

**TITOLO I**  
**DISPOSIZIONI GENERALI**

**CAPO I**  
**RICORSO**

**Sezione I**  
**Ricorso e costituzione delle parti**

**Articolo 40**  
**Contenuto del ricorso**

*1. Il ricorso deve contenere distintamente:*

*a) gli elementi identificativi del ricorrente, del suo difensore e delle parti nei cui confronti il ricorso è proposto;*

*b) l'indicazione dell'oggetto della domanda, ivi compreso l'atto o il provvedimento eventualmente impugnato, e la data della sua notificazione, comunicazione o comunque della sua conoscenza;*

*c) l'esposizione sommaria dei fatti;*

*d) i motivi specifici su cui si fonda il ricorso;*

*e) l'indicazione dei mezzi di prova;*

*f) l'indicazione dei provvedimenti chiesti al giudice;*

*g) la sottoscrizione del ricorrente, se esso sta in giudizio personalmente, oppure del difensore, con indicazione, in questo caso, della procura speciale.*

*2. I motivi proposti in violazione del comma 1, lettera d), sono inammissibili<sup>1 2</sup>.*

<sup>1</sup> Articolo così sostituito dall'art. 1, D.Lgs. 14 settembre 2012, n. 160. Il testo previgente disponeva: *40. Contenuto del ricorso. 1. Il ricorso deve contenere:*

*a) gli elementi identificativi del ricorrente, del suo difensore e delle parti nei cui confronti il ricorso è proposto;*

*b) l'indicazione dell'oggetto della domanda, ivi compreso l'atto o il provvedimento eventualmente impugnato, e la data della sua notificazione, comunicazione o comunque della sua conoscenza;*

*c) l'esposizione sommaria dei fatti, i motivi specifici su cui si fonda il ricorso, l'indicazione dei mezzi di prova e dei provvedimenti chiesti al giudice;*

*d) la sottoscrizione del ricorrente, se esso sta in giudizio personalmente, oppure del difensore, con indicazione, in questo caso, della procura speciale.*

<sup>2</sup> V. art. 6, R.D. 17 agosto 1907, n. 642 (Regolamento per la procedura dinanzi alle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato), abrogato dall'art. 4, all. 4, del presente Codice del processo amministrativo, che disponeva: *Il ricorso deve essere diretto alla sezione giurisdizionale competente e deve contenere:*

*1) la indicazione del nome e cognome, della residenza o domicilio del ricorrente;*

*2) la indicazione dell'atto o provvedimento amministrativo che s'impugna e della data della sua notificazione;*

*3) la esposizione sommaria dei fatti, i motivi su cui si fonda il ricorso, con la indicazione degli articoli di legge o di Regolamento che si ritengono violati e le conclusioni;*

*4) la sottoscrizione delle parti o di una di esse e dell'avvocato ammesso al patrocinio in Corte di cassazione, ovvero del solo avvocato, indicandosi, in questo caso, la data del mandato speciale.*

**SOMMARIO: I INQUADRAMENTO DELLA NORMA:** 1. La ratio della norma e l'importanza del ricorso nelle dinamiche del processo amministrativo. 2. Gli elementi identificativi del ricorrente, del suo difensore e delle altre parti. 3. L'oggetto della domanda e l'indicazione del provvedimento eventualmente impugnato. 4. L'esposizione sommaria dei fatti. 5. I motivi specifici su cui si fonda il ricorso. La sanzione dell'inammissibilità. 6. L'indicazione dei mezzi di prova. 7. L'indicazione dei provvedimenti chiesti al giudice. 8. La sottoscrizione del ricorrente o del difensore. **II ANALISI LOGICO-GIURISPRUDENZIALE:** 1. Distintamente. 2. Gli elementi identificativi del ricorrente. 3. Ricorrente (e pluralità di ricorrenti). 4. L'indicazione dell'oggetto della domanda. 5. L'atto o il provvedimento eventualmente impugnato. 6. La data della notificazione, comunicazione o comunque della conoscenza dell'atto o del provvedimento impugnato. 7. L'esposizione sommaria dei fatti. 8. I motivi specifici su cui si fonda il ricorso. 9. L'indicazione dei mezzi di prova. 10. L'indicazione dei provvedimenti chiesti al giudice. 11. La sottoscrizione. 12. Sottoscrizione digitale. 13. La procura speciale. 14. Inammissibili. **III PROFILI DI DIRITTO PROCESSUALE COMPARATO:** 1. Il concetto di procura speciale ai sensi dell'art. 83 c.p.c. **IV QUESTIONI APERTE:** 1. La graduazione dei motivi. 2. L'intestazione del ricorso. 3. La procura rilasciata per la difesa in giudizio delle persone giuridiche. 4. La procura firmata in modo illeggibile dal dichiarato rappresentante legale della persona giuridica. 5. È valida la procura alle liti depositata in formato analogico non asseverato? 6. Il regime del ricorso redatto in forma cartacea e non sottoscritto in forma digitale.

## I INQUADRAMENTO DELLA NORMA

### 1. La ratio della norma e l'importanza del ricorso nelle dinamiche del processo amministrativo.

L'art. 40 c.p.a. è dedicato al contenuto del ricorso amministrativo.

Il primo comma della norma, novellato dall'art. 1, comma 1, lett. f), del D.Lgs. n. 160/2012, indica minuziosamente i **sette elementi minimi ed essenziali del ricorso**, la cui **assenza** può generare – a seconda dei casi – la nullità o l'irregolarità del ricorso stesso (art. 44 c.p.a.), mentre sono radicalmente inammissibili i motivi di ricorso che non risultino “specifici” (art. 40, comma 2, introdotto dalla già richiamata novella del 2012).

Occorre in ogni caso precisare che la giurisprudenza valuta con una certa elasticità la “**corretta presenza**” degli elementi essenziali del ricorso, in ragione del **principio del raggiungimento dello scopo e della strumentalità delle forme** (A. M. SANDULLI, (1), 149; vedi pure Tar Friuli-Venezia Giulia, Trieste, sez. I, 12 maggio 2016, n. 166).

I sette elementi che contribuiscono a delineare la struttura del ricorso amministrativo sono i seguenti:

- a) gli elementi identificativi del ricorrente, del suo difensore e delle parti nei cui confronti il ricorso è proposto;
- b) l'indicazione dell'oggetto della domanda, ivi compreso l'atto o il provvedimento eventualmente impugnato, e la data della sua notificazione, comunicazione o comunque della sua conoscenza;
- c) l'esposizione sommaria dei fatti;
- d) i motivi specifici su cui si fonda il ricorso;
- e) l'indicazione dei mezzi di prova;
- f) l'indicazione dei provvedimenti chiesti al giudice;
- g) la sottoscrizione del ricorrente, se esso sta in giudizio personalmente, oppure del difensore, con indicazione, in questo caso, della procura speciale.

La *ratio* della norma in commento è quella di **garantire il contenuto minimo dell'atto fondamentale del processo amministrativo**, dal quale devono emergere tutti gli elementi essenziali della controversia: solo in questo modo, infatti, può essere tutelato il **diritto di difesa** delle altre parti del giudizio e può essere al contempo **agevolata l'indagine giurisdizionale**.

Al fine di inquadrare al meglio il contenuto della norma in commento, occorre esaltare il **ruolo** che il ricorso giurisdizionale assume nelle dinamiche del processo amministrativo.

Si tratta di un ruolo di primaria importanza, poiché il ricorso è **l'atto processuale che introduce il giudizio avanti agli organi della Giustizia amministrativa**, dando voce agli interessi del soggetto il quale ritenga che la propria posizione giuridica sia stata lesa da un provvedimento e/o da un comportamento dell'Amministrazione: esso viene prima notificato all'Amministrazione e ad almeno uno dei soggetti controinteressati, per poi essere depositato entro un termine perentorio presso la segreteria del Tribunale amministrativo regionale territorialmente competente (o presso la segreteria del Consiglio di Stato nel caso di ricorso in appello).

Si tratta pertanto di una **vocatio iudicis** e non di una **vocatio in jus**: secondo Autorevole dottrina, “*la ragione sociologica di questa soluzione è data dal fatto che la parte il cui atto è oggetto del ricorso è pur sempre dotata di una superiorità sociale e mal si adatta a trovarsi nella posizione del ricorrente. L'amministrazione non accetta di essere chiamata come «rea» nel processo, preferendo il compito di esporre al giudice in ordine ai propri atti. Essa non può rifiutarsi di soggiacere alla sentenza ma può rifiutarsi di soggiacere all'onta di vedersi chiamata in giudizio come qualsiasi cittadino*” (F. BENVENUTI, (2), 459).

Indipendentemente dai contenuti o dagli interessi coinvolti (A. TRAVI, (3), 237), mediante il ricorso giurisdizionale si propone innanzi al Giudice

amministrativo **ogni tipo di azione** (M. D'ORSO-GNA, (4), 248), sia essa di **mera legittimità** (come nel caso tipico del giudizio impugnatorio), sia essa riconducibile nell'alveo delle ipotesi di **giurisdizione di merito** (nelle quali più che la caducazione dell'atto se ne chiede la modifica o la sostituzione), sia essa, infine, di **accertamento**, di **tipo costitutivo** o di **condanna**, finanche nei casi di **giurisdizione esclusiva** in cui, come è noto, la situazione giuridica fatta valere è di diritto soggettivo (S. CASSESE, (5), 3304).

Pertanto, se è pur vero che a seconda del tipo di azione il ricorso giurisdizionale si riempie di contenuto variabile, esso resta l'unica forma di atto mediante il quale è possibile adire il Giudice amministrativo, con la conseguenziale preclusione in ordine all'utilizzabilità nel processo amministrativo dello strumento dell'**atto di citazione** (F. G. SCOCA, (6), 280). Tuttavia, in forza del già richiamato **principio del raggiungimento dello scopo e della strumentalità delle forme**, la giurisprudenza ha avuto modo di precisare che la proposizione della domanda mediante un atto di citazione non implica l'inammissibilità della stessa, purché vi siano tutti gli elementi indicati come necessari dal legislatore ed al contempo siano state rispettate le forme proprie del ricorso (Cons. Giust. amm. reg. sic., 14 maggio 1982, n. 18; Tar Friuli Venezia Giulia, Trieste, 26 luglio 1999 n. 903).

Ebbene, posta la suddetta premessa di carattere generale va evidenziato che, dal punto di vista storico, la norma adesso in commento ha un antecedente nell'art. 6 del R.D. n. 642 del 1907 (c.d. Reg. proc. Cons. Stato) e nell'art. 35 del R.D. n. 1024 del 1924 (c.d. T.U. Cons. Stato), a cui faceva peraltro rinvio l'art. 19 della L. n. 1034 del 1971 (c.d. L. Tar).

Rispetto alla precedente normativa, l'attuale disciplina dei requisiti minimi ed essenziali del ricorso si differenzia per talune sfumature lessicali e per il riferimento all'indicazione dei mezzi di prova di cui il ricorrente intende avvalersi (S. DI PAOLA, (7), 106).

È rimasta in ogni caso inalterata la struttura essenziale del ricorso amministrativo, per come è stata innanzi illustrata.

## 2. Gli elementi identificativi del ricorrente, del suo difensore e delle altre parti.

La lett. a) della norma in commento dispone la necessaria indicazione degli elementi identificativi del ricorrente, del difensore e delle altre parti nei cui confronti è proposto il ricorso.

Rispetto alla previgente disciplina recata dall'art. 6 del R.D. n. 642 del 1907 (secondo cui il ricorso

doveva recare «l'indicazione del nome e cognome, della residenza o domicilio del ricorrente»), il Codice del processo amministrativo propone le **due seguenti novità**.

In primo luogo, sono richiesti gli elementi identificativi non solo del ricorrente **ma anche del suo difensore e delle altre parti del processo**: ciò contribuisce a delineare il processo amministrativo come un **processo di parti**, in cui è essenziale che tutte esse vengano identificate sin dall'inizio.

In secondo luogo, l'art. 40 c.p.a. non indica quali siano gli elementi da inserire al fine di identificare la parte (nome, cognome, domicilio, residenza), ma utilizza una **formula generica** che traduce normativamente l'elasticità manifestata al riguardo dalla giurisprudenza precedente il Codice, col fine di ultimo di includere nella portata della disposizione sia le persone fisiche che quelle giuridiche.

In chiave sistematica merita infine precisare che, alla luce di quanto previsto dagli artt. 27 e 41 c.p.a., il termine "parti" è riferito certamente all'amministrazione resistente ed ai controinteressati che integrino tanto il requisito sostanziale che quello formale, cioè che **siano individuati o facilmente individuabili dall'atto impugnato**.

## 3. L'oggetto della domanda e l'indicazione del provvedimento eventualmente impugnato.

La lett. b) dell'art. 40 c.p.a. prescrive che il ricorso debba contenere "l'indicazione dell'oggetto della domanda, ivi compreso l'atto o il provvedimento eventualmente impugnato, e la data della sua notificazione, comunicazione o comunque della sua conoscenza".

Il riferimento all'**eventualità** che il ricorso abbia ad oggetto l'impugnazione di un provvedimento esprime **una delle principali novità del nuovo processo amministrativo** dove, accanto alla tradizionale azione caducatoria, sono altresì esperibili ulteriori azioni a tutela degli interessi dei consociati (per come si è già evidenziato nel primo paragrafo).

Ad ogni buon conto, ove il ricorrente proponga un'azione "classica" di annullamento, egli è tenuto ad indicare nel ricorso quale sia l'atto o il provvedimento amministrativo che intende impugnare, indicandone la data di emanazione e, ove possibile, il numero di protocollo e l'oggetto; si tratta comunque di indicazioni che non rientrano tra quelle necessarie per la regolarità del ricorso, **purché l'atto impugnato sia altrimenti individuabile** e non si determini, quindi, un'ipotesi di nullità del ricorso per incertezza assoluta sull'oggetto della domanda, ex art. 44 c.p.a.

#### 4. L'esposizione sommaria dei fatti.

Alla lett. c) l'art. 40 prevede che il ricorso debba contenere "l'esposizione sommaria dei fatti".

Si tratta di un elemento di fondamentale importanza perché l'esposizione dei fatti è il **primo degli elementi da cui è possibile tracciare l'ambito entro il quale il giudice dovrà pronunciarsi**.

La ricostruzione dei fatti dovrà essere tale da fornire al Giudice amministrativo tutti gli elementi necessari per la decisione finale: da tale esposizione, quindi, dovrà emergere il collegamento che vi è tra il ricorrente e la pretesa che si aziona (la legittimazione, infatti, viene valutata dal giudice sulla base delle affermazioni del ricorrente), il contesto fattuale in cui si è venuta a determinare la pretesa di colui che aziona il giudizio, la narrazione della realtà fattuale che si dimostri funzionale alla successiva esposizione delle ragioni di diritto.

In altri termini, è onere del ricorrente riportare tutte le circostanze di fatto la cui conoscenza potrà essere utile al Giudice al fine di verificare la **sussistenza delle condizioni dell'azione** e di procedere ad un agevole scrutinio del rapporto controverso.

#### 5. I motivi specifici su cui si fonda il ricorso. La sanzione dell'inammissibilità.

Con il D.Lgs. n. 160/2012 (c.d. "*Secondo correttivo al c.p.a.*") il Legislatore ha inteso conferire un maggior rilievo, anche sistematico, al requisito della specificità dei motivi di ricorso, che per tale ragione viene indicato tra gli elementi del ricorso nell'apposita lettera d) del comma 1.

Al contempo, sempre nel 2012 il Legislatore ha codificato l'orientamento giurisprudenziale che da sempre connette alla mancata specificità dei motivi di ricorso la sanzione dell'**inammissibilità**. L'esposizione dei motivi rappresenta il momento più importante per la definizione del *thema decidendum*, poiché è solo su di essi che il Giudice è chiamato a pronunciarsi: invero, in applicazione dell'art. 112 c.p.c. (operante nel processo amministrativo in virtù del rinvio esterno di cui all'art. 39 c.p.a.), il Giudice non può pronunciare l'annullamento dell'atto amministrativo per un vizio diverso da quelli deotti dal ricorrente.

Attraverso l'esposizione dei motivi di ricorso, quindi, la parte rappresenta al giudice le ragioni di diritto poste a fondamento della propria pretesa, fornendo almeno un **principio di prova utile** a sostegno della domanda finale.

In relazione al delicato tema della **graduazione dei motivi** si rinvia al successivo paragrafo 4.1.

#### 6. L'indicazione dei mezzi di prova.

Ai sensi dell'art. 40, comma 1, lett. e), il ricorrente ha l'onere di indicare i mezzi di prova di cui intende avvalersi nel corso del giudizio.

La richiamata disposizione costituisce una delle **principali novità** proposte dal Codice e deve considerarsi una diretta conseguenza della pluralità di azioni proponibili nel processo amministrativo.

Allo stesso tempo, la norma dimostra la crescente rilevanza che nelle dinamiche del processo amministrativo assume la fase istruttoria: è per tale ragione che la norma medesima deve essere letta in combinato disposto con l'art. 63 c.p.a. (rubricato "Mezzi di prova"), al cui commento si rinvia.

#### 7. L'indicazione dei provvedimenti chiesti al giudice.

Il sesto elemento che il ricorso deve contenere è rappresentato dall'indicazione dei provvedimenti chiesti al giudice (lett. e)).

In base alla richiamata disposizione, dunque, il ricorrente deve indicare cosa intende ottenere dall'accoglimento del ricorso, formulando le proprie domande conclusive, le quali sono evidentemente connesse al tipo di azione promossa.

#### 8. La sottoscrizione del ricorrente o del difensore.

La lett. g) della disposizione in commento richiede quale ulteriore elemento del ricorso "la sottoscrizione del ricorrente, se esso sta in giudizio personalmente, oppure del difensore, con indicazione, in questo caso, della procura speciale".

Riprendendo la previgente disciplina di cui all'art. 6, n. 4, del R.D. n. 642 del 1907 e all'art. 35, comma 1, del T.U. n. 1054 del 1924, la disposizione in commento stabilisce che, ai fini della validità del ricorso, è sufficiente la sottoscrizione della parte ove questa possa anche stare in giudizio personalmente; altrimenti il difensore che sottoscrive l'atto dovrà essere munito di procura speciale, da indicarsi nell'atto di ricorso.

La sottoscrizione da parte del ricorrente o del procuratore costituisce elemento essenziale del ricorso; essa deve in ogni caso essere autografa e può essere contestata solo mediante la proposizione della querela di falso di cui all'art. 77 c.p.a.

In chiusura, occorre sottolineare che la disciplina normativa adesso in commento è stata di recente intercettata dalle novità introdotte in materia di **firma digitale** e, in generale, in materia di **processo amministrativo telematico** (c.d. **PAT**).

Sul punto si rammenta che il PAT è disciplinato dall'art. 136 c.p.a., dagli artt. 13 e 13 *bis* delle relative disposizioni di attuazione e dal D.P.C.M. 16 febbraio 2016, n. 40 (Regolamento recante le regole tecnico-operative per l'attuazione del processo amministrativo telematico), cui l'art. 13, comma 1, disp. att. fa rinvio.

Ciò posto, si segnala che l'introduzione del PAT ha ingenerato un intenso dibattito interpretativo circa il regime del ricorso redatto in forma cartacea e non sottoscritto in forma digitale: la questione viene richiamata nel successivo paragrafo 4.6. ma, per esigenze sistematiche, è approfonditamente esaminata in sede di commento dell'art. 44 c.p.a. e, in particolare, nel relativo paragrafo 4.1., a cui pertanto si rinvia.

## **II ANALISI LOGICO-GIURISPRUDENZIALE**

### **1. Distintamente.**

L'inammissibilità dei motivi di ricorso non consegue solo al difetto di specificità ma anche **alla loro mancata indicazione 'distintamente'**, in apposita parte del ricorso dedicata a tale elemento del ricorso (sia esso di primo grado o d'appello), di cui i motivi costituiscono il nucleo essenziale e centrale. Lo scopo della disposizione è di incentivare la redazione di ricorsi dal contenuto chiaro e di porre argine ad una prassi in cui i ricorsi, non di rado, oltre ad essere poco sintetici, non contengono una esatta suddivisione tra 'fatto' e 'motivi', con il conseguente rischio che trovino ingresso i c.d. '**motivi intrusi**', ossia i motivi inseriti nelle parti del ricorso dedicate al fatto, che, a loro volta, ingenerano il rischio della pronuncia di sentenze che non esaminino tutti i motivi per la difficoltà di individuarli in modo chiaro e univoco e, di conseguenza, incorrano in un vizio revocatorio (**T.R.G.A., sez. Bolzano, 22 marzo 2017, n. 121**: nella fattispecie il Tribunale ha dichiarato inammissibile il ricorso proposto perché esso, oltre a non essere sintetico – constava di 34 pagine – non indicava alcun motivo specifico su cui si fondava la domanda di annullamento, non conteneva una esatta divisione tra "fatto" e "diritto" e si risolveva in un elenco di critiche generiche nei confronti dell'Amministrazione resistente, basate per lo più su ragioni filosofiche e matematiche; conformi Cons. St., sez. VI, 4 gennaio 2016, n. 8; Tar Lombardia, Milano, sez. IV, 19 ottobre 2016 e 3 novembre 2016, n. 1999).

Nel processo amministrativo l'inammissibilità dei motivi di appello non consegue solo al difetto di specificità di cui all'art. 101, comma 1, c.p.a., ma anche alla loro **mancata distinta indicazione** in apposita parte del ricorso a loro dedicata, come im-

posto dall'art. 40 c.p.a. applicabile a giudizi di impugnazione in forza del rinvio interno operato dall'art. 38 c.p.a. (Cons. St., sez. IV, 07 novembre 2016, n. 4636).

### **2. Gli elementi identificativi del ricorrente.**

L'art. 44 c.p.a. elenca, fra le cause di nullità del ricorso, alla lettera b), l'incertezza assoluta sulle persone derivante dall'inosservanza delle disposizioni di cui all'art. 40, che, alla lettera a), prescrive, tra l'altro, che il ricorso contenga **distintamente** gli elementi identificativi del ricorrente. Deve pertanto ritenersi nullo il ricorso allorquando si versi in un'ipotesi di **incertezza assoluta sulle persone dei ricorrenti**, sulla qualità in cui essi agiscono in giudizio, sulla relazione giuridica che intercorre fra i ricorrenti e su quale sia la precisa posizione di ciascuno con riguardo alle situazioni oggetto del giudizio, incertezza tale da non consentire neppure una compiuta valutazione circa la sussistenza della legittimazione processuale in capo agli stessi (Tar Emilia Romagna, Bologna, sez. II, 29 novembre 2016, n. 1041).

### **3. Ricorrente (e pluralità di ricorrenti).**

Anche dopo la codificazione del 2010 (art. 40 e ss. c.p.a.), la proposizione del **ricorso collettivo** rappresenta una deroga al principio generale secondo il quale ogni domanda, fondata su un interesse meritevole di tutela, deve essere proposta dal singolo titolare con separata azione, per cui condizione di ammissibilità del ricorso collettivo è la sussistenza di una situazione di identità sostanziale e processuale in rapporto alla domanda giudiziale proposta da una pluralità di soggetti e che tra questi non sia configurabile alcun conflitto di interessi (Tar Trentino-Alto Adige, Trento, sez. I, 04 novembre 2015, n. 433).

Nel giudizio amministrativo, chi agisce in giudizio a tutela di un proprio diritto anche in un ricorso collettivo deve indicare e allegare tutti gli elementi, i dati e i documenti idonei a sostenere la sua pretesa, domandando al giudice di accertare in concreto la sussistenza dei fatti dedotti. Deve pertanto ritenersi **inammissibile il ricorso collettivo che nulla dice in ordine alle condizioni di legittimazione e di interesse di ciascuno dei ricorrenti**, in quanto ciò impedisce al giudice di controllare il concreto e personale interesse di ciascuno di loro, l'omogeneità delle loro posizioni e la concreta fondatezza della domanda (Cons. St., sez. III, 8 luglio 2015, n. 3426).

È sufficiente **ai fini dell'ammissibilità del ricorso collettivo la costituzione in giudizio di uno solo dei controinteressati**, in modo da rendere ope-

rativo l'obbligo per il giudice di integrare, ex art. 49 c.p.a., il contraddittorio nei confronti degli altri controinteressati, rispetto alle altre parti del ricorso collettivo, eventualmente non costituiti (Cons. St., sez. V, 12 febbraio 2013, n. 816).

Nel processo amministrativo è inammissibile il **ricorso collettivo** proposto avverso il medesimo provvedimento da parte di soggetti diversi, con distinti rapporti contrattuali e con posizioni giuridiche e fattuali differenziate o confliggenti, perché priva il giudice della possibilità di controllare la concreta e individuale pretesa vantata da ciascuno di essi. Infatti, laddove i soggetti del ricorso collettivo non specificano le singole e concrete posizioni legittimanti e i presupposti dell'azione, è impedito al giudice di valutare la concreta posizione di ciascuno all'interno del ricorso (Tar Lazio, Roma, sez. I, 29 ottobre 2010, n. 33072).

#### 4. L'indicazione dell'oggetto della domanda.

L'azione impugnatoria, per come definita e disciplinata dall'art. 40 c.p.a., esige la **puntuale indicazione** nel ricorso, oltre che della *causa petendi* (i motivi del gravame) anche del *petitum* e, cioè, la domanda di annullamento dell'atto impugnato (che dev'essere puntualmente identificato ai sensi dell'art. 40, comma 1, lett. b) (Cons. St., sez. V, 13 giugno 2016, n. 2543).

Nel giudizio amministrativo l'**onere della determinazione dell'oggetto della domanda** presuppone che il ricorrente provveda a indicare e documentare i presupposti e il titolo su cui la pretesa trova fondamento, e l'indicazione degli elementi utili alla sua identificazione, in modo che l'Amministrazione convenuta possa essere posta nella condizione di formulare in modo immediato ed esauriente le sue difese (Tar Lazio, Roma, sez. I bis, 24 giugno 2015, n. 8639; conforme Tar Campania, Napoli, sez. III, 23 luglio 2012, n. 3515).

L'art. 40, comma b), c.p.a. ha cristallizzato i principi in proposito elaborati dalla giurisprudenza, che ha sempre ritenuto necessario che nell'oggetto della domanda siano indicati i provvedimenti impugnati, ai quali devono essere direttamente collegate le specifiche censure in quanto, in applicazione del principio costituzionale del "**giusto processo**", di cui anche all'art. 2 del c.p.a., solo la non equivoca indicazione del *petitum* dell'azione di annullamento consente alle controparti la piena esplicazione del loro **diritto di difesa** (Tar Toscana, Firenze, sez. III, 26 giugno 2014, n. 1113; conforme Cons. St., sez. IV, 30 maggio 2013, n. 2960).

#### 5. L'atto o il provvedimento eventualmente impugnato.

La mancata indicazione, **nell'epigrafe del ricorso**, del provvedimento impugnato non rende inammissibile il ricorso proposto, allorché il provvedimento medesimo sia stato menzionato nel ricorso stesso e censurato espressamente come oggetto dell'impugnazione (Tar Campania, Napoli, sez. IV, 6 aprile 2011, n. 1957).

L'identificazione degli atti impugnati col ricorso giurisdizionale va operata non già con formalistico riferimento all'epigrafe del ricorso, **bensì in relazione all'effettiva volontà del ricorrente desumibile dal gravame nel suo insieme, dai motivi prospettati e da ogni altro elemento utile** (Cons. St., sez. V, 14 aprile 2008, n. 1643: nella specie, la volontà del ricorrente di impugnare, unitamente al provvedimento conclusivo di approvazione della graduatoria di concorso, tutti gli atti compiuti dalla commissione giudicatrice, è stata ritenuta chiaramente desumibile dall'esposizione del fatto e soprattutto dai motivi di ricorso prospettati in primo grado, stante la loro specifica attinenza alle scelte operate dalla commissione stessa in relazione ai titoli valutabili ed all'attribuzione del relativo punteggio; conforme, Tar Liguria, Genova, sez. II, 29 maggio 2009, n. 1249).

La formula di rito relativa all'**annullamento di tutti gli atti presupposti** non è idonea a determinare l'impugnazione di uno specifico provvedimento, occorrendo invece che venga indicato, quanto meno negli estremi, il provvedimento presupposto che si intende impugnare, unitamente al provvedimento concretamente lesivo (Cons. St., sez. IV, 28 giugno 2007, n. 3808; conforme Tar Lazio, Roma, sez. II, 13 febbraio 2012, n. 1388; Tar Campania, Napoli, sez. VIII, 27 maggio 2009, n. 2970; Tar Liguria, Genova, sez. II, 6 aprile 2009, n. 610; Tar Lombardia, Milano, sez. IV, 22 gennaio 2009, n. 189).

#### 6. La data della notificazione, comunicazione o comunque della conoscenza dell'atto o del provvedimento impugnato.

Ai sensi dell'art. 40, comma 1, lett. b), nel ricorso deve essere indicata la data della notificazione, comunicazione o comunque della conoscenza dell'atto o del provvedimento impugnato.

Sul punto dottrina e giurisprudenza sono concordi nel ritenere che la mancata indicazione di tali elementi non sia motivo di nullità del ricorso (M. A. QUAGLIA - C. MIGNONE, (8), 555), a patto che ciò **non ingeneri incertezza sull'oggetto della domanda**.

## 7. L'esposizione sommaria dei fatti.

Non esorbita dai **limiti interni** della giurisdizione amministrativa e non comporta diniego di giustizia la sentenza del Consiglio di Stato che abbia dichiarato inammissibile un appello per violazione del **dovere di sinteticità e di chiarezza** (Cass., sez. un., 17 gennaio 2017, n. 964).

Ai fini della dichiarazione d'inammissibilità formale del ricorso introduttivo si deve guardare anche a come lo stesso è stato impostato **sul piano strutturale**. La circostanza consistente nel riportare ampi stralci dei provvedimenti amministrativi e degli atti intervenuti nella vicenda che, chiaramente, rende particolarmente complessa e laboriosa la lettura degli scritti defensionali, può essere posta alla base di tale valutazione. Ciò in quanto una tale impostazione conduce ad una violazione dell'art. 40, lettere c) e d), c.p.a. (Tar Puglia, Bari, sez. I, 06 agosto 2015, n. 1212).

L'esposizione dei fatti rappresenta la **narrazione delle circostanze storico-ambientali** che, dal punto di vista del ricorrente, sottostanno al comportamento tenuto dall'autorità amministrativa: si tratta di una narrazione che descrive la realtà secondo la prospettazione di parte attrice e serve, quindi, pur in quest'ottica parziale, a determinare il collegamento fra la realtà su cui ha inciso la condotta dell'Amministrazione nei cui confronti è rivolta la pretesa e la raffigurazione del modello legale, contenuta nelle motivazioni di diritto, al quale l'autorità avrebbe dovuto conformarsi. E' evidente che l'esposizione del fatto debba essere **adeguata al tipo di motivo dedotto**, con la conseguenza che essa non è qualcosa di intrinsecamente distinto dai motivi di diritto, ma, anzi, questi due elementi del ricorso tendono spesso ad immedesimarsi, potendo, infatti ritenersi che l'esposizione dei fatti rappresenti la sostanza in cui si materializzano le violazioni giuridiche contestate (Tar Lazio, Roma, sez. I bis, 24 giugno 2015, n. 8639).

## 8. I motivi specifici su cui si fonda il ricorso.

I motivi di ricorso **non specifici** vanno dichiarati inammissibili per effetto dell'art. 40, comma 2, c.p.a. (Tar Campania, Napoli, sez. III, 23 marzo 2016, n. 1524).

Nel processo amministrativo la regola fissata dall'art. 40, comma 1, lett. d), c.p.a., secondo cui i motivi d'impugnazione devono essere specifici, è imposta a pena d'inammissibilità del ricorso giurisdizionale e deve trovare **puntuale applicazione** nel ricorso nel quale vengono contestate le schede elettorali con conseguente necessità, per chi alle-

ghi l'esistenza di falsi, di specificare con rigore dove i medesimi si nascondono (Cons. St., sez. V, 11 febbraio 2016, n. 610).

Quanto alla specificità dei motivi di ricorso, la prescrizione dell'articolo 40 c.p.a. deve essere intesa con una certa **elasticità**, nel senso cioè di ritenere inammissibile il ricorso solamente nelle ipotesi in cui non sia dedotto alcun motivo di impugnazione, o in cui, comunque, dalla complessiva lettura dell'atto e dei documenti offerti in comunicazione non sia possibile comprendere la doglianza avanzata dal ricorrente. Di contro, il suvvisto requisito normativo è da ritenersi soddisfatto qualora il ricorso renda intelleggibili le tesi sostenute e offra quanto meno un **principio di prova** a sostegno delle stesse (Tar Friuli-Venezia Giulia, Trieste, sez. I, 12 maggio 2016, n. 166).

Ai sensi dell'art. 40, comma 1, lett. d), del c.p.a., nel ricorso amministrativo i motivi di gravame, **anche se non rubricati in modo puntuale** né espressi con formulazione giuridica rigorosa, devono per lo meno essere esposti con specificità sufficiente a fornire almeno un principio di prova utile all'identificazione delle tesi sostenute a supporto della domanda finale (Tar Calabria, Catanzaro, sez. II, 11 gennaio 2016, n. 5; conforme Tar Puglia, Bari, 4 gennaio 2016, n. 2).

I motivi di gravame, pur se non rubricati in modo puntuale né espressi con formulazione giuridica assolutamente rigorosa, devono essere però esposti con specificità sufficiente a fornire almeno un **principio di prova** utile alla identificazione delle tesi sostenute a supporto della domanda finale, oltre che per rispondere ad esigenze di certezza e garanzia, così come espressamente chiarito e prescritto dal vigente articolo 40 del D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104. Conseguentemente, deve ritenersi inammissibile il ricorso che, in violazione del citato art. 40 c.p.a., non contenga l'esposizione dei "motivi specifici" su cui il ricorso medesimo trova giustificazione e fondamento (Tar Sicilia, Catania, sez. III, 25 maggio 2016, n. 1403; conformi: Cons. St., sez. VI, 9 luglio 2012, n. 4006 e Tar Toscana, Firenze, sez. III, 11 novembre 2011, n. 1675).

## 9. L'indicazione dei mezzi di prova.

Nel processo amministrativo l'ontologica disegualianza delle parti con riguardo alle prove fonda il c.d. **principio dispositivo con metodo acquisitivo**, per cui il Tribunale può supplire alle carenze probatorie derivanti dalla maggior vicinanza dell'Amministrazione alla prova; tale temperamento alla regola generale, però, non può certo giungere a sovvertire il fondamentale **principio per cui chi agisce in giudizio deve chiaramente indicare l'oggetto della propria pretesa**. In astratto, deve infatti rite-

nersi ammissibile la possibilità di esercizio da parte del giudice di poteri istruttori d'ufficio; tuttavia, tale prerogativa deve costituire una *extrema ratio* e, in ogni caso, resta fermo che, anche allorché i fatti non sono nella piena disponibilità del ricorrente, giammai al giudice sarebbe consentito far uso dei suoi poteri per indagare circa la reale volontà della parte al di là di quanto da essa esplicitato nella domanda giudiziale, in buona sostanza, sostituendosi alla stessa e compromettendo il **principio di assoluta terzietà dell'organo giudicante rispetto agli interessi in gioco**. Il principio dispositivo con metodo acquisitivo, infatti, non può mai ridursi ad un'assoluta e generale inversione dell'onere della prova e comunque non consente al giudice amministrativo di sostituirsi alla parte onerata quando la ricorrente non si trovi nell'impossibilità di provare il fatto posto a base della sua azione. Inoltre, occorre anche considerare che l'esercizio dei poteri istruttori **non è senz'altro doveroso ma è rimesso al prudente apprezzamento del giudice** il quale, in tale valutazione, deve da un lato rispettare il principio della parità delle parti, dall'altro considerare che la *ratio* della sua iniziativa istruttoria è quella di colmare situazioni di effettiva disparità delle parti, per venire in soccorso di quella che, pur con la dovuta diligenza, non ha la piena disponibilità delle prove (Tar Lazio, Roma, sez. I bis, 24 giugno 2015, n. 8639; conforme Tar Campania, Napoli, sez. VI, 15 luglio 2014, n. 3962; Cons. St., sez. V, 10 novembre 2010, n. 8006).

### 10. L'indicazione dei provvedimenti chiesti al giudice.

È nullo il ricorso che contenga una **domanda differente** da quella indicata nell'epigrafe dell'atto tanto da non consentire di individuare quale sia l'oggetto del ricorso stesso (Tar Liguria, Genova, sez. I, 16 gennaio 2011, n. 1860).

### 11. La sottoscrizione.

Il ricorso deve essere sottoscritto dal ricorrente che sta in giudizio personalmente oppure dal difensore, con indicazione in tal caso della procura speciale: pertanto, **non essendo più ammissibile la doppia sottoscrizione (della parte e del difensore) in assenza di procura speciale**, è richiesta, a pena di nullità, la sottoscrizione della parte ove questa possa anche stare in giudizio personalmente, ovvero la sottoscrizione del difensore munito di procura speciale, da indicarsi nell'atto di ricorso (Tar Piemonte, Torino, sez. I, 3 dicembre 2010, n. 4384).

### 12. Sottoscrizione digitale.

Non è suscettibile di comportare l'insanabile nullità per mancanza di sottoscrizione (ex art. 42 c.p.a.), il ricorso che, **pur redatto in formato nativo digitale conforme al disposto dell'art. 12, comma 1, lett. a), delle specifiche tecniche** (Allegato A del D.P.C.M. n. 40 del 2016), è privo di sottoscrizione con firma digitale, in violazione dell'art. 136, comma 2 bis, c.p.a. e dell'art. 9, comma 1, D.P.C.M. n. 40 del 2016 (Regolamento recante le regole tecnico-operative per l'attuazione del processo amministrativo), e ciò in virtù del principio di raggiungimento dello scopo, recando l'atto cartaceo notificazione alla controparte l'autenticazione in calce del mandato ed essendo la relata di notifica sottoscritta in maniera autografa dal difensore, onde non possa dirsi che l'atto notificato non sia inequivocabilmente riferibile al procuratore (**Tar Campania, Napoli, sez. I, 28 giugno 2017, n. 3507**: nella specie, benché il ricorso riportasse a margine l'indicazione "firmato digitalmente da ...", il software Adobe Acrobat Reader in dotazione non ha rilevato l'esistenza della firma digitale a conferma del fatto che lo stesso non risulta sottoscritto secondo le disposizioni sul Pat e del Codice dell'amministrazione digitale).

Anche dopo l'entrata in vigore del **processo amministrativo telematico (PAT)** è ammissibile il ricorso giurisdizionale nel caso in cui la procura alle liti sia stata apposta a margine dell'atto introduttivo del giudizio e non in calce, limitandosi **l'art. 8, comma 3, D.P.C.M. 16 febbraio 2016, n. 40** (Regolamento recante le regole tecnico-operative per l'attuazione del processo amministrativo telematico) a rendere alcune precisazioni in ordine alla procura alle liti senza però escludere che la stessa possa essere ritualmente apposta a margine dell'atto introduttivo del giudizio (**Tar Campania, Napoli, sez. VIII, 5 maggio 2017, n. 2420**).

La prescrizione dell'art. 40 c.p.a., in base al quale il ricorso deve contenere la sottoscrizione del ricorrente, se sta in giudizio personalmente, o del difensore munito di procura speciale, dovrebbe intendersi ora riferita alla **sottoscrizione mediante firma digitale** (**Tar Campania, Napoli, sez. II, 22 febbraio 2017, n. 1053**).

### 13. La procura speciale.

È inammissibile il ricorso se la procura speciale alle liti, rilasciata al difensore, sia stata conferita prima della proposizione del ricorso ma abbia una **data antecedente a quella dell'atto oggetto del potere rappresentativo conferito** (**Tar Sardegna, Cagliari, sez. II, 8 febbraio 2017, n. 97**: nella specie, il Tar ha evidenziato che, ai sensi dell'art. 40,



comma 1, lett. g), c.p.a., il ricorso può essere sottoscritto dal solo difensore solo ove questi sia munito della procura speciale rilasciata dal ricorrente. Ha aggiunto che la procura speciale si caratterizza, rispetto alla procura generale, per avere ad oggetto uno o più atti giuridici singolarmente determinati; il che presuppone, altresì, che il soggetto il quale rilascia la procura abbia contezza del contenuto dell'atto oggetto del potere rappresentativo conferito; atto che, quindi, deve essere formato prima o contestualmente al rilascio della procura; la procura, quindi, per un verso, deve essere conferita prima della proposizione del ricorso; ma, per altro verso, non può avere una data antecedente a quella dell'atto perché ciò dimostrerebbe che la procura (speciale) è stata rilasciata senza che si conoscesse il contenuto dell'atto).

Nel processo che si svolge dinanzi ai Tribunali amministrativi regionali, in applicazione del combinato disposto degli artt. 6, n. 4, R.D. 17 agosto 1907, n. 642, e 35, comma 1, T.U. 26 giugno 1924, n. 1054 – disposizioni recepite nell'art. 40, comma 1, lett. g), c.p.a. – **la procura generale alle liti è insufficiente per l'attribuzione della rappresentanza tecnica**, poiché il mandato al difensore deve essere conferito con **procura speciale**, in data antecedente alla sottoscrizione del ricorso da parte del difensore, non potendosi ritenere applicabile né l'art. 182 comma 2 c.p.c. in tema di difetto di rappresentanza, di assistenza o di autorizzazione - che non appare essere espressione di principi generali - né l'art. 17, comma 3, R.D. 17 agosto 1907, n. 642, il quale prevede che la nullità del ricorso giurisdizionale è sanata dalla comparizione dell'intimato (nella specie era stato conferito un mandato generale alle liti con procura notarile) (Tar Lazio, Roma, sez. II, 22 agosto 2014, n. 9247).

È inammissibile la procura alle liti, **rilasciata al difensore mediante separata scrittura privata**, in quanto il potere riconosciuto dall'art. 83, comma 3, c.p.c. all'avvocato di certificare l'autografia della persona, che gli ha rilasciato il mandato alla lite, risulta condizionato dal conferimento della procura a margine e/o in calce ad uno degli atti processuali di parte, per cui in caso di procura alle liti, rilasciata mediante separata scrittura privata, l'autenticazione della firma della parte ricorrente può essere effettuata ex art. 2703 c.c. **soltanto da un notaio** (Tar Basilicata, Potenza, 6 aprile 2011, n. 167).

Per un'interpretazione più elastica dell'art. 40, comma 1, lett. g), c.p.a., si segnalano le seguenti pronunce.

Il mandato apposto a margine del ricorso è **per sua natura mandato speciale** e non occorre per la sua validità alcuno specifico riferimento al giudizio in corso ed alla sentenza contro la quale si ricorre,

poiché in tal caso la specialità del mandato è deducibile dal fatto che la procura al difensore forma materialmente corpo con il ricorso al quale essa si riferisce (Cons. giust. amm. reg. sic., 7 febbraio 2011, n. 122). La richiamata pronuncia è conforme a Cass. civ., sez. III, 17 dicembre 2009, n. 26504, secondo cui la procura in calce o a margine è considerata per sua natura speciale, quantunque carente di qualunque specifico riferimento alla causa: o meglio, il riferimento è desunto dall'atto sul quale la procura è apposta. Il che avviene finanche con riguardo al giudizio di cassazione, ove l'avvocato deve essere dotato di procura speciale ai sensi dell'art. 365 c.p.c.

La firma della procura può anche essere apposta mediante l'**utilizzo di una sigla** purché sia comunque identificabile il soggetto che la ha rilasciata, in questo senso, la decifrabilità della sottoscrizione della procura alle liti non può essere considerata un requisito di validità dell'atto quando l'autore sia stato identificato, con nome e cognome, nel contesto dell'atto medesimo, dovendosi considerare il contenuto complessivo non solo della procura, ma anche dell'atto processuale al quale essa accede (Cons. St., sez. III, 05 settembre 2011, n. 5008; Cons. St., sez. V, 16 giugno 2009, n. 3846).

#### 14. Inammissibili.

Si rinvia sul punto al precedente paragrafo 2.8., dedicato ai *motivi specifici su cui si fonda il ricorso*.

### III PROFILI DI DIRITTO PROCESSUALE COMPARATO

#### 1. Il concetto di procura speciale ai sensi dell'art. 83 c.p.c.

Il concetto di procura speciale formulato dall'art. 40, comma 1, lett. g), c.p.a., si pone in relazione con l'analogo concetto contenuto nell'**art. 83 c.p.c.**

Riguardo alla disposizione da ultimo richiamata la Corte di Cassazione ha fissato i seguenti principi, certamente applicabili pure al processo amministrativo.

La funzione del difensore di **certificare l'autografia della sottoscrizione della parte**, ai sensi degli artt. 83 e 125 c.p.c., pur trovando la sua base in un negozio giuridico di diritto privato (mandato), ha natura essenzialmente pubblicistica, atteso che la dichiarazione della parte, con la quale questa assume su di sé gli effetti degli atti processuali che il difensore è legittimato a compiere, è destinata a dispiegare i suoi effetti nell'ambito del processo. Ne consegue che il difensore, con la sottoscrizione del-

l'atto processuale e con l'autentica della procura riferita allo stesso, compie un **negozio di diritto pubblico e riveste la qualità di pubblico ufficiale**, la cui certificazione può essere contestata soltanto con la **querela di falso** (Cass. civ., sez. VI, 02 settembre 2015, n. 17473).

Il requisito della certificazione dell'autonomia della sottoscrizione è soddisfatto sia quando la firma del difensore si trovi subito dopo detta sottoscrizione, con o senza apposite diciture (come «per autentica», o «vera»), sia quando tale firma del difensore sia apposta in chiusura dell'atto nel quale il mandato si inserisce e, quindi, la autografia attestata dal difensore **esplicitamente od implicitamente**, con la firma dell'atto recante la procura a margine od in calce, può essere contestata in entrambi i casi soltanto mediante la proposizione di **querela di falso**, in quanto concerne una attestazione resa dal difensore nell'espletamento della funzione sostanzialmente pubblicistica demandatagli dalla succitata norma (Cass. civ., Sez. Un., 28 novembre 2005, n. 25032).

È fermo, nella giurisprudenza di legittimità, l'insegnamento secondo cui l'indispensabilità della procura al fine dell'esercizio nel processo dello *ius postulandi* in rappresentanza della parte che l'ha conferita **non comporta che essa debba essere trascritta nella copia dell'atto notificata alla controparte**, occorrendo, invece, che la procura figuri sull'originale dell'atto stesso depositato in cancelleria (Cass. civ., sez. III, 09 luglio 2009, n. 16135).

In caso di **morte o perdita di capacità della parte costituita a mezzo di procuratore**, l'omessa dichiarazione o notificazione del relativo evento ad opera di quest'ultimo comporta, giusta la regola dell'ultrattività del mandato alla lite, che il difensore continui a rappresentare la parte come se l'evento stesso non si fosse verificato, risultando così stabilizzata la posizione giuridica della parte rappresentata (rispetto alle altre parti ed al giudice) nella fase attiva del rapporto processuale, nonché in quelle successive di sua quiescenza od eventuale riattivazione dovuta alla proposizione dell'impugnazione. Tale posizione è suscettibile di modificazione qualora, nella fase di impugnazione, si costituiscono gli eredi della parte defunta o il rappresentante legale di quella divenuta incapace, ovvero se il suo procuratore, già munito di procura alla lite valida anche per gli ulteriori gradi del processo, dichiara in udienza, o notifichi alle altre parti, l'evento, o se, rimasta la medesima parte contumace, esso sia documentato dall'altra parte o notificato o certificato dall'ufficiale giudiziario ex art. 300, quarto comma, c.p.c. (Cass. civ., Sez. Un., 04 luglio 2014, n. 15295).

## IV QUESTIONI APERTE

### 1. La graduazione dei motivi.

La graduazione dei motivi di ricorso è un ordine esplicitamente dato dalla parte ai suddetti motivi (o alle domande di annullamento), in funzione del proprio interesse; serve a segnalare che l'esame e l'accoglimento di alcuni motivi (o domande di annullamento) ha, per la parte, importanza prioritaria, e che i motivi (o le domande) indicati come subordinati o graduati per ultimi, hanno minore importanza e se ne chiede l'esame esclusivamente in caso di mancato accoglimento di quelli prioritari; la **graduazione impedisce, pertanto, al giudice di passare all'esame dei vizi-motivi subordinati** perché tale volizione equivale ad una dichiarazione di **carezza di interesse** alla loro coltivazione una volta accolta una o più delle preminenti doglianze. La graduazione dei motivi o delle domande costituisce pertanto un limite al dovere del giudice di pronunciare per intero sopra di esse, prescindendo dall'ordine logico delle medesime o dalla loro pregnanza.

Tale conclusione è confermata dall'art. 40 c.p.a. che, come già la previgente disciplina, si limita ad indicare il **contenuto necessario, non anche quello eventuale**: esige la specificità dei motivi, non anche la loro graduazione, che resta una **facoltà della parte non vietata dalla disciplina processuale**.

Sulla scorta delle richiamate considerazioni, con la storica sentenza **Cons. Stato, Ad. plen., 27 aprile 2015, n. 5**, i Giudici di Palazzo Spada hanno risolto la questione relativa alla graduazione dei motivi di ricorso da parte del ricorrente, affermando che *“nel giudizio impugnatorio di legittimità in primo grado, la parte può graduare, esplicitamente e in modo vincolante per il giudice, i motivi e le domande di annullamento, ad eccezione dei casi in cui, ex art. 34, co. 2, c.p.a., il vizio si traduca nel mancato esercizio di poteri da parte dell'autorità per legge competente”*, con la precisazione che *“nel giudizio impugnatorio di legittimità in primo grado, non vale a graduare i motivi di ricorso o le domande di annullamento il mero ordine di prospettazione degli stessi”*.

Risolviendo l'ulteriore questione giuridica relativa ai **poteri del giudice nel caso di omessa graduazione dei motivi da parte del ricorrente**, la Plenaria ha altresì affermato che *“nel giudizio impugnatorio di legittimità in primo grado, in mancanza di rituale graduazione dei motivi e delle domande di annullamento, il giudice amministrativo, in base al principio dispositivo e di corrispondenza fra chiesto e pronunciato, è obbligato ad esaminarli tutti, salvo che non ricorrano i presupposti per*

*disporre l'assorbimento nei casi ascrivibili alle tre tipologie precisate in motivazione (assorbimento per legge, per pregiudizialità necessaria e per ragioni di economia".*

## 2. L'intestazione del ricorso.

L'art. 40 c.p.a. **non menziona** l'indicazione del giudice adito tra gli elementi del ricorso.

Secondo l'interpretazione prevalente, tale mancanza deve essere considerata una **mera dimenticanza** del legislatore, poiché risulta assolutamente improbabile che si possa proporre una azione senza indicare il giudice a cui la stessa è rivolta: ciò non solo per una questione di completezza dell'atto, ma ancor di più per garantire la difesa alle altre parti del giudizio.

L'intestazione, infatti, è la parte del ricorso nella quale il ricorrente indica il tribunale amministrativo regionale presso il quale intende incardinare il processo. A ciò si aggiunga che **l'art. 41, comma 1, c.p.a.**, nel dettare la disciplina sulla notificazione del ricorso, precisa che le domande si introducono con ricorso al tribunale amministrativo competente, richiamando dunque la necessità che il ricorso sia intestato in ragione della regole sulla competenza.

Non pare, dunque, si possa dubitare che anche l'indicazione del giudice adito debba essere fatta rientrare tra gli elementi dell'atto introduttivo del giudizio.

Ove, però, il ricorso non indichi il tribunale adito, si ritiene prevalentemente che il ricorso medesimo **non sia affetto da nullità** (ex art. 44, comma 1, c.p.a.) bensì da **irregolarità** (ex art. 44, comma 3, c.p.a.) proprio in virtù del fatto che l'indicazione del tribunale adito – come si è detto – non risulta rientrare tra gli elementi propri del ricorso ex art. 40 c.p.a.

## 3. La procura rilasciata per la difesa in giudizio delle persone giuridiche.

La procura conferita per la difesa in giudizio delle persone giuridiche deve essere rilasciata dal relativo **rappresentante legale** e deve consentire l'identificazione del soggetto conferente ed il ruolo da questi ricoperto.

Tuttavia, le Sezioni Unite della Cassazione hanno spiegato che, in virtù del **principio di strumentalità delle forme di cui all'art. 156, comma 3, c.p.c.** e dell'esigenza di interpretare il mandato alle liti alla luce dell'intestazione del ricorso, è valida la procura conferita da una società e dal suo legale rappresentante in proprio, benché priva dell'indicazione del nominativo del soggetto conferente, **ove in calce alla medesima sia apposto un timbro re-**

**cante la denominazione della società e l'indicazione "l'amministratore unico"**, sulla quale si rinvenga una sottoscrizione per sigla, dovendosi ricondurre detta sottoscrizione al legale rappresentante anche in proprio (Cass. civ., Sez. Un., 05 maggio 2017, n. 10937).

## 4. La procura firmata in modo illeggibile dal dichiarato rappresentante legale della persona giuridica.

In sede interpretativa si è posta la questione relativa alla validità della procura firmata in modo **illeggibile** dal dichiarato rappresentante legale della persona giuridica.

In argomento le Sezioni Unite della Cassazione hanno chiarito che, qualora la procura alle liti venga firmata in modo illeggibile dal dichiarato rappresentante legale della società, senza che il suo nome risulti dal testo della procura o dalla certificazione d'autografia resa dal difensore o dal testo dell'atto processuale cui accede, **la procura è ugualmente valida** quando il nome suddetto sia ricavabile dai documenti di causa o dalle risultanze del registro delle imprese, grazie all'indicazione ricavabile dagli atti della specifica funzione o carica rivestita. In assenza di tali condizioni, ed inoltre nei casi in cui non si menzioni alcuna funzione o carica specifica, allegandosi genericamente la qualità di legale rappresentante, si determina **nullità relativa**, che la controparte può opporre con la prima difesa, a norma dell'art. 157 c.p.c., facendo così carico alla parte istante **d'integrare con la prima replica la lacunosità dell'atto iniziale**, mediante chiara e non più rettificabile notizia del nome dell'autore della firma illeggibile; ove difetti, sia inadeguata o sia tardiva detta integrazione, si verifica invalidità della procura ed inammissibilità dell'atto cui accede (Cass., Sez. Un., 7 novembre 2013, n. 25036; conforme Cass., Sez. Un., 7 marzo 2005, n. 4810).

## 5. È valida la procura alle liti depositata in formato analogico non asseverato?

Al quesito in apice emarginato la giurisprudenza ha di recente offerto una **risposta negativa**, sostenendo in particolare che "è nulla la procura alle liti, depositata dopo l'entrata in vigore del processo amministrativo telematico, in copia digitale per immagini del testo in formato analogico a firma autografa del legale rappresentante dell'amministrazione ma senza asseverazione" (**Tar Campania, Napoli, sez. I, 28 marzo 2017, n. 1694**). A sostegno dell'assunto il Tar partenopeo ha chiarito che è violato l'art. 8, D.P.C.M. 16 febbraio 2016, n. 40, poiché, pur essendovi deposito telematico della copia

per immagini dell'originale analogico, l'asseverazione riportata in un diverso file non è stata sottoscritta con firma digitale. L'art. 8 prevede infatti che "Nei casi in cui la procura è conferita su supporto cartaceo, il difensore procede al deposito telematico della copia per immagine su supporto informatico, compiendo l'asseverazione prevista dall'articolo 22, comma 2, del CAD con l'inserimento della relativa dichiarazione nel medesimo o in un distinto documento sottoscritto con firma digitale".

La firma digitale è essenziale ai fini della validità nonché della certezza circa la riferibilità dell'atto processuale al difensore e costituisce il frutto di una scelta legale sulla rilevanza giuridica di un tipo di sottoscrizione, anziché di un altro, nel processo amministrativo.

## 6. Il regime del ricorso redatto in forma cartacea e non sottoscritto in forma digitale.

Come si è già segnalato nel precedente paragrafo 1.8, l'introduzione del PAT ha ingenerato un intenso dibattito interpretativo circa il regime del ricorso redatto in forma cartacea e non sottoscritto in forma digitale.

La questione involge evidentemente il tema dei *vizi del ricorso*, la cui disciplina è contenuta nell'art. 44 c.p.a.: per tale ragione, si ritiene opportuno approfondire la questione innanzi paragrafata in sede di commento del richiamato art. 44 c.p.a. e, in particolare, nel relativo paragrafo 4.1., a cui pertanto si rinvia.

**BIBLIOGRAFIA:** (1) A. M. SANDULLI, *Diritto processuale amministrativo*, in Corso di diritto amministrativo, diretto da S. Cassese, Milano, 2007; (2) F. BENVENUTI, *Processo amministrativo (ragioni e struttura)*, in *Enc. Dir.* XXXVI, Milano, 1987; (3) A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Torino, 2005; (4) M. D'ORSOGNA, *Lo svolgimento del processo di primo grado: la fase introduttiva*, in AA.VV., *Giustizia amministrativa*, a cura di F. G. SCOCA, Torino, 2006; (5) S. CASSESE, *Trattato di diritto amministrativo*, IV, Milano, 2000; (6) F. G. SCOCA, *Giustizia amministrativa*, Torino, 2006; (7) S. DI PAOLA, *Guida al nuovo codice del processo amministrativo*, Rimini, 2010; (8) M. A. QUAGLIA - C. MIGNONE, *art. 19 L. Tar* in AA.VV., *Commentario Breve alle leggi sulla giustizia amministrativa*, a cura di A. Romano, Padova, 1992.

## Articolo 41 Notificazione del ricorso e suoi destinatari

1. *Le domande si introducono con ricorso al tribunale amministrativo regionale competente.*

2. *Qualora sia proposta azione di annullamento il ricorso deve essere notificato, a pena di decadenza, alla pubblica amministrazione che ha emesso l'atto impugnato e ad almeno uno dei controinteressati che sia individuato nell'atto stesso entro il termine previsto dalla legge, decorrente dalla notificazione, comunicazione o piena conoscenza, ovvero, per gli atti di cui non sia richiesta la notificazione individuale, dal giorno in cui sia scaduto il termine della pubblicazione se questa sia prevista dalla legge o in base alla legge. Qualora sia proposta azione di condanna, anche in via autonoma, il ricorso è notificato altresì agli eventuali beneficiari dell'atto illegittimo, ai sensi dell'articolo 102 del codice di procedura civile; altrimenti il giudice provvede ai sensi dell'articolo 49<sup>1</sup>.*

3. *La notificazione dei ricorsi nei confronti delle amministrazioni dello Stato è effettuata secondo le norme vigenti per la difesa in giudizio delle stesse.*

4. *Quando la notificazione del ricorso nei modi ordinari sia particolarmente difficile per il numero delle persone da chiamare in giudizio il presidente del tribunale o della sezione cui è assegnato il ricorso può disporre, su richiesta di parte, che la notificazione sia effettuata per pubblici proclami prescrivendone le modalità<sup>2</sup>.*

5. *Il termine per la notificazione del ricorso è aumentato di trenta giorni, se le parti o alcune di esse risiedono in altro Stato d'Europa, o di novanta giorni se risiedono fuori d'Europa<sup>3</sup>.*

<sup>1</sup> V. art. 21, comma 1, prima parte, L. 6 dicembre 1971, n. 1034 (Legge Tar), abrogato dall'art. 4, all. 4, del presente Codice del processo amministrativo, che disponeva: *Il ricorso deve essere notificato tanto all'organo che ha emesso l'atto impugnato quanto ai controinteressati ai quali l'atto direttamente si riferisce, o almeno ad alcuno tra essi, entro il termine di*