

www.anselmiassociati.com
info@anselmiassociati.com
e-mail certificata: anselmiassociati@pec.it

Avv. Daniela Anselmi
Avv. Giulio Bertone
Avv. Rossana Brandolin
Avv. Daniela Adamo
Avv. Sarah Garabello
Avv. Alessio Anselmi
Avv. Caterina Vaccaro
Dott. Andrea Macchiavello

1° Congresso Nazionale dell'Unione Nazionale degli Avvocati Amministrativisti

Padova, 27/28 marzo 2015

Sala delle Conferenze del Giardino della Biodiversità – Orto Botanico di Padova

Avv. Daniela Anselmi

Problemi ed opportunità del passaggio al processo amministrativo telematico

1. Il quadro normativo attuale

Per affrontare il tema del processo amministrativo telematico occorre, in primo luogo, partire dalle previsioni normative contenute nel codice del processo amministrativo (d.lgs. 104/2010) che ha introdotto, per la prima volta ed in maniera esplicita in tale ambito, riferimenti alla informatizzazione e all'uso di strumenti telematici nel processo amministrativo.

La prima norma da ricordare è l'**art. 136** del codice.

Questa disposizione, a dire il vero, in origine non riguardava in senso proprio il Processo Amministrativo Telematico – in breve PAT – ma era limitata all'introduzione di alcuni, elementari, strumenti di informatizzazione:

- l'indicazione dell'indirizzo di posta elettronica certificata (accanto al fax) nel ricorso o nel primo atto difensivo al fine di ricevere le comunicazione relative al processo (co.1);

- l'obbligo di fornire (peraltro esclusa ogni decadenza in caso di mancato adempimento) copia informatica di tutti gli atti di parte depositati, compresi ove possibile, dei documenti e di ogni altro atto di causa (co. 2).

Tale articolo è stato poi modificato, dapprima con il “secondo correttivo” al codice (d.lgs. 160/2012) che ha introdotto il co. 2 bis e, successivamente, dal decreto legge n. 90 del 2014, convertito nella legge n. 114/2014, che ha modificato il primo comma, relativo alle comunicazioni via PEC, e il co. 2 bis.

Con riferimento al primo comma, la modifica intervenuta a seguito del decreto legge 90 ha reso centrale la comunicazione via PEC e solo sussidiaria ed eccezionale la comunicazione via fax, che può essere utilizzata esclusivamente nei casi in cui sia impossibile effettuare la comunicazione all'indirizzo di posta elettronica certificata risultante da pubblici elenchi a causa del mancato funzionamento del sistema informatico della Giustizia amministrativa.

La modifica normativa del primo comma dell'art. 136 c.p.a. implica, ad avviso di chi scrive, che la comunicazione via pec debba essere effettuata a tutti i difensori indicati nel ricorso, ivi compreso l'avvocato domiciliatario, come risultante dai pubblici elenchi. L'unicità dell'indicazione – che prima riguardava sia il recapito fax che l'indirizzo pec – ora è invece previsto per il solo recapito fax.

Il secondo comma non è stato oggetto di alcuna modifica.

Per quanto riguarda il co. 2 bis, esso è stato introdotto, come accennato poc'anzi, dal secondo correttivo al codice del processo amministrativo.

Il testo originario (in realtà tutt'ora vigente fino al 1° luglio 2015) prevedeva che tutti gli atti e i provvedimenti del giudice, dei suoi ausiliari, del personale degli uffici giudiziari e delle parti potessero (facoltà e non obbligo) essere sottoscritti con firma digitale.

Il d.l. 90/2014, con l'art. 38 co. 1-bis, ha modificato tale disposizione introducendo l'**obbligo** di sottoscrizione digitale al posto della mera facoltà. Il nuovo testo sarebbe dovuto entrare in vigore il 1° gennaio 2015 ma il decreto Milleproroghe dello scorso dicembre ha prorogato tale scadenza al 1° luglio 2015 (cfr. art. 2 co. 1 lett. b) del d.l. 192/2014).

Stando a quanto previsto dalla disposizione in commento deve rilevarsi che la sottoscrizione digitale (presupposto e corollario dell'invio telematico dell'atto) è prevista obbligatoriamente per tutti gli atti, compresi pertanto *anche gli atti introduttivi*, a diversità di quanto previsto per il processo civile telematico (dove il deposito telematico degli atti introduttivi rimane una facoltà).

Ben più rilevante nell'economia complessiva del processo amministrativo telematico è invece una seconda disposizione: si tratta dell'**art. 13 dell'Allegato 2** (norme di attuazione) del codice del processo amministrativo.

Tale disposizione prende in considerazione specificamente il processo amministrativo telematico e ne costituisce la base normativa più esplicita. Essa prevede che siano stabilite con un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (dopo aver sentito il Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa e il DigitPA) le regole tecnico operative per la sperimentazione, la graduale applicazione, l'aggiornamento del processo amministrativo telematico, tenendo conto delle esigenze di flessibilità e di continuo aggiornamento delle regole informatiche alle peculiarità del processo amministrativo, della sua organizzazione e alla tipologia di provvedimenti giurisdizionali

Da notare che tutto questo deve essere compiuto nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Le regole tecnico operative a cui l'articolo fa riferimento sono in via d'adozione (si auspica di averne copia in occasione del presente Congresso).

Il decreto legge 90/2014, pur non modificando direttamente la disposizione, ha fissato dei termini per l'adozione del DPCM, da adottarsi entro 60 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge (si tratta della legge 114 del 2014, pubblicata in G.U. il 18 agosto ed entrata in vigore il giorno successivo).

Ha inoltre fissato un termine anche per i pareri del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa e dell'Agenzia per l'Italia Digitale¹ (che ha nel frattempo sostituito e assunto le funzioni di DigitPA), che devono rendere il loro avviso entro trenta giorni dalla richiesta: in caso contrario si potrà adottare il DPCM anche in assenza di tali contributi.

Occorre ricordare che il DPCM con natura regolamentare necessita del parere obbligatorio del Consiglio di Stato ai sensi dell'art. 17 della legge 400 del 1988.

Per quanto consta, e ricalcando quanto accaduto per il PCT, accanto al decreto di natura regolamentare adottato con DPCM e recante le regole tecniche, dovrebbe essere adottato un ulteriore provvedimento contenente le specifiche tecniche. Questo secondo provvedimento, di natura non regolamentare, consentirà pertanto la possibilità di introdurre modifiche al testo in maniera più celere e semplice.

Vi sono poi altre norme del c.p.a., di minore impatto, che rimandano in maniera più o meno diretta al processo telematico.

Si tratta dell'**art. 52 co. 2** dove si prevede che il Presidente possa autorizzare la notificazione del ricorso o dei provvedimenti anche direttamente da parte del difensore con qualunque mezzo idoneo compresi quelli telematici; dell'**art. 129 co. 3**, in materia

¹ L'Agenzia per l'Italia digitale è stata istituita dall'art. 19 del decreto legge 22 giugno 2012 n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese). L'art. 22 del medesimo decreto legge provvede alla soppressione di DigitPA.

di ricorsi elettorali, dove si prevede, a pena di decadenza, che il ricorso debba essere notificato direttamente dal ricorrente o dal difensore all'ufficio che ha emanato l'atto impugnato, alla Prefettura e, ove possibile, agli eventuali controinteressati esclusivamente mediante consegna diretta, posta elettronica certificata o fax (e altrettanto è disposto per il ricorso di appello al co. 8); dell'**art. 130 co. 2**, relativamente al rito relativo alle operazioni elettorali, dove si prevede che il presidente possa ordinare le notifiche autorizzando ove necessario qualunque mezzo idoneo.

2. Le comunicazioni e le notificazioni telematiche

Con riferimento alle comunicazioni e notificazioni telematiche degli atti, va preliminarmente precisato cosa si intende per "*indirizzi di posta elettronica certificata risultante da pubblici elenchi*".

L'**art. 45 bis del d.l. 90/2014** ha esteso espressamente anche alla giustizia amministrativa le disposizioni contenute all'**art. 16-ter co. 1 del d.l. 179/2012**², ove si prevede che ai fini della notificazione e comunicazione degli atti in materia civile, penale, amministrativa e stragiudiziale si intendono per pubblici elenchi quelli previsti:

- dall'art. 4 del d.l. 179/2012, ossia il domicilio digitale del cittadino che confluirà nell'Anagrafe nazionale della Popolazione residente – ANPR. L'elenco raccoglierà gli indirizzi di posta elettronica certificata che ciascun cittadino ha facoltà di fornire alla pubblica amministrazione, andando a definire il suo domicilio digitale;
- dall'art. 16 co. 12 dello stesso d.l. 179/2012 (modificato dall'art. 47 d.l. 90/2014), ossia l'elenco formato dal Ministero della Giustizia con gli indirizzi di posta elettronica certificata comunicati dalle pubbliche amministrazioni (entro il

² Si tratta del decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179 recante "*Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese*" pubblicato nella G.U. del 19 ottobre 2012 e convertito, con modificazioni, dall'art. 1, co. 1, della legge 17 dicembre 2012 n. 221.

30 novembre 2014) e consultabile esclusivamente dagli uffici giudiziari, dagli uffici notificazioni, esecuzioni e protesti e *dagli avvocati*. Tale registro non è liberamente consultabile essendo necessaria una identificazione “forte” tramite token crittografico (ad es. smart card, chiavetta USB...) e vi si può accedere mediante l’area riservata del Portale dei servizi Telematici del Ministero della Giustizia (<http://pst.giustizia.it/PST/>);

- dall’art. 16 co. 6 del d.l. 185/2008³, ossia la raccolta degli indirizzi di PEC delle imprese costituite in forma societaria contenuta nel Registro delle imprese;
- dell’art. 6-bis del d.lgs. 82/2005⁴, ossia l’Indice nazionale degli indirizzi di posta elettronica certificata (INI-PEC) delle imprese e dei professionisti, istituito presso il Ministero dello Sviluppo economico e realizzato a partire dagli elenchi di indirizzi PEC costituiti presso il registro delle imprese e gli ordini o collegi professionali; l’accesso è consentito alle pubbliche amministrazioni, ai professionisti, alle imprese, ai gestori o esercenti di pubblici servizi e a tutti i cittadini mediante il sito web;

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

³ Si tratta del decreto legge 29 novembre 2008 n. 185 recante “*Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale*”, pubblicato in G.U. il 29 novembre 2008 e convertito in legge con modificazioni dall’art. 1 della legge 28 gennaio 2009 n. 1.

⁴ Si tratta del decreto legislativo 7 marzo 2005 n. 82 recante “*Codice dell’Amministrazione Digitale*”, pubblicato in G.U. del 16 maggio 2005.

In secondo luogo, sempre il d.l. 90 del 2014 (art. 42) provvede ad estendere alcune norme sulle **comunicazioni di cancelleria** anche al processo amministrativo. E lo fa inserendo il co. 17 bis all'art. 16 del d.l. 179/2012. Il risultato è quello di rendere applicabili anche al processo amministrativo i commi 4, 6, 7, 8, 12 e 13 del citato art. 16, che di seguito si riportano:

4. Nei procedimenti civili le comunicazioni e le notificazioni a cura della cancelleria sono effettuate esclusivamente per via telematica all'indirizzo di posta elettronica certificata risultante da pubblici elenchi o comunque accessibili alle pubbliche amministrazioni, secondo la normativa, anche regolamentare, concernente la sottoscrizione, la trasmissione e la ricezione dei documenti informatici. Allo stesso modo si procede per le notificazioni a persona diversa dall'imputato a norma degli articoli 148, comma 2-bis, 149, 150 e 151, comma 2, del codice di procedura penale. La relazione di notificazione è redatta in forma automatica dai sistemi informatici in dotazione alla cancelleria.

6. Le notificazioni e comunicazioni ai soggetti per i quali la legge prevede l'obbligo di munirsi di un indirizzo di posta elettronica certificata, che non hanno provveduto ad istituire o comunicare il predetto indirizzo, sono eseguite esclusivamente mediante deposito in cancelleria. Le stesse modalità si adottano nelle ipotesi di mancata consegna del messaggio di posta elettronica certificata per cause imputabili al destinatario.

7. Nei procedimenti civili nei quali sta in giudizio personalmente la parte il cui indirizzo di posta elettronica certificata non risulta da pubblici elenchi, la stessa può indicare l'indirizzo di posta elettronica certificata al quale vuole ricevere le comunicazioni e notificazioni relative al procedimento. In tale caso le comunicazioni e notificazioni a cura della cancelleria, si effettuano ai sensi del comma 4 e si applicano i commi 6 e 8. Tutte le comunicazioni e le notificazioni alle pubbliche amministrazioni che stanno in giudizio avvalendosi direttamente di propri dipendenti sono effettuate esclusivamente agli indirizzi di posta elettronica comunicati a norma del comma 12.

8. Quando non è possibile procedere ai sensi del comma 4 per causa non imputabile al destinatario, nei procedimenti civili si applicano l'articolo 136, terzo comma, e gli articoli 137 e seguenti del codice di procedura

civile e, nei procedimenti penali, si applicano gli articoli 148 e seguenti del codice di procedura penale.

12. Al fine di favorire le comunicazioni e notificazioni per via telematica alle pubbliche amministrazioni, le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, comunicano al Ministero della giustizia, con le regole tecniche adottate ai sensi dell'articolo 4, comma 1, del decreto-legge 29 dicembre 2009, n. 193, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 febbraio 2010, n. 24, entro il 30 novembre 2014 l'indirizzo di posta elettronica certificata conforme a quanto previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 2005, n. 68, e successive modificazioni, a cui ricevere le comunicazioni e notificazioni. L'elenco formato dal Ministero della giustizia è consultabile esclusivamente dagli uffici giudiziari, dagli uffici notificazioni, esecuzioni e protesti, e dagli avvocati.⁽⁸⁹⁾

13. In caso di mancata comunicazione entro il termine di cui al comma 12, si applicano i commi 6 e 8.

Da notare in particolare quanto disposto dal co. 6 relativamente ai casi in cui la comunicazione sia resa impossibile per causa imputabile al destinatario (l'avvocato generalmente): in tali occasioni le notificazioni e le comunicazioni sono effettuate esclusivamente mediante deposito in cancelleria.

3. La notificazione del ricorso via PEC

Assai complessa e contraddittoria è la questione relativa alla possibilità, allo stato attuale, di notificare un ricorso attraverso la posta elettronica certificata.

Il quadro normativo risulta, ad oggi, piuttosto articolato e confuso e la giurisprudenza amministrativa si è pronunciata in modo discordante.

Di seguito si tenta di ricostruire sinteticamente il quadro normativo.

Bisogna partire innanzitutto dall'**art. 16 quater del d.l. 179/2012** che apporta alcune modifiche alla legge n. 53 del 1994 (*Facoltà di notificazioni di atti civili, amministrativi*

e stragiudiziali per gli avvocati e procuratori legali). Tra le altre, viene inserito il nuovo art. 3-bis nel quale si dispone che la notificazione con modalità telematica si esegue a mezzo di posta elettronica certificata all'indirizzo risultante da pubblici elenchi nel rispetto della normativa, anche regolamentare, concernente la sottoscrizione, la trasmissione e la ricezione dei documenti informatici.

Al contempo, si deve considerare l'art. 1 della medesima legge sulle notificazioni: dopo le modifiche intervenute con il d.l. 90/2014 si prevede che la notificazione degli atti in materia civile, **amministrativa** e stragiudiziale possa essere eseguita a mezzo di posta elettronica certificata.

Considerando poi che l'art. 39 c.p.a. rinvia al codice di procedura civile ed alle leggi speciali concernenti la notificazione degli atti giudiziari in materia civile (tra le quali senza dubbio va ricompresa la legge 53/1994) per la disciplina delle notifiche degli atti del processo amministrativo, limitandosi al dato normativo così indicato, sembrerebbe potersi concludere che la notificazione del ricorso da parte di un avvocato possa essere compiuto anche nell'ambito della giustizia amministrativa.

Tuttavia, ritornando all'art. 16 quater del d.l. 179/2012 è necessario guardare all'ultimo comma, inserito dal d.l. 90/2014 con cui si esclude espressamente l'applicazione dei commi 2 e 3 dello stesso articolo al processo amministrativo: questi due commi invero subordinano l'applicazione del nuovo art. 3 bis della legge 53/1994 all'adeguamento delle regole tecniche di cui al D.M. 44/2011 (adeguamento intervenuto con D.M. 3 aprile 2013 n. 48)⁵.

⁵ Si fa riferimento al D.M. 21 febbraio 2011 n. 44 che contiene il *Regolamento concernente le regole tecniche per l'adozione nel processo civile e nel processo penale, delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, in attuazione dei principi previsti dal d.lgs. 7 marzo 2005 n. 82, e successive modificazioni, ai sensi dell'art. 4, commi 1 e 2, del decreto legge 29 dicembre 2009, n. 193, convertito nella legge 22 febbraio 2010, n. 24.*

Le modifiche sono intervenute con il D.M. 3 aprile 2013, n. 48 che contiene il *Regolamento recante modifiche al D.M. n. 44/2011, concernente le regole tecniche per l'adozione nel processo civile e nel processo penale delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.*

Poiché il D.M. 44/2011 e il successivo adeguamento con D.M. 48/2013 riguardano esclusivamente i processi civili e penali, ne consegue che manchino le regole tecniche da potersi utilizzare per processo amministrativo, cosicché si dovrebbe concludere che non sia ancora applicabile la notifica telematica per i ricorsi amministrativi.

Questa è la tesi seguita dalle pronunce che rifiutano l'ammissibilità della notifica telematica del ricorso (cfr. TAR Lazio, sez. III ter, sentenza 13 gennaio 2015 n. 396 e TAR Puglia – Bari, sez. II, sentenza 20 febbraio 2015 n. 299).

Vi sono, come detto, sentenze che si pronunciano in senso contrario.

La **sentenza 6 febbraio 2015 n. 923 del TAR Campania** (sez. VII) ritiene la notifica telematica ammissibile in ragione dell'art. 1 della l. 53 del 1994 dove si fa riferimento alla possibilità per l'avvocato di eseguire a mezzo di posta elettronica certificata anche di atti in materia amministrativa e osservando peraltro che il processo amministrativo tende ormai irreversibilmente a trasformarsi in processo amministrativo telematico (citando in proposito il DPCM 13 novembre 2014, su cui si tornerà a breve).

Il **TAR Calabria con sentenza del 4 febbraio 2015 n. 183** parimenti ritiene ammissibile la notificazione telematica fondando tale tesi sul fatto che se il legislatore avesse voluto escludere l'applicabilità al processo amministrativo delle notificazioni telematiche avrebbe potuto stabilirlo chiaramente. Al contrario, la non applicabilità dei soli commi 2 e 3 dell'art. 16 quater, secondo tale pronuncia, ha una duplice giustificazione:

- da un lato, non essendoci ancora un processo amministrativo telematico, non vi sono ancora le regole tecniche da adeguare alla possibilità di eseguire notifiche telematiche;
- dall'altro, il Ministero della Giustizia non ha competenza sull'organizzazione della giustizia amministrativa.

E tuttavia, si aggiunge, non è vero che manchino del tutto le regole tecniche sulla notificazione telematica dal momento che tali regole sono state stabilite in via generale (e sono dunque sufficienti) dal d.P.R. 11 febbraio 2005 n. 68 (*“Regolamento recante disposizioni per l’utilizzo della posta elettronica certificata, a norma dell’art. 27 della l. 16 gennaio 2003, n. 3”*). Pertanto indipendentemente dall’emanazione di nuove regole tecniche vi sarebbe già una normativa sufficiente allo scopo.

Un elemento di novità potrebbe essere l’introduzione del **DPCM 13 novembre 2014**, pubblicato in G.U. il 12 gennaio 2015 ed in vigore dall’ 11 febbraio 2015 (pertanto non vigente alla data di deposito dei ricorsi relativi alle sentenze citate). Tale decreto contiene le regole tecniche in materia di formazione, trasmissione, copia, duplicazione, riproduzione e validazione temporale dei documenti informatici nonché di formazione e conservazione dei documenti informatici delle pubbliche amministrazioni ai sensi degli articoli 20, 22, 23 bis, 40 co. 1, 41 e 71 del CAD - Codice Amministrazione Digitale (d.lgs. 82/2005).

L’introduzione di questa ulteriore normativa non risolve il problema in modo esplicito, in quanto il contenuto riguarda in via generale, e non in modo specifico per il processo amministrativo, le formalità digitali richieste per la produzione del documento informatico.

Nulla vi si dice tuttavia circa la disciplina delle tecnologie e delle forme di trasmissione e comunicazione dei documenti entro il processo amministrativo.

Pertanto, sebbene il TAR Lazio, con la sentenza 11808 del 2014, fondasse la declaratoria di inammissibilità della notifica via pec anche sull’assenza di tali regole, si deve dubitare che l’introduzione di tale DPCM possa al contrario soddisfare la certezza giuridica in ordine a tale questione.

Sarebbe comunque opportuno che le nuove norme tecniche, oltre che disciplinare la procedura da seguire per le notifiche via pec nel processo amministrativo, statuiscono una volta per tutte sull'ammissibilità o meno delle notifiche già effettuate anteriormente all'entrata in vigore delle norme medesime.

4. Questioni aperte e problematiche

In attesa di conoscere il regolamento e le specifiche tecniche adottate per il processo amministrativo telematico si possono fare alcune considerazioni sul dato normativo attuale e tentare alcune osservazioni anche in raffronto con il Processo Civile Telematico.

a) Tempistiche e fase transitoria

In primo luogo devono essere considerate le tempistiche della sperimentazione e della progressiva applicazione del PAT.

In questo senso, non può non essere considerato come l'applicazione del Processo Civile Telematico si sia svolta per fasi temporali progressive e diluite nel tempo.

Si ricorda brevemente che, dopo lunghe fasi di sperimentazione, si è giunti nel 2004 alle prime regole tecniche operative (decreto del Ministero della Giustizia 14 ottobre 2004).

Dopo ulteriori fasi di sperimentazione, nuove regole sono state introdotte con il decreto del Ministero della Giustizia 17 luglio 2008 (Regole tecnico operative per l'utilizzo di strumenti informatici e telematici nel processo civile), poi ulteriormente sostituite con il già citato D.M. 21 febbraio 2011 n. 44 e infine modificate con il D.M. 48/2013.

Per quanto riguarda l'applicazione concreta ed effettiva, guardando alle fasi finali e definitive, dopo alcuni rinvii, si ricorda che è stata fissata al 30 giugno 2014 la data a partire dalla quale è scattato l'obbligo del deposito telematico per tutti gli atti endoprocessuali (ossia esclusi gli atti introduttivi) delle controversie nuove (cioè sorte

dopo il 30 giugno). Per i procedimenti pendenti invece il deposito telematico è rimasto facoltativo fino al 30 dicembre 2014 ed è divenuto obbligatorio dal 31 dicembre.

Ma vi sono ancora scadenze in arrivo: il 31 marzo 2015, infatti, scatterà l'obbligo di deposito telematico per l'iscrizione a ruolo nei procedimenti di espropriazione forzata (cfr. art. 16 bis co. 2 del d.l. 179/2012) mentre dal 30 giugno 2015 sarà obbligatorio il deposito telematico degli atti endoprocessuali nei procedimenti per tutte le Corti d'Appello (cfr. art. 16 bis co. 9 ter d.l. 179/2012).

È evidente pertanto come sia necessario pensare attentamente anche per il processo amministrativo telematico ad una fase transitoria con scadenze differenziate per permettere una sperimentazione effettiva ed efficace, evitando "salti nel vuoto".

Allo stato, è prevista, a quanto consta, una fase "sperimentale" interna, dopo l'approvazione del DPCM, da effettuare nel periodo tra aprile ed il 1° luglio 2015 (data in cui "dovrebbe" scattare l'obbligo di firmare digitalmente tutti gli atti e, quindi, anche conseguentemente l'obbligo della trasmissione telematica degli stessi, salve ulteriori proroghe del predetto termine).

Non è pensabile che una "rivoluzione" di siffatte proporzioni possa trovare immediata applicazione senza un adeguato periodo di sperimentazione aperto a tutti gli operatori e non meramente "interna" al sistema.

D'altra parte lo stesso art. 13 dell'Allegato 2 del codice del processo amministrativo prevede che le regole tecniche siano dettate anche al fine sia della sperimentazione sia – soprattutto – della graduale applicazione del processo amministrativo telematico.

In attesa di verificare se il regolamento detterà delle disposizioni su un'eventuale fase sperimentale, pare comunque evidente che per un periodo di almeno 6 mesi (dal 1° luglio al 31 dicembre 2015) debba essere previsto un meccanismo parallelo (doppio binario), chiaramente alternativo e non cumulabile, per consentire che il deposito degli

atti avvenga o sulla base delle nuove norme (e quindi telematicamente) o seguendo le modalità tradizionali (e cioè il deposito cartaceo con copia digitale).

In sostanza occorrerà prorogare il termine del 1° luglio 2015 in ordine all'obbligo di sottoscrizione digitale, stabilendo però contestualmente l'avviso di un periodo di sperimentazione efficace e non meramente "interna".

Chiaramente occorrerà stabilire che, finita la fase di sperimentazione, la nuova modalità (salvo ulteriori proroghe per mancata tenuta del sistema o per altre problematiche che dovessero emergere) entrerà definitivamente a regime, di talchè chi non sarà mai ricorso al deposito telematico ne subirà le conseguenze.

Non sappiamo poi quale sarà il regime transitorio applicabile ai processi pendenti, posto che, allo stato, non esiste alcuna norma in tal senso per il processo amministrativo telematico.

Sembra che il nuovo processo amministrativo telematico riguarderà tutti e solo i ricorsi depositati dopo il 1° luglio 2015, e che, a differenza di quanto è accaduto per il processo civile telematico, non possa mai trovare applicazione per quelli già instaurati con le modalità tradizionali.

Vedremo cosa stabilirà sul punto il regolamento.

Sarebbe peraltro opportuno che le disposizioni di carattere transitorio siano contenute nella norma, eventualmente prorogata, che ha statuito l'obbligo della sottoscrizione digitale o comunque che siano contenute in una fonte di rango legislativo.

In ogni caso se questa sarà la regola, essa dovrà valere anche per quei ricorsi che nella fase sperimentale siano stati introdotti con le modalità tradizionali.

b) Capacità di resistenza del sistema a scadenze simili e concentrate

Un altro elemento da valutare riguarda la specificità del processo amministrativo e l'organizzazione dei lavori che prevede generalmente udienze concentrate in uno o due

giorni della settimana. Da ciò deriva conseguentemente che anche le scadenze per il deposito dei ricorsi e soprattutto delle memorie siano concentrate in alcune date precedenti.

Considerando proprio tale concentrazione di attività in alcuni giorni ed orari, con picchi di intensità considerevoli, sarà necessario valutare attentamente la tenuta del sistema per evitare generare appesantimenti indesiderati del sistema medesimo con il rischio per le parti di incorrere in decadenze.

La fase sperimentale può essere utile per valutare ciò e soprattutto per adottare i più opportuni rimedi.

Di ciò si parlerà anche nel paragrafo seguente. In ogni caso sarà necessario che l'emanando regolamento disciplini comunque accadimenti quali blocchi del sistema o malfunzionamenti tecnici, visto che a differenza del processo civile telematico, dove esistono norme specifiche nell'ipotesi in cui i sistemi informatici non siano funzionanti (cfr. art. 16 bis co. 8 e 9 d.l. 179/2012), per il processo amministrativo telematico tali disposizioni non sussistono.

Si potrebbe anche estendere l'applicabilità di tali disposizioni anche alla giustizia amministrativa (allo stesso modo in cui già provvedono peraltro il co. 17 bis dell'art. 16, e il co. 1 bis dell'art. 16 ter del d.l. 179/2012 in ordine, rispettivamente alle comunicazioni di cancelleria e ai pubblici elenchi).

Altrimenti occorrerà operare ricorrendo ai principi generali (quali l'errore scusabile o la rimessione nei termini) che peraltro non sono in grado di soddisfare pienamente il diritto di difesa, soprattutto nella fase cautelare.

In riferimento a ciò, ad esempio, si potrebbe proporre che allorquando il sistema si blocchi in concomitanza con il termine di scadenza delle memorie da depositare in prossimità dell'udienza cautelare e non vi sia più la possibilità materiale di depositare tali memorie con le modalità tradizionali presso la cancelleria, si ovvi a ciò stabilendo

che entro un termine brevissimo (due ore) le memorie vengano trasmesse via pec cumulativamente sia alla cancelleria sia agli avvocati avversari.

Ciò ovviamente al fine di evitare che l'udienza cautelare venga rinviata. Altrimenti, se no si osserveranno tali modalità, si procederà all'automatico rinvio dell'udienza medesima.

Ovviamente auspichiamo che il regolamento disciplini i modi per risolvere tutte le questioni derivanti da problematiche che riguardino il sistema informatico della giustizia amministrativa.

c) “Se il sistema si blocca, cosa accade?”

Pe rispondere a questa domanda, posto quanto già osservato nel paragrafo precedente, si può guardare a quanto accade ora nel processo civile telematico.

La norma di riferimento è in primo luogo l'art. 16 bis co. 8 del d.l. 179/2012:

8. Fermo quanto disposto al comma 4, secondo periodo, il giudice può autorizzare il deposito degli atti processuali e dei documenti di cui ai commi che precedono con modalità non telematiche quando i sistemi informatici del dominio giustizia non sono funzionanti.

nonchè il successivo co. 9:

9. Il giudice può ordinare il deposito di copia cartacea di singoli atti e documenti per ragioni specifiche.

La stessa legge, infatti, ipotizza la non improbabile situazione di blocco del sistema informatico.

Anche alcuni tribunali si sono occupati della questione.

In particolare il Tribunale di Milano (IX sezione Civile) con l'ordinanza del 12 gennaio 2015 ha risolto nell'immediato un problema che si era determinato dal malfunzionamento del sistema informatico (che si poteva peraltro desumere dal numero

consistente di istanze di autorizzazione al deposito analogico presentate lo stesso giorno). Il Tribunale in questa occasione ha autorizzato la parte al deposito della memoria ex art. 190 in formato cartaceo.

Questa soluzione è stata resa possibile da quanto previsto all'art. 16 bis co. 4 del d.l. 179/2012, che riguarda l'ipotesi di autorizzazione al deposito con modalità non telematiche in caso di malfunzionamento dei sistemi informatici del dominio giustizia con riferimento agli atti nel procedimento d'ingiunzione.

Tuttavia se il giudice non potesse disporre l'autorizzazione entro la scadenza dei termini si correrebbe il rischio di decadenze.

In questi casi si dovrebbe sopperire allora mediante una rimessione in termini (in questo senso ha deciso il Tribunale di Ivrea con sentenza del 18 luglio 2014, nel caso in cui il procuratore di parte attrice aveva depositato in cancelleria memoria di precisazione delle conclusioni un giorno successivo oltre la scadenza del termine abbreviato, adducendo problematiche inerenti il funzionamento dei servizi del PCT).

Altri esempi ci sono forniti dal decreto decisorio emesso dal Tribunale ordinario di Trento in data 29 gennaio 2015, che, su istanza di rimessione in termini avanzata da una parte, riconoscendo che vi fosse stato un blocco del sistema telematico in coincidenza dello spirare del termine, ha provveduto a rimettere in termini la parte ai sensi dell'art. 153 co. 2 c.p.c. e a fissare un nuovo termine, valido per entrambe le parti, per il deposito delle memorie successive.

In modo simile ha deciso anche il Tribunale di Torino in data 21 gennaio 2015 in relazione ad una istanza di rimessione in termini depositata in via telematica da una delle parti.

Dalla documentazione allegata risultava che l'invio dell'atto fosse stato compiuto tempestivamente (comprovato dalla ricevuta di invio) ma la ricevuta di avvenuta consegna (che, ai sensi dell'art. 16 bis co. 7 d.l. 179/2012, determina il momento

dell'avvenuto deposito) era stata generata solo il giorno successivo e pertanto tardivamente.

Il giudice rilevando che vi fossero stati nei giorni coincidenti con la data di scadenza problemi di funzionamento del sistema (peraltro ricavabili anche da un provvedimento di carattere generale adottato ex art. 16 bis co. 4 d.l. 179/2012 dal presidente Reggente del Tribunale), ha ritenuto che la parte fosse incorsa in una decadenza inconsapevole e pertanto rimette in termini la difesa della stessa parte dichiarando tempestivo il deposito avvenuto telematicamente il giorno successivo.

Questi sono solo alcuni esempi che potrebbero essere utilizzati per risolvere analoghe situazioni che si dovessero verificare nel processo amministrativo telematico.

In attesa di leggere il Regolamento e le specifiche tecniche per il processo amministrativo telematico, ulteriori elementi utili potrebbero essere tratti dalla Circolare del Dipartimento per gli Affari di Giustizia – Direzione generale della Giustizia Civile del Ministero della Giustizia del 27 ottobre 2014.

Vi è infine la questione della cosiddetta “copia di cortesia”, tematica che non è connessa ad eventuali patologie del sistema informatico, ma è in realtà collegata ad una sorta di “deficit” e carenze strutturali del sistema giustizia (in sintesi, difficoltà nell'adeguamento e nel rinnovo della strumentazione tecnologica in dotazione agli uffici ed ai magistrati).

Anche tale aspetto dovrà essere necessariamente regolamentato e non lasciato alla prassi spesso disomogenea, dei singoli tribunali, come sta accadendo nel processo civile telematico e ciò al fine di evitare che possano accadere episodi (come quello assai noto e discusso di Milano) in cui gli avvocati vengono addirittura sanzionati, nel caso non

provvedano al deposito della copia di cortesia, per un fatto che è in realtà imputabile solo al sistema giustizia.

N.B. Il presente contributo è stato redatto prima di aver avuto conoscenza dello schema di DPCM recante il regolamento contenente le Regole tecnico-operative e le allegate specifiche tecniche.

