

La quinta sezione del Consiglio di Stato, con sentenza n. 6606 del 4 ottobre 2021, ha offerto alcuni importanti chiarimenti in ordine alla procura speciale per la proposizione di ricorso dinanzi al giudice amministrativo, necessaria ai sensi dell'art. 40, comma 1, D.L.vo 2 luglio 2010, n. 104 (Codice del processo amministrativo), che, disciplinando il contenuto del ricorso prevede, alla lett. g) *“la sottoscrizione del ricorrente, se esso sta in giudizio personalmente, oppure del difensore, con indicazione in questo caso, della procura speciale”* (Cons. Stato, VI, 23 novembre 2016, n. 4921).

In base al successivo art. 44, comma 1, lett. a), dello stesso Codice, l'assenza di procura speciale, nei casi in cui è richiesta (ricorso sottoscritto dal difensore) rende l'impugnazione inammissibile (Cons. Stato, sez. VI, 7 maggio 2019, n. 2922; Cons. Stato, sez. VI, 21 novembre 2016, n. 4872; Cons. Stato, sez. VI, 23 novembre 2016, n. 4921).

La procura speciale si caratterizza per conferire al difensore il potere rappresentativo della parte per una singola lite (per questo è anche detta procura “alla lite”), mentre la procura generale (che, per questo, è chiamata anche procura “alle liti”) per una serie indefinita di liti (Cons. Stato, sez. VI, 5 aprile 2018, n. 2121; Cons. Stato, sez. V, 15 luglio 2013, n. 3809).

La qualificazione di una procura come generale o speciale è dunque una questione di interpretazione della volontà del conferente la procura che la giurisprudenza civile e amministrativa risolve alla luce del suo contenuto: vi è procura speciale qualora in essa la parte abbia indicato gli elementi essenziali del giudizio, come le parti ovvero, per i gradi di impugnazione, la sentenza da impugnare, o anche l'autorità giudiziaria da adire (Cass. civ., sez. VI-Lav., 9 febbraio 2015, n. 2460; Cass. civ., sez. III, 9 aprile 2009, n. 8708; Cons. Stato, sez. VI, 5 ottobre 2018, n. 5723), e, in alcuni casi, pur in assenza di alcun specifico riferimento al giudizio da instaurare, per il solo fatto che la procura sia apposta a margine o in calce al ricorso, poiché tale collegamento documentale è idoneo ad esprimere la volontà del conferente di adire il giudice stesso (Cons. Stato, sez. III, 18 aprile 2011, n. 2385).

In applicazione di tali coordinate ermeneutiche, laddove la procura conferita al difensore contenga – come nel caso di specie – l'individuazione dell'autorità giudiziaria da adire in prima istanza e altresì gli specifici atti avverso cui il conferente ha inteso essere rappresentato e difeso in giudizio, deve ritenersi che tali elementi la contraddistinguono come procura speciale.

Laddove, poi, manchi l'indicazione dell'atto specifico mediante il quale proporre la lite, soccorre il principio di conservazione del contratto, che impone, in caso di dubbio, di interpretare i negozi giuridici (e le clausole ivi contenute) nel senso in cui possono avere qualche effetto, anziché in quello secondo cui non ne avrebbero alcuno (art. 1367 c.c.), per cui la volontà dei conferenti va ricostruita alla luce di una interpretazione complessiva, da compiere secondo le regole di interpretazione degli atti negoziali previste dagli artt. 1362 e ss. c.c. (Cons. Stato, sez. V, 13 novembre 2019, n. 7795). Pertanto, ad esempio, se alla luce del suo tenore complessivo, la procura esprime il chiaro intendimento della parte conferente di reagire giudizialmente ai predetti atti a sé sfavorevoli, tale finalità non può che ritenersi perseguita mediante lo strumento a tale precipuo fine individuato dall'ordinamento vigente, che è costituito appunto dal ricorso amministrativo (per una fattispecie relativa a un errore materiale nella redazione di una procura, ritenuta nondimeno espressiva della volontà del conferente di instaurazione di quel giudizio, Cons. Stato, sez. V, 5 giugno 2018, n. 3387).

Quanto alla data del rilascio della procura, è sufficiente richiamare la giurisprudenza che, in relazione all'art. 40, comma 1, c.p.a., ritiene che dalla norma, così come formulata, si ricava che la procura speciale deve essere conferita anteriormente o contestualmente alla data di sottoscrizione del ricorso da parte del difensore (Cons. Stato, sez. V, 15 maggio 2019, n. 3147; Cons. Stato, sez. V, 27 agosto 2014, n. 4383; Cons. Stato, sez. V, 13 novembre 2019, n. 7795).

Riferimenti Normativi:

- art. 1362 c.c.
- art. 1367 c.c.
- art. 40, D.L.vo 2 luglio 2010, n. 104 (Codice del processo amministrativo)
- art. 44, D.L.vo 2 luglio 2010, n. 104 (Codice del processo amministrativo)