

GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA: Procedimento giurisdizionale - Ricorso - Deposito - Indirizzo PEC errato - Conseguenze - Sanatoria e/o regolarizzazione - Impossibilità.

C.g.A, Sez. giurisd., 16 giugno 2022, n. 707

- in *Guida al diritto*, 26, 2022, pag.

1. “[...] essendo il processo amministrativo un processo telematico, gli atti sono non solo formati, ma anche depositati, in modalità pressoché “esclusivamente” digitale, salve le eccezioni di cui ai c. 8 e 9 dell’art. 9 in commento [...] legate al malfunzionamento del SIGA ovvero, a processo già incardinato, a specifiche e motivate ragioni tecniche. Il deposito in modalità digitale deve avvenire necessariamente all’indirizzo PEC specificamente abilitato a ricevere i ricorsi [...]”.

2. “[...] Un deposito mediante spedizione a un diverso indirizzo PEC, ancorché del medesimo ufficio giudiziario, non è idonea a determinare la pendenza del ricorso. Né consente al giudice di ordinare la regolarizzazione [...]”.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Palermo;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella udienza pubblica speciale elettorale del giorno 16 giugno 2022 il pres. Rosanna De Nictolis e udito l’appellante in difesa di sé medesimo;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il signor -OMISSIS- (d’ora innanzi GC), nella sua qualità di candidato sindaco di Palermo nelle elezioni amministrative celebratesi il 12 giugno 2022, con atto notificato alle altre parti processuali a mezzo PEC in data 11.6.2022 dopo le ore 18, e trasmesso in pari data e orario anteriore a mezzo PEC al Cgars, appella la sentenza del Tar Sicilia – Palermo, -OMISSIS- (resa nel ricorso r.g. n. -OMISSIS-) che ha dichiarato inammissibile, sotto due profili, il ricorso di primo grado presentato avverso il provvedimento di esclusione della lista movimento civico “-OMISSIS-” dalle elezioni comunali del 12 giugno 2022.

2. Con il ricorso di primo grado esponeva:

- di essersi recato, in data 18 maggio 2022, presso l’Ufficio ricezione atti della Commissione elettorale circondariale di Palermo, per depositare, in relazione alla suddetta lista, tutte le candidature già autenticate e la lista dei sottoscrittori sebbene mancante della autentica delle firme;

- che tale mancanza non potrebbe inficiare il procedimento di autenticazione delle firme dei cittadini che accettano la candidatura.

3. Nel giudizio di primo grado, con decreto presidenziale 7 giugno 2022 n. 933 il ricorrente veniva onerato di depositare presso la segreteria della Sezione la prova del perfezionamento della notifica del ricorso (ricevuta di consegna della PEC indirizzata al Comune di Palermo) nonché copia del verbale delle operazioni di presentazione della lista presso la Segreteria generale del Comune e/o ricevuta (dalla stessa rilasciata) del deposito della relativa documentazione.

Il ricorrente non ottemperava al suddetto incombenza istruttorio.

4. Il Tar ha dichiarato il ricorso inammissibile per vizio di notificazione e per tardività, con condanna alle spese nella misura di euro mille.

4.1. Sotto il primo profilo, il Tar ha rilevato che ai sensi dell'art. 129, c. 3, lett. a), c.p.a.: *“Il ricorso di cui al comma 1, nel termine ivi previsto, deve essere, a pena di decadenza, notificato, direttamente dal ricorrente o dal suo difensore, esclusivamente mediante consegna diretta, posta elettronica certificata o fax, all'ufficio che ha emanato l'atto impugnato, alla Prefettura e, ove possibile, agli eventuali controinteressati; in ogni caso, l'ufficio che ha emanato l'atto impugnato rende pubblico il ricorso mediante affissione di una sua copia integrale in appositi spazi all'uopo destinati sempre accessibili al pubblico e tale pubblicazione ha valore di notifica per pubblici proclami per tutti i controinteressati; la notificazione si ha per avvenuta il giorno stesso della predetta affissione”*.

Il deposito “presso la segreteria del tribunale adito” è funzionale unicamente a creare il contatto tra i ricorrenti e questo giudice, ma non è, invece, idoneo ad instaurare il rapporto processuale, che – con riguardo al “giudizio avverso gli atti di esclusione dal procedimento preparatorio per le elezioni comunali, provinciali e regionali” - presuppone almeno tre soggetti: ricorrente, giudice e amministrazione intimata. La costituzione di tale rapporto trilatero richiede, infatti, la previa notifica del ricorso, per lo meno, all'ufficio che ha emanato l'atto impugnato ed alla Prefettura territorialmente competente.

4.2. Sotto il secondo profilo, il Tar ha rilevato che il termine per la presentazione delle liste scadeva alle ore 12.00 del 18 maggio 2022. A tale data, l'ufficio di ricezione concludeva le relative “attività di accreditamento” senza che nessuno dei promotori della denominata lista in oggetto “-OMISSIS-”, depositasse i plichi contenenti la documentazione necessaria.

Ne consegue che la lista in questione non può dirsi in alcun modo “presentata” nel termine anzidetto.

5. L'originario ricorrente ha trasmesso al Cgars un appello sottoscritto in proprio, inviato da indirizzo PEC (inserito in Reginde) del dottor -OMISSIS- (d'ora innanzi dott. NC). Il ricorso risulta inviato all'indirizzo PEC del CGARS cgarspa-segrprotocolloamm@ga-cert.it e spedito sabato 11 giugno ore 9.09.

Trattasi di indirizzo PEC non abilitato alla ricezione dei ricorsi telematici.

Risultano poi effettuati nella giornata del 13.6.2022 vari tentativi di deposito del ricorso mediante invio all'indirizzo PEC abilitato alla ricezione dei ricorsi, non andati a buon fine per mancata allegazione del modulo deposito atti.

In siffatta situazione fattuale, il Presidente del Cgars, come risulta da d.p. n. 40/2022, ha dato disposizione che la Segreteria inserisse d'ufficio il ricorso nella procedura del PAT, il che è stato fatto il giorno 14.6.2022.

Con il medesimo d.p. n. 40/2022 il ricorso è stato assegnato a udienza, collegio e relatore.

6. L'appello senza muovere specifiche censure alla sentenza appellata, insiste nella tesi secondo cui la mancata autentica di firme non poteva essere causa di esclusione della lista, essendo sufficiente la dichiarazione sostitutiva.

7. Si è costituito il Comune di Palermo e ha eccepito l'inammissibilità dell'appello per difetto di *ius postulandi* dell'appellante, che non può difendersi personalmente nel giudizio di appello.

7.1. Alla pubblica udienza del 16.6.2022 la causa è passata in decisione. Presenti la parte sostanziale e il dott. NC, il quale ultimo ha chiesto di discutere la causa in rappresentanza del signor GC, il Collegio ha chiesto al dott. NC di dare la prova di essere iscritto all'albo degli avvocati patrocinanti davanti alle giurisdizioni superiori, prova che il dott. NC ha dichiarato di non essere in grado di fornire. Il Collegio ha pertanto negato al dott. NC la possibilità di discutere oralmente la causa, e ha ammesso alla discussione orale la parte sostanziale, per ragioni di economia processuale, nonostante il difetto di *ius postulandi* della medesima.

8. Il Collegio per completezza esamina d'ufficio la questione della tempestività dell'appello. Per ragioni di economia processuale legate alla celerità del rito elettorale la questione non è stata sottoposta al contraddittorio delle parti, e non sarà pertanto la ragione determinante l'esito della decisione.

8.1. L'atto di appello non rispetta le regole del PAT in quanto:

- a) il ricorso non risulta redatto in formato digitale con firma digitale (art. 9 c. 1 d.P.C.S. 28.7.2021);
- b) il ricorso non risulta depositato in formato digitale mediante spedizione all'indirizzo PEC a ciò deputato (art. 9 c. 2 e c. 11 d.P.C.S. 28.7.2021); invero, il ricorso risulta spedito all'indirizzo PEC

cgarspa-segrprotocolloamm@ga-cert.it, anziché all'indirizzo PEC cgarspat-deposito@PEC.ga-cert.it.

8.2. Quanto al primo profilo, il collegio osserva che ai sensi dell'art. 136, c. 2-bis, c.p.a., “[...] *tutti gli atti e i provvedimenti del giudice, dei suoi ausiliari, del personale degli uffici giudiziari e delle parti sono sottoscritti con firma digitale*”) e che ai sensi dell'art. 9, c. 1, d.P.C.S. 28.7.2021 gli atti processuali “*sono redatti in formato di documento informatico sottoscritto con firma digitale conforme ai requisiti di cui all'articolo 24 del CAD*”.

Tuttavia, secondo l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato (21.4.2022 n. 6) la predisposizione del ricorso in formato non digitale, ancorché non conforme alle predette disposizioni, non incorre in espressa comminatoria legale di nullità (*ex art. 156, c. 1 c.p.c.*): ne consegue la sola oggettiva esigenza della regolarizzazione, anche laddove sia avvenuta la costituzione in giudizio della parte cui l'atto era indirizzato, con conseguente applicabilità del regime di cui all'art. 44, c. 2, c.p.a., 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.

Pertanto, questo Collegio dovrebbe ordinare la regolarizzazione dell'appello. Essendo tuttavia l'appello irricevibile e inammissibile sotto altri profili, per ragioni di economia processuale non ne viene ordinata la regolarizzazione.

8.3. Quanto al secondo profilo, ossia deposito del ricorso mediante invio a indirizzo PEC erroneo, diverso da quello deputato a ricevere i ricorsi, il Collegio non ritiene estensibili a tale vizio i principi espressi dalla citata Plenaria in tema di mera irregolarità sanabile quanto al ricorso privo di firma digitale. Infatti il principio di diritto espresso dalla plenaria, secondo cui “*vi è mera irregolarità sanabile, con conseguente applicabilità del regime di cui all'art. 44, comma 2, cod. proc. amm., nel caso di un ricorso notificato privo di firma digitale*” riguarda specificamente il caso di un ricorso privo di firma digitale, ma correttamente depositato con modalità telematiche nell'ambito del PAT.

L'art. 136, c. 2, c.p.a. stabilisce che “[*i*] *difensori, le parti nei casi in cui stiano in giudizio personalmente e gli ausiliari del giudice depositano tutti gli atti e i documenti con modalità telematiche*”, salvi casi eccezionali, comunque da autorizzarsi da parte del giudice, e che qui non ricorrono.

L'art. 13, c. 1-ter, disp. att. c.p.a. dispone a sua volta che “[*s*] *alvi i casi in cui è diversamente disposto, tutti gli adempimenti previsti dal codice e dalle norme di attuazione inerenti ai ricorsi depositati in primo o secondo grado dal 1° gennaio 2017 sono eseguiti con modalità telematiche, secondo quanto disciplinato nel decreto di cui al comma 1*”.

A sua volta il “*decreto di cui al comma 1*” del citato art. 13, vale a dire il d.P.C.S. 28.7.2021, all’art. 9 dell’allegato 1, nei c. 2 e 1 così dispone:

“[s]alvo quanto previsto nei commi 8 e 9, il deposito degli atti processuali e dei documenti allegati avviene esclusivamente per via telematica” (c. 2);

“[g]li indirizzi PEC degli uffici giudiziari utilizzabili per il deposito di cui al presente articolo sono pubblicati sul portale internet della Giustizia amministrativa” (c. 11).

Le “vie di fuga” dal PAT sono così delineate dai c. 8 e 9 del citato art. 9:

“8. Nel corso del giudizio, il giudice può, per specifiche e motivate ragioni tecniche, ordinare o autorizzare il deposito di copia cartacea o su supporto informatico ovvero su diverso supporto di singoli atti e documenti. In questo caso viene fatta menzione del deposito in copia cartacea nell’indice del fascicolo. Con le stesse modalità si procede nei casi di produzione autorizzata di documenti ai sensi dell’articolo 55, commi 7 e 8, del CPA nonché nei casi di cui all’articolo 10, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 574, e nei casi di dispensa dal deposito telematico di cui all’articolo 136, comma 2, del CPA.

9. Nei casi di oggettiva impossibilità di funzionamento del SIGA, attestata dal responsabile del SIGA secondo quanto previsto dall’articolo 7, comma 3, e, negli altri casi di cui al comma 8, gli atti e documenti depositati in formato cartaceo sono acquisiti dalla segreteria dell’ufficio giudiziario, che, salva la ricorrenza di ragioni tecniche ostative o di contrarie disposizioni del presidente nei casi di cui all’articolo 136, comma 2, del CPA, provvede ad effettuarne copia informatica ed inserirla nel fascicolo informatico, apponendo la firma digitale, ai sensi dell’articolo 22 del CAD”.

Se ne desume che essendo il processo amministrativo un processo telematico, gli atti sono non solo formati, ma anche depositati, in modalità pressoché “*esclusivamente*” digitale, salve le eccezioni di cui ai c. 8 e 9 dell’art. 9 in commento, eccezioni che qui non ricorrono, legate al malfunzionamento del SIGA ovvero, a processo già incardinato, a specifiche e motivate ragioni tecniche.

Il deposito in modalità digitale deve avvenire necessariamente all’indirizzo PEC specificamente abilitato a ricevere i ricorsi.

Un deposito mediante spedizione a un diverso indirizzo PEC, ancorché del medesimo ufficio giudiziario, non è idonea a determinare la pendenza del ricorso. Né consente al giudice di ordinare la regolarizzazione.

Invero, solo a fronte di un ricorso correttamente depositato, che prenda un numero di r.g. e risulti perciò pendente, il giudice può esserne investito e può ordinarne la regolarizzazione.

Se il ricorso non viene depositato correttamente, non prendendo un numero di registro generale, non può essere considerato un ricorso pendente davanti all'ufficio giudiziario, di cui possa essere investito il collegio giudicante.

Le eventuali attività di "soccorso" e "cortesia" da parte dell'ufficio giudiziario (segreteria e presidente) finalizzate vuoi a informare la parte della necessità di effettuare un nuovo deposito secondo le regole del PAT, vuoi a inserire direttamente il ricorso irritualmente depositato nella procedura del PAT, attengono, appunto, alla sfera della mera "cortesia":

- (i) che non è giuridicamente dovuta;
- (ii) la cui omissione non determina alcuna responsabilità da parte dell'ufficio giudiziario;
- (iii) che è, soprattutto, inidonea a produrre effetti giuridici di rimessione in termini che altererebbero inammissibilmente il principio di parità delle parti processuali e le regole del contraddittorio.

Ne consegue che:

- a) un ricorso depositato irritualmente, non può considerarsi pendente presso l'ufficio giudiziario fintanto che non gli sia attribuito un numero di registro generale e sia inserito nel PAT (salvi i casi eccezionali in cui è consentito operare in deroga al PAT);
- b) la "regolarizzazione" del deposito irrituale non comporta rimessione in termini, e la data di deposito del ricorso deve intendersi, a tutti gli effetti, quella del deposito secondo le regole del PAT. Per l'effetto, nel caso di specie, la data di deposito del presente ricorso è quella del 14.6.2022 e non quella dell'11.6.2022.

8.4. Il ricorso dovrebbe pertanto essere dichiarato irricevibile, perché depositato oltre il termine perentorio di due giorni decorrenti dalla pubblicazione della sentenza di primo grado, fissato dall'art. 129 c.p.a.

Essendovi tuttavia altre ragioni di inammissibilità, la questione di irricevibilità viene assorbita.

9. Il Collegio osserva che se anche si volesse ritenere che il deposito telematico del ricorso a un indirizzo PEC errato del medesimo ufficio giudiziario, in violazione dell'art. 9, c. 11 d.P.C.S. 28.7.2021 sia da qualificare come mera irregolarità sanabile, ciò non di meno nel caso di specie il ricorso sarebbe inammissibile sotto ulteriori profili.

9.1. Anzitutto, in tale alternativa prospettazione, si dovrebbe ritenere rilevante, al fine della tempestività del deposito del ricorso, il deposito irrituale.

Tuttavia, ai fini degli adempimenti dell'ufficio giudiziario, resterebbe rilevante la data del deposito regolarizzato e non quella del deposito irrituale.

Invero, la spedizione a un erroneo indirizzo PEC, vale a dire a una PEC di segreteria diversa da quella deputata al deposito dei ricorsi, impedisce da parte dell'ufficio giudiziario la tempestiva

presa in carico del ricorso. Agli effetti che la legge ricollega al deposito del ricorso al fine degli adempimenti dell'ufficio, deve darsi rilevanza alla data in cui il deposito è pervenuto a conoscenza dell'ufficio ricorsi. Infatti, solo l'ufficio ricorsi è deputato al ricevimento e presa in carico di atti anche fuori dall'orario di apertura al pubblico dell'ufficio. In conclusione, se la parte trasmette un atto ad un diverso ufficio/indirizzo, al di fuori degli orari di apertura al pubblico, al fine degli adempimenti di segreteria il deposito si considera effettuato il primo giorno utile di apertura al pubblico.

Pertanto, al fine della calendarizzazione della data di udienza entro tre giorni dal deposito del ricorso, ai sensi e per gli effetti dell'art. 129 c.p.a., il presente ricorso dovrebbe ritenersi depositato lunedì 13 giugno (primo giorno di apertura al pubblico dopo il deposito irrituale del ricorso) e non sabato 11 giugno.

10. L'appello è inammissibile sotto vari profili.

10.1. Anzitutto, l'appello risulta sottoscritto dalla parte personalmente. Come eccepito dal Comune appellato, la difesa personale della parte nel giudizio elettorale è ammessa solo nel giudizio di primo grado e non anche in grado di appello, come si desume dall'art. 94 c. 6 c.p.a., a tenore del quale ai giudizi di impugnazione non si applica l'art. 23, c. 1, c.p.a., che a sua volta consente la difesa personale nei giudizi elettorali. Ne consegue che l'appello è inammissibile per difetto di *ius postulandi*. Solo per ragioni di economia processuale il Collegio ha consentito all'appellante, dopo averlo reso edotto della eccezione sollevata dal Comune, di discutere la causa personalmente, pur non avendo lo stesso alcun titolo a discutere la causa davanti al Cgars.

10.2. Sebbene ricorso risulti presentato su carta intestata di "ufficio legale dottor NC" e l'intento espresso dalla parte sostanziale sembri quello di farsi rappresentare e difendere in giudizio dal dottor NC (nell'atto di appello, sottoscritto dalla parte sostanziale, si legge "*elettivamente domiciliato presso l'ufficio legale dottor NC (...) al quale conferisco, di pari, e contestualmente, ogni e più ampio potere di accesso agli atti di richiedere copie e formulare domande anche in nome e mio conto*"; inoltre il dottor NC ha accompagnato la parte sostanziale in udienza pubblica e ha chiesto di discutere la causa in rappresentanza del cliente), non vi è traccia in atti di una procura alle liti rilasciata dal sig. GC al dott. NC, e quest'ultimo non sottoscrive (né potrebbe sottoscrivere, per ragioni che saranno chiare più avanti) il ricorso di appello, in contrasto con la regola secondo cui il ricorso deve recare la sottoscrizione del difensore, e va sottoscritto dalla parte sostanziale solo se la stessa sta in giudizio personalmente perché a ciò autorizzata.

11. In ogni caso il dott. NC non è abilitato al patrocinio davanti al Cgars perché, stando al codice fiscale indicato nel ricorso, non risulta iscritto all'albo degli avvocati patrocinanti davanti alle

giurisdizioni superiori, e nemmeno all'albo degli avvocati; risulta invece iscritto al collegio dei geometri e dei geometri laureati di Palermo. E' questa la ragione, messa a verbale, per cui il Collegio in udienza ha invitato il dott. NC a non discutere la causa.

11.1. Né il dott. NC potrebbe, come dallo stesso sostenuto oralmente, partecipare al processo e alla discussione come cittadino elettore, in quanto non ha assunto la qualità di parte processuale in un atto processuale scritto e non può assumerla sulla base di mere affermazioni labiali espresse in udienza. Il codice del processo amministrativo non consente atti di appello orali né atti di intervento in causa orali. Il novero degli atti orali nel processo amministrativo è un numero chiuso, e si riduce, nella sostanza, alla discussione orale delle parti (e loro difensori) che siano costituiti formalmente per iscritto.

12. L'appello è altresì inammissibile per genericità, perché non muove nessuna critica puntuale alla sentenza gravata, non prendendo posizione puntuale sulla ritenuta (dal Tar) inammissibilità del ricorso di primo grado per vizio di notifica e per tardività. Le argomentazioni spese dal Tar per ritenere inammissibile il ricorso di primo grado restano non scalfite, e sono condivise dal Collegio.

13. Se anche fossero superabili i numerosi profili processuali di inammissibilità dell'appello, il Collegio osserva, quanto al merito, che la questione sostanziale sollevata con il ricorso di primo grado e di appello è manifestamente infondata. Le liste devono recare sottoscrizioni autenticate da pubblici ufficiali a ciò autorizzati e nessuna norma consente, in alternativa, una dichiarazione sostitutiva, per elementari quanto ovvie esigenze di autenticità delle firme di coloro che appaiono i sottoscrittori. La legge non consente che sia lo stesso candidato sindaco a potersi fare garante della autenticità delle firme dei sottoscrittori della lista, contrariamente a quanto sostiene parte appellante. Né si ravvisano profili di irrazionalità, difetto di proporzionalità, disparità di trattamento, della legislazione elettorale. Contrariamente a quanto sostenuto dall'appellante, la legge non crea una disparità di trattamento in danno delle liste civiche e a vantaggio dei partiti organizzati, in quanto l'autentica delle firme è un adempimento semplice, che non determina aggravii irragionevoli, e che nel bilanciamento dei vari interessi pubblici e privati, costituisce garanzia della serietà e autenticità della volontà dei sottoscrittori delle liste, e della competizione elettorale. Non si ravvisa pertanto nessun profilo di incostituzionalità della legge.

14. Le spese di lite sono compensate.

15. In relazione a quanto osservato nei parr. 10 e 11 sul ruolo del dottor NC, che appare come titolare di "ufficio legale" e difensore dell'appellante, pur non risultando iscritto all'ordine degli avvocati, la presente decisione, insieme a copia degli atti del giudizio, va trasmessa, per quanto di competenza, alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Palermo, al Consiglio dell'Ordine

degli avvocati di Palermo, al Consiglio Nazionale Forense, al Collegio dei geometri e geometri laureati di Palermo, al Consiglio nazionale dei geometri e geometri laureati.

P.Q.M.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, in sede giurisdizionale, definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile.

Spese compensate.

Dispone che a cura della Segreteria della Sezione copia della presente decisione e degli atti del giudizio siano trasmessi alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Palermo, al Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Palermo, al Consiglio Nazionale Forense, al Collegio dei geometri e geometri laureati di Palermo, al Consiglio nazionale dei geometri e geometri laureati.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 10 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare l'appellante -OMISSIS- e il dott. -OMISSIS-.

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 16 giugno 2022 con l'intervento dei magistrati:

Rosanna De Nictolis, Presidente, Estensore

Roberto Caponigro, Consigliere

Michele Pizzi, Consigliere

Maria Immordino, Consigliere

Antonino Caleca, Consigliere

IL PRESIDENTE, ESTENSORE

Rosanna De Nictolis

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.