

CASSAZIONE SEZ. I CIV.

7 AGOSTO 1996 N. 7234

PRESIDENTE: SGROI

ESTENSORE: OLLA

PARTI: PREFETTO DI GENOVA
(Avv. Stato)
VIALE

Atto amministrativo • In forma informatica • Autografia • Mancanza • Indicazione del soggetto responsabile • Sufficienza • Validità.

L'autografia della sottoscrizione non è configurabile come requisito di esistenza giuridica degli atti amministrativi, quanto meno quando i dati esplicitati nello stesso contesto documentativo dell'atto consentano di accertare la sicura attribuità dello stesso a chi deve esserne l'autore secondo le norme positive, come è confermato dall'art. 3 D.Lgs. 12 febbraio 1993 n. 39, il quale, prevedendo, nel caso di emanazione di atti amministrativi attraverso sistemi informatici e telematici, che la firma autografa sia sostituita dall'indicazione a stam-

pa, sul documento prodotto dal sistema automatizzato, del nominativo del soggetto responsabile, ribadisce sul piano positivo l'inessenzialità ontologica della sottoscrizione autografa ai fini della validità degli atti amministrativi (nella specie, la prefettura di Genova, dovendo pronunciare numerosissime ordinanze di contenuto omogeneo, aveva incaricato il centro elaborazione dati del comune di Genova, fornendo lo schema dei provvedimenti e i dati specifici e facendo apporre in calce alle singole ordinanze un facsimile a stampa della firma del funzionario delegato; la suprema corte, in base al riportato principio, ha annullato la sentenza con cui il pretore, in sede di opposizione ad una di tali ordinanze, aveva rilevato d'ufficio l'inesistenza giuridica della medesima).

Con ordinanza notificata il 22 ottobre 1990, il Prefetto di Genova ingiunse a Monica Viale il pagamento della somma di L. 125.600, quale sanzione amministrativa per la violazione degli artt. 4 e 115 del D.P.R. 15 giugno 1959 n. 393.

Con ricorso al Pretore di Genova ai sensi dell'art. 22 L. 24 novembre 1981 n. 689, depositato l'8 novembre 1990, la Viale propose opposizione avverso detta ordinanza-ingiunzione.

* La sentenza costituisce un ulteriore passo verso la dilatazione del concetto di « sottoscrizione » imposto dall'affermarsi delle nuove tecnologie (v. da ultimo M. ORLANDI, *La paternità delle scritture*, Milano 1996, p. 434 ss.; R. ZAGAMI, *Firme « digitali », crittografia e validità del documento informatico*, in questa *Rivista*, 1996, 151; nonché T. PASQUINO, *Ancora sul valore giuridico dei documenti trasmessi mediante telex*, in questa *Rivista*, 1991, 919).

Al puntuale riferimento all'art. 3 del D.Lgs 12 febbraio 1993, n. 39, istitutivo dell'Autorità per l'informatica nella Pubblica amministrazione (per il testo v. questa *Rivista*, 1993, 520) può aggiungersi ora l'art. 15, 2° comma, della L. 15 marzo 1997, n. 59 (sempre in questa *Rivista*,

1997, 603) secondo il quale « Gli atti, dati e documenti formati dalla pubblica amministrazione e dai privati con strumenti informatici o telematici, i contratti stipulati nelle medesime forme, nonché la loro archiviazione e trasmissione con strumenti informatici, sono validi e rilevanti a tutti gli effetti di legge. I criteri e le modalità di applicazione del presente comma sono stabiliti, per la pubblica amministrazione e per i privati, con specifici regolamenti da emanare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400. Gli schemi dei regolamenti sono trasmessi alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica per l'acquisizione del parere delle competenti Commissioni ».

Il Prefetto di Genova, resistette all'opposizione.

Con sentenza depositata l'8 maggio 1991, il Pretore adito ha annullato l'ordinanza-ingiunzione opposta.

Nell'enunciare le ragioni della statuizione, il giudice del merito ha premesso che dalle acquisizioni istruttorie era risultato: che la Prefettura di Genova, dovendo pronunciare circa 600.000 ordinanze-ingiunzione tutte concernenti violazioni degli artt. 4 e 115 del D.P.R. n. 393/1959, e quindi, affatto omogenee tra loro, aveva provveduto, innanzitutto, alla predisposizione di uno schema-tipo di detti provvedimenti; che, successivamente, la stessa Prefettura aveva incaricato il Centro elaborazione dati del Comune di Genova di stampare — sulla base di detti schemi e dei dati relativi alle singole infrazioni forniti dalla stessa Prefettura — l'ordinanza-ingiunzione relativa a ciascuno degli illeciti, fornendogli anche il modello originale della firma del suo funzionario (il vice prefetto vicario) delegato alla pronuncia di siffatti provvedimenti; che detto Centro aveva provveduto alla stampa delle ordinanze-ingiunzione, ciascuna delle quali portava, in calce la scritta « p. il Prefetto, il vice prefetto vicario », ed un « segno ... che all'apparenza sembra costituire una effettiva firma autografa, in quanto ne rappresenta le forme », mentre era soltanto la riproduzione a stampa della firma del detto Vice Prefetto vicario, assolutamente identica, peraltro, al modello originale.

Ha affermato, poi, che stante tal circostanza, dette ordinanze-ingiunzione dovevano qualificarsi come « carenti del requisito della sottoscrizione autografa del funzionario che le aveva emesse »; e che perciò, rappresentando l'autografia della firma un elemento essenziale per l'attribuzione di un qualsiasi effetto giuridico alle manifestazioni di volontà soggette alla forma scritta, erano giuridicamente inesistenti.

Ne ha tratto, rilevando d'ufficio il vizio, che anche l'ordinanza-ingiunzione notificata all'opponente — che, rientrando nel novero di quelle avanti richiamate presentava una sottoscrizione non autografa — era giuridicamente inesistente.

A questa stregua, richiamato il principio che il giudice dell'opposizione all'ordinanza-ingiunzione ha il potere di rilevare d'ufficio i vizi che determinino l'inesistenza giuridica di quel provvedimento, ha annullato, come s'è detto, l'ordinanza-ingiunzione opposta dalla Viale.

Il Prefetto di Genova ha proposto ricorso per cassazione affidato a due motivi di annullamento.

L'intimata Monica Viale non ha svolto attività difensiva.

MOTIVI DELLA DECISIONE. — 1. Costituisce principio ormai consolidato (accolto dal giudice del merito e non contestato dal ricorrente) che — stante la natura e le caratteristiche intrinseche del procedimento di opposizione all'ordinanza-ingiunzione disciplinato dagli artt. 22 e 23 L. 24 novembre 1981 n. 689 — la parte privata opponente è obbligata a presentare le sue richieste (*petitum*) con l'indicazione delle ragioni che le suffragano (*causa petendi*) nell'atto di opposizione; che il giudice non può decidere la controversia sulla base di una *causa petendi* diversa da quella enunciata nell'atto introduttivo, salvo che l'Autorità opposta abbia accettato il contraddittorio sulle ragioni proposte successivamente; che, peraltro, lo stesso giudice può rilevare, d'ufficio, i vizi che — secondo il regime degli atti amministrativi — ne comportino l'inesistenza giuridica, con esclusione, dunque, di quelli che ne determinino soltanto la nullità, una volta

che questi ultimi — analogamente a quanto previsto in tema di giudizi davanti ai giudici amministrativi — possono essere rilevati e dichiarati solo se espressamente dedotti dall'opponente.

In funzione dell'applicazione al caso di specie del principio avanti enunciato si propone, in questa sede di legittimità, la questione se sia giuridicamente inesistente un'ordinanza-ingiunzione che — pur contenendo univoche indicazioni in ordine alla Autorità ed al funzionario che, in concreto, l'ha emessa, e pur essendo certa la sua provenienza da quella Autorità — sia carente della firma autografa del detto funzionario, e presenti quale sua sottoscrizione, una riproduzione di quella firma, fedele al modello originale ma ottenuta meccanicamente attraverso sistemi a stampa o digitali, ovvero l'impressione di un timbro.

Infatti, la conclusione affermativa, ed il corollario della rilevabilità d'ufficio di un siffatto vizio anche in assenza di una espressa deduzione dell'opponente cui è pervenuto il Pretore di Genova, sono contestate dal Prefetto di Genova con i due motivi del ricorso per cassazione che ne occupa.

In particolare, il primo mezzo denuncia che la statuizione impugnata è inficiata dal vizio di extrapetizione di cui all'art. 112 Cod. proc. civ., in quanto è fondata su una ragione che la opponente non aveva mai posto a base della sua opposizione, e che, perciò, non poteva rilevare d'ufficio.

Il secondo mezzo denuncia che la statuizione viola ed applica falsamente gli artt. 18, 22 e 23 L. 24 novembre 1981 n. 689, gli artt. 2699, 2700 e 2701 Cod. civ., e l'art. 18 L. 4 gennaio 1968 n. 15, posto che dai loro precetti si evince che, contrariamente a quanto ritenuto dal giudice del merito, la sottoscrizione autografa non può costituire un elemento essenziale per l'esistenza giuridica dell'ordinanza-ingiunzione, stante la peculiare caratteristica di pubblicità di quest'atto, in quanto proveniente da ente pubblico.

2. I motivi devono essere esaminati congiuntamente, essendo intimamente connessi.

Gli stessi sono fondati nei limiti di seguito enunciati.

3. Con riferimento alla materia relativa alla forma dell'ordinanza-ingiunzione l'art. 18 della L. 24 novembre 1981 n. 689 che disciplina tal provvedimento, si limita a disporre che esso deve essere « motivato ».

Pertanto, al fine di ricostruire il regime formale di quell'atto occorre far riferimento alla disciplina generale in tema di atti amministrativi, nel cui novero esso rientra a pieno titolo.

Ora non sussiste alcuna fonte normativa che prescriva espressamente, con una disposizione di portata generale, che attribuisca all'autografia della sottoscrizione degli atti amministrativi, la natura di requisito per la loro esistenza giuridica.

Né può essere valorizzato in contrario il dettato dell'art. 18 della L. n. 15 del 1968 contenente Norme sulla documentazione amministrativa e sulla legalizzazione ed autenticazione di firme, trattandosi di un precetto diretto a semplificare la precedente normativa riguardante la legalizzazione delle firme, ove apposte, e non già a regolare la perfezione e la validità degli atti della Pubblica Amministrazione, con riferimento al tema della sottoscrizione.

Nel contempo, la sottoscrizione autografa non si può configurare neppure quale elemento ontologicamente essenziale per la stessa esistenza giuridica dell'atto amministrativo, quanto meno nell'ipotesi — qui rilevante — nella quale i dati estrinsecati nello stesso contesto documentativo dell'atto carente di siffatta sottoscrizione, consentano di accertare, *aliunde*, la sicura attribuibilità dello stesso atto a chi deve esserne l'autore secondo le norme positive. Infatti, attraverso quegli elementi si realizza il medesimo risultato cui tende la autografia della firma, ossia la documentazione della imputabilità dell'atto alla Pubblica amministrazione, e l'accertamento dell'identità dell'organo che lo ha emesso.

Del resto, in una prospettiva di teoria generale, anche sulla base di specifiche disposizioni normative quali, l'art. 2354 c. 2 Cod. civ., è ormai diffusamente riconosciuto, che di per sé, la sottoscrizione null'altro è che la documentazione della paternità del documento e dell'identità del soggetto che è l'autore della dichiarazione in esso rappresentata, e dunque, un semplice mezzo di prova. È altresì riconosciuto che, in siffatta prospettiva, sul piano logico e su quello giuridico, non vi possono essere ostacoli ad ammettere tanto che tal prova possa essere raggiunta con altre vicende documentali e, addirittura, con l'apposizione della sottoscrizione con mezzi diversi dalla attività manuale del sottoscrittore; quanto che l'autografia può assumere la funzione di requisito di validità dell'atto consacrato nel documento, esclusivamente quando sia espressamente prescritta dell'ordinamento positivo.

Attualmente, tal conclusione trova conforto, per quanto riguarda gli atti amministrativi, nel disposto dell'art. 3 del Decreto legislativo 12 febbraio 1993 n. 39, per il quale: « 1. Gli atti amministrativi adottati da tutte le pubbliche amministrazioni sono di norma predisposti tramite i sistemi informativi automatizzati. 2. Nell'ambito delle pubbliche amministrazioni, l'immissione, la riproduzione su qualunque supporto e la trasmissione di dati, informazioni e documenti mediante sistemi informatici e telematici, nonché l'emanazione di atti amministrativi attraverso i medesimi sistemi, devono essere accompagnate dalla emanazione della fonte e del responsabile dell'immissione, riproduzione, trasmissione o emanazione. *Se per la validità di tali operazioni e degli atti emessi sia prevista l'apposizione di firma autografa, la stessa è sostituita dall'indicazione a stampa, sul documento prodotto dal sistema automatizzato, dal nominativo del soggetto responsabile* ».

Per vero, come del resto è stato puntualmente osservato, tal disposizione ribadisce sul piano positivo l'inessenzialità ontologica della sottoscrizione autografa ai fini della validità degli atti amministrativi in generale. Tanto perché presuppone sia l'esistenza di atti carenti di sottoscrizione autografa e, ciononostante, la loro validità ove per essi non sia espressamente « prevista l'apposizione di firma autografa », proprio quale requisito per la loro perfezione; sia che negli atti per i quali non è prescritta detta autografia, al fine dell'identificazione del responsabile della loro emanazione possano essere utilizzati altri mezzi, quali, appunto, le stampigliature personali, i timbri, le riproduzioni meccaniche fac-simile; ossia, in sintesi, che l'autografia della sottoscrizione costituisce requisito per la validità dell'atto amministrativo, sol quando è espressamente prevista.

Si deve escludere, allora, che, stante la carenza di una norma che la prescriva, la sottoscrizione autografa del funzionario che è indicato

come responsabile (il titolare dell'ufficio competente ad irrogare la sanzione amministrativa o un suo delegato) dell'emissione dell'ordinanza-ingiunzione, il difetto di una siffatta sottoscrizione determini l'inesistenza giuridica del provvedimento, allorquando dai dati consacrati nello stesso documento (quali, ad esempio il sigillo dell'ufficio) sia possibile individuare, con certezza, l'autorità da cui è stata emessa e da cui proviene.

4. Ne consegue che il Pretore di Genova è effettivamente incorso nelle violazioni e false applicazioni di legge, denunciate nei motivi di annullamento, allorquando ha affermato che, invece, la carenza di sottoscrizione autografa determina sempre l'inesistenza giuridica della ordinanza-ingiunzione; e, conseguentemente — pronunciando su una *causa petendi* non dedotta dalla opponente — ha dichiarato l'inesistenza giuridica di quel provvedimento, senza tener conto della circostanza, pur accertata nella sentenza impugnata, che dai dati consacrati nell'ordinanza-ingiunzione opposta emergeva con certezza la sua provenienza dal Vice Prefetto Vicario di Genova delegato dal titolare dell'ufficio e, quindi, la sua sicura imputabilità alla Autorità competente ad emanarla.

Pertanto, occorre accogliere i motivi ed il ricorso; cassare la sentenza impugnata; e rinviare ad altro giudice pari-ordinato — chi si determina nello stesso Pretore di Genova, in persona di diverso magistrato — perché pronunci sui motivi della opposizione proposta dalla Viale, non esaminati nella sentenza stessa in quanto assorbiti dalla ragione posta a base della decisione.

Il giudice del rinvio provvederà anche alla disciplina delle spese del giudizio di legittimità.