

Publicato il 05/06/2018

N. 06218/2018 REG.PROV.COLL.
N. 06172/2017 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6172 del 2017, proposto da Mario Oscar Savoia e Daniele Savoia, rappresentati e difesi dagli avvocati Pasquale Izzo e Francesco Casale domiciliati presso l'indirizzo PEC dei difensori come risultanti dal Reginde, con domicilio eletto presso lo studio Pasquale Izzo in Avellino, via F.lli Ciocca n. 68;

contro

Ministero della Giustizia non costituito in giudizio;

per l'ottemperanza del decreto decisorio emesso dalla Corte di Appello di Roma,

Sezione Equa

Riparazione, depositato il 16.02.2015, reso nel giudizio contraddistinto da R.G.V.G n. 60811/2010

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'art. 114 cod. proc. amm.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 7 maggio 2018 il dott. Fabrizio D'Alessandri e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La Corte di Appello di Roma con il decreto decisorio depositato il 16.02.2015, reso nel giudizio contraddistinto da R.G.V.G n. 60811/2010, concernente l'equa riparazione, ha condannato il Ministero della Giustizia a pagare in favore della signora Savoia Concezione l'importo di euro 17.00,00, quale equa riparazione ai sensi della legge n. 89/2001 (cosiddetta legge Pinto), oltre interessi legali.

Il suddetto decreto è divenuto definitivo per non essere stato proposto gravame alcuno e, a tutt'oggi, l'Amministrazione non ha effettuato il pagamento del dovuto.

A fronte di tale situazione, le parti ricorrenti, in qualità di unici eredi della defunta signora Savoia Concezione, hanno proposto il presente giudizio di ottemperanza nei confronti del Ministero della Giustizia, chiedendo al presente T.A.R. di disporre l'esecuzione del decreto in epigrafe per quanto di spettanza, nominando a tal fine un commissario ad acta che provveda al pagamento, a cura e spese dell'Amministrazione.

Le parti ricorrenti hanno chiesto, altresì, la condanna dell'Amministrazione al pagamento di una somma di denaro da determinarsi per ogni ulteriore giorno di ritardo nell'esecuzione del giudicato ai sensi dell'art. 114, comma 4, c.p.a..

Con nota depositata in data 17.4.2018, i ricorrenti hanno dichiarato che l'obbligazione è stata interamente adempiuta e che, pertanto, non hanno più interesse alla coltivazione del ricorso, per cui chiedono soltanto la condanna alle spese dell'Amministrazione intimata.

Il Ministero della Giustizia non si è costituito in giudizio.

DIRITTO

1) In via preliminare il Collegio rileva d'ufficio che **il ricorso inizialmente formato e depositato in formato digitale non risultava sottoscritto con firma**

digitale, anche se era stata depositata la notifica dell'atto effettuata all'amministrazione via PEC sottoscritto con firma digitale in formato CADES (caratterizzata dall'estensione *.pdf.p7m).

Ciò in difformità alle norme che disciplinano il processo amministrativo telematico ai sensi delle quali il ricorso deve essere sottoscritto con firma digitale e il formato di firma digitale da adoperare è il PAdES (caratterizzata dall'estensione *.pdf). Successivamente la parte ricorrente ha depositato il ricorso in formato nativo digitale sottoscritto con firma digitale PAdES.

Si pone, quindi, il triplice problema del verificare la validità del ricorso e della notifica, nonché della regolarità del deposito.

Il Collegio, pur rilevando l'assenza della sottoscrizione digitale in formato PAdES al momento della notifica dell'atto e dell'iniziale deposito e che la copia notificata all'Avvocatura dello Stato ai fini dell'instaurazione del giudizio risulta sottoscritta con firma digitale CADES, ritiene ammissibile il ricorso e non ravvisa alcuna necessità di procedere a una regolarizzazione, ancorchè l'amministrazione non si sia costituita in giudizio.

Al riguardo si evidenzia come il ricorso deve essere sottoscritto a pena di nullità ex art. 44, comma 1, lett. a) c.p.a. e in tal senso la necessità che il ricorso sia firmato attiene alla sua stessa genesi, in quanto la sottoscrizione deve essere presente al momento della notifica e del deposito dell'atto.

L'art. 136, comma 2 bis, c.p.a. e l'art. 9 del d.P.C.M. n. 40/2016 prevedono che la sottoscrizione del ricorso avvenga in via telematica mediante firma digitale.

Secondo il filone giurisprudenziale prevalente, iniziato con la sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, 4 aprile 2017, n. 1541, la mancata sottoscrizione del ricorso in via telematica non comporta la nullità del ricorso ma costituisce una mera irregolarità sanabile ai fini di correttezza del processo ex art. 44 comma 2 c.p.a. (T.A.R. Reggio Calabria, ord. caut., 26 aprile 2017, n. 69; T.A.R. Campania Napoli, sez. VII, 12 giugno 2017, n. 3201; T.A.R. Sardegna, sez. I, 12 settembre 2017, n. 580; Consiglio di Stato, sez. III, 11 settembre

2017, n. 4286). Ciò sul presupposto della tassatività delle cause di nullità degli atti processuali, in conformità al principio dettato dall'art. 156, comma 1, c.p.c. e in considerazione della circostanza che il mancato uso delle forme digitali, fra cui la firma in forma telematica, non è stato contemplato espressamente da alcuna norma quale requisito a pena di nullità.

Si deve sottolineare come, a leggere attentamente le pronuncia capostipite dell'orientamento citato, in questi casi, a differenza di quello in esame, esiste comunque una firma in modalità cartacea, in quanto il ricorso è stato sottoscritto in forma analogica e non digitale (come nel caso di ricorso depositato in forma cartacea). Quello che difetta è il solo carattere digitale della sottoscrizione, risultando il mancato rispetto della forma digitale dell'atto ma in presenza di una sottoscrizione analogica che consenta il rispetto dell'indicata previsione a pena di nullità della presenza della sottoscrizione di cui all'art. 44, comma 1, lett. a) c.p.a.. Secondo tale logica, in una ipotesi in cui il ricorso depositato priva di firma digitale e non "accompagnato" da un atto sottoscritto in cartaceo, è stato ritenuto necessario concedere l'errore scusabile (T.A.R. Campania Napoli, sez. VII, 7 giugno 2017, n. 3065).

In sostanza, in questi casi l'affermazione della validità del ricorso, soggetto a regolarizzazione, viene basata sul presupposto che sia stata violata la sola forma digitale dell'atto, che non prevede alcuna sanzione espressa di nullità, ma non la norma sostanziale di cui all'art. 44, comma 1, lett. a), c.p.a., che richiede la sottoscrizione al fine di attestare la sua provenienza del ricorso dal suo autore, a pena di nullità.

La sottoscrizione dell'atto, inoltre, deve essere apposta sin dal momento dell'instaurazione del processo, ovvero sia al momento della notifica e conseguentemente del deposito.

Nel caso di specie, al momento dell'instaurazione del giudizio l'unica sottoscrizione era stata effettuata, ai fini della notifica, in formato CADES e in tale formato depositata.

A parere del Collegio, al fine di considerare validamente apposta la firma sul ricorso è sufficiente la sottoscrizione digitale con formato CADES, tra l'altro pienamente idonea ad assolvere la funzione di attestare la provenienza dell'atto in capo al suo autore.

La mancata conformità alle norme tecniche del PAT che prevede l'utilizzo del formato di firma digitale PAdES non impedisce la validità della sottoscrizione e può eventualmente rilevare ad altri fini (quale quello di rendere necessaria la regolarizzazione); né tantomeno può impedire la piena applicabilità della giurisprudenza succitata che riconosce a tali difformità consistenza di mere irregolarità sanabili, esulanti da profili di invalidità.

Non si vede, d'altra parte, come questa giurisprudenza possa essere applicata al caso di ricorso sottoscritto nel tradizionale formato cartaceo e non al caso di sottoscrizione digitale in formato CADES. L'irregolarità del mancato utilizzo del formato PAdES riguarda, infatti, solo il momento del deposito dell'atto e non quello genetico della sottoscrizione.

Nel merito si evidenziano due profili, uno basato sulla specifica lettura delle regole tecniche del PAT, l'altra su più generali profili e sulla normativa di stampo comunitario.

Da un lato l'art. 6, commi 4 e 5, del D.P.C.M. n. 40 del 16.2.2016, si limita a prescrivere il formato di firma digitale PAdES per la sottoscrizione del modulo di deposito degli atti e non per gli atti stessi.

Dall'altro l'art. 12, comma 6, dell'Allegato A al D.P.C.M. n. 40 del 16.2.2016, ai sensi del quale "la struttura del documento con firma digitale è PAdES-BES", può essere intesa come norma sul deposito dell'atto, che a questo fine deve soddisfare certe esigenze di formato, ma non quale norma volta a disciplinare la sottoscrizione dell'atto a livello genetico, né, ai fini di quanto diremo in seguito, per la sua notifica.

Stante, quindi, che il modulo di deposito deve essere sottoscritto in formato PAdES e che, comunque, ai fini della correttezza del processo è necessario il deposito dell'atto processuale in formato nativo digitale PAdES

(eventualmente mediante regolarizzazione), non può dirsi che un atto sottoscritto in formato CADES equivalga a un atto non sottoscritto.

In sostanza, la regolarizzazione dell'atto sottoscritto in CADES, prevista dalla giurisprudenza richiamata, riguarda la fase del deposito dell'atto e non attiene all'aspetto della sottoscrizione vera e propria, né a quella della notifica.

Altro aspetto di carattere più generale che orienta l'interprete in questa direzione, riguarda la valenza della sottoscrizione in formato CADES, e la sua sostanziale parificazione al formato PAdES, anche e soprattutto a livello di normativa comunitaria, sottolineata a più riprese dalla giurisprudenza amministrativa in occasioni di pronunce aventi ad oggetto la validità della notifica effettuata con firma digitale in formato CADES (T.A.R. Campania Napoli, Sez. IV, 4 aprile 2017, n. 1799; T.A.R. Abruzzo L'Aquila, Sez. I, 27 giugno 2017, n. 278; T.A.R. Lombardia Brescia, Sez. II, 27 settembre 2017, n. 1174; T.A.R. Calabria Catanzaro, Sez. I, 9 novembre 2017, n. 1704; Cons. Stato, Sez. III, 27 novembre 2017, n. 5504) e recentemente, sia pure nell'ambito del processo civile telematico, anche dalla giurisprudenza delle Sezione Unite della Corte di Cassazione (27 aprile 2018, n. 10266), secondo la quale per il diritto dell'UE e per le norme, anche tecniche, di diritto interno, le firme digitali di tipo CADES e di tipo PAdES, sono entrambe ammesse ed equivalenti, sia pure con le differenti estensioni e devono, quindi essere riconosciute valide ed efficaci, anche nel processo civile, senza eccezione alcuna.

Al riguardo, al fine di garantire una disciplina uniforme della firma digitale nell'U.E., sono stati adottati degli standard europei mediante il cd. regolamento eIDAS (Regolamento UE n° 910/2014) e la decisione esecutiva della Commissione europea 2015/1506 dell'8 settembre 2015 (richiamati dal sito dell'Agenzia per l'Italia digitale, AgID, dal quale è anche possibile accedere alla procedura telematica di "validazione" delle firme medesime). Ebbene, tali atti normativi comunitari impongono agli stati membri di

riconoscere le firme digitali apposte secondo determinati standard tra i quali figurano sia il CADES sia il PAdES.

In sostanza, secondo il diritto dell'UE, le firme digitali di tipo CADES, ovvero sia CMS (Cryptographic Message Syntax) Advanced Electronic Signatures, oppure di tipo PAdES, ovvero sia PDF (Portable Document Format) Advanced Electronic Signature, che qui interessano, sono equivalenti e devono essere riconosciute e convalidate dai Paesi membri, senza eccezione alcuna. In altri termini, al fine di garantire una disciplina uniforme della firma digitale nell'UE, sono stati adottati degli standards Europei mediante il cd. regolamento eIDAS (electronic IDentification, Authentication and trust Services, ovvero sia il Reg. UE, n. 910/2014, cit.) e la conseguenziale decisione esecutiva (Comm. UE, 2015/1506), che impongono agli Stati membri di riconoscere le firme digitali apposte secondo determinati standards tra i quali figurano sia quello CADES sia quello PAdES (Cons. Stato, Sez. III, 27/11/2017, n. 5504).

Le norme tecniche che prescrivono il formato PAdES, di contro, sono di fonte regolamentare.

In sostanza, la citata giurisprudenza amministrativa prevalente ha affermato con riguardo alla sottoscrizione CADES sul ricorso notificato che la stessa non può considerarsi una causa di inesistenza o un vizio di nullità della sottoscrizione ma, tutt'al più, un'irregolarità della notifica da considerarsi sanata, nel caso di costituzione degli enti intimati ai sensi dell'art. 44 co. 3 del c.p.a.

Infine, la firma digitale in formato CADES non è certo estranea quale forma riconosciuta di sottoscrizione degli atti al nostro ordinamento processuale, essendo, anzi, il formato prescelto dal modello processuale – il processo civile e, segnatamente, il processo civile telematico - cui si ispira il processo amministrativo e a cui la disciplina di quest'ultimo rinvia (art.39 c.p.a.) (T.A.R. Campania Napoli, sez. I, ord. 31 gennaio 2018, n. 673).

Il ricorso, pertanto, risultava validamente sottoscritto al momento della sua notifica ed è quindi valido, mentre per quanto riguarda la necessità del deposito di un atto in formato nativo digitale sottoscritto con firma digitale PAdES, non è necessaria, nel caso di specie, alcuna regolarizzazione, in quanto la parte ricorrente ha già successivamente depositato un atto in tale formato.

Allo stesso modo nel caso di specie **non è necessaria alcuna regolarizzazione per la notifica del ricorso ancorché il Ministero intimato non si sia costituito.**

Il Collegio richiama quanto indicato rispetto alla circostanza che le norme tecniche del PAT prevedono il formato CADES per il deposito e non per la notifica del ricorso; la citata giurisprudenza amministrativa sulla sottoscrizione CADES ai fini della notifica, così come le riportate considerazioni in ordine alla valenza della firma formato CADES e alla sua sostanziale equivalenza con quella in formato PAdES, anche alla luce della normativa di matrice comunitaria. Indica, inoltre, come **le norme tecniche del PAT inerenti alla notifica in via telematica si limitino a disciplinare il mezzo della notifica, ovvero sia la PEC senza disporre in ordine al formato della sottoscrizione (art. 14 D.P.C.M. n. 40 del 16.2.2016 e art. dell'indicato Allegato A al D.P.C.M. n. 40 del 16.2.2016).** Rileva, altresì, la piena fungibilità dei due formati di atto ai fini della perfezione della notifica anche con riferimento alla specifica fattispecie in esame. Al riguardo, infatti, non si può certo dire che la ricezione da parte dell'Avvocatura dello Stato della notifica in forma PEC di un atto sottoscritto in formato CADES non sia sostanzialmente equivalente a un atto sottoscritto in formato PAdES, né che l'apertura del primo necessiti di specifici programmi non facilmente accessibili in forma gratuita e, anzi, già disponibili, in quanto il formato CADES è peraltro quello d'elezione del processo civile telematico. In tale contesto la previsione di una regolarizzazione tramite una nuova notifica sarebbe del tutto ultronea e contraria al principio del raggiungimento dello scopo di cui all'art. 156, comma 3, c.p.c., senz'altro applicabile anche al processo amministrativo, in

quanto l'atto è stato portato, nella sua piena leggibilità, a conoscenza dell'intimato; così come sarebbe in difformità al principio, condiviso dalla giurisprudenza sia civile che amministrativa (Cass., Sez. Un., sent. n. 7665 del 18 aprile 2016; Cons. Stato, sent. n. 1541 del 4 aprile 2017), secondo cui il rilievo di vizi fondati sulla pretesa violazione di norme di rito non è volto a tutelare l'interesse all'astratta regolarità del processo ma a garantire l'eliminazione del pregiudizio subito dal diritto di difesa della parte in conseguenza della rilevata violazione, in tutti i casi in cui tale pregiudizio non esiste, debba ritenersi conseguentemente esclusa la possibilità di sollevare eccezioni d'ufficio o comunque, pure su istanza di parte, dare rilievo a qualsivoglia eccezione (afferente o meno alle regole PAT) laddove l'atto, come nella specie, abbia raggiunto comunque il suo scopo.

Tale principio, volto a non considerare rilevanti le difformità da previsioni normative che non comportino effetti reali in termini di pregiudizio per le parti, deve applicarsi anche all'ipotesi di regolarizzazione che, comunque, comporta l'effettuazione di adempimenti a carico delle parti e, in ogni caso, l'effetto di dilatare i tempi processuali e va, quindi, disposta solo nell'ipotesi di effettiva necessità al fine di riparare a un vulnus del diritto di difesa della parte.

In sostanza, quindi, **il ricorso sottoscritto, notificato e depositato in formato CADES, anziché PAdES, è ammissibile e l'unica esigenza di regolarizzazione riguarda il deposito di un atto in nativo digitale sottoscritto in PAdES, ai fini della correttezza del processo, indipendentemente dalla circostanza se la parte intimata in giudizio si sia costituita.** Nel caso di specie il ricorso notificato in formato CADES è valido e il deposito di un atto nativo digitale sottoscritto in formato PAdES è già intervenuto.

2) Nel merito, con nota depositata in data 17.4.2018, i ricorrenti hanno dichiarato che l'obbligazione è stata interamente adempiuta e che, pertanto, non hanno più interesse alla coltivazione del ricorso, per cui chiedono soltanto la condanna alle spese dell'Amministrazione intimata.

Ai fini della delibazione in ordine alla cosiddetta “*soccombenza virtuale*”, il Collegio rileva come, nel caso di specie, ricorrevano tutti i presupposti necessari per l'accoglimento, essendo il decreto in questione divenuto definitivo, in seguito alla mancata proposizione di impugnazione avverso lo stesso, come da certificato della competente cancelleria depositato in giudizio, ed essendo trascorso il termine di centoventi giorni dalla data della notifica del decreto decisorio in forma esecutiva, ai sensi dell'art. 14, comma 1, del d.l. n. 669 del 1996 convertito in legge 28 febbraio 1997, n. 30 e successive modifiche ed integrazioni, senza che il Ministero della Giustizia abbia dato esecuzione al dictum del giudice civile.

Risulta inoltre essere stato ottemperato l'adempimento previsto dalla Legge Finanziaria 2016 (l. 28 dicembre 2015, n. 208) che, intervenendo sulla legge n. 89 del 2001 con l'inserimento dell'art. 5-sexies, ha prescritto che “Al fine di ricevere il pagamento delle somme liquidate a norma della presente legge, il creditore rilascia all'amministrazione debitrice una dichiarazione, ai sensi degli articoli 46 e 47 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, attestante la mancata riscossione di somme per il medesimo titolo, l'esercizio di azioni giudiziarie per lo stesso credito, l'ammontare degli importi che l'amministrazione è ancora tenuta a corrispondere, la modalità di riscossione prescelta ai sensi del comma 9 del presente articolo, nonché a trasmettere la documentazione necessaria a norma dei decreti di cui al comma 3” (comma 1), prevedendo altresì che l'Amministrazione possa effettuare il pagamento entro sei mesi dalla data in cui è stato integralmente assolto l'obbligo dichiarativo (comma 5) e che, prima che sia decorso detto termine, “i creditori non possono procedere all'esecuzione forzata, alla notifica dell'atto di precetto, né proporre ricorso per l'ottemperanza del provvedimento” (comma 7).

3) Le spese seguono la soccombenza, tenendo conto dei parametri stabiliti con il D.M. 10 marzo 2014 n. 55 e dal D.M. 20 luglio 2012, n. 140, con riferimento ai parametri dettati per le esecuzioni mobiliari, in relazione al

valore della controversia (Cons. Stato, Sez. III 30.1.2015 n. 453), tenendo altresì conto che trattasi di ricorsi che non presentano particolare complessità. A quest'ultimo riguardo il Collegio precisa che, come già indicato, tra le spese di lite liquidate in dispositivo per il presente giudizio di ottemperanza rientrano, in modo omnicomprensivo, le spese, i diritti e gli onorari relativi ad atti successivi al decreto decisorio e funzionali all'introduzione del giudizio di ottemperanza, fatte salve le eventuali spese di registrazione del decreto azionato non ricomprese in detta quantificazione.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Bis), dichiara la cessazione della materia del contendere.

Condanna il Ministero della Giustizia del pagamento, in favore della parte ricorrente, delle spese di giudizio, che liquida in euro 350,00 (trecentocinquanta), oltre accessori di legge.

Ordina alla Segreteria di trasmettere la presente sentenza all'Amministrazione resistente anche presso la sua sede reale.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 7 maggio 2018 con l'intervento dei magistrati:

Concetta Anastasi, Presidente

Rosa Perna, Consigliere

Fabrizio D'Alessandri, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Fabrizio D'Alessandri

IL PRESIDENTE
Concetta Anastasi

IL SEGRETARIO

