

Il Presidente

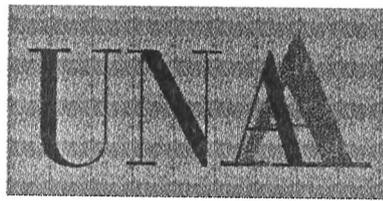
Napoli, 09.10.2024

Al Signor Presidente del  
Consiglio di Stato  
Dr. Luigi Maruotti

**Oggetto: osservazioni sullo schema di decreto di modifica del Decreto del Presidente del Consiglio di Stato 28 luglio 2021 recante le “Regole tecniche-operative del processo amministrativo telematico”.**

Signor Presidente,

facendo seguito alla riunione del 12 settembre 2024 del tavolo tecnico indetto dalla Presidenza del Consiglio di Stato per esaminare il nuovo Portale dell’Avvocato ed alla richiesta di espressione del parere in ordine allo schema del Decreto in oggetto, invio le presenti osservazioni in qualità di Presidente dell’UNAA. Preciso che i contenuti che seguono sono stati definiti dopo ampio dibattito tra i componenti degli organi dell’Associazione e dopo aver acquisito il parere del Comitato Tecnico Scientifico. È opportuno anche chiarire che si auspica un nuovo confronto in esito ai contributi dei vari soggetti consultati e comunque l’Unione riserva ogni ulteriore atto di partecipazione quando sarà possibile fare tesoro delle prime esperienze maturate con l’entrata in funzione di quello che sarà il nuovo sistema.



Unione  
Nazionale  
Avvocati  
Amministrativisti

Pur esprimendo un generale apprezzamento per talune modifiche introdotte al portale dell'Avvocato in termini di maggiore chiarezza nella compilazione dei moduli, di maggiore rapidità nell'invio della comunicazione sull'avvenuto deposito e di individuazione di alcuni passaggi bloccanti che mirano a ridurre le ipotesi di inammissibilità dei depositi effettuati, le principali criticità e/o suggerimenti attengono all'ipotizzato sistema di accesso al portale, alla modalità di compilazione del modulo, ai collegamenti ipertestuali, nonché alle funzionalità d'ausilio che potranno essere introdotte ai fini della redazione degli atti processuali.

### 1) Nuovo sistema di accesso al portale dell'avvocato

Nel corso dell'incontro del 12 settembre 2024, è stato comunicato che l'accesso al portale per gli avvocati sarà consentito esclusivamente tramite l'identità digitale SPID e CIE e non più tramite l'inserimento delle proprie credenziali (username e password) attualmente in uso.

Si legge nella relazione accompagnatoria dello schema del decreto che la nuova modalità di accesso sarebbe pienamente in linea con quanto previsto dall'art. 64 del Dlgs. 7 marzo 2005 n. 82 nonché dal Regolamento sull'identificazione elettronica ed i servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno (regolamento IDAS n. 910/2014).

Si rileva, peraltro, che l'art. 14 del DPCM del 24 ottobre 2014, che ha dato attuazione all'art. 64 del Dlgs. n. 82/2005 prevede che le pubbliche amministrazioni che erogano in rete servizi qualificati consentano (e non obblighino) l'identificazione informatica degli utenti attraverso l'uso dello SPID.

L'art. 13 del medesimo DPCM prevede a sua volta la stipula di una convenzione di adesione allo SPID, quale atto preliminare per consentire (e non obbligare) l'uso dello SPID.

Occorre, inoltre, evidenziare che il nuovo art. 18 dello schema del decreto (nel testo si fa riferimento all'allegato 1 mentre in realtà si tratta dell'allegato 2), stabilisce regole diverse

per l'accesso ai fascicoli da parte dei magistrati, degli ausiliari del giudice, dei difensori degli uffici legali degli enti pubblici e del personale delle segreterie.

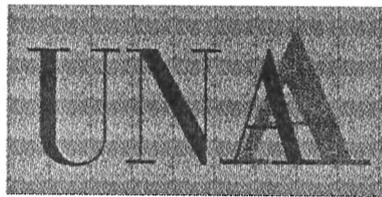
In particolare per i magistrati ed il personale di segreteria è previsto il rilascio delle credenziali di accesso tramite username e password, come era contemplato in precedenza anche per gli avvocati del libero Foro, non più citati nel nuovo testo dell'art. 18 se non con riferimento agli avvocati non ancora costituiti in giudizio ai fini di accedere al fascicolo informatico, purché muniti di procura.

Tutte queste disposizioni (e regole) sono qualificate come conformi all'art. 64 del Dlgs. n. 82/2005, di talché non si comprende perché per gli avvocati del libero foro si prescriva (non nel testo del decreto, si badi bene, ma nella relazione accompagnatoria) che l'accesso debba avvenire esclusivamente tramite SPID.

Lo SPID è una delle possibili soluzioni, ma certamente non l'unica; essa, secondo esperienza insegna, può determinare diverse criticità in fase di accesso, che possono dipendere non solo dal SIGA o dall'avvocato bensì anche dall'Identity provider, il che potrebbe portare a diverse criticità nell'esercizio del patrocinio, tenuto anche conto del regime spiccatamente decadenziale che caratterizza il processo amministrativo nelle sue varie fasi.

A ciò deve aggiungersi che spesso lo SPID può essere scaricato su un solo dispositivo, il che richiederebbe la previsione che l'avvocato possa delegare un proprio collaboratore, previamente autorizzato, per ovviare alle disfunzioni del dispositivo in uso dell'avvocato allorquando si debba procedere al deposito di atti processuali o comunque all'accesso al fascicolo informatico.

In ogni caso si osserva che l'utilizzo dello SPID non apporterebbe alcun beneficio nell'ambito del processo amministrativo telematico, trattandosi, peraltro, di uno strumento che l'attuale governo avrebbe voluto eliminare non più tardi dell'anno scorso. Né si comprende per quale ragione debba essere applicata all'avvocato una modalità di autenticazione proprie di una persona fisica che condivida i propri dati per fini personali,



Unione  
Nazionale  
Avvocati  
Amministrativisti

non consentendo utenti plurimi e vincolando l'accesso all'uso continuo di uno smartphone o tablet dotato di app (nella prassi molto macchinoso).

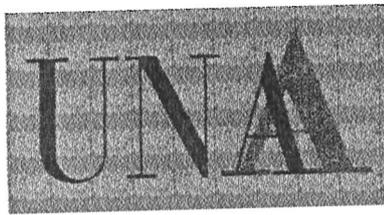
Si segnala come il nuovo Regolamento (UE) 2024/1183 (che modifica il regolamento (UE) n. 910/2014 per quanto riguarda l'istituzione del quadro europeo relativo a un'identità digitale) si prefigge di porre le basi per un quadro "armonizzato all'identificazione elettronica che dovrebbe ridurre i rischi e i costi dell'attuale frammentazione dovuta all'uso di soluzioni nazionali divergenti". L'uso dello SPID, strumento singolarmente italiano, va dunque nella direzione opposta a tale previsione.

In tale contesto costituirebbe, inoltre, una barriera alla prestazione da parte di colleghi europei di attività professionali in sede giudiziale con carattere di temporaneità a mente della L. 9 febbraio 1982 n. 31.

Dal punto di vista tecnico l'uso dello SPID appare divergente rispetto al modello Europeo di scambio degli atti per antonomasia ossia quello vigente presso la Corte di Giustizia dell'Unione Europea (e-curia- [https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-11/e-curia\\_guide\\_it.pdf](https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-11/e-curia_guide_it.pdf)), sistema che, invece, appare del tutto analogo al sistema attualmente in uso nel processo amministrativo telematico.

Lo stesso Regolamento UE ricorda, da un lato, come *"le persone con disabilità dovrebbero poter utilizzare in condizioni di parità con gli altri utenti i portafogli europei di identità digitale"* (invece per quanto riguarda lo SPID le interfacce delle piattaforme di autenticazione non sempre sono pienamente compatibili con i software assistivi (es. screen reader), o non sempre rispettano pienamente le linee guida per l'accessibilità digitale) dall'altro come i "mezzi di identificazione elettronica" possano essere costituiti da un'unità materiale e/o immateriale.

In tale definizione ricadrebbe il supporto token del PCT che consente l'autenticazione tramite mero PIN. Sistema che è utilizzato (alternativamente all'accesso a mezzo



Unione  
Nazionale  
Avvocati  
Amministrativisti

credenziali) dai nostri colleghi francesi per il collegamento alla loro piattaforma telematica (Telecours).

In tale situazione UNAA insiste affinché si riconsideri la previsione che obbliga l'avvocato ad accedere al fascicolo informatico solo tramite SPID, mantenendo la previsione contenuta originariamente nell'art. 18 dell'Allegato 2 del DPCS 28 giugno 2021 che consentiva l'accesso tramite credenziali (username e password).

Si tratta, infatti, di una modalità efficiente e garantista, che rimarrà per i magistrati ed il personale di segreteria e che deve essere mantenuta nel testo del decreto, soprattutto se in fase di sperimentazione l'accesso tramite SPID si rivelasse poco funzionale o addirittura peggiorativo del sistema attuale.

In alternativa UNAA richiede che si valuti l'ipotesi di utilizzare un'identificazione tramite il Token già in uso nel PTCP, anche al fine di evitare inutili ed ingiustificate duplicazioni. UNAA richiede, infine, per l'ipotesi che le SS.VV. intendano confermare l'utilizzo dello SPID per l'accesso al fascicolo informatico, che sia prevista la possibilità di delegare anche i propri collaboratori di studio, previa autorizzazione da parte del SIGA, e procedere all'accesso tramite il proprio SPID (esistono già nel nostro ordinamento diverse ipotesi di delega con riguardo all'Agenzia delle Entrate ed all'INPS).

## **2) Sulle modalità di compilazione del modulo.**

Attualmente il modulo è scaricato e compilabile in qualsiasi momento essendo prevista la possibilità di salvarlo.

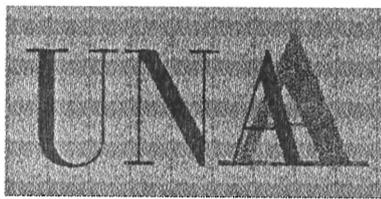
Non è chiaro se tale funzionalità sia consentita anche nel nuovo portale, di talché si chiedono chiarimenti al riguardo e nel caso ciò non fosse possibile, UNAA insta affinché tale funzionalità venga ripristinata, in modo da consentire all'avvocato di organizzarsi per tempo nei depositi.

## **3) Sui collegamenti ipertestuali**

Sede legale  
Via Amendola, 46/6 – 00185 ROMA  
Tel. 06.4872815 Fax 06.4871033

email  
presidenza@unioneamministrativisti.it  
segretario@unioneamministrativisti.it  
tesoriere@unioneamministrativisti.it

Sede operativa  
Viale Gramsci, 16 – 80122 NAPOLI  
Tel. 081.7611115 Fax 081.19028105



Unione  
Nazionale  
Avvocati  
Amministrativisti

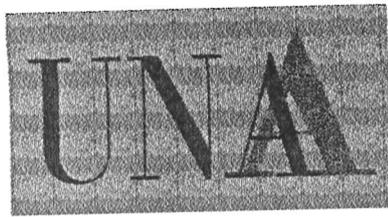
All'art. 12 del decreto, dopo il 1 comma, è previsto un periodo che pur non consentendo l'uso di collegamenti ipertestuali o attivi, fa riferimento a tecniche informatiche tali da creare collegamenti all'interno degli atti.

UNAA, già nel 2020, aveva richiesto alle SS.VV. alcune funzionalità al riguardo che si riportano qui in appresso.

### ***“Link intertestuali ed ipertestuali***

*Il “decreto sinteticità” conteneva all'art. 2 co. 1 lett g) la previsione che gli atti introduttivi del giudizio, i ricorsi, le impugnazioni incidentali, i motivi aggiunti e l'atto di intervento volontario, se soggetti al regime del processo amministrativo telematico (ma ciò è ormai, salvo rare eccezioni, fuor di dubbio), quando menzionano documenti o altri atti processuali, possono contenere collegamenti ipertestuali a detti documenti e atti.*

*La funzione del link ipertestuale consente di richiamare ed aprire un documento digitale citato in altro documento digitale. Ciò consentirebbe una più agevole consultazione di atti e documenti sia per le parti sia – e soprattutto – per i magistrati. A ciò deve aggiungersi che il nuovo co. 1 bis dell'art. 4 del D.M. 55/2014 (regolamento per la determinazione dei parametri per la liquidazione dei compensi per la professione forense), inserito dall'art. 1 co. 1 lett. b) del D.M. 8 marzo 2018 n. 37, ha previsto che nell'ambito della liquidazione dei compensi in sede giudiziale, il compenso determinato sulla base dei parametri è di regola ulteriormente aumentato del 30 per cento quando gli atti depositati con modalità telematiche sono redatti con tecniche informatiche idonee ad agevolarne la consultazione o la fruizione e, in particolare, quando esse consentono la ricerca testuale all'interno dell'atto e dei documenti allegati, nonché la navigazione all'interno dell'atto”. Ci si riferisce in altre parole all'inserimento di link ipertestuali (collegamento tra documenti diversi) e link intratestuali (collegamenti fra diverse parti e/o paragrafi dello stesso documento). Occorre pertanto apprestare i necessari accorgimenti al Sistema per poter sfruttare al meglio tale potenzialità e conseguentemente prevedere specifiche disposizioni tecniche (la sede ideale è quella dell'Allegato A al Decreto del*



Unione  
Nazionale  
Avvocati  
Amministrativisti

*Presidente del Consiglio di Stato n. 134/2020) per disciplinare, per i profili necessari, tale funzionalità.”*

Si chiede pertanto se la previsione contenuta nel nuovo decreto, stante la genericità della stessa, debba essere interpretata secondo le richieste di UNAA.

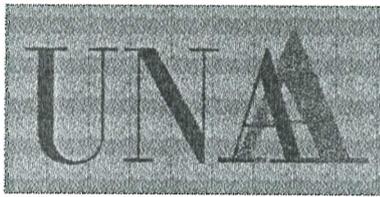
#### **4) Le funzionalità di ausilio nella redazione degli atti processuali.**

All'art. 9, comma 1 del DPCS è stato aggiunto il seguente periodo *“ai fini della redazione degli atti processuali, gli utenti potranno disporre di funzionalità di ausilio, anche in attuazione di specifiche previsioni normative”*.

Nella relazione accompagnatoria allo schema del nuovo decreto è previsto testualmente (cfr pag. 10) *“al comma 1 – in base al quale la redazione degli atti del processo deve essere effettuata in formato digitale –, viene prevista la possibilità di mettere a disposizione degli utenti funzionalità di ausilio nella predisposizione degli atti stessi, anche in attuazione di specifiche previsioni normative. Il riferimento è, in specie, a funzionalità, interne ai portali per preservare le garanzie, in termini di sicurezza e privacy che connotano tutto l'ambiente SIGA, utili a supportare l'utente (cittadini e avvocati) nella redazione degli atti processuali, riducendo i rischi di errori o sviste, nonché ad agevolare una uniformità dei format degli atti processuali;”*.

Non solo.

Sempre nella relazione (cfr. pag. 3) si legge che *“Le innovazioni sinteticamente descritte, inoltre, potranno costituire la base indispensabile per ulteriori evoluzioni, tra le quali l'implementazione degli strumenti tecnologici con l'inserimento di funzionalità di ausilio nella redazione degli atti, con modalità tali da rendere più agevole il lavoro dei cittadini, degli avvocati e del giudice. Al riguardo, deve anche evidenziarsi che l'uniformità dei format, secondo l'esperienza già maturata in altre Corti (Corte di Giustizia dell'Unione europea, Corte europea dei diritti dell'uomo, altre Corti di Stati dell'UE), potrà costituire*



Unione  
Nazionale  
Avvocati  
Amministrativisti

*un fattore importante per consentire una efficace e affidabile introduzione di tecnologie altamente evolute e, segnatamente, di quelle basate sulla IA, oggetto di ulteriori progetti in corso di attuazione da parte del Servizio per l'Informatica della GA, secondo una linea incentrata sulla attribuzione a queste tecnologie di un ruolo esclusivamente strumentale, di supporto per i giudici nelle attività di ricerca e studio e per le segreterie, con robusti presidi di sicurezza, supervisione e controllo.”*

A questo riguardo UNAA esprime vivissima e ferma contrarietà all'utilizzazione di format per la redazione degli atti processuali amministrativi, in quanto questo sistema, peraltro non ancora chiarito nel suo contenuto, appare contrastante con l'originalità che è propria della professione intellettuale dell'Avvocato. Esso, inoltre, sembra confliggere con il decoro e, prima ancora, con la funzione del ministero forense, per i quali è da escludersi che il ministero dell'Avvocato sia ristretto entro rigidi formalismi, inevitabilmente pregiudizievoli per l'efficacia delle difese, tanto più se queste fossero fatte oggetto di strumenti di estrapolazione automatica e sintetica dei loro contenuti, sì da favorire prassi decisionali distratte dalle peculiarità delle singole controversie.

Confidando che le considerazioni che precedono possano offrire utili elementi per una migliore conformazione della emananda normativa e sicuri di un'attenta valutazione delle stesse, l'occasione è gradita per porgere molti saluti.

  
avvocato Orazio Abbamonte