

SENTENZA N.82
ANNO 1996

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori Giudici:

- Avv. Mauro FERRI, Presidente
- Prof. Luigi MENGONI
- Prof. Enzo CHELI
- Dott. Renato GRANATA
- Prof. Giuliano VASSALLI
- Prof. Francesco GUIZZI
- Prof. Cesare MIRABELLI
- Prof. Fernando SANTOSUOSSO
- Avv. Massimo VARI
- Dott. Cesare RUPERTO
- Dott. Riccardo CHIEPPA
- Prof. Gustavo ZAGREBELSKY
- Prof. Valerio ONIDA
- Prof. Carlo MEZZANOTTE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 19 della legge 6 dicembre 1994 (Istituzione dei Tribunali amministrativi regionali) promosso con ordinanza 244 del registro ordinanze 1995 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica serie speciale, dell'anno 1995.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 7 febbraio 1996 il giudice relatore Riccardo

Ritenuto in fatto

1.-- Il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 della legge 6 dicembre 1994, n. 1034 (Istituzione dei Tribunali amministrativi regionali), in relazione all'effetto del rinvio alle norme di procedura dinanzi alle sezioni giurisdizionali (artt. 35 del regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054 e 6 del regio decreto 17 agosto 1924, n. 1514).

consente alla parte di stare in giudizio con l'assistenza di un difensore munito di procura alle liti".

La questione si radica nel corso di un giudizio, promosso dall'Istituto Torino s.p.a. contro il Comune di Santo Stefano Ticino nonché contro la Banca d'Italia avente per oggetto l'annullamento della deliberazione del Consiglio comunale della Banca popolare di Milano la gestione del servizio di Tesoreria e Cassa per i

Nella fase decisoria della causa il giudice a quo rileva che il ricorso in giudizio risulta sottoscritto dal solo difensore, munito di procura generale alle liti. Senonché l'art. 26 giugno 1924, n. 1054 nonché l'art. 6 del r.d. 17 agosto 1907, n. 642, applicabili al rinvio contenuto nell'art. 19, primo comma, della legge 6 dicembre 1971, n. 1033, davanti al Tribunale amministrativo regionale, dispongono che il ricorso, in giudizio amministrativo, deve essere sottoscritto dalla parte ricorrente e firmato da un avvocato. Il ricorso può essere sottoscritto dal solo avvocato purché munito di mandato speciale.

Il giudice a quo è ben consapevole del fatto che, in assenza di sottoscrizione del ricorrente, la giurisprudenza ha costantemente affermato la insufficienza della procura ad lites, sia per i giudizi proposti al Consiglio di Stato quale giudice unico, sia per i Tribunali amministrativi regionali, sia per i giudizi promossi dinanzi al Tribunale amministrativo regionale dopo la loro istituzione, ed ha conseguentemente ritenuto la inammissibilità della costituzione in giudizio, per difetto di valida rappresentanza processuale, e grado del giudizio. Il remittente, tuttavia, dubita della legittimità costituzionale della parte in cui -- attraverso un "rinvio globale ed indiscriminato" alle norme del procedimento davanti al Consiglio di Stato (e quindi agli artt. 35 del regio decreto n. 642 del 1907) -- impone la necessità della procura speciale nel processo amministrativo di primo grado.

In particolare -- premessa la rilevanza della questione, ai fini della decisione -- atteso che l'applicazione della norma "sospettata" precluderebbe l'esame del merito e della fondatezza della pretesa sostanziale azionata -- il Tribunale amministrativo ritiene che l'art. 19 succitato contrasti con gli artt. 3, 24 e 113 della Costituzione.

Al riguardo si rileva che l'introduzione del doppio grado di giudizio e la giurisdizione amministrativa, ha agevolato l'accesso alla giustizia amministrativa e il controllo giurisdizionale sull'attività della pubblica amministrazione e correlati "le occasioni di contenzioso, cui si connettono ovvie esigenze di tutela giudiziaria garantite" (artt. 24 e 113 della Costituzione).

Ciò posto, il giudice a quo ritiene che i Tribunali amministrativi regionali e i giudici che nell'ambito del processo civile svolgono funzioni di merito -- prescindendo dalle peculiarità del giudizio pretorile e di conciliazione (art. 82 del codice di procedura civile) -- sarebbe "generalizzata" la regola che consente di stare in giudizio con un difensore munito, indifferentemente, di procura generale o speciale (art. 83 del codice di procedura civile).

Ad avviso del giudice a quo, la procura generale sarebbe uno strumento alla parte affrancandola, per così dire, dalla necessità di conferire volta per volta. Il che assumerebbe particolare rilievo nell'ipotesi di enti giuridici, strutturalmente ricorrente nel giudizio a quo), i quali, operando sistematicamente e quotidianamente in ambito giuridico, avrebbero particolare necessità di assistenza legale e giudiziale contraria a quella derivante dalla reiterazione di un mandato ad litem per ogni atto che lo richieda.

Queste esigenze, che si porrebbero come "manifeste" nel processo civile, sono presenti nel processo amministrativo, in ragione dello sviluppo del contenzioso amministrativo più sopra evidenziato.

Il mandato speciale, invece, ovvero la necessità del mandato speciale, esprime l'esigenza di richiamare l'attenzione dell'agente sull'atto che compie e quindi attribuisce il ricorso di provocare l'esercizio della tutela giurisdizionale, in relazione a una determinata controversia -- connoterebbe, nell'ordinamento positivo, le controversie sottoposte alle giurisdizioni superiori.

Ma, secondo il giudice a quo, sarebbe illogico applicare al Tribunale amministrativo regionale le regole proprie delle giurisdizioni superiori, quale quella che richiede il mandato speciale, peraltro, costantemente collegata alla necessità di avvalersi di avvocati speciali delle giurisdizioni superiori. Regola, quest'ultima, non vale per il Tribunale amministrativo regionale dove la parte può stare in giudizio anche con il minimo ausilio legale (art. 19, secondo comma, della legge n. 1034 del 1971). Tutto ciò, violerebbe l'art. 3 della Costituzione sotto un duplice profilo: innanzi tutto per "accomunare" e quindi disciplinare allo stesso modo situazioni obiettivamente diverse, in cui al contrario si verificherebbe una disparità di trattamento degli utenti, nelle controversie sottoposte alla giurisdizione, a seconda che venga adito il giudice civile ovvero quello amministrativo, conseguente violazione del principio di uguaglianza.

Secondo il giudice a quo detta disparità sarebbe, altresì, apprezzabile anche alla luce degli artt. 24 e 113 della Costituzione. In particolare, la preclusione della procura amministrativa concretterebbe un ostacolo alla difesa giudiziale degli utenti, in quanto "diversità ontologica", rispetto ai diritti soggettivi, non costituirebbe ragione sufficiente per rendere più difficoltosa la difesa giudiziale. E ciò avuto, altresì, riguardo alla parità di trattamento della pubblica amministrazione, dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa, sia la natura della posizione soggettiva incisa (art. 113 della Costituzione).

2.-- Nel giudizio dinanzi alla Corte è intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso che "almeno in parte" e comunque per la non fondatezza della questione.

In ordine all'inammissibilità, l'Avvocatura ritiene che l'art. 6 del r.d. 17 aprile 1950, che rinvia l'art. 19 della legge n. 1034 del 1971, non può essere sottoposto al sindacato amministrativo perché atto regolamentare.

Sicché il giudizio di costituzionalità dovrebbe riguardare soltanto l'art.

Quanto ai parametri invocati, l'Avvocatura ritiene che non sussiste, nella situazione poste a raffronto e che quindi non possa evocarsi l'art. 3 della Costituzione.

Con riguardo agli artt. 24 e 113 della Costituzione, si rileva che è consentito disciplinare le modalità di svolgimento delle attività processuali e che, come per i giudizi, davanti al Tribunale amministrativo regionale, non sia prevista la costituzione di un difensore a quo, il che costituirebbe un ostacolo alla tutela giudiziale degli interessi legittimi.

L'Avvocatura sottolinea, altresì, che l'art. 35 (suscitato è stato interpellato dall'istituzione dei Tribunali amministrativi regionali) nel senso della inammissibilità del ricorso generale e della conseguente nullità o inammissibilità del ricorso. Da ultimo, in attesa della struttura del processo amministrativo, fondamentalmente connotato dall'impugnazione di atti dell'autorità amministrativa -- apparirebbe razionale e giuridicamente più specifica responsabilizzazione della parte ricorrente.

In ogni caso, comunque, la "intrinseca diversità" del processo civile e amministrativo escluderebbe la comparabilità e trasponibilità delle rispettive norme.

Considerato in diritto

1.-- La questione sottoposta all'esame della Corte costituzionale -- con l'ordinanza n. 1994 del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia -- riguarda l'art. 6 del r.d. 17 agosto 1907, n. 642, nella parte in cui -- per effetto del rinvio alla legge n. 1034 del 1971, n. 1034, nella parte in cui -- per effetto del rinvio alla legge n. 1054 del 1924, n. 1054 e art. 6 del r.d. 17 agosto 1907, n. 642) -- non consente alla parte di costituirsi in giudizio senza l'assistenza di un difensore munito di procura generale alle liti. Detta mancata assistenza del giudice a quo, gli artt. 3, 24 e 113 della Costituzione ed in particolare l'art. 3 della Costituzione, attesa la sostanziale assimilabilità del giudizio davanti al Tribunale amministrativo regionale al giudizio civile di merito, per il quale ultimo vige la regola che il giudizio col ministero di un difensore munito, indifferentemente, di procura generale, è previsto dall'art. 83 del codice di procedura civile; b) l'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo della disposizione censurata, atteso che, nell'ordinamento positivo, la procura speciale per le controversie instaurate dinanzi alle giurisdizioni superiori; c) l'art. 24 della Costituzione, in quanto predetta irrazionale disparità si risolverebbe in un ostacolo alla difesa degli interessi legittimi, vulnerando, altresì, l'art. 113 della Costituzione, ovvero la egualanza di trattamento della pubblica amministrazione, dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria e amministrativa, che sia la natura della posizione soggettiva incisa.

2.-- Preliminarmente deve essere disattesa l'eccezione di inammissibilità del ricorso generale dello Stato in ordine all'art. 6 del r.d. 17 agosto 1907, n. 642 cui rinvia l'ordinanza n. 1994 del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, dicembre 1971, n. 1034, avuto riguardo al fatto che il predetto art. 6 è comune alla legge n. 1034 del 1971, n. 1034, e alla legge n. 1054 del 1924, n. 1054, e fa espresso rinvio la disposizione dell'art. 35 del t.u. 26 giugno 1924, n. 1054 cui fa espresso rinvio la disposizione dell'art. 6 del r.d. 17 agosto 1907, n. 642.

Nel merito la questione, come prospettata nei diversi profili dal giudice a quo, non ha fondamento, in quanto si basa su di un erroneo presupposto, cioè che la rappresentanza

Tribunali amministrativi regionali), si concreti in un ostacolo alla difesa giuridici legittimi e dei diritti soggettivi, ostacolo non sussistente nel processo civile (e di merito).

Innanzitutto, il sistema proprio del processo amministrativo assicura rappresentanza processuale, che qui interessa, una serie di alternative più ampie del processo civile, in quanto non vi è una previsione generale di necessità di conferimento di un difensore (avvocato o procuratore nel processo amministrativo di primo grado). La procura rilasciata al difensore, essendo la parte libera di firmare il ricorso (e la giurisprudenza costante può valere se apposta in qualsiasi parte del ricorso, anche al margine o in calce al ricorso), purché vi sia contestualmente la firma dello stesso, può essere firmata da un avvocato (o procuratore per i giudizi avanti ai Tribunali amministrativi regionali). In questo caso il difensore esercita solo funzione di assistenza, cioè coadiuva e non sostituisce la garanzia tecnico-giuridica del ricorso stesso. La procura (e questa nei giudizi amministrativi) è, invece, una procura speciale, con una interpretazione di collegamento molto ampia) è, invece, in parte non intervenga personalmente con la firma del ricorso (sottoscrizione del ricorso).

Peraltro, deve essere sottolineato che l'esigenza di procura speciale è esclusiva né delle giurisdizioni superiori, né del processo amministrativo, né delle eccezionali del processo civile, riscontrandosi anche in non isolate ipotesi di opposizioni e istanze in campo processuale penale.

In secondo luogo non esiste affatto un principio (costituzionalmente rilevante) di uniformità di regole processuali tra i diversi tipi di processo, rispettivamente alla giurisdizione civile e alla giurisdizione amministrativa o alle giurisdizioni speciali, potendo i rispettivi ordinamenti processuali differenziarsi sulla base di un principio di legittimità, derivante dal tipo di configurazione del processo e dalle situazioni del giudizio ([sentenza n. 191 del 1985](#)), anche in relazione all'epoca della disciplina storica di ciascun procedimento, avuto riguardo, nella specie, al fatto che il processo amministrativo è strutturato come processo prevalentemente di impugnazione.

In altri termini il legislatore può regolare in modo non rigorosamente uniforme la tutela giurisdizionale a condizione che non siano vulnerati i principi fondamentali della effettività della tutela medesima ([sentenze n. 251 del 1989](#); [n. 38 del 1988](#); [n. 4 del 1987](#)).

Neppure esiste la necessità (sotto il profilo dell'art. 3 della Costituzione) di uniformare l'ordine al conferimento della procura, la disciplina dei procedimenti di primo grado superiore, come avviene nell'ambito del processo civile. In realtà, con l'esistenza di una differente tipologia di processi, legata alla obiettiva diversità delle peculiari caratteristiche dei singoli procedimenti, non contrasta con l'art. 24 della Costituzione l'essendovi una necessità di coincidenza con la norma del processo civile.

Infine, nella realtà vivente del processo amministrativo non è esclusa l'esistenza di situazioni che esigono, specie per le persone giuridiche, la presenza anche di una rappresentanza sostanziale, secondo gli ordinamenti dei singoli soggetti.

di preposizione a un determinato settore di attività o a sede, con poteri sostanziali promozione di liti e con conseguente facoltà di firmare il ricorso con la co-legale o di rilasciare la relativa procura speciale.

3.-- L'ordinanza del giudice a quo sottolinea un aspetto, non rilevante tutto quanto rientra nella mera discrezionalità legislativa, e cioè quello di facilitare alla giustizia agevolando e semplificando le forme di rappresentanza processuale.

Infatti è compito esclusivo del legislatore quello di aggiornare taluni mandati al difensore, nel campo non solo della giurisdizione amministrativa (civile), eliminando discrasie dissonanti con una società, quale quella attuale, di dinamismo e speditezza.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 della Legge n. 1034 del 1971 (Istituzione dei Tribunali amministrativi regionali), sollevata, in base agli artt. 24 e 113 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia con sentenza del 11 novembre 1994.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Giustizia, il 19 marzo 1996.

Mauro FERRI, Presidente

Riccardo CHIEPPA, Redattore

Depositata in cancelleria il 19 marzo 1996.

