



CAMMINO DIRITTO

Rivista di informazione giuridica

<https://rivista.camminodiritto.it>



IL PROCESSO AMMINISTRATIVO TELEMATICO

Dal Codice del processo amministrativo al DPCM n. 40 del 16 febbraio 2016, introduttivo del cd. processo amministrativo telematico.

di **Ilaria Valentino**

IUS/09 - ISTITUZIONI DI DIRITTO PUBBLICO

Articolo divulgativo - ISSN 2421-7123

Direttore responsabile

Raffaele Giaquinto

Publicato, Sabato 12 Maggio 2018

Sommario: **1.** La normativa di riferimento; **2.** Le novità introdotte; **3.** L'esclusività del deposito telematico; **4.** La firma digitale; **5.** Il fascicolo informatico; **6.** La procura alle liti; **7.** Deposito atti e documenti e tempestività del deposito; **8.** Rilievi conclusivi.

1. La normativa di riferimento

Le origini del Processo Amministrativo Telematico risalgono all'art. 18 del d.P.R. 123/2001^[1], adottato ai sensi dell'art. 17, comma 1, lett. c) della legge 23 agosto 1988, n.400.

Tale norma aveva il precipuo compito di fissare le regole tecniche ed i principi operativi per il funzionamento dei sistemi informatici della giustizia amministrativa e contabile e rinviava ad ulteriori decreti mai emanati del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Con la legge n. 69 del 2009 venne attribuita al Governo la delega per il riordino del processo dinanzi ai Tribunali Amministrativi Regionali ed al Consiglio di Stato e fu definitivamente sancito il principio di “assicurare la snellezza, concentrazione ed effettività della tutela, anche al fine di garantire la ragionevole durata del processo, anche mediante il ricorso a procedure informatiche e telematiche”^[2].

In attuazione a tale delega fu, quindi, emanato il decreto n. 104/2010 (**codice del processo amministrativo**)^[3], che al Titolo IV dell'allegato 2 prevedeva e delineava le “Norme di attuazione”, del Processo Amministrativo Telematico.

Tuttavia, il Titolo IV è composto da una sola norma, l'art. 13, che prevede che “Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentiti il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa e il DigitPA, sono stabilite, nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, le regole tecnico--operative per la sperimentazione, la graduale applicazione, l'aggiornamento del processo amministrativo telematico, tenendo conto delle esigenze di flessibilità e di continuo adeguamento delle regole informatiche alle peculiarità del processo amministrativo, della sua organizzazione e alla tipologia di provvedimenti giurisdizionali”.

Successivamente, con il decreto legislativo n. **160 del 2012**^[4], sono state introdotte nuove modifiche al codice del processo amministrativo, tra cui anche quelle che riguardano gli aspetti telematici.

Ed infatti, il 5 aprile 2016 è segnata quale data ufficiale di entrata in vigore del processo

Amministrativo Telematico, disposta con il **d.p.c.m. 16 febbraio 2016 n. 40**.

Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri ha introdotto l'**obbligatorietà**, per tutte le parti del **processo amministrativo** (difensori, funzionari di cancelleria, magistrati, ausiliari, pubbliche amministrazioni e parti private, nei casi in cui la legge consente a quest'ultimi di stare in giudizio senza un'assistenza tecnica)^[5], del deposito telematico di tutti gli atti – introduttivi ed endoprocessuali – e dei documenti relativi ai giudizi introdotti con ricorso depositato, in primo e in secondo grado, a far data dal 1° gennaio 2017^[6] e consta di una parte normativa – formata da ventuno articoli – che delinea e definisce le regole tecniche e di un “allegato A”, che contiene le specifiche tecniche e le novità del PAT.

2. Le novità introdotte

Con il PAT, tutto il processo amministrativo è stato reso completamente informatizzato, portando alla definizione di nuove e più funzionali modalità di lavoro e garantendo un più agevole accesso alla giustizia amministrativa, mediante una serie di innovazioni: dalla firma digitale di tutti gli atti processuali e delle decisioni giurisdizionali, alla notifica degli atti processuali tra le parti tramite PEC; dal deposito telematico dei ricorsi introduttivi delle memorie difensive e di tutti i documenti, all'effettuazione delle comunicazioni alle parti in forma telematica; dalla cura degli adempimenti di segreteria, al potenziamento delle infrastrutture tecnologiche della Giustizia Amministrativa per la migrazione, riservatezza e sicurezza dei dati.

3. L'esclusività del deposito telematico

Le principali novità introdotte ricordano molto quelle che furono previste con il PCT: infatti, così come per il processo civile, anche per il PAT (seppur con specifiche deroghe eccezionali, come ad esempio nei casi di trasposizione dal ricorso straordinario o nei casi di riassunzione del giudizio davanti al giudice amministrativo per difetto di giurisdizione dichiarata dal giudice ordinario prima del 1 gennaio 2017) l'atto del difensore deve essere redatto e depositato telematicamente sotto forma di documento informatico nativo digitale, così come previsto dalle regole e specifiche tecniche del processo amministrativo telematico, con preciso riferimento all'**art. 20** del codice dell'amministrazione digitale.

4. La firma digitale

Altra novità introdotta, già presente nel PCT, ma che nel PAT trova un punto di divergenza è quella della firma digitale. L'**articolo 12 comma 6** delle specifiche del PAT

consente di utilizzare un solo tipo di firma digitale^[7] (cosiddetta **PAdES**) a differenza, appunto, del processo civile telematico, in cui è invece possibile utilizzare anche la firma **CAdES** (ovvero quella che incorpora al file sottoscritto digitalmente l'estensione .p7m.). A tal riguardo, va riferito, che non sono poche le critiche esternate e le difficoltà che Avvocati e operatori del settore stanno riscontrando.

5. Il fascicolo informatico

Il fascicolo processuale deve esser tenuto sotto forma di fascicolo informatico^[8]: tutto il sistema informatico si basa sul **S.I.G.A.**, Sistema Informativo della Giustizia Amministrativa, organizzato in conformità alle prescrizioni del CPA, alle disposizioni di legge speciali regolanti il processo amministrativo telematico, al CAD e al Codice dei dati personali. A tal riguardo, l'**art.6** afferma che deve essere assicurata "la certezza della data e dell'oggetto delle registrazioni e l'identificazione del soggetto che procede"; inoltre, – con la **modifica apportata dalla Legge n.197/2016 al comma 2 ter dell'articolo 136 del c.p.a. – la norma adesso prevede che** "Analogo potere di attestazione di conformità è esteso agli atti e ai provvedimenti presenti nel fascicolo informatico, con conseguente esonero dal versamento dei diritti di copia. Resta escluso il rilascio della copia autentica della formula esecutiva ai sensi dell'art. 475 c.p.c., di competenza esclusiva delle segreterie degli uffici giudiziari. La copia munita dell'attestazione di conformità equivale all'originale o alla copia conforme dell'atto o del provvedimento. Nel compimento dell'attestazione di conformità di cui al presente comma i difensori assumono ad ogni effetto la veste di pubblici ufficiali".^[9]

Quindi, come nel processo civile, è **attribuito al difensore lo stesso potere di attestazione.**

6. La procura alle liti

La procura alle liti è disciplinata dall'**art. 8** delle regole tecniche. È possibile ottenere il conferimento dell'incarico di assistenza e difesa in due differenti modi: il primo è interamente digitale, in quanto prevede che sia il cliente che il difensore abbiano la firma digitale. In questo caso è possibile effettuare la sottoscrizione della procura alle liti in modalità telematica, apponendo la firma digitale del cliente e quella del difensore sulla procura.

“Il secondo modo consiste, invece, nel deposito telematico della copia per immagine su di un supporto informatico. A differenza di quanto previsto nel processo civile telematico – ove l'art. 83 c.p.c. conferisce al difensore poteri di autentica mediante l'apposizione della firma digitale – nelle regole tecniche del processo amministrativo telematico, il difensore

procede al deposito della copia per immagine su un supporto informatico, compiendo l'attestazione prevista dall'art. 22 comma 2 del CAD, con **l'inserimento della relativa dichiarazione nel medesimo o in un distinto documento sottoscritto con firma digitale**. In questo secondo metodo, qualora l'asseverazione avvenisse nel medesimo documento, è sufficiente firmare digitalmente il file. Se, invece, l'asseverazione venisse effettuata in un documento separato, è necessario indicare in quest'ultimo l'impronta della copia informatica ed il riferimento temporale”,^[10] in applicazione dell'art. 4, comma 3 del d.p.c.m 13/11/2014.

7. Deposito atti e documenti e tempestività del deposito

A differenza del PCT, in cui è presente il redattore atti con la “busta” per l'invio degli atti, con il PAT, atti e documenti devono essere allegati ad un **modulo PDF** che, a seconda della tipologia del deposito, si può direttamente scaricare sul proprio pc dal sito istituzionale della giustizia amministrativa e che deve essere inviato dall'indirizzo PEC del professionista e a quello della sede giudiziaria adita e pubblicato successivamente sul sito istituzionale. Tuttavia, “Nel caso in cui non sia possibile, per comprovate ragioni tecniche, il deposito con PEC, come attestato dal messaggio di cui all'articolo 7, comma 7, o nel caso in cui la dimensione del documento da depositare superi i 30 MB, è **consentito il caricamento diretto attraverso il Sito Istituzionale (upload)**, secondo quanto indicato dall'articolo 8” e in questo caso l'avvocato deve indicare anche la ragione che non ha consentito il deposito tramite PEC.

Peraltro, ai sensi dell'**art. 9, comma 6** delle regole, l'utilizzo dell'upload è consentito anche nel caso in cui, per ragioni tecniche o per la particolare dimensione del documento, il deposito non possa avvenire mediante PEC.

Va precisato, tuttavia, che l'**art. 9 comma 8** delle regole tecniche, stabilisce che nel corso del Giudizio, il Giudice può, per specifiche e motivate ragioni tecniche, ordinare o autorizzare il deposito di copia cartacea ovvero di diverso supporto di singoli atti e documenti.

In questo caso, deve esser fatta menzione del deposito in copia cartacea nell'indice del fascicolo.

Secondo le regole del PAT, **il deposito si considera tempestivo** “quando entro le ore 24 del giorno di scadenza è generata la ricevuta di avvenuta accettazione”.

Precisazione importate da fare è che il deposito è considerato tempestivo se risulti essere

andato a buon fine, secondo le specifiche tecniche di cui all'**art. 19**, ossia quando il S.I.G.A. invierà all'avvocato, entro le ore 24 del giorno successivo alla ricezione della PEC di avvenuta consegna, un messaggio PEC denominato "registrazione di deposito", nel quale sarà indicato il numero di protocollo assegnato e l'elenco di tutti gli atti e documenti trasmessi.

Se poi al mittente perviene il messaggio di mancata consegna della PEC di deposito, quest'ultimo dovrà essere ripetuto con il medesimo contenuto e – ai fini della rimessione in termini da parte del Giudice, ove la mancata consegna sia dipesa da cause non imputabili al mittente – deve essere allegato il messaggio di mancata consegna unitamente alla ricevuta di avvenuta accettazione generata tempestivamente. Sempre in tema di deposito, è reiterata la disposizione dell'**art.4 comma 2 CPA** la quale prevede che in caso di atti o documenti da depositare "sino al giorno precedente la trattazione di una domanda in camera di consiglio" il deposito, anche se effettuato con modalità telematiche, debba essere effettuato entro le ore 12 dell'ultimo giorno consentito.

8. Rilievi conclusivi

A parere di chi scrive, il risultato più importante del PAT è di sicuro la celerità e la efficienza della gestione dei processi amministrativi: i Magistrati, infatti, hanno accesso in tempo reale e in qualsiasi momento a tutti gli atti dei fascicoli di causa, collegandosi a distanza tramite internet, e possono predisporre, sottoscrivere con la firma digitale e depositare i loro provvedimenti in via telematica. Gli Avvocati, dal canto loro, possono gestire a distanza il processo, curando via computer l'instaurazione del giudizio e l'effettuazione di tutti i necessari depositi degli atti; hanno, inoltre, accesso a tutti e documenti, possono seguire le varie fasi del procedimento ed effettuare i vari adempimenti processuali senza bisogno di recarsi presso gli uffici giudiziari.

Tuttavia, pur avendo contribuito al miglioramento delle tempistiche per gli utenti finali e all'aumento della sicurezza nell'accesso agli atti, la nuova modalità telematica ha generato malumori, reazioni arrabbiate e commenti negativi, forse poiché – così come molti Avvocati e operatori del settore affermano – il PAT resta caratterizzato da problematiche che rendono necessari ulteriori interventi per semplificare in primis il quadro normativo di riferimento.

Proprio per questo motivo, a parere di chi scrive, sarebbe auspicabile – ma soprattutto doveroso – un intervento normativo di carattere generale, volto ad uniformare e sistematizzare le disposizioni relative ai processi telematici tutti, cercando di creare un quadro normativo, in senso ampio, comune alle varie giurisdizioni.

Note e riferimenti bibliografici

¹¹ d.P.R. n. 123 del 2001, 13 febbraio 2001, “Regolamento recante disciplina sull’uso di strumenti informatici e telematici nel processo civile, nel processo amministrativo e nel processo innanzi le Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti.” ¹² art. 44, comma 2, lettera a), legge 18 giugno 2009, n. 69, “Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile”, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 140 del 19 giugno 2009 - Supplemento ordinario n. 95. ¹³ Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, “Attuazione dell’articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo” ¹⁴ Decreto Legislativo 14 settembre 2012, n. 160 pubblicato in Gazzetta Ufficiale 18 settembre 2012, n. 218, recante modifiche al D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104. ¹⁵ A tal riguardo, scrive in un suo articolo il FIIF (Fondazione Italiana per l’Innovazione Forense): “l’art. 14 del Regolamento contiene infatti l’inequivoca previsione (finalmente!) che « I difensori possono eseguire la notificazione a mezzo PEC a norma dell’articolo 3-bis della legge 21 gennaio 1994, n. 53» , con disposizioni sostanzialmente sovrapponibili a quelle ormai ben note del PCT e con la medesima limitazione, quanto agli elenchi pubblici per gli indirizzi delle pubbliche amministrazioni, a quello previsto dall’art. 16, comma 12, DL 179/2012 (Registro PP.AA.)”. ¹⁶ art. 13, comma 1° ter, allegato 2 al c.p.a., introdotto dall’art. 7 del d.l. n. 168/2016. ¹⁷ viene riconosciuta solo la firma PadEs BES mentre, nel PCT, atti e documenti possono essere sottoscritti digitalmente, sia per i depositi telematici che per le notifiche tramite PEC da effettuarsi ai sensi della legge n. 53/94, anche altre modalità con la modalità CADEs modalità questa che aggiunge al file, non appena lo stesso viene firmato digitalmente, l’estensione .p7m. ¹⁸ cfr. d.p.c.m. 113 novembre 2014 “Regole tecniche sui documenti e sul fascicolo informatico” ed al d.p.c.m. del 3 dicembre 2013 in materia di conservazione dati. ¹⁹ Art. 136 c.p.a così come modificato dalla Legge, 25/10/2016 n° 197, G.U. 29/10/2016. ¹⁰⁰ Così Fabrizio Corona in Altalex.
