiche tecniche di natura non regolamentare<sup>20</sup>.

Le disposizioni delle specifiche tecniche contenute nell'Allegato A non possono derogare alle fonti normative di livello superiore e la previsione contenuta nell'art. 6, comma 5, delle specifiche tecniche - che prevede l'estensione della firma apposta nel modulo di deposito - non può quindi consentire una deroga agli artt. 136, comma 2 bis, del c.p.a. e 9, comma 1, del d.P.C.M. n. 40/2016, che prevedono la necessità dell'apposizione della firma digitale conforme ai requisiti di cui all'articolo 24 del CAD su tutti atti processuali delle parti.

B) Ammettere la validità di un atto processuale privo di sottoscrizione digitale, per il solo fatto che sia stato firmato il modulo di deposito, si tradurrebbe in una *fictio iuris*, volta a considerare come valido ed efficace un atto che, in realtà, è privo di un requisito essenziale.

Ai sensi degli artt. 21 e 35 del CAD il documento informatico assume valore legale e può soddisfare i requisiti della forma scritta, della identificabilità dell'autore, dell'integrità del documento e della sua immodificabilità solo qualora sia provvisto di firma elettronica.

A riprova della natura di mera *fictio iuris* dell'estensione della firma digitale apposta sul modulo di deposito ai documenti in esso contenuti, milita la circostanza che, dopo la sottoscrizione con firma digitale del modulo, non risulta di fatto apposta sui singoli documenti alcuna firma digitale, come peraltro il Collegio si è premurato di accertare con strumenti idonei.

C) La pronuncia valorizza, infine, un elemento interpretativo letterale basato sulla distinzione tra atti processuali e documenti, intesi i primi come gli atti sottoscritti dalle parti a fini processuali e i secondi come tutti gli altri documenti depositati.

Il testo dell'art. 6, comma 5, delle specifiche tecniche si riferisce espressamente ai "documenti" e non agli atti processuali delle parti (es. ricorso, atto di costituzione,

---

<sup>20</sup> In realtà il T.A.R. partenopeo fa derivare la natura non regolamentare delle specifiche tecniche dalla circostanza che in base all'art. 19, comma 2, i parametri tecnici siano aggiornabili e modificabili con un provvedimento del Responsabile del SIGA (previa comunicazione al Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa, sentita l'Agenzia per l'Italia Digitale e, limitatamente ai profili inerenti alla protezione dei dati personali, sentito il Garante per la protezione dei dati personali) e quindi senza seguire le competenze e le procedure previste per le modifiche dei regolamentati. Tuttavia ciò presuppone un'equiparazione tra specifiche tecniche e parametri tecnici che non si rinviene espressamente nella legge, né è chiaramente evincibile da altri elementi normativi.

memorie). Solo con riferimento ai documenti sarebbe, quindi, eventualmente sostenibile l'estensione della firma digitale apposta sul "ModuloDepositoRicorso" o sul "ModuloDepositoAtto" ma non agli atti processuali che, in assenza di specifica sottoscrizione digitale, rimangono irrimediabilmente nulli<sup>21</sup>.

Al contrario, si sono espressi in senso favorevole all'estensione della firma digitale del modulo di deposito agli atti processuali ivi contenuti: **T.A.R. Lazio Roma, Sez. III bis, ord. 8 marzo 2017, n. 3231; T.A.R. Calabria Reggio Calabria, 15 marzo 2017, n. 209.**

Tali decisioni hanno ritenuto che la previsione dell'indicato art.6, comma 5, dell'all. A al d.P.C.M. n.40/2016 - secondo cui "la firma digitale PAdES si intende estesa a tutti i documenti contenuti" nel modulo di deposito - deve intendersi riferita, in senso onnicomprensivo, a tutti gli atti di parte allegati al modulo stesso. Questi atti, ove non sottoscritti *ex ante* specificamente, dovranno ritenersi firmati al momento della sottoscrizione di invio del modulo di deposito (secondo quanto riscontrabile tramite il software Adobe).

Ciò sia in considerazione della *ratio* del PAT, sia per l'espresso testuale riferimento del comma 4 del medesimo art.6 dell'All. A al "ricorso", sia, infine, per la considerazione che i semplici documenti allegati non devono essere firmati dal difensore, ma tutt'al più autenticati.

Quello che si può osservare è che la problematica si pone, in linea generale, per gli atti diversi dal ricorso che deve, infatti, essere sottoscritto prima del deposito. Inoltre, seppure tra i dubbi che possono ingenerare le questioni prettamente tecniche qualora trasferite sul piano giuridico, quello che mi pare argomento dirimente, almeno allo stato attuale, è che l'estensione della firma digitale dal modulo all'atto depositato si risolverebbe in una mera *fiction iuris* in quanto, di fatto, la firma apposta sul modulo non risulta apposta sui singoli allegati contenuti nel modulo singolarmente considerati o almeno non è evincibile dagli stessi (per far ciò sarebbe necessaria una modifica del sistema informatico attuale della GA). Tale *fiction* non sarebbe peraltro neanche "coperta" da una disposizione di rango legislativo.

---

<sup>21</sup> In questa decisione il Collegio tenta anche di dare un possibile significato operativo alla norma che prevede l'estensione della firma digitale apposta sul modulo di deposito ai documenti contenuti nel medesimo modulo, che, una volta esclusa la sua possibilità di applicazione agli atti processuali, appare potenzialmente svuotata di ogni portata precettiva.

Viene ravvisato un possibile ambito operativo nelle ipotesi di cui all'art. 22, comma 1, del CAD e all'art. 136 comma 2 ter del c.p.a. (asseverazione di copia informatica di un documento formato su supporto analogico), che prevedono dei casi in cui anche i documenti (e non solo gli atti) debbano essere firmati digitalmente.

Lo stesso Collegio, tuttavia, rileva come affinché la norma sia applicabile occorrerebbe che i documenti rechino effettivamente una sottoscrizione digitale, e che tale firma sia percepibile dall'esterno anche per il tramite di adeguati segni ed evidenziazioni grafiche impresse sul documento.

Ciò in conformità alla previsione dell'art. 24, comma 1, del CAD ("La firma digitale deve riferirsi in maniera univoca ad un solo soggetto ed al documento o all'insieme di documenti cui è apposta o associata") ed alle procedure previste dal successivo art. 35 C.A.D., al fine di rispettare i principi di integrità ed immodificabilità sanciti dall'art. 21 del CAD.

#### **d. La mancata sottoscrizione o l'assenza di asseverazione dei “semplici” documenti allegati al ricorso**

La mancata sottoscrizione o l'assenza di asseverazione dei “semplici” documenti allegati al ricorso non comporta, invece, problemi di invalidità.

Si deve, infatti, ragionare come con il cartaceo, dove il deposito di semplici copie fotostatiche era pienamente ammissibile.

Solo nell'ipotesi in cui sia necessario depositare in giudizio una copia conforme all'originale, perché ad esempio vi sono contestazioni, allora si potrà procedere ad attestare la conformità di quanto depositato in digitale all'originale cartaceo, in modo identico a quanto accadeva nel previgente processo “cartaceo” nel caso di necessità di copie conforme.

Al riguardo, l'ordinanza del **T.A.R. Lazio Roma, Sez. III bis, 8 marzo 2017, n. 3231** ha indicato che la copia informatica di un documento analogico priva di asseverazione, in assenza di contestazione, ha la stessa efficacia probatoria dell'originale da cui è tratto (ai sensi dell'art. 22, comma 3, del CAD), salvo che la conformità all'originale non sia espressamente disconosciuta, costituendo in pratica la versione moderna delle riproduzioni fotografiche cartacee<sup>22</sup>.

#### **e. La mancata redazione dell'atto in formato nativo digitale**

La normativa sul PAT prevede anche i formati digitali ammessi e per gli atti processuali (intesi come gli atti sottoscritti dalle parti come i ricorsi, le memorie etc.) contempla il formato nativo digitale, ottenuto dalla trasformazione di un documento testuale, mentre per i documenti ammette anche la copia immagine (art. 12 delle specifiche tecniche, All. A del D.P.C.M. n. 40/2016).

Nel caso in cui l'atto sia redatto in formato copia immagine (copia scannerizzata), ma presenti la firma digitale, il mancato deposito dello stesso in formato nativo digitale, determina “solo” la violazione del formato digitale prescritto dalle specifiche tecniche.

Sul punto si è pronunciato il **T.A.R. Calabria Catanzaro, Sez. I, 10 febbraio 2017, n. 175**, facendo piena e, a mio avviso, corretta applicazione del principio di conservazione degli atti per idoneità al raggiungimento dello scopo.

In questa vicenda il Collegio ha rilevato che il ricorso depositato in copia digitale per immagini di un atto cartaceo non è nullo - ancorché compiuto in violazione delle norme sul PAT - qualora il ricorso sia stato sottoscritto digitalmente e lo stesso risulta leggibile alle parti e al Collegio.

---

<sup>22</sup> T.A.R. Lazio Roma, Sez. III bis, ord. 8 marzo 2017, n. 3231, richiama nell'ordinanza in esame la giurisprudenza formatasi con riferimento alle tradizionali riproduzioni fotografiche “cartacee” disciplinate dagli artt. 2712 e 2719 c.c. (Cass. civ. Sez. lavoro, 06-09-2001, n. 11445)

Sebbene, infatti, l'atto depositato sia sicuramente difforme dal modello delineato dalla normativa vigente, tale difformità non si traduce in una nullità, avendo l'atto raggiunto il suo scopo e dovendosi quindi applicare il principio sancito dall'art. 156, comma 3, c.p.c., con carattere di generalità.

Viene indicato anche il principio secondo cui il rilievo di vizi fondati sulla pretesa violazione di norme di rito non è volto a tutelare l'interesse all'astratta regolarità del processo, ma a garantire solo l'eliminazione del pregiudizio subito dal diritto di difesa della parte in conseguenza della rilevata violazione (Cass. Civ., Sez. Un., 18 aprile 2016, n. 7665).

Nell'ipotesi di specie, infatti, era certa la paternità dell'atto depositato, attribuibile al difensore che lo aveva sottoscritto digitalmente, il ricorso, nel formato depositato, risultava leggibile alle parti e al Collegio e non vi era stata alcuna apprezzabile lesione per il diritto di difesa delle parti; pertanto, è stato ritenuto pienamente applicabile il principio di conservazione degli atti processuali.

Peraltro, secondo il **T.A.R. Lazio Roma, Sez. III bis, ord. 8 marzo 2017, n. 3231**, in caso di deposito dell'atto introduttivo del giudizio in un formato diverso da quello ammesso ai sensi del richiamato art.12 delle specifiche tecniche, in mancanza di espressa sanzione stabilita dal legislatore, può essere consentita la regolarizzazione onerando parte ricorrente del deposito di copia informatica dell'originale cartaceo, in formato PDF sottoscritto con firma digitale, analogamente a quanto ritenuto in casi analoghi dalla giurisprudenza civile (Tribunale, Milano, Sez. IX civile, sentenza 3/2/2016 n. 1432).

In contrario avviso, tuttavia, si è espresso il **T.A.R. Campania Napoli, Sez. I, 28 marzo 2017, n. 1694**, secondo cui sussiste violazione delle prescrizioni che disciplinano il processo amministrativo telematico, in base alle quali, salvo diversa espressa previsione, gli atti processuali delle parti, ivi inclusi il ricorso introduttivo, le memorie, il ricorso incidentale, i motivi aggiunti, vanno redatti in formato di documento informatico e devono essere sottoscritti con firma digitale conforme ai requisiti di cui all'articolo 24 del C.A.D..

L'adito T.A.R. ha ritenuto tassativo che il precetto dell'art. 12 delle specifiche tecniche deve intendersi nel senso che gli atti processuali di parte in formato elettronico possono essere depositati necessariamente nei formati ivi previsti tra cui quello in pdf "nativo digitale". Detta disposizione, infatti, espressamente sancisce che *"non è ammessa la scansione di copia per immagine fatta eccezione per gli atti di cui ai successivi commi 3 e 4"* (es. documenti da allegare e procura alle liti).

Questa conclusione non sarebbe contraddetta dall'art. 136, comma 2 ter, del c.p.a. che ammette la possibilità di depositare con modalità telematiche - previa asseverazione ex art. 22, comma 2, del CAD la copia informatica, anche per immagine, di un atto processuale di parte, di un provvedimento del giudice o di un documento formato su supporto analogico e detenuto in originale o in copia conforme.

Per evitare di incorrere in una interpretazione abrogante o manipolatrice dell'art. 136 comma 2 bis e dell'art. 9, comma 1 del D.P.C.M. n. 40/2016, deve ritenersi che il comma 2 ter si applichi soltanto al deposito di atti precedenti alla piena operatività del PAT legittimamente formati in analogico (T.A.R. Napoli, Sez. II, n. 1503/2017) ovvero qualora si intenda produrre un atto riferibile a distinti giudizi o copia di provvedimenti giurisdizionali ovvero, ancora, quando l'utilizzo della forma "analogica/cartacea" sia imposta o *aliunde* consentita<sup>23</sup>.

A mio avviso, nell'ipotesi in questione, l'esistenza di specifiche disposizioni sul formato degli atti non impedisce l'applicazione del principio di conservazione degli atti per idoneità allo scopo.

#### **f. Valore sanante di eventuali integrazioni, o meglio, l'inutilità a fini processuali di tali produzioni successive**

Una questione potenzialmente molto rilevante, e non ancora sufficientemente approfondita, è stata sollevata dalla già indicata decisione del **T.A.R. Sicilia Catania, Sez. IV, 13 marzo 2017, n. 499**, sulla generalizzata prassi (non prevista da alcuna norma) delle cosiddette comunicazioni di cortesia, ovverosia quelle comunicazioni che le segreterie mandano via PEC ai difensori segnalando le anomalie nei depositi effettuati. Al riguardo, la pronuncia puntualizza l'assenza di valore sanante di eventuali integrazioni, o meglio, l'inutilità a fini processuali di tali produzioni successive, volte a regolarizzare gli atti depositati, qualora la parte sia già incorsa in decadenze di legge. Con riferimento al caso di specie, nel quale mancava l'asseverazione della conformità del ricorso depositato in copia scansionata all'originale e della procura alle liti, il Collegio ha sottolineato come qualunque integrazione fosse pervenuta da parte ricorrente non avrebbe comunque potuto convalidare l'attività processuale fino a quel momento svolta, non potendosi eludere i termini perentori per il deposito di cui all'art. 45, comma 1, c.p.a..

In effetti, il tema dell'efficacia *ex nunc* o *ex tunc* degli atti con cui le parti ripetono con modalità corrette l'adempimento telematico inizialmente errato non è stato sinora in considerazione in modo specifico.

In tema si rinviene **T.A.R. Campania Napoli, Sez. I, ord. 19 aprile 2017, n. 581**. In questa pronuncia il Collegio ha disposto la ripetizione della notifica nell'eventualità in cui la stessa risultasse nulla per essere stato l'atto notificato privo della firma digitale, concedendo termine alla parte ricorrente per provvedere alla suddetta regolarizzazione e al successivo deposito, con le modalità descritte dal D.P.C.M. n. 40/2016.

---

<sup>23</sup> Si segnala come nel processo civile telematico il Trib. Milano Sez. IX, 03-02-2016 si sia espresso nel senso della mera irregolarità insuscettibile di precludere la validità dell'atto che abbia effettivamente raggiunto per il deposito di un atto non conforme alle specifiche tecniche prescritte per il processo civile telematico ma la questione è controversa

Il medesimo Collegio ha fornito un'indicazione importante sulla possibilità di disporre la regolarizzazione della notifica in relazione al decorso dei termini decadenziali e alla loro possibile elusione.

Dando evidentemente per presupposta la portata non retroattiva della regolarizzazione mediante il rinnovo della notifica del ricorso, la decisione in questione specifica che, nel caso in esame, la regolarizzazione della notifica risulta possibile in quanto la controversia riguarda diritti soggettivi, rientranti nella giurisdizione esclusiva del T.A.R. e, pertanto, il ricorso non è soggetto ai normali termini decadenziali della giurisdizione di legittimità.

#### **g. La questione del doppio originale per la notifica cartacea**

Un caso emblematico delle problematiche interpretative della nuova disciplina del PAT, concretamente emerso nella prassi giudiziaria sin dal primo giorno della sua operatività, è quello delle modalità di introduzione del giudizio nei casi in cui si debba procedere alla notifica in forma cartacea e non mediante PEC, perché il soggetto destinatario è privo di un valido indirizzo di posta certificata.

La notifica in forma cartacea è, infatti, ancora prevista dall'art. 14 del Regolamento di cui al d.P.C.M. n. 40/2016 e questa modalità diventa necessaria nel caso in cui, ad esempio, l'atto va notificato a un controinteressato parte privata o a un'Amministrazione non inserita nei pubblici elenchi PEC.

E' sorto, infatti, il quesito se in queste ipotesi si debba notificare l'atto "nato" in formato nativo digitale e sottoscritto con firma elettronica (consegnandone all'ufficiale giudiziario la stampa con l'asseverazione della conformità del cartaceo all'originale digitale), oppure se si debba procedere alla notifica di un ricorso cartaceo, firmato in forma autografa, e poi depositare (anche) un atto nativo digitale firmato digitalmente (tesi del cosiddetto "doppio originale").

In pratica è possibile, infatti, la seguente alternativa:

- 1) la redazione di un originale informatico, dal quale viene estratta una copia analogica, autenticata dall'avvocato, ai fini della notifica cartacea;
- 2) la redazione di due distinti originali, uno analogico, ai fini della notifica cartacea, ed uno informatico, per le eventuali, parallele notifiche a mezzo PEC, o, comunque, ai fini del deposito telematico.

Entrambe le soluzioni pongono aspetti problematici: la prima presuppone la sussistenza del potere dell'avvocato di attestare la conformità della copia cartacea all'originale digitale, messa in dubbio da alcuni, in forza del mancato richiamo nella normativa sul PAT all'art. 23 ("Copie analogiche di documenti informatici") del CAD, poiché l'art. 136, comma 2 bis, c.p.a. si limita richiamare l'art. 22 del CAD; la seconda presuppone la necessità di ammettere l'anomala esistenza di un doppio originale del ricorso, uno in formato cartaceo (notificato) e l'altro in formato digitale.

La questione è stata affrontata nell'ambito dei lavori di un tavolo tecnico permanente, costituito presso il Segretariato della Giustizia Amministrativa con le associazioni degli avvocati, in occasione dell'avvio del processo amministrativo telematico, e i rappresentanti del CNF, dell'Avvocatura dello Stato, delle Avvocature pubbliche, delle Associazioni specialistiche maggiormente rappresentative degli Avvocati amministrativisti UNAA e SIAA hanno predisposto un documento congiunto, intitolato "Indicazioni sulle modalità di esecuzione della notifica cartacea nel processo amministrativo telematico", dando delle indicazioni sulla questione<sup>24</sup>.

Il documento chiaramente non ha valenza vincolante a livello giuridico ma esclusivamente persuasiva, in forza del valore tecnico delle argomentazioni rese, anche in considerazione della convergenza delle opinioni dei vari rappresentanti delle avvocature.

La soluzione prospettata è frutto di un atteggiamento "equilibrato" e ispirato a pragmatismo che attinge appieno al principio di conservazione degli atti.

Il parere in esame, prendendo atto della difficoltà della questione interpretativa, ha assunto una posizione "conservativa" ritenendo che entrambe le opzioni non diano luogo a ipotesi di nullità processuali e, conseguentemente, di inammissibilità del ricorso, in forza del generale principio del raggiungimento dello scopo espresso nell'art. 156, comma 3, c.p.c. - applicabile al processo amministrativo in forza del richiamo ex art. 39, comma 1, c.p.a. - e dell'impossibilità di sancire l'invalidità dell'atto processuale nel caso in cui l'atto sia pienamente leggibile dalle parti e dall'organo giudicante, non vi siano dubbi sulla sua provenienza e non vi siano stato un *vulnus* del diritto di difesa e del principio del contraddittorio.

Nello specifico, il documento prende atto che anche nel regime del PAT rimane ancora la necessità (e quindi la possibilità) di procedere a notificare gli atti con modalità cartacee, nei casi in cui il destinatario sia una persona fisica o anche un'Amministrazione il cui indirizzo PEC non risulti inserito nei pubblici elenchi.

Al tempo stesso, l'art. 136 comma 2 bis c.p.a., prevede che tutti gli atti processuali siano sottoscritti dalle parti con firma digitale, l'art. 9 del d.P.C.M. n. 40/2016. prescrive che il ricorso introduttivo, le memorie, il ricorso incidentale, i motivi aggiunti e qualsiasi altro atto del giudizio debbano essere redatti in formato digitale e sottoscritti con firma digitale e l'art. 136, comma 2 ter c.p.a., infine, contempla la possibilità che il difensore depositi "copia informatica, anche per immagine... di un atto processuale di parte... detenuto in originale o in copia conforme", dichiarandone la conformità alla versione cartacea, ex art. 22, comma 2, del CAD.

In base a questo contesto normativo è sostenibile sia che l'unico originale dell'atto sia costituito dal documento redatto in formato digitale e sottoscritto digitalmente, sia che redazione e sottoscrizione digitale dell'atto siano requisiti funzionali al solo deposito, o, comunque, alla notifica telematica, restando pur sempre possibile, ai fini della notifica cartacea, la formazione di un distinto originale analogico.

---

<sup>24</sup> Il documento in questione è stato pubblicato a titolo informativo sul sito internet della Giustizia Amministrativa.

Per quanto riguarda le indicate alternative individuate nella pratica, la prima soluzione dell'originale informatico, dal quale viene estratta una copia analogica, presenta la già indicata criticità di necessitare dell'attestazione da parte dell'avvocato della conformità della copia cartacea all'originale informatico e tale potere di autentica non sembra potersi evincere con certezza nell'attuale quadro normativo. Questo rilievo, secondo l'indicato documento, sarebbe, tuttavia, superabile, almeno rispetto alle notifiche eseguite in proprio, in quanto il potere di autentica sarebbe ricavabile dall'articolo 6, comma 1, della legge n. 53/1994, in base al quale l'avvocato che redige la relazione di notifica di cui all'articolo 3 della stessa legge è considerato pubblico ufficiale ad ogni effetto, anche ai fini del potere di attestazione della conformità all'originale informatico della copia analogica destinata alla notifica.

La seconda soluzione, che prevede la formazione di due originali distinti, comporta, invece, l'inconveniente che, in caso di procura sottoscritta dalla parte con firma digitale, la stessa non potrebbe essere esposta con l'originale analogico. Questa soluzione costringerebbe all'acquisizione di una procura sottoscritta con firma autografa, vanificando la possibilità, consentita dall'uso degli strumenti informatici e telematici, di conferire la procura a distanza. Rispetto a quest'ultima criticità viene, tuttavia, rilevato come una volta conferita la procura in formato digitale, eventualmente esposta nell'originale informatico dell'atto notificato via PEC, o, comunque, destinato al successivo deposito telematico, ci si potrebbe limitare a fare menzione della procura nel distinto originale cartaceo.

Il documento in esame propone, infine, una soluzione pratica improntata al principio di conservazione degli atti, esprimendo l'avviso che entrambe le soluzioni possano essere "considerate efficaci, nell'ottica del raggiungimento dello scopo di cui all'art. 156, comma 3, c.p.c., qui consistente nel portare l'atto difensivo, nella sua piena leggibilità, a conoscenza della controparte e del Collegio, con certezza sulla paternità, sulla data di sottoscrizione e di trasmissione dell'atto stesso, senza che, dunque, possa essere invocata alcuna concreta violazione del diritto di difesa e nel pieno rispetto del contraddittorio; in linea con la più recente giurisprudenza sia civile che amministrativa (Cass., Sez. Un., sent. n. 7665 del 18 aprile 2016; Cons. Stato, sent. n. 1541 del 4 aprile 2017) secondo cui il rilievo di vizi fondati sulla pretesa violazione di norme di rito non è volto a tutelare l'interesse all'astratta regolarità del processo ma a garantire l'eliminazione del pregiudizio subito dal diritto di difesa della parte in conseguenza della rilevata violazione, in tutti i casi in cui tale pregiudizio non esiste, debba ritenersi conseguentemente esclusa la possibilità di sollevare eccezioni d'ufficio o comunque, pure su istanza di parte, dare rilievo a qualsivoglia eccezione (afferente o meno alle regole PAT) laddove l'atto, come nella specie, abbia raggiunto comunque il suo scopo".

Proprio in concomitanza con la pubblicazione del documento, l'ordinanza del **T.A.R. Calabria Catanzaro, Sez. I, 26 aprile 2017, n. 679**, in applicazione del principio di tipicità delle nullità processuali e di quello della conservazione degli atti per raggiungimento dello scopo, ha dichiarato ammissibile un ricorso redatto in doppio

originale, un primo in formato cartaceo e fisicamente sottoscritto dai difensori, un secondo originale redatto quale documento informatico e munito della firma digitale.

L'adito T.A.R. ha ritenuto che nessuna norma vieta di redigere il ricorso in doppio originale, uno digitale e uno cartaceo ai fini della notifica, e ha richiamato un precedente in tal senso (**T.A.R. Lazio, Sez. II, 1 marzo 2017, n. 2993**).

La medesima pronuncia ha aggiunto che, in ogni caso, la redazione di un secondo originale in formato cartaceo e la sua materiale notificazione hanno comunque consentito all'Amministrazione di venire a conoscenza dell'instaurazione della lite, raggiungendosi così lo scopo cui l'atto era preordinato, sicché, a norma dell'art. 156 c.p.c., le eccepite difformità rispetto al modello legale non possono dare luogo ad alcuna forma di nullità.

Poco dopo si è orientato nello stesso senso anche il **Tar Lazio, Sez. III, 9 maggio 2017, n. 5545**, che ha chiaramente ripreso le tesi e le argomentazioni esposte nel suindicato parere sulle modalità di esecuzione della notifica cartacea riportandone i passi salienti.

#### **h. Firma CADES anziché PAdES ai fini della notifica**

Altra questione affrontata in giurisprudenza riguarda la sottoscrizione dell'atto in formato digitale CADES, anziché con quello PAdES ai fini della notifica del ricorso.

Gli artt. 6, comma 5, e 12, comma 6, dell'All. al d.P.C.M. 40/2016 prevedono infatti che nel PAT la firma digitale debba intervenire in formato PAdES (e non CADES che, invece, è il formato che caratterizza le sottoscrizioni digitali nel processo civile telematico).

Al riguardo risulta di particolare rigore la sentenza del **T.A.R. Basilicata, 14 febbraio 2017, n. 160**, che ha ritenuto inammissibile un ricorso sottoscritto, ai fini della notifica mediante PEC, con il formato di firma digitale CADES (caratterizzata dall'estensione "pdf.p7m"), indicando come la sottoscrizione dovesse intendersi non nulla ma addirittura inesistente, con la conseguente impossibilità di dare luogo a qualsivoglia forma di "sanatoria".

In realtà questo ricorso non era nemmeno soggetto al regime PAT, in quanto antecedente al 1° gennaio 2017, ma la pronuncia si è incentrata sulla radicale invalidità della firma digitale in riferimento alla notifica a mezzo PEC, indicando un principio di inesistenza della firma in formato CADES che, qualora condiviso, sarebbe pienamente operante per tutti i ricorsi assoggettati al PAT.

In sostanza, la decisione ha dichiarato l'inammissibilità del ricorso, in quanto dal 1° luglio 2016 la notifica del ricorso può essere effettuata esclusivamente con il formato di firma digitale PAdES. Deve quindi ritenersi non nulla, ma inesistente la notifica con un altro formato di firma digitale e, come tale, non sanabile ai sensi dell'art. 44, comma 4, c.p.a. con la costituzione in giudizio della controparte, in quanto deve ritenersi che una relata di notifica con altro formato di firma digitale diverso da

quello prescritto dagli artt. 6, comma 5, e 12, comma 6, dell'All. al D.P.C.M. n. 40/2016, equivale ad una notifica priva di sottoscrizione<sup>25</sup>.

A tale pronuncia, improntata a un eccessivo rigore formalistico, ha tuttavia fatto seguito il **T.A.R. Campania Napoli, Sez. IV, 4 aprile 2017, n. 1799** che, al contrario, ha ritenuto valido il ricorso notificato con firma apposta secondo il formato CADES e non nel formato PAdES.

In sostanza la validità del formato di sottoscrizione CADES è stato fatto derivare da tre ordini di argomenti.

In primo luogo gli artt. 6, comma 5, e 12, comma 6, dell'Allegato A al d.P.C.M. n. 40/2016, prescrivono l'utilizzo della firma digitale secondo lo standard PAdES per sottoscrivere digitalmente il ricorso depositato ma non per la sottoscrizione ai fini della notifica, che può essere eseguita anche negli altri formati ammessi dall'ordinamento.

In secondo luogo, la violazione delle specifiche tecniche con la sottoscrizione in formato CADES non aveva dato luogo ad alcuna violazione del diritto di difesa o altro pregiudizio per la decisione finale sicché non aveva comportato l'invalidità dell'atto, ma, tutt'al più, una mera irregolarità sanabile in virtù del principio del raggiungimento dello scopo.

In terzo luogo, si deve tener conto della normativa europea e, in particolare, del regolamento eIDAS (Regolamento UE n. 910/2014) e della decisione esecutiva della Commissione europea 2015/1506 dell'8 settembre 2015 che impongono agli stati membri di riconoscere le firme digitali apposte secondo determinati standard, tra i quali figurano sia il CADES sia il PAdES. Non si può, quindi, sanzionare con l'inesistenza l'utilizzo della firma apposta secondo lo standard CADES, trattandosi di un formato ammesso dall'ordinamento come pienamente affidabile in termini di riconducibilità dell'atto al firmatario. L'utilizzo del formato CADES per la firma digitale del ricorso notificato potrebbe, al massimo, determinare un'irregolarità della notifica, sanata dalla costituzione delle parti ex art. 44, comma 3, c.p.a..

Pur condividendo la soluzione adottata di non ritenere nulla, e tantomeno inesistente, la sottoscrizione dell'atto notificato in formato CADES, ritengo che la soluzione della sua validità possa essere ricercata, più che sulla generale valenza precettiva della

---

<sup>25</sup> In realtà può ingenerare perplessità lo stesso riferimento nella sentenza alla vigenza dal 1° luglio 2016 delle norme dell'All. A al d.P.C.M. n. 40/2016, che prescrivono il formato della firma digitale in PAdES. La sentenza in esame ha, infatti, rinvenuto il fondamento delle vigenze da tale data nel comma 1 dell'art. 21 (Disposizioni finali) del d.P.C.M. 16 febbraio 2016 n. 40, secondo il quale "le disposizioni del presente decreto si applicano a partire dal 1° luglio 2016, data di introduzione del processo amministrativo telematico".

Questa norma, pur indicando una specifica data, lega espressamente l'applicazione della normativa del d.P.C.M. all'avvio del regime del PAT. Prova ne sia che la data indicata del 1° luglio 2016 era quella prevista inizialmente per l'inizio del nuovo regime processuale.

L'interpretazione sull'applicabilità *ratione temporis* della normativa in questione avrebbe probabilmente dovuto tener conto della circostanza che, successivamente alla sua pubblicazione, è intervenuto l'art. 2, comma 1, D.L. 30 giugno 2016, n. 117, convertito, con modificazioni, dalla L. 12 agosto 2016, n. 161, che ha posticipato la data di avvio del regime del PAT dall'inizialmente previsto 1° luglio 2016 al 1° gennaio 2017 (F. D'Alessandri, *PAT: le violazioni delle regole di forma e sottoscrizione degli atti* in [www.quotidianogiuridico.it](http://www.quotidianogiuridico.it)).

normativa comunitaria, nel rinvio esterno effettuato dal comma 2 dell'art. 39 c.p.a., ai sensi del quale “le notificazioni degli atti del processo amministrativo sono comunque disciplinate dal codice di procedura civile e dalle leggi speciali concernenti la notificazione degli atti giudiziari in materia civile”.

Il riferimento alla generale applicabilità per le notifiche delle norme del processo civile ben mi pare possa ricomprendere anche la sottoscrizione in formato CADES dell'atto notificato espressamente prevista per il rito civilistico.

### **i. Errore scusabile**

Alcune pronunce hanno fatto, invece, applicazione dell'istituto dell'errore scusabile ex art. 37 c.p.a per “salvare” la sorte degli atti posti in essere in difformità con la normativa PAT.

In particolare, queste pronunce, pur tenendo ferma l'applicabilità della “sanzione” della nullità per l'assenza di sottoscrizione digitale, hanno ravvisato l'errore scusabile, proprio tenendo conto delle possibili difficoltà interpretative e applicative venute in rilievo in questa prima fase di avvio del regime del processo amministrativo telematico.

Si è determinato in tal senso il **TAR Calabria Catanzaro, Sez. I, ord. caut., 9 febbraio 2017, n. 50**, per l'ipotesi di assenza della forma digitale del ricorso, in una fattispecie concreta in cui lo stesso era stato notificato ante 1 gennaio 2017, quando ancora non erano vigenti le norme in materia di processo amministrativo telematico, ma depositato successivamente all'entrata in vigore delle norme richiamate.

Analogamente ha concesso l'errore scusabile il **TAR Campania Napoli, Sez. IV, 13 febbraio 2017, n. 892**, in un caso in cui non risultavano sottoscritti con firma digitale né il ricorso, né la domanda di fissazione udienza, e dove non era stata depositata l'attestazione di conformità della procura e delle notifiche ai sensi dell'art. 22 del CAD, debitamente munita di firma digitale.

Si deve rilevare come, tutto sommato, a fronte della massimizzazione da parte della giurisprudenza dell'utilizzo del principio di conservazione degli atti, l'uso dello strumento processuale dell'errore scusabile, ben adatto ad evitare un'applicazione rigida e sanzionatoria della normativa sul PAT, sia stato poco utilizzato.

Non ha riconosciuto, invece, l'errore scusabile il **T.A.R. Sicilia Catania, Sez. IV, 13 marzo 2017, n. 499**, che non ha ritenuto di concedere il beneficio della rimessione in termini, in quanto ha considerato la difformità dallo schema legale (che prevede il deposito di copia informatica degli atti con la dichiarazione di conformità) non riconducibile a eventuali specifiche difficoltà operative connesse all'avvio del processo amministrativo telematico. Ciò anche in considerazione del fatto che gli aspetti di invalidità indicati sono chiaramente normati dalle disposizioni normative ed esplicitati nelle “Istruzioni ad uso degli avvocati” pubblicate nel sito internet

istituzionale della Giustizia amministrativa, e quindi del tutto conoscibili dal foro secondo un criterio di diligenza.

**j. L'arresto giurisprudenziale del Consiglio di Stato, Sez. IV, 4 aprile 2017, n. 1541 e la dequotazione a irregolarità di tutte le violazioni della normativa PAT**

In un panorama giurisprudenziale volto a definire i limiti di dell'applicazione della disciplina della nullità alle violazioni della normativa PAT alla luce del principio dell'idoneità dell'atto al suo scopo è intervenuta la sentenza del **Consiglio di Stato, Sez. IV, 4 aprile 2017, n. 1541** che ha dequotato a irregolarità tutte le violazioni della normativa PAT.

Questa sentenza, tacitamente interpretando le disposizioni sulla digitalizzazione come disposizione sul deposito degli atti e non come disposizioni che impongono una determinata forma vincolata, ha massimizzato il principio di conservazione degli atti che violano le norme sulla digitalizzazione attraverso la valorizzazione della generale regola della tipicità delle invalidità processuali.

Nel caso di specie, il ricorrente aveva notificato e depositato un ricorso cartaceo, privo della firma digitale e munito della sola sottoscrizione autografa, senza alcuna attestazione di conformità a un eventuale originale digitale.

La decisione risponde al quesito se un ricorso redatto non come documento informatico con sottoscrizione digitale, ma nella tradizionale forma cartacea, diverga in modo così radicale dallo schema legale del processo da dover essere considerato del tutto inesistente, abnorme o nullo. La risposta è che un siffatto ricorso non può essere considerato né inesistente, né abnorme, né nullo ma solo irregolare ed è compito del giudice dare un termine perentorio per la regolarizzazione.

In particolare:

1) Non è inesistente. La tesi dell'inesistenza sarebbe sostenibile solo nel caso in cui per i ricorsi depositati successivamente al 1° gennaio 2017 le modalità cartacee fossero totalmente scomparse, in modo che da quella data in poi l'atto processuale cartaceo non fosse più *de hoc mundo*.

Sussistono, invece, ancora ipotesi in cui le disposizioni del processo telematico senz'altro non si applicano (le controversie di cui all'art. 22 e agli artt. 39 e seguenti del capo V della legge 3 agosto 2007, n. 124, recante "Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto": art. 7, comma 5, del decreto-legge n. 168/2016) e ipotesi in cui le medesime disposizioni possono non applicarsi (art. 136, comma 2, secondo periodo, c.p.a.; art. 13, comma 1, ultimo periodo, disp. att. c.p.a.)<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> A fronte della generale previsione dell'art. 136, comma 2, c.p.a. che impone il deposito degli atti in via telematica, rimangono dei casi, tassativamente individuati, in cui è consentito, in via eccezionale e residuale, il deposito in forma cartacea e precisamente:

Il processo in forma cartacea non è scomparso e, anzi, attualmente rappresenta un elemento di chiusura dell'ordinamento per la migliore gestione di interessi ritenuti meritevoli di tutela, ovvero come strumento di garanzia estrema della continuità della funzione giurisdizionale in presenza di evenienze negative tali da rendere inutilizzabile il PAT.

Il ricorso non redatto o, comunque, non sottoscritto in forma digitale non diverge, quindi, in modo così radicale dallo schema normativo di riferimento da dover essere considerato del tutto inesistente.

2) Allo stesso modo l'atto non può considerarsi abnorme.

Innanzitutto la tematica dell'atto abnorme è stata tradizionalmente sviluppata con riguardo agli atti del giudice. Principalmente, comunque, non si ravvisano "i tratti essenziali dell'atto abnorme con riguardo alla componente strutturale della fattispecie (essere cioè il provvedimento avulso dall'ordinamento processuale perché portatore di un contenuto totalmente eccentrico e stravagante ovvero emesso del tutto al di fuori dei casi e delle ipotesi consentite) ovvero alla componente funzionale (con riguardo all'atto, che pur in sé non estraneo al sistema normativo, impedisca l'epilogo decisorio o comporti l'inefficienza o l'irragionevole durata del processo)".

3) L'atto, infine, non è nullo. Ciò in considerazione del generale principio processualciviltistico, applicabile anche al processo amministrativo, della tipicità delle nullità processuali, di cui all'art. 156, comma 1, c.p.c., ai sensi del quale l'inosservanza di norme comporta la nullità degli atti del processo solo in caso di espressa comminatoria da parte della legge.

Dato che nel PAT manca una specifica previsione di nullità per difetto della forma e della sottoscrizione digitale, non vi sarebbero i presupposti necessari per dichiarare il ricorso nullo nella sua fase genetica di formazione e sottoscrizione, come allo stesso modo in relazione alla successiva notificazione e deposito, difettando, anche in questo caso, specifiche disposizioni che sanciscano la nullità dell'adempimento se realizzato in formato cartaceo.

---

1) ai sensi dell'art. 136 c.p.a., comma 2, in casi eccezionali, anche in considerazione della ricorrenza di particolari ragioni di riservatezza legate alla posizione delle parti o alla natura della controversia il presidente del tribunale o del Consiglio di Stato, il presidente della sezione se il ricorso è già incardinato o il collegio se la questione sorge in udienza possono dispensare, previo provvedimento motivato, dall'impiego delle modalità di sottoscrizione e di deposito di cui al comma 2-bis ed al primo periodo del presente comma; in tali casi e negli altri casi di esclusione dell'impiego di modalità telematiche previsti dal decreto di cui all'art. 13, comma 1, delle norme di attuazione, si procede al deposito ed alla conservazione degli atti e dei documenti;

2) l'art. 9 comma 8 del d.P.C.M. n. 40/2016 prevede che il giudice possa, per specifiche e motivate ragioni tecniche, ordinare o autorizzare il deposito di copia cartacea o su supporto informatico ovvero su diverso supporto di singoli atti e documenti. In questo caso viene fatta menzione del deposito in copia cartacea nell'indice del fascicolo;

3) l'art. 9 comma 9 del d.P.C.M. n. 40/2016 prevede che nei casi di oggettiva impossibilità di funzionamento del SIGA, attestata dal Responsabile del SIGA secondo quanto previsto dall'articolo 7, comma 3, del medesimo d.P.C.M. e nelle ipotesi di cui al suindicato comma 8 dello stesso art. 9, gli atti e documenti depositati in formato cartaceo sono acquisiti dalla Segreteria dell'Ufficio Giudiziario, che, salva la ricorrenza di ragioni tecniche ostative o di contrarie disposizioni del Presidente nei casi di cui all'art. 136, comma 2, c.p.a., provvede ad effettuarne copia informatica ed inserirla nel fascicolo informatico, apponendo la firma digitale ai sensi dell'art. 22 del CAD .

L'atto compiuto in violazione delle norme sul PAT è, conseguentemente, "solamente" irregolare e le prescrizioni sulla forma, sulla sottoscrizione e sul deposito in digitale sono solo strumentali alla "correntezza" del PAT, ma non si pongono a garanzia di altri interessi superiori.

Accertata la mera irregolarità dell'atto, la pronuncia indica che per impedire la pratica elusione del PAT - consentendo il potenziale ritorno alle modalità cartacee e l'impedimento della gestione informatica del processo amministrativo - si deve ritenere che l'irregolarità derivante dalla mancata forma e sottoscrizione digitale, così come dal deposito in modalità cartacea del ricorso, non possa essere sanata dalla costituzione degli intimati in base allo schema previsto dall'art. 44, comma 3, c.p.a. (secondo cui, in caso di atto irregolare, la costituzione dell'intimato comporta la sanatoria dell'atto irregolare).

In caso di irregolarità dell'atto il Collegio deve, infatti, sempre fissare, al ricorrente, ex comma 2 dell'art. 44 c.p.a., un termine perentorio per la regolarizzazione nelle forme di legge, la cui inosservanza comporta l'irricevibilità del ricorso<sup>27</sup>.

Su questa scia si è successivamente espresso il **T.A.R. Reggio Calabria, ord. caut., 26 aprile 2017, n. 69**, in una fattispecie in cui il ricorso introduttivo e la procura *ad litem* erano stati originariamente redatti, sottoscritti e notificati in forma cartacea e depositati in giudizio come copia per immagine priva della necessaria attestazione di conformità all'originale cartaceo.

L'adito T.A.R. ha indicato che si tratta non di nullità bensì di una irregolarità e che le irregolarità degli atti e degli scritti redatti in violazione delle norme disciplinanti il processo amministrativo telematico sono sanabili mediante l'assegnazione, da parte del Collegio, di un termine perentorio per la regolarizzazione da effettuare nelle forme di legge, a pena di irricevibilità. Ha, quindi, concesso un termine per regolarizzare, peraltro pronunciandosi nelle more sulla domanda cautelare.

La sentenza del Consiglio di Stato, già ripresa dall'indicato T.A.R., si pone quindi in termini di forte "rottura" con gli orientamenti sorti nell'immediato indomani della data di operatività del PAT, abbandonando il criterio del raggiungimento dello scopo, indicando l'insussistenza di problemi di vera e propria invalidità a fronte della violazione delle norme tecniche e consentendo addirittura il deposito in forma cartacea, salvo solo la necessità di successiva regolarizzazione.

Tra l'altro, inquadrando gli adempimenti successivi alla violazione della norma sul PAT nell'ambito della regolarizzazione e non in quello della sanatoria viene eliminato in radice il potenziale problema degli effetti *ex tunc* o *ex nunc*, evitando che

---

<sup>27</sup> La pronuncia in esame si è premurata di precisare come le considerazioni che precedono per quanto formulate con riguardo agli atti di impulso di parte (ricorso introduttivo del giudizio di primo grado, ricorso incidentale, motivi aggiunti, appello principale e incidentale, ecc.), sono suscettibili di essere estese, con gli adattamenti del caso, a tutte le fattispecie in cui un atto del processo, compiuto dalle parti, dal giudice o dai suoi ausiliari, sia redatto in forma cartacea anziché in forma digitale. La conseguenza, anche in questi casi, non può che essere la semplice irregolarità dell'atto con il correlato onere di regolarizzazione secondo termini concessi dal giudice per quanto riguarda gli atti di parte.

il possibile maturarsi di termini decadenziali e, comunque, preclusivi nei confronti del soggetto che ha commesso la violazione.

Tale conseguenza che non è affatto scontata in caso di sanatoria dell'atto per raggiungimento dello scopo come si può, ad esempio, evincere dall'art. 44, comma 3, c.p.a., che in tema di notifica, prevede che la costituzione degli intimati sana la nullità della notificazione del ricorso, salvi i diritti acquisiti anteriormente alla comparizione, dando una indicazione generale sugli effetti *ex nunc* della sanatoria con tutto ciò che comporta in termini di decadenza.

Per quanto riguarda le conclusioni sull'insussistenza di nullità in base al principio di tipicità ai sensi del comma 1 dell'art. 156 c.p.c., la sentenza in questione non pare prendere in esame il principio, anch'esso generale, dettato dal comma 2 dell'art. 156 c.p.c., in base al quale, come abbiamo già visto, nel caso di violazione di una norma primaria in materia processuale, ancorché non vi sia una espressa previsione di nullità, quest'ultima deve "essere pronunciata quando l'atto manca dei requisiti formali indispensabili per il raggiungimento dello scopo".

In caso di violazione di una norma primaria posta dal PAT, quindi, ad evitare la sanzione della nullità, non parrebbe bastare l'assenza di una espressa sanzione, ma sembrerebbe necessaria anche l'idoneità dell'atto al raggiungimento dello scopo per cui lo stesso è stato prefissato. Tale idoneità va valutata ipotesi per ipotesi e, secondo me, come vedremo nella parte dedicata alle conclusioni, può essere messa in discussione almeno per quanto riguarda il deposito in forma cartacea anziché digitale.

Sono, infatti, in linea generale più propenso a riportare la questione dell'invalidità derivante dalla violazione delle norme del PAT nell'ambito dei lineari principi processualciviltistici dell'idoneità allo scopo.

Ciò porterebbe a riconoscere che l'assenza della sottoscrizione digitale comporta il riconoscimento della sanzione della nullità *ex lege* ai sensi dell'art. 44 c.p.a., salvo che l'atto abbia raggiunto in concreto i suoi effetti, mentre per tutti gli altri casi, stante l'assenza di una specifica sanzione di nullità, si dovrà vedere se l'atto è idoneo al raggiungimento del suo scopo, interpretato anche alla luce dell'irrelevanza dei vizi meramente formali che non comportano un *vulnus* al principio del contraddittorio.

## **6) Considerazioni finali**

Venendo alle conclusioni devo dire che, al di là delle singole soluzioni che sono state e verranno adottate in futuro in giurisprudenza, sono favorevole a un'applicazione ad ampio raggio del principio di conservazione degli atti.

Dal punto di vista normativo, infatti, stante l'assenza di specifiche sanzioni di nullità, si può anche ritenere di poter utilizzare in modo ampio il principio di conservazione degli atti, in funzione dell'idoneità al raggiungimento dello scopo, dequotando i vizi formali a mere irregolarità o comunque, a violazioni oggetto di sanatoria.

Così come, pur interpretando le norme sul PAT come norme sulla forma, si possono apprezzare soluzioni che ipotizzino di sanare anche il caso di nullità espressa ex art. 44 c.p.a. per mancanza di sottoscrizione in base al concreto raggiungimento dello scopo, come ha fatto lo stesso T.A.R. Campania Napoli nel caso dell'indicata sentenza del 22 febbraio 2017 n. 1053.

Sotto il profilo della funzionalità, questa impostazione tende a massimizzare l'impatto positivo della digitalizzazione del processo, nell'ottica di renderlo più celere e agevole, evitando che diventi una sorta di "campo minato", dove un mero errore tecnico nell'uso dello strumento informatico comporti decadenze anche quando ciò non abbia prodotto conseguenze sostanziali sul contraddittorio e, in generale, sul diritto di azione e difesa.

Anche perché i sistemi informatici sono spesso strumenti per nulla "flessibili" e il processo digitale non deve diventare un modo per "ingessare" il rito processuale. L'uso degli strumenti digitali può portare a delle rigidità operative sconosciute al sistema cartaceo. Ad es. pensiamo all'errore della parte nell'indicazione del numero di ruolo del fascicolo dove effettuare il deposito.

Mentre nel previgente regime l'errore era facilmente "prevenibile" in sede di deposito e comunque rimediabile, il deposito in forma telematica tramite PEC o Upload operato automaticamente dal sistema può creare dei problemi anche in termini di decadenze processuali, in quanto può comportare la necessità di ripetere il deposito in un sistema in cui ogni spostamento viene debitamente registrato. Tanto che ho trovato un precedente inerente al processo civile telematico, in cui un Tribunale ha ritenuto inammissibile il deposito con il numero di R.G. errato (Trib. Torino, 22.3.2016).

Ben venga, quindi, l'utilizzo di strumenti interpretativi di conservazione dell'atto, come l'applicazione del principio di raggiungimento dello scopo e di quello che considera irrilevanti le violazioni prive di incidenza sostanziale, così come una stringente applicazione del principio di tipicità delle nullità processuali.

Tutto ciò con due precisazioni, la prima è che lo strumento della sanatoria, così come quello della regolarizzazione, è "scivoloso", soprattutto nel processo amministrativo, e presuppone una netta linea di demarcazione tra i due, perché in caso di regolarizzazione l'atto è comunque valido e quindi opera sempre *ex tunc*, mentre nel caso di sanatoria è invalido e quindi l'atto che lo sana, fosse anche la ripetizione del medesimo atto in forma corretta, potrebbe operare *ex nunc*. Il che per gli atti introduttivi significa che, o siamo nell'ambito della giurisdizione esclusiva, oppure si potrebbe verificare il superamento del termine decadenziale per impugnare, così come si potrebbero sempre verificare decadenze per quanto riguarda il deposito.

La seconda, e più importante, è che, a mio avviso, l'operatività del principio conservativo incontra molto probabilmente un paletto invalicabile: quello del deposito in forma digitale, perché ritenere semplicemente irregolare il deposito cartaceo può comportare mettere in dubbio indirettamente la piena obbligatorietà

delle prescrizioni del PAT e, sempre indirettamente, disapplicare il principio di idoneità allo scopo dettato dall'art. 156, comma 2, c.p.c.

Siamo, infatti, sicuri che a fronte della violazione dell'obbligo imposto dal comma 2 dell'art. 136 c.p.a. e ribadito dal comma 4 dell'art. 13, comma 1 ter c.p.a. (ovverosia da norme primarie) di effettuare il deposito degli atti con modalità telematiche, salvo specifici casi eccezionali, l'atto possa raggiungere ugualmente lo scopo a cui la legge lo ha preordinato?

Ora, è vero che, per quanto ho indicato, per ogni atto posto in essere in violazione della norma primaria si deve verificare se l'atto è comunque idoneo ai suoi fini e che lo scopo della previsione di determinate forme o adempimenti di legge è quello di portare la controversia a piena conoscenza del giudice e delle parti e consentire a queste ultime il corretto diritto di difesa, mettendole in condizione di esercitare i loro diritti e facoltà processuali. E', tuttavia, altrettanto vero che si deve anche tener conto della complessiva finalità del PAT, che è quella di avere un processo telematico dove i diritti di azione e di difesa siano esercitabili attraverso il SIGA e, in generale, attraverso gli strumenti telematici previsti dalla normativa sulla digitalizzazione, come ad es. la PEC o la sottoscrizione digitale.

Lo scopo quindi del deposito in forma digitale è quello non solo di portare gli atti nella piena potenziale conoscenza del giudice e delle parti, ma anche quello di farlo con immediatezza e facilità di accesso, mediante il portale del SIGA, così come quello di avere piena contezza del fascicolo e di tutte le attività svolte nel processo sempre tramite l'accesso al portale e, infine, che gli atti siano acquisiti e conservati nel fascicolo elettronico (che è l'unico fascicolo attualmente previsto) e vadano a confluire nel sistema informativo della Giustizia Amministrativa.

In sostanza, la finalità del deposito in digitale previsto dal PAT è quella di consentire che le parti esercitino i loro diritti di azione e difesa e, corrispondentemente, che il giudice eserciti le sue potestà decisorie, attraverso l'uso degli strumenti telematici e nell'ambito di un sistema informatico della Giustizia Amministrativa. Tale finalità difficilmente può essere conseguita consentendo il deposito cartaceo degli atti.

Nel regime del PAT il deposito in forma cartacea è, infatti, un'evenienza del tutto eccezionale a fronte di esigenze particolari o di "blocchi" del sistema, che deve rimanere entro ambiti strettamente tipici. L'ammissione in via ordinaria di tale modalità, in violazione delle disposizioni normative, va infatti potenzialmente a dequotare il sistema del PAT attenuando la vincolatività della forma digitale.

Senza contare i ritardi dei tempi processuali connessi alla necessità di consentire la regolarizzazione degli atti, che appaiono potenzialmente contrari al principio di ragionevole durata del processo prevista dall'art. 111, comma 2, Cost. e le difficoltà tecniche e organizzative (che capisco non rilevano a livello giuridico), di gestire un "doppio binario" di introduzione del ricorso, in quanto, ad esempio attualmente il sistema attribuisce il numero di ruolo ai ricorsi automaticamente al momento del loro deposito telematico.

E' vero, quindi, che allo stato attuale non vi è una specifica sanzione di nullità per il deposito cartaceo, ma la sanzione della nullità, se non addirittura di inesistenza, può essere forse tratta dall'inidoneità dell'atto a raggiungere il suo scopo.

Inutile dire che per il deposito digitale è necessaria l'esistenza di un atto in forma digitale (anche qualora non conforme alle condizioni previste dal PAT), per cui una logica conseguenza è che l'imprescindibilità di questa forma di deposito si ripercuota su almeno un requisito essenziale dell'atto medesimo, quello di dover essere rappresentato da un documento informatico e non cartaceo.

Anche per il processo civile telematico, indubbiamente strutturato in modo diverso dal PAT, ma per alcuni versi affine per le finalità e filosofia di fondo, è stato sottolineato in dottrina che un deposito cartaceo non può essere ritenuto idoneo al raggiungimento dello scopo del connesso deposito telematico. Il fine del deposito telematico, si è detto, non è soltanto quello di creare una presa di contatto tra l'ufficio giudiziario ed il depositante, ma anche quello di veicolare le richieste della parte al giudice al fine di sollecitare la sua decisione, mediante un supporto smaterializzato e decentralizzato che consenta, da un lato, un più rapido ed immediato accesso agli atti e documenti del processo per il giudice e per le parti e, dall'altro, una diversa e più efficiente ed economica gestione dello scambio di dati e informazioni in ambito processuale rispetto al supporto cartaceo, nell'ottica di favorire la progressiva dematerializzazione del fascicolo cartaceo, per le ragioni di economia processuale e di ragionevole durata del processo cui è ispirato il processo civile telematico<sup>28 29</sup>.

---

<sup>28</sup> F. De Vita, *Fisiologia e patologia della formazione e della trasmissione telematica degli atti processuali: casi giurisprudenziali e criteri guida per l'interprete*, intervento al Convegno su "Il processo telematico" del 9 maggio 2016 Scuola Superiore della Magistratura - Castelcapuano – Napoli. Sulla stessa linea dell'inammissibilità nel processo civile B. Brunelli, *Le prime (superabili) difficoltà di funzionamento del processo civile telematico*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 2015, 264, R. Bellè, *Prime note su PCT e processo di cognizione*, in [www.judicium.it](http://www.judicium.it). Vi sono anche voci contrarie, come ad esempio M. Lupano, *Processo telematico – Estensione dell'obbligo del deposito telematico e conseguenze della sua violazione*, in *Giur. it.*, 2016, p. 2633 secondo cui se il cancelliere accetta l'atto cartaceo, ne attesta la ricezione e lo inserisce nel fascicolo, il risultato è senz'altro raggiunto, nonostante la fruibilità ridotta (si pensi all'impossibilità di consultare lo scritto a distanza). Nello stesso senso dell'ammissibilità *Il processo civile telematico del 2015 tra problemi e prospettive*, in *Giusto processo civ.*, p. 245 e segg.; P. Pucciariello, *Obblighi di deposito telematico: tra nuovi formalismi e regole di validità degli atti processuali* in *Corriere Giur.*, 2016, 10, 1278 (nota a sentenza).

<sup>29</sup> Nella giurisprudenza sul giudizio civile è stato ritenuto che il deposito eseguito in modo tradizionale (cioè, con consegna materiale in cancelleria dei documenti o, tutt'al più, mediante invio postale del plico cartaceo) è inammissibile in quanto affetto da un deficit strutturale/ontologico che lo rende radicalmente inesistente dal punto di vista giuridico (vale a dire, *tamquam non esset*): Tribunale Lodi, 4 marzo 2016. Nello stesso senso dell'inammissibilità: Trib. Vasto, 15 aprile 2016; Trib. Vasto Sez. lavoro, 28-10-2016, Trib. Locri, Ord., 12/07/2016; Trib. L'Aquila, 14 luglio 2016; Trib. Milano, 14 giugno 2016; Trib. Trani, 24 novembre 2015; Trib. Foggia, 15 maggio 2015; Trib. Torino, 26 marzo 2015; Trib. Palermo, 23 febbraio 2015; Trib. Reggio Emilia, 30 giugno 2014.

Al contrario, hanno riconosciuto la possibilità della sanatoria della nullità per vizio di forma, in base al principio del c.d. raggiungimento dello scopo posto dall'art. 156 c.p.c. per il deposito effettuato in via cartacea anziché digitale: Trib. Asti, 23.03.2015; Trib. Ancona, 28.05.2015, Trib. Palermo Ordinanza, 18-05-2016.

Da segnalare in questo contesto anche Cass. civ. Sez. II, 12-05-2016, n. 9772 che nel caso contrario del deposito in forma telematica di un atto da depositarsi in modalità cartacea (un atto di citazione in opposizione a decreto ingiuntivo ante D.L. n. 83 del 2015) ha evidenziato che poiché lo scopo del deposito di un atto processuale consiste nella presa di contatto fra la parte e l'ufficio giudiziario dinanzi al quale la controversia è instaurata e nella messa a disposizione delle altre parti processuali, il deposito per via telematica, anziché con modalità cartacee, dell'atto introduttivo del processo di cognizione si risolve in una mera irregolarità: una imperfezione non viziante la costituzione in giudizio dell'attore e non idonea ad impedire al deposito stesso di produrre i suoi effetti tipici tutte le volte che l'atto sia stato inserito nei registri

Una notazione veramente finale è che in prospettiva futura si potranno probabilmente altri problemi interpretativi in ordine all'applicazione delle regole tecniche, anche per quanto riguarda la stessa applicabilità del nuovo regime PAT e quindi sulla stessa ammissibilità del formato cartaceo.

Tali dubbi andranno risolti alla luce dei criteri indicati, nell'ottica di minimizzare i vizi meramente formali e, all'occorrenza, con il ricorso all'istituto dell'errore scusabile, che potrà probabilmente trovare maggiore spazio.

Ad esempio, potrà venire in rilievo il caso della riassunzione del giudizio o dell'annullamento con rinvio in primo grado per i giudizi iniziati prima del 1° gennaio 2017, stante che l'art. 7, comma 3, del D.L. n. 168 del 31.8.2016 ha previsto che il regime PAT si applichi “ai giudizi introdotti con i ricorsi depositati, in primo o in secondo grado, a far data dal 1° gennaio 2017; ai ricorsi depositati anteriormente a tale data, continuano ad applicarsi, fino all'esaurimento del grado di giudizio nel quale sono pendenti alla data stessa e comunque non oltre il 1° gennaio 2018”.

Alcune soluzioni appaiono intuibili come nel caso di riassunzione nell'ipotesi di rilievo di incompetenza, ex art. 15, comma 4, c.p.a. e probabilmente anche in quella a seguito della decisione del regolamento di competenza ex art. 16, comma 2, del c.p.a., nelle quali potrà essere riconosciuta la prosecuzione del “vecchio rito” secondo le tradizionali modalità cartacee almeno sino al 1° gennaio 2018.

Nel caso, invece, di riassunzione dopo la declaratoria di difetto di giurisdizione, appare scontato il riconoscimento dell'introduzione di un nuovo giudizio e l'adozione del regime PAT, mentre qualche perplessità la potrà destare il caso dell'annullamento con rinvio da parte del Consiglio di Stato. La problematica del deposito in formato cartaceo anziché digitale, quindi, in futuro potrebbe non rivelarsi più come il caso estremo in cui la parte ha violato in modo palese, e possiamo dire “inescusabile” considerata la normativa vigente, le regole sulle forme del PAT.

**Fabrizio D'Alessandri**  
Consigliere Tar Napoli

Pubblicato 22 maggio 2017