LA RIFORMA DEL PROCESSO CIVILE E IL PROCESSO AMMINISTRATIVO: DOMANDE E RISPOSTE

1. Le novità in tema di notificazioni sono tutte applicabili alla giustizia amministrativa?

In generale, tutte le novità in materia di notificazioni introdotte dal d.lgs. n. 149 del 2022 si applicano al giudizio amministrativo, atteso il rinvio operato dall'art. 39, comma 2, c.p.a. alle norme sulle notificazioni degli atti processuali civili.

Tuttavia, è espressamente limitata alla notificazione degli atti processuali civili e stragiudiziali l'applicabilità della nuova norma contenuta nell'art. 3 *ter*, l. n. 53 del 1994, introdotto con la riforma, sicché la notificazione a mezzo posta elettronica certificata o a mezzo di servizio elettronico di recapito certificato qualificato a soggetti privati è, nel processo amministrativo, possibile, ma non doverosa, quando questi abbiano un indirizzo risultante da pubblici elenchi (art. 3 *bis*, l. n. 53 del 1994), e non è previsto che, nei confronti di un'impresa o un professionista iscritto nell'indice INI-PEC, possa perfezionarsi mediante inserimento nell'area *web* dedicata.

2. Sono applicabili alla giustizia amministrativa le novità in tema di udienza da remoto e di udienza cartolare?

I nuovi artt. 127 *bis* e 127 *ter* c.p.c., che individuano l'udienza da remoto e l'udienza cartolare quali strumenti di applicazione tendenzialmente generale nel processo civile, non sembrano estensibili anche al processo amministrativo.

Per quanto concerne lo strumento del deposito di note scritte in sostituzione dell'udienza, ai sensi dell'art. 127 *ter* c.p.c., all'applicabilità dello stesso al processo amministrativo sembrano ostare, in ragione del limite della compatibilità ex art. 39, comma 1, cp.a., sia il ruolo fondamentale che la disciplina del codice riconosce allo svolgimento dell'udienza, quale momento fondamentale per l'effettiva e piena tutela del diritto di difesa delle parti e del principio del contraddittorio, sia i profili pratici legati al rispetto dei termini previsti dalla suddetta disposizione, non compatibili con tutte le tipologie di riti e udienze disciplinate dal codice del processo amministrativo.

Anche con riguardo all'udienza da remoto, ai sensi dell'art. 127 *bis*, c.p.c. la soluzione non sembra poter essere differente, sebbene si tratti di uno strumento compatibile con il processo amministrativo, come dimostrato dal fatto che il legislatore, già nel periodo di emergenza pandemica – e addirittura prima ancora che fosse previsto per il giudice ordinario –, ha introdotto nell'ambito della giustizia amministrativa lo strumento in esame - al fine di consentire la prosecuzione dell'attività giudiziaria da parte del Consiglio di Stato, del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana e dei Tribunali Amministrativi Regionali -, per poi, successivamente, restringerne l'ambito applicativo alle sole udienze straordinarie per lo smaltimento dell'arretrato, introducendo l'art. 87, comma 4 *bis*, c.p.a., per effetto dell'art. 7 *bis*, d.l. n. 105 del 2021.

Infatti, se si considera l'ipotesi dell'applicazione diretta ed integrale della disposizione in sé e per sé, la tempistica prevista dal legislatore per le comunicazioni e le opposizioni non è compatibile con determinate ipotesi di udienza in camera di consiglio (si pensi, ad es., ai giudizi cautelari), sì che dovrebbe ammettersi una valutazione di compatibilità differenziata a seconda del tipo di rito. In tal modo, d'altronde, verrebbe tradita la finalità pratica di semplificazione ed economia processuale sottesa alla generalizzazione dello strumento in esame.

Anche se si approccia il problema partendo dal presupposto che si tratti di una norma di principio, sì da consentire anche nel processo amministrativo la generalizzazione dello strumento in questione, ancorché senza l'applicazione integrale e puntuale della disciplina prevista dall'art. 127

bis c.p.c., deve essere tenuta in conto la precisa scelta del legislatore di limitare l'uso dello strumento in esame alle sole udienze c.d. di smaltimento dell'arretrato, mediante l'inserimento della relativa disposizione, non a caso, all'interno dell'art. 87, il quale costituisce la norma di principio per il processo amministrativo in materia di udienze.

3. Quali novità in materia di consulenti tecnici d'ufficio riguardano la giustizia amministrativa?

Per un verso, il d.lgs. n. 149 del 2022 ha introdotto diverse novità nella tenuta degli albi dei consulenti tecnici d'ufficio, prevedendo un aumento delle categorie di iscrizione e contemplando la tenuta di un albo nazionale, tutte disposizioni che, in considerazione della specificità della disciplina e del fatto che le disposizioni esaminate non paiono integrare principi generali, non sembrano poter trovare applicazione nel processo amministrativo, ancorché il riordino e la razionalizzazione dell'albo e l'effettiva corretta tenuta dello stesso ne consentiranno una più agevole e utile fruizione da parte del giudice amministrativo, ai sensi del combinato disposto degli artt. 19 c.p.a. e 13 disp. att. c.p.c..

Trova, invece, applicazione al giudizio amministrativo, in virtù del rinvio operato dall'art. 67 c.p.a., il nuovo secondo comma dell'art. 193 c.p.c., secondo cui *«in luogo della fissazione dell'udienza di comparizione per il giuramento del consulente tecnico d'ufficio il giudice può assegnare un termine per il deposito di una dichiarazione sottoscritta dal consulente con firma digitale, recante il giuramento previsto dal primo comma. Con il medesimo provvedimento il giudice fissa i termini previsti dall'articolo 195, terzo comma»*.

4. È applicabile alla giustizia amministrativa il rinvio pregiudiziale alla Corte di Cassazione?

Il nuovo art. 363 *bis* c.p.c., volto a valorizzare il ruolo nomofilattico della Corte di Cassazione, attribuisce al giudice di merito il potere di sottoporre, a specifiche condizioni, alla Corte medesima una questione di diritto, così da risolvere fin da subito possibili conflitti ermeneutici,

L'applicabilità dello strumento processuale in questione nell'ambito del processo amministrativo sembra preclusa per due ordini di ragioni.

In primo luogo, le pronunce del Giudice amministrativo possono essere impugnate dinanzi alla Corte di Cassazione solo per questioni di giurisdizione, sicché deve ritenersi del tutto escluso che si possa anche solo ipotizzare il rinvio pregiudiziale alla Corte di Cassazione in caso di incertezze su profili diversi da quello relativo alla giurisdizione.

In secondo luogo, anche limitatamente alle questioni relative al riparto di giurisdizione, occorre considerare che il ruolo nomofilattico che la Corte di Cassazione riveste nell'ambito della giurisdizione ordinaria, con riferimento alle relative norme sostanziali e processuali, non è esportabile nel processo amministrativo, nel quale la medesima funzione è attribuita, dall'art. 99 c.p.a., all'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, sì che un ricorso *per saltum*, sia pure limitatamente alle questioni di giurisdizione, verrebbe ad incidere anche sul ruolo e sulle prerogative dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato.

5. È applicabile alla giustizia amministrativa il rimedio della revocazione delle sentenze passate in giudicato perché in accertato contrasto con la CEDU?

L'art. 391 *quater* c.p.c. è formalmente applicabile nel caso in cui contro una sentenza del Consiglio di Stato sia stato proposto ricorso per cassazione, allorché, all'esito della decisione della Corte Suprema, si sia formato il giudicato, o perché il ricorso sia stato respinto o dichiarato

inammissibile, o perché esso abbia portato ad un annullamento della sentenza senza rinvio, non sussistendo la giurisdizione di alcun giudice sulla vicenda contenziosa.

Quanto all'interrogativo se la nuova ipotesi di revocazione sia ammissibile anche nel processo amministrativo, si osserva preliminarmente che l'art. 106 c.p.a., non interessato dalle modifiche operate dal d.lgs. n. 149 del 2022, continua ad individuare i casi di revocazione delle sentenze del giudice amministrativo facendo espresso rinvio agli artt. 395 e 396 c.p.c.

D'altra parte, l'ultimo comma dell'art. 362 c.p.c. prevede la possibilità di proporre ricorso per revocazione ai sensi dell'art. 391 *quater* c.p.c. solo per le decisioni dei giudici ordinari passate in giudicato.

Quindi, poiché il codice del processo amministrativo individua i casi revocazione, sicché non risulta integrato il presupposto per l'operatività del rinvio esterno di cui all'art. 39, comma 1, c.p.c., un'esegesi formalistica del tessuto normativo porterebbe ad escludere l'estensione dell'istituto alla giurisdizione amministrativa.

In senso contrario, però, si deve evidenziare che, secondo il combinato disposto degli artt. 103, 111 u.c. e 125 Cost., il Consiglio di Stato è l'organo di vertice del sistema di giustizia amministrativa, sistema che deve garantire, con riferimento ai diritti soggettivi ricadenti nell'area di giurisdizione, tutela di pari efficacia rispetto a quella assicurata dal giudice ordinario.

Dunque, alle decisioni del giudice amministrativo passate in cosa giudicata non può non applicarsi, ove esse abbiano comportato una lesione di un *«diritto di stato della persona»* accertato dalla Corte di Strasburgo e non altrimenti rimediabile, l'istituto in commento, necessario per assicurare piena tutela ai diritti fondamentali.

Diversamente opinando, nelle controversie devolute alla giurisdizione amministrativa si verrebbe a creare un *deficit* di tutela, rispetto alle corrispondenti situazioni attribuite alla cognizione del giudice ordinario, che integrerebbe la violazione degli artt. 3, 24 e 113 Cost.

6. È applicabile alla giustizia amministrativa l'istituto della camera di consiglio da remoto, prevista per la Corte di Cassazione dall'art. 140-*bis* c.p.c.?

La possibilità di svolgere la camera di consiglio da remoto è prevista per la sola Corte di Cassazione e non anche per gli altri giudici civili collegiali. Per costoro, si ritiene, la camera di consiglio continua a doversi tenere in presenza, salvo che l'udienza sia tenuta mediante collegamenti audiovisivi ai sensi dell'art. 127 *bis* c.p.c.

In tal caso, infatti, ai sensi dell'art. 196 *duodecies* disp. att. c.p.c., *«il luogo dal quale il giudice si collega è considerato aula d'udienza a tutti gli effetti e l'udienza si considera tenuta nell'ufficio giudiziario davanti al quale è pendente il procedimento»*; dunque anche la camera di consiglio necessaria per decidere, tenuta di regola immediatamente dopo l'udienza, può svolgersi con le medesime modalità, intendendosi così svolta nell'ufficio giudiziario.

Quanto al giudice amministrativo, il citato art. 140 *bis* c.p.c. non sembra poter trovare spazio applicativo, essendo riferito ai soli giudizi in Cassazione. Tuttavia, più in generale, l'art. 13 *quater* disp. att. c.p.a. prevede che in tutti i casi di trattazione di cause da remoto le decisioni deliberate all'esito dell'udienza o della camera di consiglio si considerano assunte nel Comune sede dell'ufficio giudiziario presso il quale è stato iscritto il ricorso trattato.

In realtà, l'unica ipotesi in cui è espressamente previsto che l'udienza camerale si svolga con modalità telematiche è, all'attualità, l'udienza per lo smaltimento dell'arretrato, ai sensi dell'art. 87,

comma 4 *bis* c.p.a., sicché solo in tali ipotesi è ammesso lo svolgimento da remoto della camera di consiglio.

7. A partire da quale data verrà meno l'istituto dell'apposizione della formula esecutiva?

In mancanza di una specifica norma di diritto intertemporale, con riferimento all'abrogazione dell'istituto del rilascio della formula esecutiva si applica l'art. 35, comma 1, d.lgs. n. 149 del 2022, per cui le novità in tema di titolo esecutivo *«hanno effetto a decorrere dal 30 giugno 2023 e si applicano ai procedimenti instaurati successivamente a tale data. Ai procedimenti pendenti alla data del 30 giugno 2023 si applicano le disposizioni anteriormente vigenti»*.

Residua il dubbio su cosa debba intendersi, con riferimento a questo specifico aspetto, con il termine *"procedimento"*. Alla soluzione per cui si dovrebbe guardare alla data di introduzione del giudizio all'esito del quale si è formato il titolo esecutivo, appare preferibile quella per cui si debba guardare al procedimento, di natura amministrativa, avviato per il rilascio della formula esecutiva. Dunque, le Segreterie del Consiglio di Stato e dei Tribunali Amministrativi Regionali dovrebbero continuare a spedire in formula esecutiva i provvedimenti del giudice amministrativo solo se la richiesta venga formulata entro il 30 giugno 2023.

8. Chi può attestare la conformità all'originale della copia del provvedimento giurisdizionale che costituisce titolo esecutivo?

L'art. 136 c.p.a., nella parte in cui, al comma 2 *ter*, disciplina il potere del difensore di attestare la conformità della copia informatica di un atto o di un documento all'originale cartaceo, escludeva espressamente il potere di rilasciare copia del provvedimento giurisdizionale o del diverso atto munito della formula esecutiva, stabilendo che *«resta escluso il rilascio della copia autentica della formula esecutiva ai sensi dell'articolo 475 del codice di procedura civile, di competenza esclusiva delle segreterie degli uffici giudiziari»*.

Il legislatore delegato ha semplicemente abrogato il periodo che vietava il rilascio di copia autentica del titolo munito di formula esecutiva, sicché attualmente tale attività può essere svolta anche dal difensore.

Nicola Durante
08.11.2022
18:00:33
GMT+01:00