

Nuove insidie nel Processo Amministrativo Telematico: standard di firma digitale e validità della notifica

GHERARDO CARULLO*

Bozza conforme al contributo in Giustamm.it, 4, 2017

Sommario: 1. Il contrasto giurisprudenziale tra T.A.R. Basilicata e T.A.R. Campania in ordine alle conseguenze derivanti dalla firma digitale del ricorso con erroneo standard informatico. - 2. La firma digitale nel regolamento recante le regole tecnico-operative per l'attuazione del processo amministrativo telematico. - 3. Sull'affermata inesistenza o irregolarità della notifica e sulla qualificazione dell'erronea firma quale mero vizio del deposito in giudizio della prova della notificazione. - 4. Conclusioni.

1 Il contrasto giurisprudenziale tra T.A.R. Basilicata e T.A.R. Campania in ordine alle conseguenze derivanti dalla firma digitale del ricorso con erroneo standard informatico.

Con l'entrata a pieno regime del processo amministrativo telematico (PAT)¹, emergono nella prassi alcuni interessanti spunti di riflessione in ordine all'interpretazione delle norme tecniche attuative dello stesso e, quindi, alle soluzioni in corso di elaborazione da parte della giurisprudenza amministrativa².

Tra questi ci si sofferma qui su un recentissimo contrasto rilevabile tra la posizione assunta dal T.A.R. Basilicata³ e quella invece adottata dal T.A.R. Campania, Napoli⁴, in ordine alle conseguenze derivanti dalla firma del ricorso introduttivo con uno standard diverso da quello previsto dalle norme tecniche di attuazione del PAT. Si tratta quindi non di casi di omessa firma digitale, in relazione ai quali si è già registrata una certa casistica⁵, ma dell'uso di un erroneo standard informatico.

* Gherardo Carullo, assegnista di ricerca presso l'Università degli Studi di Milano, Dottore di ricerca in Diritto Amministrativo presso la medesima Università, LL.M. presso il King's College di Londra. Pubblicazione PRIN 2012 (2012SAM3KM) sulla codificazione dei procedimenti dell'Unione europea.

¹ In data 1° gennaio 2017, come sottolineato da I.S.I. PISANO, *Prime riflessioni sull'avvio del PAT, tra principio di sinteticità e regime transitorio*, in *Giornale Dir. Amm.*, 1, 2017, par. 1.

² Del resto, prima ancora che il PAT trovasse attuazione, già la mera possibilità di avvalersi della notifica via PEC aveva dato luogo ad un contrasto giurisprudenziale ancora irrisolto, come dimostra l'ordinanza della III Sezione del Consiglio di Stato del 23 marzo 2017, n. 1322, di rimessione alla Plenaria della questione per i giudizi precedenti l'attivazione del PAT. In dottrina si vedano, tra i molteplici contributi che hanno offerto una lettura del contrasto, F. CORTESE, *Giustizia amministrativa e processo telematico: prime avvisaglie*, in *Giornale Dir. Amm.*, 4, 2015 e, più recentemente, anche G. TROPEA, *"Il buono, il brutto, il cattivo": sulla notifica del ricorso a mezzo PEC nel processo amministrativo*, in *Giur. it.*, 5, 2016.

³ Sentenza del T.A.R. Basilicata, Sezione I, del 14 febbraio 2017, n. 160.

⁴ Sentenza del T.A.R. Campania, Napoli, Sezione IV, dell'8 marzo 2017, n. 1799.

⁵ Diversa fattispecie su cui si sono registrati già molteplici casi, tra cui, *ex multis*: sentenza del Consiglio di Stato, Sez. IV, 23 marzo 2017, n. 1541, ove si è reputato meramente irregolare l'appello cartaceo depositato in forma cartacea, dando termine per sanare l'irregolarità; sentenza del T.A.R. Campania, Napoli, Sez. I, 22 marzo 2017, n. 1694, sulla nullità della memoria di parte e della relata di notifica non sottoscritte digitalmente; ordinanza collegiale del T.A.R. Calabria, Catanzaro, Sez. I, dell'8 febbraio 2017, n. 50, relativo al caso di un «ricorso prodotto in formato nativo digitale» senza sottoscrizione digitale; decreto presidenziale del T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II Ter, 2 febbraio 2017, n. 574, relativo ad un caso di istanza di fissazione d'udienza non sottoscritta con firma digitale; decreto presidenziale T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II Ter, 27 gennaio 2017, n. 497, relativo ad un caso di mancata firma digitale dell'attestazione di conformità della procura alle liti nonché della relata di notificazione; ordinanza collegiale del T.A.R. Calabria, Catanzaro, Sez. I, del 25 gennaio

In entrambi i casi i difensori avevano eseguito in proprio la notifica, a mezzo di posta elettronica certificata⁶, ed avevano quindi sottoscritto digitalmente i relativi atti con il «formato di firma digitale CADES», anziché PAdES. Le soluzioni adottate dai Collegi sono state tuttavia radicalmente differenti. Nel caso del T.A.R. Basilicata si è dichiarato inammissibile il ricorso⁷, mentre il T.A.R. Campania ha qualificato l'uso di uno standard di firma digitale erroneo quale mera irregolarità, comunque sanata dalla costituzione in giudizio dell'amministrazione intimata.

Il Collegio lucano ha rilevato che il ricorso *«può essere notificato esclusivamente in via telematica soltanto con il formato di firma digitale PAdES, per cui deve ritenersi non nulla, ma inesistente una notifica con un altro formato di firma digitale e perciò non sanabile ai sensi dell'art. 44, comma 4, cod. proc. amm. 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'Allegato al D.P.C.M. n. 40 del 16 febbraio 2016, equivale ad una notifica priva di sottoscrizione»*.

La differenza tra i due formati, CADES e PAdES è ben chiarita dall'Agenzia per l'Italia digitale (AgID)⁸.

Secondo le istruzioni fornite da quest'ultima per *«l'apposizione di firme e informazioni su documenti firmati»*, il formato CADES *«permette di firmare qualsiasi tipo di file»* e, al termine dell'operazione, produce *«un file con estensione .p7m, il cui contenuto è visualizzabile solo attraverso idonei software in grado di “sbustare” il documento sottoscritto»*⁹. Viceversa, il formato PAdES *«consente di firmare solo documenti di tipo PDF»* e, al termine dell'operazione, produce *«un file con estensione .pdf, leggibile con i comuni reader disponibili per questo formato»*.

Considerata la rilevanza assunta nei casi qui in esame dall'uso del primo formato, CADES, anziché del secondo, PAdES, giova qualche ulteriore precisazione in merito alle modalità con cui, nell'ambito del PAT, l'uso della firma digitale è stata disciplinata.

2017, n. 33, relativo ad un caso in cui l'Amministrazione si è costituita depositando *«copia digitale per immagini di un atto di costituzione cartaceo»*, nonché *«copia digitale per immagini della procura»* senza attestazione di conformità firmata digitalmente.

⁶ Ai sensi dell'art. 3 bis della l. del 21 gennaio 1994, n. 53.

⁷ Si trattava ad ogni modo di un ricorso di ottemperanza per l'esecuzione del giudicato formatosi su un decreto ingiuntivo emesso nei confronti dell'Ente per lo Sviluppo dell'Irrigazione e la Trasformazione Fondiaria in Puglia, Lucania ed Irpinia. In questo caso il Collegio ha peraltro dichiarato l'inammissibilità del ricorso accogliendo due distinte eccezioni, la prima relativa alle modalità di firma digitale degli atti di parte, la seconda alla mancata prova del passaggio in giudicato del decreto ingiuntivo. Ci occuperemo solo della prima.

⁸ Tra i cui compiti vi è proprio quello di emanare *«guide tecniche»* in relazione alle tecnologie digitali, ai sensi dell'articolo 14 bis, comma 2, lettera a), del d.lgs. del 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell'amministrazione digitale).

⁹ Cfr. AGENZIA PER L'ITALIA DIGITALE, *L'apposizione di firme e informazioni su documenti firmati*, p. 2, http://www.agid.gov.it/sites/default/files/linee_guida/firme_multiple.pdf.

2 La firma digitale nel regolamento recante le regole tecnico-operative per l'attuazione del processo amministrativo telematico.

In vista della digitalizzazione del processo amministrativo, l'articolo 13 dell'Allegato 2 del d.lgs. del 2 luglio 2010, n. 104, ha demandato ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri la definizione delle «*regole tecnico-operative per la sperimentazione, la graduale applicazione, l'aggiornamento del PAT, tenendo conto delle esigenze di flessibilità e di continuo adeguamento delle regole informatiche alle peculiarità del processo amministrativo*»¹⁰.

È stato così adottato il d.p.c.m. del 16 febbraio 2016, n. 40 (di seguito, Regolamento¹¹), il cui Allegato A relativo alle Specifiche Tecniche (di seguito, Specifiche Tecniche) ha dettato le norme relative alla firma digitale degli atti processuali sulla base delle quali il T.A.R. ha, nel caso lucano, ritenuto inesistente la notifica del ricorso.

Viene anzitutto in rilievo la nozione stessa di «*firma digitale*», in relazione alla quale possiamo affidarci alla definizione fornita dal Regolamento. Questa è una «*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*»¹².

Si noti che, in tale definizione, non viene in alcun modo richiamato o prescritto un particolare standard – CADES o PAdES – al quale la firma si debba conformare al fine di essere ritenuta valida. Anzi, lo standard PAdES viene definito solo alla successiva lettera n) del medesimo articolo 1, comma 1.

Passando alle disposizioni relative ai depositi di parte, è previsto dalle Specifiche Tecniche che il ricorso introduttivo e gli altri atti siano depositati utilizzando i moduli denominati, rispettivamente, «*Modulo Deposito Ricorso*» e «*Modulo Deposito Atto*»¹³, che devono essere «*sottoscritti con firma digitale PAdES*»¹⁴.

Come chiarito dall'articolo 1 delle Specifiche Tecniche, relativo alle definizioni, si tratta in entrambi i casi di un file PDF che funge da «*contenitore*» in cui inserire gli atti e documenti di parte¹⁵. In linea con tale definizione, è richiesto che «*i documenti digitali da allegare ..., compreso il ricorso*»,

¹⁰ Per un approfondimento sul complessivo quadro normativo relativo al PAT, cfr. C.E. GALLO, *L'attuazione del processo amministrativo telematico*, in *Urb. App.*, 6, 2016, par. 1.

¹¹ Denominato, per esteso, *Regolamento recante le regole tecnico-operative per l'attuazione del PAT*.

¹² V. articolo 1, comma 1, lettera i), delle Specifiche Tecniche. Si noti peraltro che si tratta di definizione sostanzialmente coincidente con quella di cui all'articolo 1, comma 1, lettera s), del Codice dell'amministrazione digitale.

¹³ V. articolo 6, commi 1 e 2, delle Specifiche Tecniche.

¹⁴ V. articolo 6, comma 4, delle Specifiche Tecniche.

¹⁵ V. articolo 1, comma 1, lettere z) ed aa), delle Specifiche Tecniche.

siano inseriti all'interno di «*un unico contenitore*», senza necessità di un'ulteriore firma digitale¹⁶. Ai fini della firma digitale (PADES), difatti, l'articolo 6, comma 5, si preoccupa di chiarire che è sufficiente quella apposta sull'unico contenitore all'interno del quale vengono inseriti «*tutti i documenti da allegare*».

In altri termini, è bene ribadirlo, all'atto del deposito di un qualsiasi documento, «*compreso il ricorso*», ai sensi dell'articolo 6, comma 5, delle Specifiche Tecniche l'unico file che deve essere firmato digitalmente è il PDF «*contenitore*», mentre in relazione a tutti i file di parte in esso contenuti non sussisterebbe un simile onere. Sicché, sul punto, vale sin d'ora sottolineare che l'articolo 6, comma 5, richiamato nella motivazione della sentenza del T.A.R. Basilicata, non pare affatto imporre alcun esplicito onere di sottoscrizione della relata di notifica con firma digitale PADES. Semmai, in questo caso la norma pare dispensare la parte da tale onere, considerato che la stessa chiarisce che deve essere sottoscritto unicamente il PDF «*contenitore*» in cui l'atto di parte deve essere inserito.

Per completezza espositiva corre l'obbligo di segnalare che l'articolo 9, comma 1, del Regolamento prescrive che «*salvo diversa espressa previsione, il ricorso introduttivo, le memorie, il ricorso incidentale, i motivi aggiunti e qualsiasi altro atto del processo, anche proveniente dagli ausiliari del giudice, sono redatti in formato di documento informatico sottoscritto con firma digitale conforme ai requisiti di cui all'articolo 24 del CAD*». Ne deriva che in sede di deposito, a seconda di come si interpreti la clausola di salvezza dell'articolo 9 del Regolamento in relazione all'articolo 6 delle Specifiche Tecniche, per tali atti potrebbe ritenersi non sufficiente la firma digitale apposta al solo PDF «*contenitore*». Si noti che tale dubbio interpretativo ha già dato luogo ad un contrasto giurisprudenziale¹⁷, non ancora risolto dal Consiglio di Stato¹⁸. Su tale delicata questione si può ad ogni modo soprassedere in questa sede considerato che l'articolo 9 del Regolamento non risulta comunque dirimente nella fattispecie. Tale disposizione non menziona espressamente le relate di notifica e, soprattutto, rinvia alla firma digitale di cui al Codice dell'amministrazione digitale. Sicché, delle due, da tale norma se ne potrebbe ricavare l'ammissibilità tanto dello standard CADES quanto di quello PADES.

¹⁶ V. articolo 6, comma 5, delle Specifiche Tecniche.

¹⁷ A favore della non necessità di una doppia firma cfr. T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, 8 marzo 2017, n. 209; T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III bis, ordinanza del 28 febbraio 2017, n. 3231; *contra* T.A.R. Campania, Napoli, Sez. I, 22 marzo 2017, n. 1694.

¹⁸ Il Presidente della Terza Sezione del Consiglio di Stato, con decreto monocratico in data 4 gennaio 2017, n. 10, ha rinviato ogni considerazione in merito alla «*ritualità dell'atto di appello, che, nella sua versione telematica, risulterebbe sprovvisto della firma digitale del difensore dell'appellante, riportata soltanto nel modello per il deposito digitale dell'atto di appello e degli allegati*». In sede di merito, tuttavia, tale questione, probabilmente anche in virtù della sottoscrizione materiale apposta nella copia cartacea, non è stata espressamente affrontata, anche se parrebbe essere stata sciolta implicitamente in senso positivo, da quanto consta, alla luce della sentenza di accoglimento n. 524 del 26 gennaio 2017, emessa in forma breve a seguito della camera di consiglio.

Occorre invece considerare quanto dispone l'articolo 12 delle Specifiche Tecniche, ove è definito il «*formato degli atti e dei documenti processuali*». Il primo comma di detto articolo prevede che «*l'atto del processo in forma di documento informatico può essere depositato esclusivamente*» in predeterminati formati, espressamente elencati dalla norma: 1) file PDF; 2) file di solo testo; 3) file di testo formattati (RTF); 4) archivi compressi in formato ZIP o RAR.

Ai sensi del secondo comma, del pari, «*i documenti allegati e la procura alle liti possono essere depositati esclusivamente*» in predeterminati formati, che tuttavia, questa volta ammettono pure i file XML, file di immagini e messaggi di posta, ma non i file di testo RTF.

Tralasciando i motivi di tale differente elencazione, qui preme sottolineare invece quanto dispone il comma 6 del medesimo articolo, richiamato dal Collegio nel passaggio sopra citato della motivazione, ossia che «*la struttura del documento con firma digitale è PAdES-BES*».

Tale statuizione appare di dubbia interpretazione. La richiesta apposizione della firma PAdES-BES al documento, difatti, si pone in contraddizione con la natura dello standard PAdES stesso. Quest'ultimo, come si è detto, è utilizzabile esclusivamente per la firma digitale di file PDF. Sicché non è di immediata comprensione la portata della statuizione del comma 6, laddove il medesimo articolo, ai precedenti commi 1 e 2, ammette una varietà di file assai più ampia.

Poiché, in ogni caso, come si è visto, per produrre in giudizio documenti in detti formati non è necessario firmarli digitalmente – salvo quanto disposto dal citato articolo 9 del Regolamento –, dovendo essere autenticato solo il PDF «*contenitore*», in relazione al deposito dei documenti siffatto dubbio interpretativo può dirsi in concreto superato.

Per completare il quadro normativo relativo alle modalità di firma digitale nel PAT rilevanti ai fini della lettura delle sentenze in commento, è d'obbligo infine analizzare quanto disposto dall'articolo 14 delle Specifiche Tecniche relativamente alle «*notificazioni per via telematica*».

Premesso che detto articolo 14 non menziona mai, in alcuno degli otto commi che lo compongono, un formato particolare di firma digitale – né PAdES, né CAdES –, per quanto qui interessa è sufficiente soffermarci su due disposizioni, quelle di cui ai commi 3 e 5.

Ai sensi dell'articolo 14, comma 3, il difensore è tenuto a depositare «*copia per immagine della procura conferita su supporto cartaceo e ne attesta la conformità all'originale, ai sensi dell'articolo 22 del CAD, mediante sottoscrizione con firma digitale*».

È bene ancora precisare che la disposizione fa generico riferimento all'espressione «*firma digitale*», senza indicare lo standard richiesto, come invece fatto dagli articoli 6 e 12 sopra richiamati. E vale ancora ricordare che la definizione di «*firma digitale*» fornita dal Regolamento, come si è detto *supra*, non prescrive l'utilizzo di uno standard particolare.

In altre parole, la disposizione non chiarisce né quale formato di firma digitale sia prescritto a tal fine, né come tale attestazione debba essere fatta. La lettera della norma non esclude che sia ammissibile tanto la firma digitale direttamente del file «*copia per immagine della procura*» – con formato CAdES trattandosi di file immagine –, tanto quanto la separata attestazione in PDF firmato digitalmente con standard PAdES. Entrambe modalità che sono già da tempo ammesse e puntualmente disciplinate nell’ambito del processo civile telematico¹⁹.

Ai fini del deposito, il dubbio interpretativo può essere ad ogni modo risolto alla luce del successivo comma 5 del medesimo articolo 14, ai sensi del quale la produzione in giudizio «*della documentazione riguardante la notificazione*» deve avvenire nelle forme di cui al sopra esposto articolo 6. Ne consegue che anche in relazione alla «*documentazione riguardante la notificazione*» vale quanto detto *supra* in ordine al dubbio interpretativo relativo all’articolo 12, comma 6: il «*contenitore*» PDF per il deposito è l’unico a dover essere firmato con standard PAdES ai sensi dell’articolo 6, comma 5 – e salvo quanto disposto dall’articolo 9 –, sicché, in pratica, il problema è agevolmente superato.

Ai fini, invece, della notifica, la norma non pare risolutiva, come implicitamente confermato anche dal giudizio innanzi al T.A.R. Campania²⁰. Sicché resta aperto il dubbio su quale standard si debba (*rectius*, possa) utilizzare per poter firmare digitalmente la «*copia per immagine della procura*» in sede di notifica. Sul che giova qualche ulteriore riflessione, costituendo questo uno dei nodi centrali di entrambe le motivazioni delle sentenze qui analizzate.

3 Sull’affermata inesistenza o irregolarità della notifica e sulla qualificazione dell’erronea firma quale mero vizio del deposito in giudizio della prova della notificazione.

Si è detto che il Collegio lucano ha dichiarato inammissibile il ricorso, per quanto attiene al formato della firma digitale, in quanto «*una relata di notifica con altro formato di firma digitale*

¹⁹ Tale duplice possibilità è ammessa espressamente dall’articolo 16 *undecies* del d.l. del 18 ottobre 2012, n. 179, dettante le «*modalità dell’attestazione di conformità*» valide, tra gli altri, per gli adempimenti previsti dal codice di procedura civile. Ai sensi dei commi 2 e 3, «*quando l’attestazione di conformità si riferisce ad una copia informatica*», la stessa può essere posta, alternativamente, «*nel medesimo documento informatico*», ovvero «*su un documento informatico separato e l’individuazione della copia cui si riferisce ha luogo esclusivamente secondo le modalità stabilite nelle specifiche tecniche stabilite dal responsabile per i sistemi informativi automatizzati del Ministero della giustizia*». In tale secondo caso viene peraltro precisato che «*se la copia informatica è destinata alla notifica, l’attestazione di conformità è inserita nella relazione di notificazione*». Quanto poi alle indicazioni del Ministero della giustizia, queste sono state fornite con l’introduzione – ad opera del Decreto direttoriale del 28 dicembre 2015 – dell’articolo 19 *ter* nel Provvedimento del 16 aprile 2014. Si è previsto in particolare che «*quando si deve procedere ad attestare la conformità di una copia informatica, anche per immagine [...], l’attestazione è inserita in un documento informatico in formato PDF e contiene una sintetica descrizione del documento di cui si sta attestando la conformità nonché il relativo nome del file. Il documento informatico contenente l’attestazione è sottoscritto dal soggetto che compie l’attestazione con firma digitale o firma elettronica qualificata secondo quanto previsto all’art. 12, comma 2*».

²⁰ Si legge in sentenza che «*la norma che regola la notificazione nell’ambito del P.A.T. (art. 14 [delle Specifiche Tecniche, n.d.r.]) richiede il rispetto dei formati di cui all’art. 6, 7, 8, e 12 delle specifiche tecniche (PAdES-BES) solo ai fini del “deposito della documentazione riguardante la notificazione”, mentre non reca analogha prescrizione in ordine alle modalità di effettuazione della notificazione stessa*».

diverso da quello, prescritto dagli artt. 6, comma 5, e 12, comma 6, dell'Allegato al D.P.C.M. n. 40 del 16 febbraio 2016, equivale ad una notifica priva di sottoscrizione».

Si è tuttavia del pari visto che l'articolo 6, comma 5, delle Specifiche Tecniche non prescrive affatto che gli atti di parte debbano essere firmati digitalmente, né tantomeno quindi con uno specifico standard. Quanto, invece, all'articolo 12, comma 6, delle Specifiche Tecniche si è detto che la portata dello stesso non è affatto chiara, in quanto laddove elenca i formati *«degli atti e dei documenti processuali»* include molteplici tipologie di file su cui la firma PAdES non può essere apposta.

Ma, come si è detto, in ultima analisi tale problema è superato, ai fini della produzione in giudizio, dal fatto che per il deposito è sufficiente la firma con standard PAdES del PDF *«contenitore»*. Il che, dunque, permette di allegare a questo anche file non PDF²¹.

Discorso diverso vale, invece, per il caso della notifica.

Si è visto che l'articolo 14 delle Specifiche Tecniche parla a tal fine genericamente di *«firma digitale»*, senza prescrivere uno standard particolare. Ne deriva che l'atto notificato dalla parte con *«firma digitale»* conforme alla nozione di cui all'articolo 1, comma 1, lettera i) del Regolamento – se pur con standard CADES –, risulta a ben vedere conforme al dettato normativo²².

Di conseguenza, quantomeno ai fini della notifica, l'apposizione della firma CADES appare valida ed efficace ai sensi dell'articolo 14 delle Specifiche Tecniche. Per quanto possa valere ai sensi del rinvio esterno di cui all'articolo 39, commi 1 e 2, c.p.a., vale peraltro ricordare che tale forma di sottoscrizione è conforme a quanto previsto in tema di firma digitale nel processo civile telematico²³.

Si noti peraltro che tale ricostruzione non collide con le previsioni di cui all'articolo 6 e 12 delle Specifiche Tecniche. Entrambi detti articoli si riferiscono a fasi successive a quelle della notifica dell'atto²⁴, disciplinata dall'articolo 14 delle Specifiche Tecniche. Il difensore che abbia notificato avvalendosi di firma CADES, al fine di mantenere tale compatibilità, ben potrebbe *«sbustare»* la *«documentazione riguardante la notificazione»* contenuta nel file *«p7m»* – come spiegato dalla citata informativa dell'AgID – ed allegare lo stesso al PDF *«contenitore»* di cui all'articolo 6. In tal modo

²¹ Tale soluzione, peraltro, a quanto consta sembrerebbe (anche) il frutto dell'apporto del Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, che nel parere del 14 gennaio 2016, n. 66, aveva rilevato che la versione delle regole tecniche sottoposte al suo vaglio suggerivano di meglio specificare *«alcune puntuali indicazioni per disciplinare più compiutamente le modalità tecniche con cui deve essere fornita la prova della notificazione, anche al fine di evitare incertezze interpretative»*.

²² Sul punto il T.A.R. Campania, Napoli, evidenzia peraltro che il *«cd. regolamento eIDAS (Regolamento UE n° 910/2014) e la decisione esecutiva della Commissione europea 2015/1506 dell'8 settembre 2015 [...] impongono agli stati membri di riconoscere le firme digitali apposte secondo determinati standard tra i quali figurano sia il CADES sia il PAdES»*.

²³ Cfr. articolo 12 del d.m. del 16 aprile 2014, articolo 12, comma 2, ai sensi del quale *«la struttura del documento firmato è PAdES-BES (o PAdES Part 3) o CADES-BES»*.

²⁴ Sul punto anche la sentenza del T.A.R. Campania 1799/2017 rileva puntualmente che le specifiche tecniche del PAT richiedono che *«gli atti depositati siano firmati digitalmente secondo la struttura PAdES-BES (artt. 6 co. 4 e 4; 12 co. 6, cit.), ma non impongono espressamente che tale formato sia utilizzato per la notifica alle altre parti»*.

il file inserito all'interno del PDF «contenitore» non sarebbe più nel formato P7M, e potrebbe di conseguenza risultare conforme ai formati prescritti dall'articolo 12 delle Specifiche Tecniche.

Ne discende che, ove il difensore alleggi al PDF «contenitore» un file P7M – senza quindi “sbustarlo” –, non viola quanto prescritto dall'articolo 14 delle Specifiche Tecniche sulle notificazioni, ma solo quanto prescritto dall'articolo 12, comma 6, delle medesime Specifiche Tecniche in merito ai formati digitali ammessi nel processo amministrativo.

Il che si pone di conseguenza in antitesi con l'affermazione rinvenuta nella sentenza del T.A.R. Basilicata secondo cui la relata di notifica firmata digitalmente con standard CADES dovrebbe equivalere – nel (solo) processo amministrativo – «ad una notifica priva di sottoscrizione». Viceversa, appare del tutto condivisibile l'affermazione del T.A.R. Campania secondo cui «la violazione delle specifiche tecniche non potrebbe [...] determinare l'inesistenza della notifica».

Senonché anche nella motivazione fornita dal T.A.R. Campania si rinviene un passaggio che richiede un'ulteriore precisazione. Afferma il Collegio che l'utilizzo del formato CADES «potrebbe, al più, determinare l'insorgenza di una irregolarità della notifica che, da considerare pur sempre esistente, sarebbe stata sanata, nel caso di specie, in r[a]gione dell'avvenuta costituzione degli enti intimati ai sensi dell'art. 44 co. 3 del c.p.a.».

In relazione a tale passaggio si deve precisare che nonostante il Collegio parli di «irregolarità della notifica», si dovrebbe parlare piuttosto di irregolarità relativa alle modalità di deposito della prova della notifica²⁵. In altri termini, il deposito di una relata di notifica in formato P7M, determinando l'illeggibilità del file da parte del Giudice amministrativo, può essere equiparato ad un'omessa prova della notifica del ricorso.

Tale vizio, in applicazione analogica della giurisprudenza sull'equivalente caso di mancata prova cartacea, si potrebbe perciò ritenere sanato sia con la costituzione in giudizio della controparte²⁶, sia con il deposito del file nel formato corretto «entro il termine ultimo del passaggio della causa in decisione»²⁷. Il che, in caso di contumacia delle parti intimare, ed alla luce dell'obbligo per il giudice di indicare alle parti l'eventualità che la decisione si fondi su una questione rilevata d'ufficio²⁸, può

²⁵ Come difatti fa lo stesso Collegio, in un precedente passaggio della sentenza, ove si legge che l'erronea firma digitale determina una irregolarità riferibile al «deposito della prova della notificazione effettuata a mezzo PEC [...], ma non alla notificazione in sé che è stata legittimamente effettuata mediante uno dei formati ammessi dall'ordinamento»

²⁶ Si noti che il Consiglio di Stato, Sez. IV, con la già citata sentenza del 23 marzo 2017, n. 1541, nel qualificare l'uso della forma cartacea quale mera irregolarità, ha tuttavia sottolineato che ove il vizio sia invece dato dall'uso dello strumento cartaceo al posto di quello digitale, nemmeno la costituzione delle parti intimare è sufficiente, dovendosi in tal caso – per evitare una «fuga sistematica dalla forma digitale» – assegnare un termine per sanare l'irregolarità.

²⁷ Cfr. *ex multis*, T.A.R. Campania, Salerno, Sez. I, 27 febbraio 2017, n. 351; Consiglio di Stato, Sez. VI, 2 maggio 2016, n. 1678.

²⁸ *Ex art. 73, comma 3, c.p.a.* Per una ricostruzione storica ed un approfondimento dell'istituto, si rinvia a F. SAITTA, *La “terza via” ed il giudice amministrativo: la “questione rilevata d'ufficio” (da sottoporre al contraddittorio) tra legislatore e giurisprudenza*, in *Dir. Proc. Amm.*, vol. 32, 3, 2014, il quale aderisce alla tesi, qui condivisa, secondo cui anche una questione di diritto debba sottostare a tale garanzia, venendo questa in rilievo ogniqualevolta «la norma evidenziata dal

peraltro concedere al difensore un'occasione addizionale per correggere una (mera) irregolarità informatica, se non addirittura imporre al Giudice di assegnare un termine per la regolarizzazione del deposito telematico, in linea con quanto fatto dal Consiglio di Stato laddove ha ritenuto doveroso assegnare un termine per sanare l'irregolarità data dal deposito della sola copia cartacea dell'appello²⁹.

Il che, peraltro, suggerisce che una simile soluzione potrebbe trovare applicazione anche nel caso in cui una parte depositi un file in uno dei formati ammessi dall'articolo 12 delle Specifiche Tecniche, ma per una qualche disfunzione tecnica lo stesso risulti illeggibile.

4 Conclusioni.

Come risulta dalla nota informativa dell'AgID, un problema posto dai file P7M è che, per poterli correttamente visualizzare, è necessario un software specifico. E siccome nel processo amministrativo tale formato non è contemplato, si possono ben immaginare e comprendere le difficoltà organizzative che la produzione di un file in siffatto formato possano determinare per gli organi della Giustizia Amministrativa³⁰. Il funzionario, o addirittura il Collegio giudicante, che si trovi a dover manipolare un file P7M sarebbe impossibilitato a visualizzarne il contenuto.

Anche dalla prospettiva del difensore, che pur potrebbe già disporre di strumenti atti all'apertura di file P7M ove abbia svolto attività difensiva nell'ambito del processo civile telematico, l'uso di PDF comporta peraltro un ridotto aggravio informatico³¹.

Preme perciò chiarire che – a parere di chi scrive – la scelta di preferire in via esclusiva il formato PAdES per i documenti del PAT appare da accogliere con assoluto favore quale elemento di semplificazione e snellimento delle procedure³². In primo luogo perché si è scelto di avvalersi di

giudice apre un campo d'indagine sino a quel momento non arato, id est muta i temi del dibattito, per evitare una sentenza a sorpresa va instaurato il contraddittorio con le parti» (ivi, p. 5).

²⁹ Cfr. la citata sentenza del Consiglio di Stato, Sez. IV, del 23 marzo 2017, n. 1541. Se, infatti, il Giudice è tenuto ad assegnare un termine per la regolarizzazione della (ben più evidente) irregolarità data dal deposito della sola copia cartacea, se ne può dedurre che per il caso del deposito di un file P7M non possa non sussistere un simile dovere.

³⁰ Il T.A.R. Campania ha difatti posto l'accento sul fatto che «*le "specifiche tecniche" di cui si discute rispondano, appunto, a esigenze eminentemente operative, legate alla peculiare configurazione del sistema informatico della G.A. (cd. S.I.G.A.)*». In relazione ai profili organizzativi ed alle modalità di lavoro degli uffici si veda M.L. MADDALENA, *La digitalizzazione della vita dell'amministrazione e del processo*, in *Foro amm.*, 10, 2016, par. 6.2.

³¹ In tale prospettiva anche C.E. GALLO, *L'attuazione del processo amministrativo telematico*, cit., par. 4, ha ritenuto che l'attuazione del PAT possa portare «*più vantaggi che svantaggi*», specie in quanto, grazie alle soluzioni adottate, rende possibile «*per chiunque sia operatore del processo agire avanti tutti i Tribunali Amministrativi Regionali e avanti il Consiglio di Stato in modo diretto, con un'evidente riduzione dei costi*».

³² In linea con tale considerazione il Consiglio di Stato, con il citato parere n. 66/2016, ha sottolineato che le regole tecniche adottate per il PAT appaiono nel loro complesso atte a «*contribuire ad assicurare la snellezza e l'effettività della tutela nonché la ragionevole durata del processo e la standardizzazione delle procedure*» (p. 4 del parere). Conclusione poi ripresa anche dal Presidente in A. PAJNO, *La giustizia amministrativa nel 2016*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2, 2016, par. 14. In tale prospettiva, G. CONTE, *Le politiche di autogoverno della giustizia amministrativa. Riflessioni di un componente "laico,"* in *Dir. Proc. Amm.*, 3, 2016, par. 5.2, ha auspicato che l'attuazione del PAT possa portare «*un contributo fondamentale al potenziamento dell'efficienza e della funzionalità dell'intero sistema della giustizia amministrativa*».

strumenti e tecnologie già consolidate, quali la PEC e la firma digitale su file PDF, evitando così il ricorso al più complesso formato P7M. In secondo luogo perché si è evitato di ricorrere alla creazione di nuovi software, strumenti, o standard, ovvero di avvalersi di alcuni di quelli – di dubbia praticità – introdotti nel processo civile telematico³³. Come si è dimostrato nei fatti, la completa realizzazione del PAT è stata possibile senza dover per ciò “reinventare la ruota”, ricorrendo invece a strumenti tecnologici preesistenti ed idonei a sostituire le operazioni già svolte su supporto cartaceo.

In sintesi, le modalità operative e tecniche con cui si è scelto di attuare la digitalizzazione del giudizio amministrativo appaiono del tutto condivisibili, specie rispetto all’esperienza nel giudizio civile digitalizzato. Tant’è che la disciplina relativa al processo civile telematico – che ha per primo ispirato la definizione delle regole tecniche per l’attuazione del PAT³⁴ – potrebbe oggi a sua volta giovare delle soluzioni adottate per quest’ultimo, in un processo circolare di reciproco perfezionamento.

Nonostante tali positivi rilievi, ed il periodo di sperimentazione che ha preceduto l’entrata a pieno regime del PAT, i casi qui analizzati dimostrano tuttavia che l’uso degli strumenti informatici anzidetti può comunque portare a nuovi dubbi interpretativi circa le modalità di utilizzo degli stessi. Tali incertezze sono, con ogni probabilità, dovute anche alla perdurante non completa «alfabetizzazione informatica dei cittadini», confermata dall’esigenza sentita di recente dal nostro legislatore di prevedere l’adozione di «iniziative volte a favorire la diffusione della cultura digitale tra i cittadini [...], anche al fine di favorire lo sviluppo di competenze di informatica giuridica e l’utilizzo dei servizi digitali delle pubbliche amministrazioni [...]»³⁵.

Le sentenze esaminate hanno così il pregio di suggerire una più attenta riflessione su un passaggio fondamentale per la corretta instaurazione di un giudizio amministrativo in forma telematica. Se infatti nel caso lucano la declaratoria di inammissibilità potrà probabilmente non precludere una nuova azione alla parte, il problema portato all’attenzione di entrambi i Collegi ha consentito di riflettere su norme che disciplinano gli strumenti digitali in gioco in un momento cruciale del giudizio.

Il che ha peraltro permesso di vagliare la portata delle disposizioni tecniche attuative del PAT facendo ricorso ad istituti e principi già da tempo presenti nel processo amministrativo, coerentemente

³³ Per un approfondimento su tali strumenti, *ex multis*, cfr. M. IASELLI, G.A. CAVALIERE, *Il fascicolo informatico del processo telematico*, in *Informatica e diritto*, vol. 16, 1–2, 2007.

³⁴ Secondo quanto riferito nelle premesse del citato parere n. 66/2016, nella nota del 5 gennaio 2016, prot. n. 77P, di invio dello schema di Regolamento al Consiglio di Stato stesso per il parere di competenza, le regole tecniche per il PAT sono state definite anche «tenendo conto dell’esperienza relativa alle regole tecniche del processo civile telematico previste dal d.m. n. 44 del 21 febbraio 2011, da cui sono state “mutuate molte disposizioni”, al fine di ottenere la “massima omogeneità possibile nell’ambito della giustizia digitale”». Per una ricostruzione delle varie fasi della digitalizzazione della giustizia civile, cfr. P. GUIDOTTI, *Dall’ufficio giudiziario informatizzato al processo civile telematico*, in *Informatica e diritto*, vol. 16, 1–2, 2007.

³⁵ Articolo 8 del Codice dell’amministrazione digitale, così come sostituito dall’articolo 9, comma 1, del d.lgs. del 26 agosto 2016, n. 179. Si noti che a norma dell’articolo 61, comma 2, lettera d), di tale ultima novella la parola «cittadino», ovunque ricorrente nel Codice, va intesa nel senso di «persona fisica»

con l'idea per cui la sostituzione del cartaceo con il digitale non impone di rimeditare gli istituti giuridici in gioco. Viceversa, i casi analizzati hanno dato un'utile riscontro del fatto che a mutare sono gli strumenti in concreto utilizzati e le relative modalità operative³⁶, mentre l'interprete, *mutatis mutandis*, può affidarsi ai medesimi istituti già noti nella precedente dimensione cartacea.

In ultima analisi, lo studio di casistiche come quelle qui esaminate potrà fornire un utile riferimento *pro futuro*, coerentemente con quella necessità sottolineata dal Consiglio di Stato di un adeguamento sistematico del «contenuto dispositivo del c.p.a. all'elaborazione della giurisprudenza sul PAT ed all'evoluzione tecnologica in materia»³⁷.

³⁶ Risulta infatti del tutto condivisibile l'affermazione per cui la riuscita del PAT dipenderà, anche, dalla «capacità degli stessi uffici giudiziari di cambiare mentalità e abitudini», cfr. I.S.I. PISANO, *Prime riflessioni sull'avvio del PAT*, cit., par. 7.

³⁷ Cfr. citato parere 66/2016, p. 6.1.