

La procura ad litem su foglio separato nel processo amministrativo: dalla “materiale” alla “digitale” congiunzione all’atto

Autore: Gambetta Davide

In: Schede di Diritto

SOMMARIO 1. La procura nel processo amministrativo 2. La specialità della procura 3. La procura rilasciata su foglio separato 4. Dalla materiale congiunzione alla digitale congiunzione 5. La procura priva di data o di altri elementi identificativi del giudizio 6. La procura recante indicazioni erronee

Tra gli aspetti operativi del processo amministrativo di maggior interesse nel dibattito giurisprudenziale contemporaneo, intendiamo qui concentrarci sulla procura ad litem e, in particolare, sulla questione della “congiunzione” all’atto e sulle coordinate temporali in cui deve collocarsi la sottoscrizione da parte dell’assistito.

La questione è di non poco momento perché il difetto di valida rappresentanza tecnica, al di fuori dei casi in cui sia possibile disporre la regolarizzazione del mandato, compromette l’attività difensiva compiuta e, nel caso del ricorso, determina l’inammissibilità del gravame.

Nel prosieguo delle riflessioni, si avrà precipuo riguardo alla procura rilasciata per proporre ricorso.

Volume consigliato

La procura nel processo amministrativo

L’art. 40 del Codice del Processo Amministrativo (D. Lgs. 2 luglio 2010, n. 104), nel disciplinare il contenuto del ricorso, richiede, alla lettera g), «la sottoscrizione del ricorrente, se esso sta in giudizio personalmente, oppure del difensore, con indicazione, in questo caso, della procura speciale».

L’art. 40 c.p.a. prescrive dunque che, nella tessitura del ricorso, si dia conto dell’esistenza della procura, sicché, ne appare logica conseguenza che, al momento in cui il ricorso viene ad esistenza, la procura debba preesistergli. Ciò perché, se vero è che il ricorso reca “l’indicazione” della procura, tale indicazione

non può riguardare un mandato ancora non conferito e una procura non sottoscritta o comunque altrimenti inesistente.

Sicché, nell'attuale assetto processuale disegnato dal codice, quando il difensore sottoscrive l'atto deve essere già validamente munito dei necessari poteri di difesa tecnica conferiti per il tramite della procura, che non può dunque formarsi in un momento successivo[1]. All'atto della notificazione del ricorso, in particolare, la delega deve dunque esistere[2].

La specialità della procura

Come anticipato, per la proposizione del ricorso è dunque prescritta la procura "speciale", in termini non dissimili a quanto nel rito civile avviene per il ricorso per Cassazione[3]. La procura, affinché possa rivestire il carattere di specialità deve riguardare affari determinati[4], sicché in ambito processuale deve essere chiaramente individuabile lo specifico giudizio a cui si riferisce.

La specialità della procura implica poi la necessità della determinatezza dell'affare cui la procura si riferisce e impone che, nel caso di impugnazione di un atto, questo sia già venuto ad esistenza[5], talché non sembrerebbe possibile il conferimento del mandato in epoca anteriore al formarsi dell'atto da gravare o al maturare della questione oggetto della lite.

La determinatezza dell'affare, oltre che da elementi testuali interni alla procura[6], è desunta come conseguenza necessitata della sua localizzazione a corredo dell'atto cui accede (a margine ovvero in calce): essa acquisisce il carattere della specialità in quanto "forma un unico corpo" con l'atto, sicché l'affare cui attinge è chiaramente individuato dal contenuto dell'atto anche ove il mandato sia formulato in termini generici[7].

La procura rilasciata su foglio separato

Un elemento di complicità delle dedotte questioni discende dal fatto che la procura non necessariamente accede graficamente al testo dell'atto cui si riferisce, ben potendosi dare l'ipotesi - ormai pressoché universale - di procura rilasciata su foglio separato e dunque non più a margine o immediatamente in calce all'atto.

In tale ipotesi soccorre il principio di cui all'art. 83 c.p.c.[8] ai sensi del quale la procura che sia rilasciata su foglio separato materialmente congiunto all'atto si intende apposta "in calce" al medesimo[9]. Ciò significa che la procura su foglio separato anche in questa ipotesi si fonde con l'atto cui accede, sicché è ancora una volta superabile il problema della genericità del mandato, essendo la specialità desumibile dalla materiale congiunzione all'atto.

Per giurisprudenza costante, infatti, quando la procura forma materialmente corpo con l'atto non è necessario che la stessa contenga una analitica indicazione del giudizio, né del giudice adito o degli atti gravati, in quanto il carattere di specialità è desunto dalla congiunzione giuridica che intercorre tra procura e atto, il quale rende superflua ogni indicazione[10].

Dalla materiale congiunzione alla digitale congiunzione

Se la verifica della materiale congiunzione tra atto e procura appare di immediata percezione nel caso di originali in formato cartaceo-analogico, una precisazione si impone per la diversa eventualità di originali nativi digitali.

Quid iuris nel caso di atto nativo digitale depositato presso il giudice adito insieme alla procura originale cartacea di cui è estratta copia digitale dichiarata conforme dal difensore? Si tratta di atti non "materialmente" ma semmai solo digitalmente congiunti, quindi opera il principio della fusione che induce a concludere per il formarsi di un "corpo unico" da cui deriva la presunzione di specialità? Ove manchi la data della procura, si attiva il meccanismo suppletivo che impone una presunzione di contemporaneità?

La risposta è in senso affermativo per tutti i quesiti, su un unico assorbente rilievo. È proprio l'art. 83, comma 3[11], del c.p.c. a prevedere che la procura alle liti, conferita su supporto cartaceo, può essere depositata agli atti di un giudizio con strumenti telematici in copia digitale autenticata mediante firma digitale dal difensore, nel rispetto della specifica disciplina regolamentare.

Proprio quest'ultima normativa regolamentare[12], prevede che debba considerarsi apposta "in calce" all'atto la procura «quando è rilasciata su foglio separato del quale è estratta copia informatica, anche per immagine, depositato con modalità telematiche unitamente all'atto a cui si riferisce»[13].

Sicché anche in tale eventualità la procura, ove depositata congiuntamente all'atto, ha da considerarsi apposta in calce al medesimo a tutti gli effetti e con tutte le opportune conseguenze, ivi compresa l'automatica specialità (e la presunzione di contemporaneità).

La procura priva di data o di altri elementi identificativi del giudizio

Nel caso della procura priva di data, per tutte le suesposte ipotesi, è consolidato l'orientamento[14] che ritiene configurabile una presunzione di contemporaneità rispetto alla redazione dell'atto cui accede, sicché il mandato si presume materialmente e temporalmente collegato a quest'ultimo, salvo che non contenga elementi incompatibili con tale presunzione[15] o che quest'ultima non risulti altrove sconsigliata[16].

Anche nel caso in cui la procura manchi, oltre alla data, di altri elementi tali da consentire la corretta e piena identificazione del giudizio cui accede, la stessa dovrà considerarsi parimenti validamente conferita atteso nel caso in cui sia correttamente rilasciata a margine ovvero in calce, anche su foglio separato. Ciò in considerazione degli esposti principi per cui in tal caso la specialità è desunta dalla congiunzione giuridica che lega la delega all'atto.

La procura recante indicazioni erronee

Si è anticipato che il pocanzi richiamato principio trova un limite nel caso in cui la materiale congiunzione tra atto e procura (e la loro presunzione di contemporaneità, nel caso di assenza di data) strida con indicazioni testuali (o circostanze esterne) incompatibili.

Un'interessante ipotesi riguarda la procura che, nel rito amministrativo, sia erroneamente formulata con l'indicazione di clausole e facoltà tipiche del rito civile[17]. In particolare, si dubita che tale formulazione possa rendere denotare l'incompatibilità tra procura e atto.

È oggi pacifico l'orientamento che dequota i riferimenti non pertinenti e li degrada a meri refusi inidonei a influire sulla natura della procura[18]. Tale conclusione resta ferma anche nel caso in cui la procura sia generica e sia apposta in calce anche ai sensi dell'art. 83 c.p.c. dunque su foglio separato materialmente congiunto all'atto: l'inserimento di riferimenti processuali estranei al rito amministrativo non è infatti considerato sufficiente a spezzare il nesso di commistione che lega il mandato all'atto[19].

Volume consigliato

Note

[1] Al di fuori di casi eccezionali e salvo i poteri di regolarizzazione nei limiti dell'ordinamento processuale.

[2] T.A.R. Lazio, Roma, sez. I bis, 14 febbraio 2020, n. 2020.

[3] Art. 365 c.p.c.

[4] In questo differisce dalla procura generale, che riguarda potenzialmente ogni affare, anche

[5] Parallelamente a quanto avviene per la procura speciale ad uso ricorso per cassazione che mai può essere sottoscritta prima della pubblicazione della sentenza da gravare.

[6] Che può recare l'indicazione degli atti impugnati, dell'azione che si intende promuovere, del giudice adito.

[7] Ad esempio con le classiche formule "a proporre il suesteso ricorso e a rappresentarmi e difendermi nel relativo giudizio".

[8] Applicabile anche nel processo amministrativo in forza in forza del rinvio esterno di cui all'art. 39 del Codice del Processo Amministrativo.

[9] Si tratta di un effetto ex lege.

[10] Corte Suprema di Cassazione, sez. II, 17 marzo 2017, n. 7014, sez. VI, 22 gennaio 2015, n. 1205.

[11] "Se la procura alle liti è stata conferita su supporto cartaceo, il difensore che si costituisce attraverso strumenti telematici ne trasmette la copia informatica autenticata con firma digitale, nel rispetto della normativa, anche regolamentare, concernente la sottoscrizione, la trasmissione e la ricezione dei documenti informatici e trasmessi in via telematica".

[12] D.P.C.M. 16 febbraio 2016, n. 40, recante le regole tecnico-operative per l'attuazione del processo amministrativo telematico.

[13] Art. 8, comma 3, lett. b del predetto D.P.C.M. 16 febbraio 2016, n. 40.

[14] Da ultimo T.A.R. Sardegna, sez. I, 9 marzo 2020, n. 140.

[15] Ad esempio perché il primo reca indicazioni che collocano inequivocabilmente la sua redazione prima o dopo la redazione del ricorso.

[16] Exempla gratia, il caso tra gli altri, di un mandato sottoscritto per conto di una persona giuridica da un rappresentante od organo cessato dalle funzioni. Ancora, è il caso di un mandato che sia stato già autenticato dal legale in epoca antecedente o che sia stato digitalmente marcato con marca temporale avente data certa.

[17] Ad esempio mediante riferimento a procedure concordatarie o fallimentari ovvero a facoltà proprie del rito civile e non anche di quello amministrativo (transigere) ovvero ancora richiamando la disciplina della mediazione obbligatoria e della negoziazione assistita.

[18] Vedi da ultimo T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. I, 1 ottobre 2020, n. 1529.

[19] Sempre T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. I, 1 ottobre 2020, n. 1529.

<https://www.diritto.it/la-procura-ad-litem-su-foglio-separato-nel-processo-amministrativo-dalla-materiale-al-la-digitale-congiunzione-allatto/>