

Aula A



-4771/07

SENTENZA

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

ORIGINALE

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONE PRIMA CIVILE

Oggetto

Ente pubblico
-autorizzazione a stare in
giudizio

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. VINCENZO	PROTO	- Presidente -	R.G.N.22387/03
Dott. UGO RICCARDO	PANEBIANCO	- Consigliere -	24929/03
Dott. STEFANO	SCHIRO'	- Consigliere -	Cron. 4771
Dott. SERGIO	DEL CORE	- Rel. Consigliere -	Rep. 1377
Dott. ALBERTO	GIUSTI	- Consigliere -	Ud. 18/01/2007

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

sul ricorso proposto da:

REGIONE PUGLIA, in persona del Presidente della Giunta Regionale pro tempore, elettivamente domiciliata in ROMA, VIA QUINTINO SELLA N.41, presso l'avvocato FABIO CAIAFFA, rappresentato e difeso dall'Avvocato GIOVANNI CIOFFI, giusta mandato a margine del ricorso;

- *ricorrente* -

contro

CONSORZIO SPECIALE PER LA BONIFICA DI ARNEO;

- *intimato* -

e sul secondo ricorso n° 24929/03 proposto da:

CONSORZIO SPECIALE PER LA BONIFICA DI ARNEO, in persona del Presidente pro tempore, elettivamente domiciliato

2007

71



in ROMA, VIA LUCIO APULEIO N.22, presso l'avvocato
PELA' GIULIANO, rappresentato e difeso dall'avvocato
SCHIAVONI CARLO, giusta mandato a margine del
controricorso e ricorso incidentale;

- *controricorrente e ricorrente incidentale*-

contro

REGIONE PUGLIA

- *intimata* -

avverso la sentenza n. 23/03 della Corte di Appello di
Bari, depositata il 14/01/03;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica
udienza del 18/01/2007 dal Consigliere Dott. Sergio DEL
CORE;

udito per il ricorrente, l'Avvocato Cioffi che ha
chiesto l'accoglimento del ricorso principale;

udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore
Generale Dott. Dario CAFIERO che ha concluso per
l'accoglimento del ricorso principale, assorbito il
ricorso incidentale.

Svolgimento del processo

Con sentenza 20 ottobre 1998, il Tribunale di Bari,
in parziale accoglimento dell'opposizione proposta dal-
la ingiunta, revocò il decreto ingiuntivo del pagamento
di lire 81.640.856 emesso in data 27 dicembre 1994 a
carico della Regione Puglia, che condannò a pagare al



Consorzio Speciale per la Bonifica di Arneo la minore somma di lire 56.066.844, oltre interessi legali, a titolo di rimborso degli oneri finanziari da questo ente sostenuti per interventi nel settore della irrigazione.

La sentenza fu impugnata dal Consorzio e, in via incidentale, dalla Regione. La Corte d'appello di Bari accolse l'appello principale e dichiarò inammissibile per nullità della procura l'opposizione a decreto ingiuntivo proposta dalla Regione rilevando, per quanto ancora interessa, che: l'opposizione dell'ente regionale era carente di *ius postulandi*; in base allo statuto (artt. 40 e 51 lett. g) la rappresentanza in giudizio della Regione appartiene unicamente al presidente, cui compete di conferire il relativo mandato, successivamente alla conforme deliberazione della giunta regionale, alla quale spetta ogni decisione sulle liti attive e passive; nella specie, quindi, il vice presidente della Regione non poteva conferire validamente il mandato a proporre l'opposizione al decreto ingiuntivo; la delibera della giunta regionale del 15 febbraio 1995, stante il suo tenore letterale, non aveva ratificato l'operato del vice presidente (nella persona dell'avv. Francesco De Lucia), ma quello del presidente, estraneo alla rilasciata procura alle liti; inoltre, la ratifi-

C



ca, sopraggiunta quando il termine per proporre tempestiva opposizione era scaduto, non era in grado di sanare il vizio dell'atto sin dal suo apparire; non valeva, in contrario, sostenere che l'autorizzazione postuma a stare in giudizio, da parte dell'organo deliberante, pone una condizione di efficacia della costituzione in giudizio, che regolarizza *ex tunc*, dovendosi avere riguardo al principio generale per cui il difetto di autorizzazione o rappresentanza può essere sanato in ogni stato e grado del processo, salvo che, come nella specie, si sia avverata una decadenza (art. 182, ultimo comma c.p.c); rimaneva assorbita ogni questione di merito.

Di tale sentenza la Regione Puglia ha chiesto la cassazione con ricorso affidato a due motivi.

Resiste con controricorso il Consorzio Speciale per la Bonifica di Arneo, che ha anche proposto ricorso incidentale condizionato per un motivo.

Motivi della decisione

Con il primo motivo, la Regione denuncia la violazione e la falsa degli artt. 40 e 51 della legge 22 maggio 1971 n.349, 182 c.p.c. e 2697 c.c. Critica la sentenza per non aver considerato che, in base allo statuto, il vice presidente della Regione Puglia ha

C



funzioni vicarie e ben può rappresentare l'ente in sostituzione del presidente, laddove impedito o assente. Il Consorzio non ha provato la inesistenza delle condizioni per l'esercizio della potestà di sostituzione. La delibera di ratifica, in quanto intesa alla conservazione e alla validità dell'atto di costituzione in giudizio della Regione, riguardò l'operato dell'organo amministrativo che aveva esplicato la propria funzione istituzionale e non certo il soggetto ricoprente la carica di vice presidente. Contrariamente a quanto opinato dalla corte barese, l'autorizzazione intervenuta in corso di causa sana retroattivamente le irregolarità verificatesi nella precorsa fase processuale.

Con il secondo motivo, la ricorrente denuncia la insufficiente o erronea motivazione sulla censura in appello riguardante la eccepita carenza di legittimazione attiva del Consorzio.

Il primo motivo è fondato in entrambe le censure in cui risulta articolato.

A mente dell'art.51 lettera g) della legge 22 maggio 1971 (recante "Approvazione, ai sensi dell'art. 123, comma secondo, della Costituzione, dello Statuto della Regione Puglia") "il Presidente della Giunta ... ha la rappresentanza in giudizio della Regione e, salvo

A handwritten signature or mark, possibly initials, enclosed in a circular shape.



riferirne alla Giunta, promuove davanti all'autorità giudiziaria i provvedimenti cautelativi e le azioni possessorie".

In base al precedente art. 39, "la Giunta regionale è composta dal Presidente e da dodici Assessori fra cui il vice Presidente con funzioni vicarie".

Secondo basilari principi di diritto pubblico, si parla di funzioni vicarie quando, in via permanente e stabile, accanto a un organo titolare di una determinata funzione amministrativa, se ne preveda un altro, indicato come vice, con il compito di svolgere le funzioni del primo, in caso di assenza o di impedimento. Quindi, l'organo vicario subentra in luogo del titolare della funzione, assente o impedito, e lo sostituisce, automaticamente, senz'uopo di deleghe o investiture. Del resto, anche questa Corte ha avuto modo di ricordare che nell'ipotesi di impossibilità di esercizio delle relative funzioni da parte di soggetti preposti ad enti pubblici, allorché specifiche disposizioni di legge, ovvero gli statuti dei suddetti enti, prevedano la figura del vicario, quest'ultimo, ove si verificano le condizioni previste, è autorizzato ad esercitare tutte le attribuzioni proprie del sostituito, senza necessità di apposita delega, specificando, nell'atto amministra-

Ch



tivo posto in essere in tale qualità, il "titolo" (assenza, impedimento temporaneo o altro) che legittima l'esercizio della potestà; quando, tuttavia, tale esplicitazione non emerga in alcun modo dall'atto, deve presumersi (con presunzione *iuris tantum*) che l'esercizio della potestà di sostituzione sia avvenuto nel rispetto delle condizioni previste dalla norma o dallo statuto, con la conseguenza che sono i terzi che ne abbiano concreto e tutelato interesse a dover dedurre e provare l'insussistenza delle condizioni previste per l'esercizio della potestà di sostituzione (cfr. Cass. n.12919/2000).

Nella specie, per quanto concerne la proposizione dell'opposizione al decreto ingiuntivo, le suddette norme e i ricordati principi sono stati sicuramente rispettati.

Per vero, il vice presidente presentò l'opposizione all'ingiunzione e conferì la relativa procura al difensore nominato; d'altra parte, non è stata provata l'insussistenza della circostanza legittimante il subentro dell'organo vicario; in particolare, il Consorzio non ha neanche dedotto la presenza *in loco*, nel periodo di riferimento, del presidente della Regione e la mancanza di cause atte a impedire a quest'ultimo organo



l'esercizio delle funzioni di cui è attributario *ex lege*.

Sull'altro versante, a seguire la corte territoriale, la irregolare costituzione dell'ente pubblico può essere regolarizzata nel termine assegnato dal giudice, ma ove l'autorizzazione alla lite intervenga nel corso del giudizio non sana le decadenze già verificatesi. Nel caso di specie, una volta accertato che l'autorizzazione a proporre opposizione al decreto ingiuntivo è stata deliberata dopo la scadenza del termine perentorio all'uopo previsto, ne consegue che al momento della notifica della citazione in opposizione si era verificata la decadenza, ragion per cui il decreto opposto è divenuto definitivo.

La tesi è erronea in diritto.

Infatti, è principio consolidato nella giurisprudenza di questa Corte, anche a Sezioni Unite, che l'autorizzazione necessaria perché un ente pubblico possa agire o resistere in giudizio, emessa dall'organo collegiale competente, e della quale l'organo rappresentante l'ente pubblico deve essere munito, attiene alla *legittimatio ad processum*, ossia all'efficacia e non alla validità della costituzione stessa, sicché essa può intervenire ed essere prodotta in causa anche



dopo che sia scaduto il termine per l'impugnazione o per l'opposizione a decreto ingiuntivo, con efficacia convalidante dell'attività processuale svolta in precedenza, sempre che il giudice di merito non abbia già rilevato il difetto di legittimazione processuale, ossia l'irregolarità della costituzione del rappresentante dell'ente pubblico, traendone come conseguenza l'invalidità degli atti compiuti, cioè della domanda o dell'impugnazione (vedi Cass. nn. 388/1987, in caso identico alla fattispecie, di autorizzazione intervenuta dopo la scadenza del termine per la proposizione dell'opposizione avverso il decreto ingiuntivo, 3715/1989, 4621/1989, 10045/1993, 3449/1994, 2665/1994, 10127/1994, 1994/1994, 327/1995, 3164/1996, 973/1997, 1325/1997, 1326/1997, 1327/1997, 1478/1997, 1615/1997, 6166/1998, 10534/1998, 10655/1999, 12414/1999, 4917/2000, 15948/2000, 17584/2003, 3044/2004, 8020/2004: con la seconda delle decisioni citate, resa a Sezioni Unite, è stato puntualizzato che l'autorizzazione alla lite può essere adottata dall'ente locale anche nel corso del giudizio di legittimità, con efficacia sanante delle pregresse due fasi del giudizio di merito, svoltesi senza autorizzazione, in base a procura ritualmente rilasciata dal rappresen-



tante legale dell'ente medesimo).

Siffatto orientamento giurisprudenziale, dal quale non si ha motivo per discostarsi, prende le mosse dal combinato disposto degli artt. 75 e 182 c.p.c., deducendone che, se è attribuita al giudice, anche nel corso del processo, la facoltà di assegnare un termine per il rilascio della necessaria autorizzazione, ex art. 182 c.p.c., a tale facoltà non può non corrispondere quella analoga conferita alla stessa parte interessata di effettuare identica regolarizzazione (*sua sponte e non iussu iudicis*): di guisa che l'attività processuale compiuta dal falso procuratore è suscettibile di ratifica *ex tunc*, con l'unico limite della salvezza dei diritti quesiti e delle eventuali decadenze già verificatesi e prontamente dichiarate dal giudice.

E' opportuno soggiungere che anche il giudice amministrativo si è adeguato all'indirizzo tradizionale di questa Corte, affermando che mentre l'atto compiuto dal rappresentante dell'ente è efficace, ancorché *sub condicione*, e tale da impedire il decorso del termine d'impugnazione (o di opposizione a decreto ingiuntivo), la successiva delibera dell'organo collegiale competente ha effetti sananti *ex tunc* (cfr. Cons. Stato Ad. Pl. 6 febbraio 1993 n. 3; Cons. Stato, sez. IV, 22 agosto



1994 n. 660, emessa in una controversia in cui era parte proprio la Regione Puglia).

Nella specie, il giudice di appello ha rigettato il gravame non per mancata produzione della delibera della giunta regionale n. 319 del 15 febbraio 1995, ma sull'erroneo presupposto che tale autorizzazione, sopravvenuta pacificamente prima della decisione di primo grado, dovesse intervenire prima della scadenza del termine per la proposizione dell'opposizione avverso il decreto ingiuntivo. Di contro, poiché la procura venne rilasciata da organo legittimato e la relativa autorizzazione venne successivamente deliberata dall'organo regionale competente, nessun rilievo può avere la circostanza che la lite riguardasse un'opposizione a decreto ingiuntivo; per quanto sopra rimarcato, il vizio di autorizzazione a proporre opposizione è rimasto sanato con effetto retroattivo, ancorché l'autorizzazione sia intervenuta dopo il decorso del termine previsto dall'art.641 c.p.c.

Parimenti, non ha alcun rilievo l'assunto della corte pugliese secondo cui, con la delibera n. 319/1995, la giunta regionale ratificò l'operato "del presidente" e non del vice presidente, che materialmente promosse l'opposizione al decreto ingiuntivo, benché



non ancora munito dell'autorizzazione giuntale. Infatti, suscettibile di autorizzazione era l'attività riconducibile all'organo di presidenza, dotato della rappresentanza legale dell'ente, a prescindere dal funzionario (titolare dell'ufficio o suo vicario) che di fatto la espletò.

Si osserva, infine, per concludere sul punto, che la sentenza di questa Corte n. 7229/1997, citata dal giudice a quo non è pertinente, in quanto in quella controversia la delibera di autorizzazione a stare in giudizio in favore del sindaco di un Comune era stata prodotta solo dopo la rimessione della causa al Collegio che (non tenuto a concedere termine per la relativa produzione in giudizio, competendo siffatto potere discrezionale solo all'istruttore) dichiarò la nullità della procura, stante il difetto di legittimazione alla rappresentanza processuale in capo al sindaco (e, conseguentemente, di *ius postulandi* in capo al difensore da questi invalidamente officiato), e la invalidità della costituzione in giudizio dell'ente locale.

Il secondo motivo, per la verità poco perspicuo, rimane assorbito in quanto né la sentenza di prime cure né quella della corte territoriale contengono alcuna statuizione concernente il "merito" della causa.

C



Il ricorso incidentale si profila inammissibile.

Con massima pressoché stereotipata questa Suprema Corte è andata ripetendo che è inammissibile il ricorso incidentale condizionato con il quale la parte vittoriosa sollevi una questione non esaminata dal giudice di appello in quanto ritenuta assorbita dall'accoglimento di altra tesi. In tale situazione, infatti, difetta la soccombenza, sia pure teorica, quale presupposto del diritto di impugnazione, mentre la questione medesima può sempre essere riproposta davanti al giudice di rinvio, ove, in accoglimento del ricorso principale, la sentenza impugnata venga cassata. In altri termini, l'ammissibilità del ricorso incidentale per cassazione, anche se condizionato all'accoglimento del ricorso principale, postula pur sempre la sussistenza di un interesse giuridicamente rilevante, determinato dalla soccombenza. Non ricorre il requisito della soccombenza se le questioni, sollevate dalla parte nel giudizio di appello e riproposte con il ricorso incidentale, lungi dall'essere state esaminate e risolte in senso ad essa sfavorevole, siano rimaste assorbite per avere il giudice di merito attinto la *ratio decidendi* da altre questioni di carattere decisivo. Nel caso in cui, in relazione a queste ultime questioni (as-

m



sorbenti), la sentenza del giudice di appello venga cassata dalla Suprema Corte, rimangono impregiudicate le questioni dichiarate o considerate assorbite, che possono essere riproposte e discusse nel giudizio di rinvio (cfr., e multis, sentt., nn. 3029/1985, 151/1986, 8544/1987, 6572/1988, 1308/1989, 3463/1997, 7103/1998, 8924/1998, 4756/1999, 3908/2000, 9637/2001, 4050/2002, 14382/2002, 6542/2004, 17291/2004). Alla luce di tali principi, è inammissibile, per difetto di interesse alla cassazione della sentenza impugnata, il ricorso incidentale condizionato con cui il Consorzio, rimasto pienamente vittorioso in secondo grado, ha riproposto la questione della decorrenza e della entità degli interessi già prospettata al giudice di appello. Tale eccezione, infatti, è stata dichiarata assorbita dalla motivazione della sentenza d'appello che ha fondato la sua *ratio decidendi* sul pregiudiziale quesito relativo alla sussistenza dello *ius postulandi* in capo al legale che propose opposizione al decreto ingiuntivo; nell'ipotesi di accoglimento del ricorso principale, detta eccezione sarebbe rimasta impregiudicata e avrebbe dovuto essere esaminata dal giudice di rinvio.

La sentenza va, in definitiva, cassata, con rinvio della causa per un nuovo esame alla stessa corte di-



strettuale, ma in diversa composizione, che provvederà anche in ordine alle spese di questa fase di legittimità.

P.Q.M.

La Corte, riunisce i ricorsi, accoglie il primo motivo del ricorso principale, dichiara assorbito il secondo e inammissibile il ricorso incidentale, cassa l'impugnata sentenza e rinvia, anche per le spese, alla Corte d'appello di Bari, in diversa composizione.

Così deciso in Roma, il 18 gennaio 2007

Il Consigliere estensore

Dott. Sergio Del Core

Il Presidente

Dott. Vincenzo Proto

IL CANCELLIERE
Alfio M. Maffei

Deposito in Cancelleria
n. 28 FEB. 2007
IL CANCELLIERE