



CAMMINO DIRITTO

Rivista di informazione giuridica
<https://rivista.camminodiritto.it>



RICORSO PRIVO DI FIRMA DIGITALE: I CHIARIMENTI DELLA PLENARIA SULLA SANATORIA DELLA NOTIFICA E DECORRENZA DEL TERMINE PER IL NUOVO DEPOSITO

Mediante il richiamo a precedenti giurisprudenziali stratificatisi in tema di sanabilità del ricorso privo della firma digitale e sulla base di generali premesse concettuali di ordine processuale, l'Adunanza Plenaria ha esattamente perimetrato il concetto di "consumazione dei mezzi di impugnazione" nel processo amministrativo, ancorandolo alla sussistenza della duplice condizione (a) che il "primo" atto di appello non sia stato semplicemente notificato, ma sia stato anche successivamente depositato e (b) che l'atto (ri-)notificato sia in tutto o in parte diverso, per causa petendi e/o per petitum, da quello precedentemente notificato.

di **Antonietta D Elia**

IUS/10 - DIRITTO AMMINISTRATIVO

Articolo divulgativo - ISSN 2421-7123

Direttore responsabile

Alessio Giaquinto

Publicato, Martedì 10 Gennaio 2023



Abstract ENG

By referring to stratified case law precedents on the subject of the sanctionability of an appeal lacking a defense signature, and on the basis of general conceptual premises of procedural order, the Plenary Assembly has precisely perimtered the concept of "consummation of the means of appeal" in the administrative process, anchoring it to the existence of the twofold condition (a) that the "first" notice of appeal was not simply served, but was also subsequently filed and (b) that the (re)served notice is wholly or partially different, in terms of causa petendi and/or petitum, from the one previously served.

Sommario: 1. L'origine della questione di intervento dell'Adunanza Plenaria; 2. La ferma interpretazione; 3. Il novum della decisione; 4. L'obiter dictum della mancanza della firma digitale.

1. L'origine della questione di intervento dell'Adunanza Plenaria

Con la sentenza in commento (n. 6/2022 pubblicata il 21 aprile 2022) l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (in prosiegua, A.P.) definisce sul piano concettuale la nozione di "consumazione dei mezzi di impugnazione" nel processo amministrativo^[1].

L'occasione dell'intervento chiarificatore del massimo organo di giustizia amministrativa scaturisce da un ricorso in appello inizialmente notificato privo della firma digitale, poi (ri)notificato nel termine per proporre appello con atto "regolarizzato" mediante la rituale sottoscrizione, ma che era stato poi depositato oltre il termine di trenta giorni previsto dall'art. 94 Cod. proc. amm. per il deposito delle impugnazioni, rispetto alla notifica del "primo" appello (quello, cioè, che era stato inizialmente notificato senza l'apposizione della firma digitale).

A giudizio della parte appellata, l'appello avrebbe dovuto essere dichiarato improcedibile perché depositato tardivamente oltre il termine di decadenza di trenta giorni stabilito dall'art. 94 Cod. proc. amm.; riteneva invero l'appellato che, seppure l'appellante avrebbe potuto (ri)notificare l'appello, se ancora aperto il relativo termine, al fine di regolarizzare la mancanza della firma, questo non gli avrebbe comunque consentito di eludere l'onere di rispettare il termine di trenta giorni per il deposito, da calcolare a partire dalla data di notifica del "primo" atto di appello.

Ed invero nel processo amministrativo che la sola notificazione del ricorso non è

sufficiente a creare una pendenza del giudizio, “giacché nel processo amministrativo i due momenti della notificazione e del deposito del ricorso hanno caratteristiche e fini diversi: il primo rivela soltanto la volontà di agire in giudizio e costituisce il preliminare atto dell'introduzione del processo; il secondo invece concretamente realizza la presa di contatto tra il ricorrente e l'organo di giurisdizione che deve pronunciare sul processo e postula la partecipazione pure delle controparti al giudizio. Pertanto i suoi effetti, correlati alla consegna dell'originale del ricorso notificato alla segreteria del Giudice adito, non possono retroagire alla fase precedente, che è stata meramente introduttiva e prodromica all'istaurazione del processo. Quindi, nel processo amministrativo, l'instaurazione del rapporto processuale si verifica all'atto della costituzione in giudizio del ricorrente, mediante il deposito del ricorso giurisdizionale (con la prova delle avvenute notifiche) presso la segreteria del TAR”^[2].

Giammai avrebbe potuto dichiararsi l'improcedibilità nel caso di specie poiché la prima notifica del ricorso viziato non è mai stata depositata, dunque l'iter notificatorio – che si intende completato col deposito presso la segreteria del TAR dell'ultimo atto notificato (con le rispettive prove della stessa) – non si è mai concluso^[3].

2. La ferma interpretazione

L'A.P., dopo aver ripercorso il ragionamento seguito dalla Sezione remittente attraverso un'accurata ricognizione dei contrastanti orientamenti stratificatisi in subiecta materia^[4], ha mosso la propria indagine ermeneutica partendo da una serie di premesse concettuali di ordine squisitamente processuale.

In assenza di ogni disposizione nel Codice del processo amministrativo (d.lgs. n. 104 del 2010) da cui possa trarsi, anche solo mediamente, il principio della consumazione del potere di impugnazione, ha anzitutto richiamato l'art. 358 del Cod. proc. civ. (da applicarsi pacificamente al processo amministrativo), il quale prevede che l'appello - laddove dichiarato inammissibile o improcedibile - non può essere più riproposto, anche ove in ipotesi non sia ancora decorso il termine di impugnazione.

Una limitata eccezione a tale principio è prevista nel caso in cui al primo atto impugnato proposto irritualmente segue, nel rispetto dei termini, un secondo atto di impugnazione “sostitutore” del precedente viziato^[5] (a condizione, in tal caso, che nell'intervallo corrente fra la proposizione delle due impugnazioni non sia sopraggiunta una decisione di inammissibilità, irricevibilità o improponibilità del primo gravame).

Ed è proprio il caso di specie.

Ha inoltre messo in rilievo come, nel sistema del processo amministrativo, affinché possa parlarsi di litispendenza e quindi possa pervenirsi ad una pronuncia di inammissibilità o improcedibilità del gravame, non è sufficiente la sola notificazione dello stesso, ma occorre che lo stesso sia anche iscritto a ruolo, ossia depositato presso la segreteria del giudice adito^[6].

Ancora, l'A.P. rimarca che costituisce principio processuale di carattere generale quello per cui "l'impugnazione di una parte, una volta ritualmente proposta, preclude alla stessa di formulare in un successivo momento degli altri profili di gravame o di riproporre le stesse censure, anche se il relativo termine non sia ancora scaduto, attraverso un nuovo atto di impugnazione", evidenziando tuttavia che a tale principio generale si fa eccezione "in un solo caso, ossia quando il primo atto di impugnazione notificato presenti dei vizi che lo rendano addirittura inammissibile o improcedibile: in questo caso l'atto sarebbe oggettivamente inidoneo a consumare il diritto di impugnazione, ragione per cui sarebbe possibile per la parte proporre una nuova impugnazione sostitutiva della precedente, a condizione ovviamente che i relativi termini non siano decorsi e non sia nel frattempo intervenuta una sentenza dichiarativa dell'inammissibilità o improcedibilità della prima impugnazione proposta".

In proposito, viene anche richiamato il principio, affermato dallo stesso Consiglio di Stato secondo cui "ove l'atto invalido sia oggettivamente inidoneo a consumare il diritto di impugnazione - come nel caso di specie - è consentito alla parte di proporre una nuova impugnazione sostitutiva della precedente, seppur a due condizioni: la prima è che i termini per l'appello non siano già decorsi e la seconda è che non sia stata già emessa una sentenza dichiarativa dell'inammissibilità o dell'improcedibilità della prima impugnazione proposta"^[7].

La Plenaria, infine, sempre in termini di premesse concettuali alle conclusioni cui poi perviene, pone la distinzione tra "nuovo" appello - che ricorre nell'ipotesi in cui l'ulteriore gravame non sia solo successivo al primo, ma sia in tutto e o in parte diverso da questo, quanto a petitum e causa petendi - e "rinnovazione degli incumbenti processuali (notifica e deposito) relativi al medesimo atto, idonei non certo a modificare l'oggetto del giudizio - aspetto che il principio in esame mira in qualche modo a regolamentare - bensì, al più, a sanare eventuali vizi di carattere formale e/o processuale degli stessi".

3. Il novum della decisione

Alla stregua delle illustrate premesse di ordine concettuale, l'A.P. perviene alla conclusione, che rappresenta il novum meritevole di essere segnalato, secondo cui, per

aversi la “consumazione” del potere di impugnazione nel processo amministrativo, occorre la concomitanza di due condizioni.

E’ anzitutto necessario che l’atto di appello non sia stato semplicemente notificato, ma occorre che sia stato anche successivamente depositato, non potendo altrimenti proprio ritenersi esercitata, nella sua pienezza, la facoltà di impugnazione e quindi non potendo proprio ipotizzarsi la “consumazione” di tale facoltà.

Occorre inoltre che l’atto (ri-)notificato sia in tutto o in parte diverso, per causa petendi e/o per petitum, da quello precedentemente notificato, trattandosi altrimenti, in caso di “identità testuale” dei due atti, “semplicemente in presenza di una reiterata notifica del medesimo atto”

In mancanza anche di una sola di tali due condizioni, si è avulsi dal paradigma della c.d. “consumazione del potere di impugnazione” che fonda le radici nel divieto di frazionamento delle medesime impugnazioni.

4. L’obiter dictum della mancanza della firma digitale

A sostegno di tale conclusione in tema di perimetrazione della nozione della c.d. “consumazione del potere di impugnazione” nel processo amministrativo, l’A.P. richiama il consolidato principio giurisprudenziale secondo cui il ricorso notificato e depositato privo della firma digitale costituisce “un’ipotesi di mera irregolarità sanabile, con conseguente applicabilità del regime di cui all’art. 44, comma 2, Cod. proc. amm. (che prevede la fissazione, da parte del giudice, di un termine perentorio entro il quale la parte deve provvedere alla regolarizzazione dell’atto, nelle forme di legge)”.

Diversamente dal caso in cui le successive impugnative dello stesso atto non intervengono per sanare alcun vizio precedente^[8].

Per cui, motiva l’A.P., la consentita regolarizzazione, su disposizione del giudice, del ricorso notificato e depositato privo della firma digitale, a maggior ragione rende ammissibile la regolarizzazione che sia avvenuta in via “autonoma” da parte dell’appellante mediante la (ri)notifica dello stesso atto munito della firma digitale.

Note e riferimenti bibliografici

[1] Nello specifico, le questioni interpretative deferite all'Adunanza Plenaria della Quarta Sezione del Consiglio di Stato con ordinanza n. 7138 del 25 ottobre 2021 sono state le seguenti: "a) se nel processo amministrativo trovi applicazione e in che limiti il principio di consumazione dei mezzi di impugnazione; b) più in particolare, se alla medesima parte processuale sia consentito rinnovare la notificazione al solo scopo di emendare vizi dell'atto che ne determinano la nullità o la tardività del suo deposito, oppure se il rinnovo in questione sia consentito anche a prescindere dall'emenda di un vizio e senza apparente ragione, purché sia ancora pendente il termine per impugnare e non sia stata emessa dal giudice una pronuncia di irricevibilità o di improcedibilità dell'impugnazione; c) se alla parte sia consentito proporre nuovi motivi di impugnazione - al di là dei casi previsti di proposizione dei motivi aggiunti - purché sia ancora pendente il termine per impugnare e non sia stata emessa dal giudice una pronuncia di irricevibilità o di improcedibilità dell'impugnazione; d) quale sia la corretta interpretazione del combinato disposto di cui agli artt. 94, comma 1 e 45, comma 1 c.p.a., e se cioè - quando si stabilisce che "il ricorso deve essere depositato nella segreteria del giudice adito, a pena di decadenza, entro trenta giorni dall'ultima notificazione ai sensi dell'articolo 45..." e che "Il ricorso e gli altri atti processuali soggetti a preventiva notificazione sono depositati nella segreteria del giudice nel termine perentorio di trenta giorni, decorrente dal momento in cui l'ultima notificazione dell'atto stesso si è perfezionata anche per il destinatario" - essi vadano interpretati nel senso che - purché sia ancora pendente il termine per impugnare e non sia stata emessa dal giudice una pronuncia di irricevibilità o di improcedibilità dell'impugnazione - il ricorso possa essere oggetto di nuova notificazione (ai fini di individuare 'l'ultima notificazione dell'atto che si è perfezionata anche per il destinatario') solo per emendare vizi dell'atto o della sua notificazione o del suo deposito, ovvero se, al contrario, sia possibile per la medesima parte prescindere dalla suddetta emenda".

[2] Così Cons. St., ad. plen., del 28/07/1980, n. 35; Cons. St., IV, del 19/12/2016, n. 5363.

[3] cfr. Cons. St., VI, del 25/5/2006, n. 3129; id. del 8/1/2013, n. 40).

[4] All'esito della ricognizione dei diversi interventi pretori con l'ordinanza di remissione la Quarta Sezione ha sottoposto all'esame dell'Adunanza Plenaria il contrasto giurisprudenziale emergente in tema di interpretazione e di applicazione del principio di consumazione dei mezzi di impugnazione, "limitatamente, [...] alla questione della necessità (o meno) che la 'duplicazione' dei gravami (mediante rinnovazione o ripetizione della notifica) sia motivata in senso assoluto dall'esigenza di riparare a vizi di nullità dell'atto che inevitabilmente conducono alla declaratoria di irricevibilità o di improcedibilità, ovvero se, al contrario, il principio trova applicazione anche ai casi in cui la ripetizione della notificazione rimedia ad inerzie processuali della parte ovvero si fonda su strategie difensive della parte medesima, anche non palesate in atti".

[5] Cass. civ., SS.UU., 22 aprile 2013, n. 9688; 5 aprile 2007, n. 8521; Cons. St., VI, 27 gennaio 2012, n. 397; V, 6 luglio 2012, n. 3966; Cons. St., V, del 2/4/2014, n. 1570; Cons. St., IV, del 3/6/2021, n. 4266.

[6] In proposito l'A. P. richiama un proprio precedente (sentenza n. 35/1980, reputata "valevole anche alla luce del sopravvenuto d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104") "secondo cui la litispendenza nel processo amministrativo è l'effetto di una fattispecie complessa, i cui co-elementi possono ritenersi costituiti dalla notifica e dal deposito: la sola notifica quindi, non seguita dal tempestivo deposito del ricorso, è inidonea a provocare la litispendenza". Ed ancora Cons. reg. sic., sez. giurisd., del 13/10/2022.

[7] Cons. St., IV, del 3 giugno 2021, n. 4266.

[8] Cons. reg. sic., sez. giurisd., del 16/7/2022, n. 707.

* Il simbolo {https/URL} sostituisce i link visualizzabili sulla pagina:

<https://rivista.camminodiritto.it/articolo.asp?id=8954>