

N. 00183/2015 REG.PROV.COLL.  
N. 01055/2014 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 la Calabria

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1055 del 2014, proposto da:

Francesco Scarlato, rappresentato e difeso dall'avv. Cesare Greco, elettivamente domiciliato presso la Segreteria di questo Tribunale Amministrativo Regionale, in Catanzaro, alla via De Gasperi, n. 76/B;

*contro*

Provincia di Cosenza, in persona del suo Presidente in carica;

*per l'annullamento*

della nota della Provincia di Cosenza, Settore Agricoltura, del 13 febbraio 2014, n. 12666, con la quale è stata comunicata al ricorrente la decadenza dalla qualifica di Imprenditore Agricolo Professionale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 gennaio 2015 il dott. Francesco Tallaro e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Rilevato in fatto e ritenuto diritto quanto segue.

**FATTO e DIRITTO**

1. - Francesco Scarlato ha impugnato d'innanzi a questo Tribunale Amministrativo Regionale la nota della Provincia di Cosenza, Settore Agricoltura, del 13 febbraio 2014, n. 12666, con la quale gli è stata comunicata la decadenza dalla qualifica di Imprenditore Agricolo Professionale, chiedendone l'annullamento.

Il ricorso è stato redatto quale documento informatico sottoscritto con firma digitale, notificato telematicamente alla Provincia di Cosenza e depositato, unitamente ai documenti relativi alla notificazione, in copia analogica di cui il difensore ha attestato la conformità all'originale. Con esso sono stati proposti i due motivi di seguito illustrati.

1) Violazione di legge; violazione dell'art. 1, commi 1 e 1-ter d.lgs. 29 marzo 2004, n. 99; eccesso di potere per falsità ed erroneità dei presupposti; eccesso di potere per travisamento; eccesso di potere per contraddittorietà; violazione del principio di ragionevolezza. Il ricorrente sarebbe in possesso di tutti i requisiti necessari perché continui ad essergli riconosciuta la qualifica di Imprenditore Agricolo Professionale.

2) Violazione o falsa applicazione dell'art. 3 l. 7 agosto 1990, n. 241, per difetto di motivazione; eccesso di potere per assenza assoluta di istruttoria. Il provvedimento oggetto di impugnativa sarebbe stato emesso senza un'adeguata istruttoria e non illustrerebbe i motivi della revoca del riconoscimento.

2. - L'amministrazione provinciale intimata non si è costituita.

3. - Concessa, con ordinanza del 3 settembre 2014, n. 463, la tutela cautelare invocata da Francesco Scarlato, il ricorso è stato discusso nel merito all'udienza pubblica del 16 gennaio 2015 e quindi trattenuto in decisione.

4. - Prima di affrontare il merito del ricorso, occorre preliminarmente dare risposta a tre quesiti di carattere processuale:

1) se sia valido il ricorso introduttivo redatto nelle forme del documento informatico sottoscritto con firma digitale;

2) se sia valida la notifica eseguita telematicamente, a mezzo di posta elettronica certificata;

3) se sia valida la costituzione, avvenuta mediante depositato in copia analogica, la cui conformità all'originale è attestata dal difensore, del ricorso redatto nelle forme del documento informatico e dei documenti attestanti l'avvenuta notifica telematica.

5. - La risposta a tali quesiti passa attraverso un'opera interpretativa che sconta una duplice difficoltà.

La prima è di tipo tecnico. Essa consiste in un quadro legislativo che è stato autorevolmente definito frammentato e incoerente e, come tale, privo di quel coordinamento sistematico e di quella chiarezza lessicale che assicurarebbero parametri affidabili di identificazione del precetto di riferimento (Cons. Stato, Ad. Plen., ord. 10 dicembre 2014, n. 33).

La seconda, più profonda, è di carattere concettuale. Ed infatti, parlare di documento informatico, di firma digitale, di notifica telematica significa abbandonare modelli conoscitivi di plurisecolare applicazione, per cui il concetto di documento reca con sé l'idea che esista un supporto materiale su cui siano rappresentati fatti, cose, persone, manifestazioni di scienza o di volontà, l'idea di sottoscrizione implica la necessità di corredare il documento di segni grafici apposti da chi si assume la paternità dello stesso, la notificazione necessita di un'attività materiale volta alla consegna di un documento.

6. - Consapevoli di tali difficoltà, si può a questo punto tentare la ricostruzione del quadro disciplinare, lasciandosi orientare dalla necessità di ottenere – sia pure ai limitati fini della vicenda contenziosa sottoposta alle cure di questo Tribunale – uno scenario coerente dal punto di vista sistematico e congruente con la concezione dell'amministrazione della giustizia quale servizio al cittadino.

6.1. - Come noto, a differenza di quanto avvenuto per il processo civile, non esiste ancora un processo amministrativo telematico.

Invero, l'art. 13 delle norme d'attuazione del codice stabilisce che, nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, vengano stabilite, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentiti il Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa e l'Agenzia per l'Italia Digitale, le regole tecnico-operative per la sperimentazione, la graduale applicazione, l'aggiornamento del processo amministrativo telematico, tenendo conto delle esigenze di flessibilità e di continuo adeguamento delle regole informatiche alle peculiarità del processo amministrativo, della sua organizzazione e alla tipologia di provvedimenti giurisdizionali.

Benché l'art. 38 d.l. 24 giugno 2014, n. 90, conv. con mod. dalla l. 11 agosto 2014, n. 114, abbia fissato, a tal fine, un termine di sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione, il decreto in questione non è, al momento, ancora stato emanato.

Né potrebbe ipotizzarsi che sino a quella data possa trovare applicazione il d.m. Giustizia 21 febbraio 2011, n. 44, il quale detta le regole tecniche per l'adozione nel processo civile e nel processo penale (non anche nel processo amministrativo) delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

6.2. - L'art. 136 c.p.a., nondimeno, ha già introdotto nel sistema processuale alcuni germi del futuro processo amministrativo telematico.

- Il primo comma, infatti, impone ai difensori di indicare nel ricorso o nel primo atto difensivo un indirizzo di posta elettronica certificata e un recapito di fax dove intendono ricevere le comunicazioni relative al processo, ponendo una

presunzione di conoscenza delle comunicazioni pervenute con i predetti mezzi nel rispetto della normativa, anche regolamentare, vigente.

- Il secondo comma, dal canto suo, prescrive (seppur senza alcuna sanzione per l'inosservanza dell'obbligo) che i difensori depositino copia in via informatica di tutti gli atti di parte depositati e, ove possibile, dei documenti prodotti e di ogni altro atto di causa.

- Il comma *2-bis*, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera *v)* d.lgs. 14 settembre 2012, n. 160, recante il secondo correttivo al codice del processo amministrativo, stabilisce che tutti gli atti e i provvedimenti del giudice, dei suoi ausiliari, del personale degli uffici giudiziari e delle parti possano essere sottoscritti con firma digitale. E' evidente, sia detto per inciso, che l'apposizione della firma digitale richiede che il documento sia stato redatto nelle forme del documento informatico, sicché la norma illustrata deve essere intesa nel senso che autorizzi la redazione nelle forme del documento informatico e la sottoscrizione con firma digitale degli atti e dei provvedimenti del processo amministrativo.

Va poi segnalato che le facoltà di cui si discute avrebbero dovuto, in forza dell'art. 38 d.l. 24 giugno 2014, n. 90, conv. con mod. dalla l. 11 agosto 2014, n. 114, trasformarsi in obbligo a decorrere dall'1 gennaio 2015, ma il d.l. 31 dicembre 2014, n. 192, in attesa di conversione, ha disposto che la modifica del citato comma *2-bis* decorra dall'1 luglio 2015.

6.3. - Per quanto riguarda, invece, le notificazioni tra le parti, va necessariamente premesso che esse non rientrano nella fattispecie delineata dall'art. 136, comma 1, c.p.a., il quale riguarda esclusivamente le comunicazioni inviate dalla segreteria del giudice amministrativo alle parti.

Ciò posto, viene in rilievo l'art. 39, comma 2 c.p.a., secondo cui le notificazioni degli atti del processo amministrativo sono comunque disciplinate dal codice di procedura civile e dalle leggi speciali concernenti la notificazione degli atti giudiziari in materia civile.

6.4. - Tra le leggi speciali applicabili vi è sicuramente la l. 21 gennaio 1994, n. 53, intitolata *Facoltà di notificazioni di atti civili, amministrativi e stragiudiziali per gli avvocati e procuratori legali*.

L'art. 1, nel testo – applicabile *ratione temporis* – modificato dall'art. 25, comma 3, lettera *a)*, l. 12 novembre 2011, n. 183, ma non ancora dall'art. 46, comma 1, lettera *a)*, d.l. 24 giugno 2014, n. 90, conv. con mod. dalla l. 11 agosto 2014, n. 114, stabilisce che l'avvocato, munito di procura alle liti e della autorizzazione del consiglio dell'ordine, può eseguire la notificazione di atti in materia civile, amministrativa e stragiudiziale a mezzo del servizio postale ovvero a mezzo della posta elettronica certificata, salvo che l'Autorità giudiziaria disponga che la notifica sia eseguita personalmente.

Nel corpo dell'articolato normativo si rinviene l'art. *3-bis*, introdotto dall'art. *16-quater* d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, conv. con mod. dalla l. 17 dicembre 2012, n. 221, aggiunto dall'articolo 1, comma 19, l. 24 dicembre 2012, n. 228.

Secondo tale disposizione, per quel che qui rileva, la notificazione con modalità telematica si esegue a mezzo di posta elettronica certificata all'indirizzo risultante da pubblici elenchi, nel rispetto della normativa, anche regolamentare, concernente la sottoscrizione, la trasmissione e la ricezione dei documenti informatici. La notificazione può essere eseguita esclusivamente utilizzando un indirizzo di posta elettronica certificata del notificante risultante da pubblici elenchi.

La notifica si esegue mediante allegazione dell'atto da notificarsi al messaggio di posta elettronica certificata e, secondo quanto previsto dall'art. 6 d.P.R. 11 febbraio 2005, n. 68, si perfeziona, per il soggetto notificante, nel momento in cui viene generata la ricevuta di accettazione e, per il destinatario, nel momento in cui viene generata la ricevuta di avvenuta consegna.

Il messaggio deve indicare nell'oggetto la dizione: «*notificazione ai sensi della legge n. 53 del 1994*».

L'avvocato redige la relazione di notificazione su documento informatico separato, sottoscritto con firma digitale ed allegato al messaggio di posta elettronica certificata. La relazione deve contenere una serie di elementi previsti dallo

stesso art. 3-*bis*.

6.5. - L'art. 16-*quater* d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, conv. con mod. dalla l. 17 dicembre 2012, n. 221, aggiunto dall'articolo 1, comma 19, l. 24 dicembre 2012, n. 228, dopo aver provveduto ad introdurre l'illustrato art. 3-*bis*, ha previsto, ai commi 2 e 3, l'emissione di un decreto del Ministro della Giustizia (che effettivamente è intervenuto con d.m. 3 aprile 2013, n. 48) volto all'adeguamento delle regole tecniche di cui al già citato d.m. 21 febbraio 2011, n. 44, adeguamento cui è ancorato l'acquisto di efficacia dell'art. 3-*bis* l. 21 gennaio 1994, n. 53.

Successivamente, l'art. 46, comma 2, d.l. 24 giugno 2014, n. 90, conv. con mod. dalla l. 11 agosto 2014, n. 114, ha introdotto un comma 3-*bis* all'art. 16-*quater* citato.

Con esso si stabilisce che le disposizioni dei commi 2 e 3 non si applichino alla giustizia amministrativa.

6.6. - A partire proprio dal comma 3-*bis* dell'art. 16-*quater* d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, come modificato ed integrato, una recente pronunzia del giudice amministrativo (T.A.R. Lazio – Roma, Sez. III-*ter*, 13 gennaio 2015, n. 396) ha escluso che gli atti introduttivi del giudizio amministrativo possano essere notificati telematicamente.

Il Collegio ritiene di dover pervenire a diverse conclusioni.

Innanzitutto, se il legislatore avesse voluto sancire l'inapplicabilità al processo amministrativo delle notificazioni telematiche, avrebbe potuto stabilirlo chiaramente.

In secondo luogo, la non applicabilità al processo amministrativo dei commi 2 e 3 (e non anche del comma 1) dell'art. 16-*quater* d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, come modificato ed integrato, ha una duplice giustificazione:

- non essendoci ancora un processo amministrativo telematico, non vi sono ancora le regole tecniche da adeguare alla possibilità di eseguire notifiche telematiche;

- in ogni caso, il Ministro della Giustizia non ha alcuna competenza sull'organizzazione della giustizia amministrativa.

Né si può dire che, non applicandosi alla giustizia amministrativa i commi in questione, difettino le regole tecniche circa le notificazioni telematiche, atteso che tali regole sono state stabilite in via generale dal d.P.R. 11 febbraio 2005, n. 68, cui fa appunto riferimento l'art. 3-*bis* l. 21 gennaio 1994, n. 53.

Dunque, deve concludersi che nel processo amministrativo la possibilità di notificare il ricorso introduttivo telematicamente è assicurata indipendentemente dall'emanazione di nuove regole tecniche, essendo allo scopo sufficienti quelle garantite in via generale dal d.P.R. 11 febbraio 2005, n. 68.

6.7. - A questo punto, occorre concludere l'indagine sul panorama normativo con l'esame dell'art. 9 l. 21 gennaio 1994, n. 53.

Il già più volte citato art. 16-*quater* d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, conv. con mod. dalla l. 17 dicembre 2012, n. 221, aggiunto dall'articolo 1, comma 19, l. 24 dicembre 2012, n. 228, ha introdotto in tale articolo il comma 1-*bis*, in base al quale l'avvocato, qualora non si possa procedere al deposito con modalità telematiche dell'atto notificato a norma dell'articolo 3-*bis*, estrae copia su supporto analogico del messaggio di posta elettronica certificata, dei suoi allegati e della ricevuta di accettazione e di avvenuta consegna e ne attesta la conformità ai documenti informatici da cui sono tratte ai sensi dell'articolo 23, comma 1, del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82.

Segue un comma 1-*ter*, introdotto dall'art. 46, comma 1, lett. c-*bis*, d.l. 24 giugno 2014, n. 90, conv. con mod. dalla l. 11 agosto 2014, n. 114, in base al quale, in tutti i casi in cui l'avvocato debba fornire prova della notificazione e non sia possibile fornirla con modalità telematiche, procede ai sensi del comma 1-*bis*.

Nel momento in cui il difensore attesta la conformità ai sensi dei commi 1-*bis* e 1-*ter* del citato articolo 9, egli, ai sensi dell'art. 6 l. 21 gennaio 1994, n. 53 - anch'esso modificato dall'art. 16-*quater* d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, conv. con mod. dalla l. 17 dicembre 2012, n. 221, aggiunto dall'articolo 1, comma 19, l. 24 dicembre 2012, n. 228 - è considerato pubblico ufficiale ad ogni effetto.

Tali norme consentono anche nel processo amministrativo, in cui il deposito in via esclusivamente telematica degli atti e dei documenti non è contemplato, di produrre in giudizio atti (ivi compreso il ricorso introduttivo) redatti quali

documento informatico e notificati telematicamente.

6.8. - Quanto da ultimo affermato potrebbe apparire in contrasto con l'art. 45 c.p.a., il quale, nel disciplinare il deposito del ricorso, sembra presupporre il deposito dell'originale.

Tuttavia, già sul piano generale occorre osservare che, una volta che si ammetta, come fa l'art. 136, comma 2-*bis*, c.p.a., la redazione degli atti processuali in formato di documento informatico sottoscritto con firma digitale, deve abbandonarsi l'idea che l'atto in questione possa essere depositato in originale. Infatti, può parlarsi di originale di un documento informatico solo con riferimento all'originario *file* creato dall'utente, di cui anche la trasmissione telematica si esaurisce, in realtà, nell'invio di una copia dello stesso.

Quindi, il deposito di una copia analogica del documento informatico, la cui conformità venga attestata dal difensore che, con riferimento a tale attività certificativa, assume le funzioni di pubblico ufficiale, ha la stessa valenza del deposito telematico del documento informatico (ancora non possibile, ma che sarà presumibilmente ammesso una volta emanate le regole tecniche di cui all'art. 13 delle disposizioni attuative del c.p.a.), il quale consiste nella trasmissione di una copia mediante sistemi che assicurino la conformità della copia all'originale.

Sul piano strettamente normativo, poi, si deve invece osservare che i commi 1-*bis* e 1-*ter* dell'art. 9 l. 21 gennaio 1994, n. 53, sono stati introdotti successivamente all'entrata in vigore del codice del processo amministrativo, e costituiscono norma speciale, relativa alle notificazioni degli atti da parte del difensore. Dunque, le norme da essi poste prevalgono rispetto all'art. 45 c.p.a., nella parte in cui richieda il deposito dell'originale del ricorso, sia mercé del criterio cronologico, sia in forza del principio di specialità.

6.9. - Per sintetizzare il discorso sin qui elaborato si può affermare quanto segue.

Nel processo amministrativo, è consentito al ricorrente redigere, ai sensi dell'art. 136, comma 2-*bis* c.p.a., il ricorso introduttivo nelle forme del documento informatico sottoscritto con firma digitale; notificarlo telematicamente, nel rispetto della disciplina dettata dall'art. 3-*ter* l. 21 gennaio 1994, n. 53; costituirsi depositando, ai sensi dell'art. 9, commi 1-*bis* e 1-*ter* l. 21 gennaio 1994, n. 53, copia analogica del messaggio di posta elettronica certificata mediante la quale ha provveduto alla notifica di ricorso, del ricorso e degli altri allegati, delle ricevute di accettazione e avvenuta consegna, con attestazione, da parte del difensore, della conformità delle copie depositate ai documenti informatici da cui sono tratte. A tali condizioni, il rapporto processuale deve ritenersi correttamente instaurato e la costituzione del ricorrente è da considerarsi valida.

6.10. - I risultati cui si è pervenuti, rigidamente ancorati al dato testuale delle norme applicabili, risultano altresì conformi ai canoni di agevole fruibilità del servizio giustizia da parte dell'utente, secondo il lume interpretativo fissato al § 6.

7. - Venendo al caso di specie, il difensore del ricorrente, avendo redatto il ricorso nelle forme del documento informatico sottoscritto con firma digitale, in data 18 giugno 2014 ne ha notificato telematicamente copia alla Provincia di Cosenza, inviando messaggio di posta elettronica certificata cui risultano allegati il ricorso, copia digitale della procura conferita analogicamente, relata di notifica.

Il messaggio di posta elettronica certificata ed i suoi allegati sono conformi al dettato dell'art. 3-*bis* l. 21 gennaio 1994, n. 53, e la ricezione è avvenuta regolarmente.

La costituzione di Francesco Scarlato è quindi avvenuta mediante deposito di copia analogica del messaggio di posta elettronica certificata, del ricorso, della procura, della relata di notifica, della ricevuta di accettazione del messaggio e della ricevuta di consegna del messaggio.

Il difensore, inoltre, ha attestato la conformità delle copie prodotte agli originali telematici.

Può dunque risponderci affermativamente ai tre quesiti posti al § 4., in quanto nel caso di specie: 1) è valido il ricorso introduttivo; 2) è valida la notifica eseguita telematicamente; 3) è valida la costituzione.

8. - Nel merito, è palesemente fondato il secondo motivo di ricorso.

Il provvedimento impugnato appare apodittico e privo di qualsivoglia reale motivazione in ordine ai motivi della revoca del riconoscimento della qualifica, in esso leggendosi solo che *“i requisiti di cui al comma 1 dell’art. 1 del D.Lgs. 99/2004 s.m.i. non sono stati soddisfatti”*.

Né risulta che la decisione dell’amministrazione intimata sia stata supportata da qualche attività istruttoria. Sicché deve escludersi che l’amministrazione abbia potuto adeguatamente valutare il raggiungimento, da parte di Francesco Scarlato, cui la qualifica di Imprenditore Agricolo Professionale era stata riconosciuta sotto condizione, dei requisiti previsti dall’art. 1 comma 5-ter d. lgs 29 marzo 2004, n. 99.

In accoglimento del secondo motivo di ricorso, e con assorbimento del primo, deve dunque essere annullato il provvedimento impugnato.

9. - La regolamentazione delle spese di lite, liquidate come da dispositivo, segue il principio della soccombenza.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l’effetto:

a) annulla la nota della Provincia di Cosenza, Settore Agricoltura, del 13 febbraio 2014, n. 12666, con la quale è stata comunicata al ricorrente la decadenza dalla qualifica di Imprenditore Agricolo Professionale;

b) condanna la Provincia di Cosenza, in persona del suo Presidente in carica, alla rifusione, in favore di Francesco Scarlato, delle spese e competenze di lite, che liquida nella misura di € 2.000,00, oltre al rimborso del contributo unificato e delle spese generali, IVA e CPA come per legge.

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

Così deciso in Catanzaro nella camera di consiglio del giorno 16 gennaio 2015 con l’intervento dei magistrati:

Salvatore Schillaci, Presidente

Nicola Durante, Consigliere

Francesco Tallaro, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 04/02/2015

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)