

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio – Roma, Sezione Seconda, Sentenza del 26 giugno 2014 n. 6787 sulla inammissibilità, per nullità insanabile, del ricorso sottoscritto dal difensore munito esclusivamente di procura generale alle liti e non del prescritto mandato speciale; sulla non applicabilità dell’art. 182 co. 2, c.p.c. in ipotesi siffatte e sulla impossibilità che l’errore sulla necessità della procura speciale del difensore possa rilevare quale errore scusabile

La massima

1. Nel processo che si svolge innanzi ai Tribunali Amministrativi Regionali la procura generale alle liti è insufficiente per l’attribuzione della rappresentanza tecnica, dovendo il mandato al difensore essere conferito con procura speciale rilasciata in data antecedente alla sottoscrizione del ricorso da parte del difensore, con la conseguenza che se il ricorso è stato sottoscritto soltanto dal difensore al quale la rappresentanza sia stata conferita con una procura generale alle liti e non con mandato speciale, lo stesso deve essere dichiarato inammissibile per difetto di valida rappresentanza tecnica, rilevabile in ogni stato e grado del giudizio (1) (2).

2. La nullità del ricorso giurisdizionale sottoscritto dal difensore munito esclusivamente di procura generale alle liti e privo del prescritto mandato speciale non può essere sanata dalla costituzione della parte intimata, in applicazione dell’art. 17, co. 3, R.D. n. 642/1907 (secondo il quale “la comparizione dell’intimato sana la nullità e l’irregolarità, salvo i diritti acquisiti anteriormente a tale costituzione”), attenendo siffatta norma ai vizi del contenuto del ricorso ed essendo, quindi, applicabile per il caso di omessa indicazione nel ricorso della data del mandato speciale, ma non per le ipotesi in cui manchi il mandato speciale, perché il mandato speciale non si configura come un mero elemento costitutivo del ricorso, bensì come un negozio autonomo, attraverso il quale viene indefettibilmente conferita la rappresentanza tecnica nel processo amministrativo, dovendo tenersi distinto il dovere del ricorrente di conferire il mandato speciale in data antecedente alla sottoscrizione del ricorso da parte del difensore (dovere sancito dal combinato disposto dell’art. 35, co.1, R.D. n. 1054/1924 con l’art. 6, n. 4, R.D. n. 642/1907), dal dovere del difensore di indicare nel ricorso la data del mandato speciale (dovere sancito dall’art. 6, n. 4, R.D. n. 642/1907 per il caso di ricorso sottoscritto soltanto dal difensore).

3. In ipotesi di ricorso giurisdizionale nullo in quanto sottoscritto dal difensore munito esclusivamente di procura generale alle liti e non di mandato speciale, non appare applicabile la disposizione dell’art. 182, co. 2, c.p.c. (nel testo risultante dalla modifica di cui alla legge n. 69/2009), sebbene parte della giurisprudenza (3) abbia affermato l’applicabilità di tale disposizione nel processo amministrativo in forza dell’art. 39 c.p.a. (secondo il quale, per quanto non disciplinato dal codice del processo amministrativo “si applicano le disposizioni del codice di procedura civile, in quanto compatibili o espressione di principi generali”) (4).

4. L’errore sulla necessità della procura speciale del difensore non può essere riconosciuto neanche quale errore scusabile tenuto conto che, ai sensi dell’art. 37 c.p.a., “il giudice può disporre, anche d’ufficio, la rimessione in termini per errore scusabile in presenza di oggettive ragioni di incertezza su questioni di diritto o di gravi impedimenti di fatto” e che, secondo la giurisprudenza (5), nel processo amministrativo la rimessione in termini per errore scusabile costituisce un istituto di carattere eccezionale, perché deroga al principio fondamentale di perentorietà dei termini d’impugnazione, con la conseguenza che l’art. 37 c.p.a. deve essere considerato norma di stretta interpretazione, perché un uso eccessivamente ampio della discrezionalità giudiziaria, che esso presuppone, lungi dal rafforzare l’effettività della tutela giurisdizionale, potrebbe comportare un grave vulnus del parioordinato principio di parità delle parti relativamente al rispetto dei termini perentori stabiliti dalla legge processuale (*a cura della redazione della Camera Amministrativa e Comunitaria della Campania*).

La nota

1. L'art. 40 c.p.a. - nel prevedere che, se il ricorrente non sta in giudizio personalmente, il ricorso deve essere sottoscritto dal difensore "con indicazione, in questo caso, della procura speciale" - conferma che la procura generale alle liti è insufficiente per l'attribuzione della rappresentanza tecnica e che la procura speciale deve essere conferita in data antecedente alla sottoscrizione del ricorso da parte del difensore.

2. Con riferimento alla necessità della procura speciale del difensore ai fini dell'ammissibilità del ricorso giurisdizionale amministrativo, deve rilevarsi che la Corte Costituzionale con la sentenza n. 82/1996 ha dichiarato infondata la questione di legittimità dell'art. 19 della legge n. 1034/1971 nella parte in cui non consentiva, nel processo amministrativo, l'assistenza a mezzo di procura generale alle liti evidenziando, tra l'altro, che "non esiste affatto un principio (costituzionalmente rilevante) di necessaria uniformità di regole processuali tra i diversi tipi di processo, rispettivamente davanti alla giurisdizione civile e alla giurisdizione amministrativa o alle giurisdizioni speciali sopravvissute, potendo i rispettivi ordinamenti processuali differenziarsi sulla base di una scelta razionale del legislatore, derivante dal tipo di configurazione del processo e dalle situazioni sostanziali dedotte in giudizio (sentenza n. 191/1985), anche in relazione all'epoca della disciplina e alle tradizioni storiche di ciascun procedimento, avuto riguardo, nella specie, al fatto che il processo amministrativo è strutturato come processo prevalentemente di impugnazione".

3. Cfr. in tal senso Cons. Stato, Sez. VI, 11.08.2009, n. 4934; T.A.R. Campania - Napoli, Sez. I, 08.07.2011, n. 3675; T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. IV, ord. 23.09.2009, n. 179).

4. I Magistrati capitolini sottolineano come l'art. 182, co. 2, c.p.a. non appare essere espressione di principi generali, perché la Corte Costituzionale nella già richiamata sentenza n. 82/1996 ha evidenziato che la regola - tipica del processo amministrativo - che impone il conferimento del mandato speciale prima della sottoscrizione del ricorso da parte del difensore è connessa "al fatto che il processo amministrativo è strutturato come processo prevalentemente di impugnazione". Inoltre, la citata disposizione non appare compatibile con le regole proprie del processo amministrativo e, in primis, con la regola generale (tipica del processo di impugnazione) oggi posta dall'art. 41, co.2, c.p.a (che recepisce l'art. 21, co.1, della legge n. 1034/1971), la quale prevede un termine decadenziale per la notifica del ricorso, il che presuppone - come innanzi evidenziato - che il mandato speciale sia già stato conferito al difensore.

5. *Ex multis*, Cons. Stato, Ad. Plen., 09.08.2012, n. 32.

La sentenza

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 Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7988 del 2002, proposto da:

Soc Mg Advertising Srl, rappresentata e difesa dall'avv. Sabrina Mariani, con domicilio eletto presso

Sabrina Mariani in Roma, via Gregorio VII, 186;

www.cameraamministrativacampania.com

contro

Comune di Roma, rappresentato e difeso per legge dall'avv. Guglielmo Frigenti, domiciliato in Roma, via Tempio di Giove, 21;

per l'annullamento

atti relativi alla rimozione di impianti pubblicitari e al pagamento delle spese di rimozione - risarcimento danni

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Roma;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 maggio 2014 il dott. Luigi Tosti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Avverso gli atti con cui l'Amministrazione Capitolina ha ordinato la rimozione di impianti pubblicitari perché installati abusivamente la Società ricorrente ha dedotto i seguenti motivi di censura:

1 – Illegittimità. Eccesso e sviamento di potere. Difetto di motivazione. Incompetenza.

2 - Violazione di legge. Violazione delle disposizioni di cui alla delibera C.C. n. 254 del 1995.

3 –Violazione delle disposizioni di cui all'art. 28 Reg. AA.PP e dell'art. 23 comma 13 quater C.d.S carenza dei presupposti. Difetto di motivazione.

4 – Violazione di legge. Difetto dei presupposti. Travisamento dei fatti, contraddittorietà. Violazione art, 24 D.lgs. 507/93.

5 - Violazione delle procedure di legge. Violazione della legge n. 241 del 1990, art. 7 e ss.

Violazione del contraddittorio.

6 - Illegittimità. Difetto di istruttoria. Disparità di trattamento. Difetto di motivazione.

7 – Eccesso di potere per difetto di istruttoria, travisamento dei fatti, difetto di motivazione.

Si è costituita in resistenza l'intimata Amministrazione Comunale eccependo l'inammissibilità del ricorso e chiedendone comunque il rigetto perché infondato.

DIRITTO

La presente controversia, avente ad oggetto l'impugnazione di atti con cui è stata disposta la rimozione di impianti pubblicitari ritenuti abusivi deve essere definita in rito, per mancanza di procura speciale, il che conduce alla declaratoria di inammissibilità del ricorso per difetto di valida rappresentanza tecnica.

Posto che al ricorso è allegata procura generale alle liti e che lo stesso non riporta alcuna procura in calce o a margine, trova applicazione la normativa vigente alla data di presentazione del ricorso – peraltro recepita dall'art. 40, comma 1, lett. g, del codice del processo amministrativo, il quale prevede che il ricorso debba recare “ la sottoscrizione del ricorrente, se esso sta in giudizio personalmente, oppure del difensore, con indicazione, in questo caso, della procura speciale” – come recata dal combinato disposto di cui agli articoli 6, n. 4, del R.D. 17 agosto 1907, n. 642, e 35, comma 1, del R.D. 26 giugno 1924, n. 1054, richiamati dall'art. 19 della legge 6 dicembre 1971 n. 1034.

In base a tale disciplina, nel processo che si svolge innanzi ai Tribunali Amministrativi Regionali la procura generale alle liti è insufficiente per l'attribuzione della rappresentanza tecnica, dovendo il mandato al difensore essere conferito con procura speciale rilasciata in data antecedente alla sottoscrizione del ricorso da parte del difensore, con la conseguenza che se il ricorso è stato sottoscritto soltanto dal difensore al quale la rappresentanza sia stata conferita con una procura generale alle liti e non con mandato speciale, lo stesso deve essere dichiarato inammissibile per difetto di valida rappresentanza tecnica, rilevabile in ogni stato e grado del giudizio.

Trattasi di disciplina sostanzialmente riprodotta dal citato art. 40 del codice del processo amministrativo il quale - nel prevedere che, se il ricorrente non sta in giudizio personalmente, il ricorso deve essere sottoscritto dal difensore “con indicazione, in questo caso, della procura speciale” - conferma che la

procura generale alle liti è insufficiente per l'attribuzione della rappresentanza tecnica e che la procura speciale deve essere conferita in data antecedente alla sottoscrizione del ricorso da parte del difensore.

Con riferimento alla necessità della procura speciale del difensore ai fini dell'ammissibilità del ricorso giurisdizionale amministrativo, deve rilevarsi che la Corte Costituzionale con la sentenza n. 82 del 1996 ha dichiarato infondata la questione di legittimità dell'art. 19 della legge n. 1034 del 1971 nella parte in cui non consente, nel processo amministrativo, l'assistenza a mezzo di procura generale alle liti evidenziando, tra l'altro, che “non esiste affatto un principio (costituzionalmente rilevante) di necessaria uniformità di regole processuali tra i diversi tipi di processo, rispettivamente davanti alla giurisdizione civile e alla giurisdizione amministrativa o alle giurisdizioni speciali sopravvissute, potendo i rispettivi ordinamenti processuali differenziarsi sulla base di una scelta razionale del legislatore, derivante dal tipo di configurazione del processo e dalle situazioni sostanziali dedotte in giudizio (sentenza n. 191 del 1985), anche in relazione all'epoca della disciplina e alle tradizioni storiche di ciascun procedimento, avuto riguardo, nella specie, al fatto che il processo amministrativo è strutturato come processo prevalentemente di impugnazione”.

In applicazione delle esposte argomentazioni il ricorso in esame, non essendo corredato - a margine, in calce o in allegato - da un mandato speciale conferito al difensore che lo ha sottoscritto deve essere dichiarato inammissibile.

Né la nullità del ricorso giurisdizionale sottoscritto dal difensore munito esclusivamente di procura generale alle liti e privo del prescritto mandato speciale, può essere sanata – per come invocato da parte ricorrente - dalla costituzione della parte intimata, in applicazione dell'art. 17, comma 3, del R.D. n. 642 del 1907 (secondo il quale “la comparizione dell'intimato sana la nullità e l'irregolarità, salvo i diritti acquisiti anteriormente a tale costituzione”), attenendo siffatta norma ai vizi del contenuto del ricorso ed essendo, quindi, applicabile per il caso di omessa indicazione nel ricorso della data del mandato speciale, ma non per le ipotesi in cui manchi il mandato speciale, perché il mandato speciale non si configura come un mero elemento costitutivo del ricorso, bensì come un negozio autonomo, attraverso

il quale viene indefettibilmente conferita la rappresentanza tecnica nel processo amministrativo, dovendo tenersi distinto il dovere del ricorrente di conferire il mandato speciale in data antecedente alla sottoscrizione del ricorso da parte del difensore (dovere sancito dal combinato disposto dell'art. 35, comma 1, del R.D. n. 1054 del 1924 con l'art. 6, n. 4, del R.D. n. 642 del 1907), dal dovere del difensore di indicare nel ricorso la data del mandato speciale (dovere sancito dall'art. 6, n. 4, del R.D. n. 642 del 1907 per il caso di ricorso sottoscritto soltanto dal difensore).

Inoltre, nel caso in esame non appare applicabile la disposizione dell'art. 182, comma 2, cod. proc. civ. (nel testo risultante dalla modifica di cui alla legge n. 69 del 2009), secondo il quale, “quando rileva un difetto di rappresentanza, di assistenza o di autorizzazione ovvero un vizio che determina la nullità della procura al difensore, il giudice assegna alle parti un termine perentorio per la costituzione della persona alla quale spetta la rappresentanza o l'assistenza, per il rilascio delle necessarie autorizzazioni, ovvero per il rilascio della procura alle liti o per la rinnovazione della stessa. L'osservanza del termine sana i vizi, e gli effetti sostanziali e processuali della domanda si producono fin dal momento della prima notificazione”. Infatti, sebbene parte della giurisprudenza (Cons. Stato, Sez. VI, 11 agosto 2009, n. 4934; T.A.R. Campania Napoli, Sez. I, 8 luglio 2011, n. 3675; T.A.R. Lombardia Milano, Sez. IV, ord. 23 settembre 2009, n. 179) abbia affermato l'applicabilità di tale disposizione nel processo amministrativo in forza dell'art. 39 cod. proc. amm. (secondo il quale, per quanto non disciplinato dal codice del processo amministrativo “si applicano le disposizioni del codice di procedura civile, in quanto compatibili o espressione di principi generali”), il Collegio ritiene che una corretta interpretazione di quest'ultima disposizione debba condurre a conclusioni opposte.

Infatti l'art. 182, comma 2, cod. proc. civ. non appare essere espressione di principi generali, perché la Corte Costituzionale nella già richiamata sentenza n. 82 del 1996 ha evidenziato che la regola - tipica del processo amministrativo - che impone il conferimento del mandato speciale prima della sottoscrizione del ricorso da parte del difensore è connessa “al fatto che il processo amministrativo è strutturato come processo prevalentemente di impugnazione”.

Inoltre, la citata disposizione non appare compatibile con le regole proprie del processo amministrativo e, in primis, con la regola generale (tipica del processo di impugnazione) oggi posta dall'art. 41, comma 2, cod. proc. amm. (che recepisce l'art. 21, comma 1, della legge n. 1034 del 1971), la quale prevede un termine decadenziale per la notifica del ricorso, il che presuppone - come innanzi evidenziato - che il mandato speciale sia già stato conferito al difensore.

Non sussistono, peraltro, i presupposti per riconoscere l'errore scusabile, tenuto conto che, ai sensi dell'art. 37 cod. proc. amm., "il giudice può disporre, anche d'ufficio, la rimessione in termini per errore scusabile in presenza di oggettive ragioni di incertezza su questioni di diritto o di gravi impedimenti di fatto" e che, secondo la giurisprudenza (ex multis, Consiglio di Stato, Ad. Plen., 9 agosto 2012, n. 32), nel processo amministrativo la rimessione in termini per errore scusabile costituisce un istituto di carattere eccezionale, perché deroga al principio fondamentale di perentorietà dei termini d'impugnazione, con la conseguenza che l'art. 37 cod. proc. amm. deve essere considerato norma di stretta interpretazione, perché un uso eccessivamente ampio della discrezionalità giudiziaria, che esso presuppone, lungi dal rafforzare l'effettività della tutela giurisdizionale, potrebbe comportare un grave vulnus del pariordinato principio di parità delle parti relativamente al rispetto dei termini perentori stabiliti dalla legge processuale.

Richiamati i presupposti per il riconoscimento dell'errore scusabile, la preclusione alla possibilità di ravvisarne, con riferimento alla fattispecie in esame, la sussistenza, emerge alla luce del consolidato orientamento giurisprudenziale in ordine alla necessità del mandato speciale per l'attribuzione del potere di rappresentanza processuale, il che esclude che al momento della proposizione del ricorso sussistessero "oggettive ragioni di incertezza" sulla questione di diritto di cui trattasi.

Deve infine precisarsi, attesa la natura dell'atto impugnato, che il profilo inerente l'esistenza di una valida rappresentanza tecnica costituisca questione preliminare rispetto a quella inerente la giurisdizione, la quale ultima presuppone la costituzione di un valido rapporto processuale, precluso dalla nullità del ricorso, la quale va quindi esaminata con priorità rispetto ad altre questioni, anche di giurisdizione

In definitiva, il ricorso in esame deve essere dichiarato inammissibile per mancanza di procura speciale in capo al difensore. Sussistono tuttavia ragioni per compensare le spese del giudizio tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile.
Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 20 maggio 2014 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Tosti, Presidente, Estensore

Salvatore Mezzacapo, Consigliere

Antonio Andolfi, Primo Referendario

DEPOSITATO IN SEGRETERIA IL 26 GIUGNO 2014