

Tribunale Civile di Roma

**Ordinanza di rimessione alla Corte di Cassazione  
ai sensi dell'art. 363 bis c.p.c.**

**R.G. 34721/2024**

Il Giudice Dott. Massimo Marasca

Letti gli atti del procedimento pendente in fase di cognizione, introdotto da  
A. M. Y. A. rappresentato e difeso dall'Avv. Nicola Datena,  
nei confronti del Ministero della Difesa, del Ministero degli Affari Esteri e della  
Cooperazione Internazionale e del Ministero dell'Interno, con l'Avvocatura dello  
Stato;

sottoposta al contraddittorio delle parti l'opportunità di sollevare un quesito alla  
Corte di Cassazione ai sensi dell'art. 363 bis cpc sull'interpretazione dell'art. 83  
cpc;

lette le memorie della difesa del ricorrente e dell'Avvocatura dello Stato per la  
parte resistente;

a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 19-03-2025 ha pronunciato  
la seguente:

ORDINANZA

## Sommario

<a href="#">I fatti di causa .....</a>	<a href="#">2</a>
<a href="#">Le questioni .....</a>	<a href="#">4</a>
<a href="#">Le questione sulla ritualità della procura .....</a>	<a href="#">5</a>
<a href="#">Il primo orientamento.....</a>	<a href="#">6</a>
<a href="#">Il secondo orientamento .....</a>	<a href="#">9</a>
<a href="#">Quesito ai sensi dell'art. 363 bis c.p.c.....</a>	<a href="#">13</a>
<a href="#">Premessa altre questioni.....</a>	<a href="#">21</a>
<a href="#">La questione della sanabilità ai sensi dell'art. 182 cpc .....</a>	<a href="#">22</a>
<a href="#">La questione sullo strumento processuale per contestare la validità della procura .....</a>	<a href="#">24</a>
<a href="#">Quesito sull'operatività della sanatoria ex art. 182 c.p.c. in caso di impossibilità di regolarizzazione formale e eventuale possibilità di conferimento differito all'ingresso in Italia .....</a>	<a href="#">25</a>
<a href="#">La questione sugli effetti della sanatoria .....</a>	<a href="#">26</a>
<a href="#">Conclusioni .....</a>	<a href="#">26</a>



Osserva

**I fatti di causa.**

Il presente giudizio trae origine dalla mancata concessione di un visto per motivi umanitari richiesto dal ricorrente, cittadino sudanese, il quale sostiene di essere stato vittima di un episodio di respingimento collettivo verso la Libia tra il 12 e il 14 giugno 2021, in cui le autorità italiane avrebbero avuto un ruolo determinante: si tratta della vicenda della nave Vos Triton, in cui, secondo la prospettazione del ricorrente, le Autorità Italiane avrebbero coordinato le operazioni dell'asserito respingimento illegittimo. Il ricorrente afferma che, a seguito di tale respingimento, le persone furono condotte in centri di detenzione libici, noti per le gravi violazioni dei diritti umani. Si deduce che il ricorrente, dopo essere rientrato in Sudan, attualmente versa in una condizione di sfollato e costante paura di subire violenze.

Pertanto, il ricorrente ha presentato istanza di rilascio di visto per motivi umanitari ai sensi dell'art. 25 del Regolamento (CE) n. 810/2009 (Codice Visti) al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e all'Ambasciata italiana in Etiopia ad Addis Abeba, competente anche per il territorio sudanese a causa della chiusura degli uffici consolari italiani in Sudan per il conflitto in corso. L'Ambasciata italiana non ha fornito alcun riscontro a tale richiesta.

Nel corso del procedimento, sia in fase cautelare che in quella di cognizione, il giudice ha rilevato l'irregolarità della procura ai sensi dell'art. 182 c.p.c., in quanto il ricorrente l'aveva conferita dal Sudan e difettava dei requisiti formali della procura rilasciata all'estero. Sia nella fase cautelare che in quella di cognizione, successivamente al rilievo del giudice, anche le Amministrazioni resistenti hanno sollevato l'eccezione di nullità della procura. Nel tentativo di adempiere a quanto disposto dal giudicante, il ricorrente, residente in Sudan, ha conferito una procura alle liti ai propri difensori in Italia attraverso una videoconferenza ( v. allegati alla memoria di parte ricorrente del 16-10-24). I legali hanno provveduto ad autenticare la sottoscrizione del richiedente visionando le immagini del video. I difensori del ricorrente deducevano che non era stato possibile per il loro assistito avere l'autentica da un funzionario del Sudan in ragione delle condizioni di questa nazione e nemmeno la legalizzazione stante la chiusura degli uffici consolari italiani in Sudan.

La difesa del ricorrente ha, infatti, allegato e richiamato alcuni report di organizzazioni umanitarie internazionali sulla situazione del Sudan. In particolare, <<Come riportato dal report pubblicato nel 2025 da Human Rights



Watch (traduzione libera) **“Il conflitto tra le Forze Armate Sudanesi (SAF) e le Forze di Supporto Rapido (RSF) è continuato con le parti in guerra, in particolare le RSF, che hanno commesso crimini di guerra, crimini contro l'umanità e altre violazioni del diritto internazionale umanitario. Il conflitto ha provocato una delle più grandi catastrofi umanitarie del mondo, con la carestia confermata nel più grande campo profughi del Darfur ad agosto e incombente in altre regioni. Il Sudan ha raggiunto il più alto livello mondiale di sfollamento interno, con oltre 10,8 milioni di persone a settembre, di cui 8,1 milioni sfollate dal 2023. A settembre, oltre 25 milioni di persone hanno affrontato una grave insicurezza alimentare, ma solo circa la metà del piano di risposta umanitaria è stato finanziato. Più di 17 milioni di bambini e bambine non vanno a scuola. Le persone con disabilità hanno dovuto affrontare ulteriori difficoltà, data la limitata risposta umanitaria. Il conflitto si è esteso al Darfur settentrionale e agli stati sudorientali del Sudan, con combattimenti persistenti a Khartoum, Bahri e Omdurman. Da aprile, le RSF hanno condotto attacchi su larga scala a El Fasher, nel Darfur settentrionale, e dintorni. A giugno, le RSF hanno anche conquistato Sinja, nello stato di Sinnar. Da fine settembre le SAF e gli alleati hanno lanciato offensive a Khartoum e nel Darfur. Le RSF e i loro alleati hanno commesso omicidi illegali su larga scala, incluse esecuzioni di massa, violenze sessuali, attacchi mirati contro proprietà civili e hanno ripetutamente utilizzato armi esplosive pesanti in aree densamente popolate. Le SAF e le forze alleate hanno bombardato indiscriminatamente aree popolate e distrutto deliberatamente infrastrutture civili, commesso atti di violenza sessuale ed esecuzioni sommarie, torturato detenuti e mutilato corpi. Entrambe le parti hanno ostacolato volontariamente gli aiuti. Il sistema sanitario del paese è stato decimato, con ripetuti attacchi e incursioni negli ospedali e continue occupazioni delle strutture sanitarie. Entrambe le parti hanno attaccato violentemente, molestato e detenuto illegalmente i volontari locali. Queste violazioni e questi crimini si sono verificati in un contesto di impunità, dato che le parti continuano a non ritenere le proprie forze responsabili. Gli Stati Uniti e l'Unione Europea hanno imposto sanzioni contro le entità che alimentano il conflitto e gli individui responsabili di abusi. Il Regno Unito ha sanzionato sei entità, ma nessun individuo. I rispettivi consigli di sicurezza delle Nazioni Unite e dell'Unione Africana hanno approvato risoluzioni che richiedono piani di protezione dei civili; al momento della stesura di questo articolo, nessuna delle due ha portato a misure concrete per dispiegare una forza di protezione. Le indagini della Corte penale internazionale (CPI) in Darfur sono proseguite. La Missione indipendente**



*internazionale di accertamento dei fatti (FFM) delle Nazioni Unite per il Sudan ha pubblicato il suo primo rapporto nel mese di settembre e il suo mandato è stato prorogato dal Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite in ottobre.”* Rapporto pubblicato al seguente link <https://www.hrw.org/world-report/2025/country-chapters/sudan>>>.

In seguito, il giudice, lette le argomentazioni e allegazioni difensive da cui emergeva un contrasto interpretativo sulle modalità di conferimento della procura, ha invitato le parti a dedurre in ordine all'opportunità di sollevare un quesito ai sensi dell'art. 363 bis c.p.c.

### **Le questioni.**

La situazione di fatto esposta induce a sollevare i seguenti quesiti ai sensi dell'art. 363 c.p.c:

1. "Se ai sensi dell'art. 83 cpc, in un contesto in cui il soggetto residente all'estero si trovi nell'oggettiva impossibilità di ottenere l'autenticazione della firma sulla procura alle liti e la successiva legalizzazione/apostille da parte delle competenti autorità consolari italiane a causa di eventi straordinari e imprevedibili come un conflitto armato e la chiusura delle rappresentanze diplomatiche e il loro spostamento in un Paese di fatto irraggiungibile, possa ritenersi rituale la procura alle liti conferita all'estero ai difensori in Italia attraverso una videoconferenza registrata, con identificazione del conferente tramite esibizione di un documento d'identità, e autenticazione da parte del legale in Italia".
2. "se, nell'ipotesi di una procura alle liti conferita all'estero da parte dell'attore e la cui sottoscrizione sia stata autenticata 'a distanza' dal difensore italiano con modalità telematiche, in assenza di l'autenticazione da parte di pubblico ufficiale locale e la legalizzazione o apostille: a) L'eventuale vizio della procura (sia esso qualificabile come mancanza originaria o mera irregolarità sanabile) possa ritenersi sanato, ai sensi degli artt. 156, 157 e/o 182 c.p.c., per effetto della mancata tempestiva contestazione da parte del convenuto e/o del mancato rilievo officioso del vizio da parte del giudice di primo grado; d) A tal fine, quale sia lo strumento processuale (mera difesa, eccezione preliminare di rito soggetta ai termini di cui all'art. 167 c.p.c., ovvero querela di falso ai sensi degli artt. 221 ss. c.p.c.) che la parte convenuta avrebbe dovuto esperire per contestare efficacemente la validità o regolarità della suddetta procura, e se tale contestazione dovesse essere sollevata nel primo



momento utile successivo al deposito dell'atto; C) Se il meccanismo di sanatoria previsto dall'art. 182 c.p.c., come modificato dal D.Lgs. 149/2022 (Riforma Cartabia) – che si applica sia in caso di mancanza che di vizio della procura – operi anche in assenza di un esplicito provvedimento del giudice volto alla regolarizzazione, e se possa condurre alla sanatoria anche quando la regolarizzazione formale secondo le vie ordinarie (autenticazione estera e legalizzazione/apostille) risulti di fatto impossibile o estremamente difficoltosa per la parte a causa di circostanze oggettive non imputabili alla stessa (quale, ad esempio, un conflitto civile nel Paese estero che impedisca l'accesso a uffici consolari o autorità locali competenti); e) se la regolarizzazione della procura alle liti ai sensi dell'art. 182 cpc possa essere differita al momento dell'ingresso del ricorrente sul territorio italiano; f) se la questione dei vizi della procura possa dichiararsi assorbita nella decisione sulla domanda di merito relativa al rilascio del visto d'ingresso (umanitario)."

3. "Se gli artt. 156, 161 e 182 del codice di procedura civile, in relazione all'art. 83 del medesimo codice e ai principi generali in materia di sanatoria dei vizi degli atti processuali e di formazione del giudicato, nonché agli artt. 2909 del codice civile e 324 del codice di procedura civile, prevedano che l'eventuale sanatoria dell'irregolarità della procura alle liti conferita all'estero con modalità telematiche e registrazione video, in assenza di autenticazione da parte di un pubblico ufficiale locale e di legalizzazione o apostille, qualora non tempestivamente eccepita dalla controparte o rilevata dal giudice nei termini previsti, precluda la possibilità di contestare successivamente la validità della rappresentanza processuale e, di conseguenza, determini la formazione di un giudicato non più impugnabile sul fondamento di tale originaria irregolarità".

### **Le questione sulla ritualità della procura.**

Questo giudice ritiene che sulla ritualità della procura alle liti, rilasciata secondo le modalità di conferimento seguite dal ricorrente, vi siano due orientamenti contrapposti in seno al Tribunale di Roma - Sezione Immigrazione, unico organo giudiziario in Italia ad avere potestas iudicandi in materia di visti.

Va subito detto, infatti, che un altro giudice di questo Tribunale ha deciso una vicenda identica a quella odierna già in fase cautelare (v. allegato alla memoria del 5-2-25 di parte ricorrente) senza affrontare espressamente la questione della validità della procura alle liti, ritenendola quindi legittima. La difesa del ricorrente



reputa che una simile linea interpretativa derivi dall'implicita adesione all'orientamento che alcuni giudici di questo Tribunale hanno seguito in tema di procura all'estero in caso di ricongiungimento familiare, che sarà esposto di qui a breve. Fin d'ora, conviene, però, avvertire che la differenza di fattispecie sostanziale su cui si è espressa la giurisprudenza non è dirimente ai fini della questione della validità della procura alle liti, attesa l'autonomia tra diritto d'azione e diritto sostanziale sotteso.

Ciò posto, si registra un'interpretazione più rigorosa, che esclude sempre la validità di una procura priva di autenticazione in presenza fisica e di successiva legalizzazione, e un'altra che, al contrario, reputa legittimo il conferimento con l'uso delle tecnologie che consentirebbero di attestare l'autenticità della sottoscrizione in Italia e, dunque, di fare a meno della successiva legalizzazione.

### **Il primo orientamento.**

**Secondo l'orientamento più rigoroso (ord. 669 terdecies cpc del Tribunale di Roma del 5-3-24, peraltro proprio in tema di visto umanitario)**, sposato anche da questo giudice in fase cautelare, la procura alle liti conferita all'estero deve necessariamente osservare le formalità previste dalla legge italiana ( art. 12 della l. n. 218 del 1995; Cass. **Sez. 1, Sentenza n. 13578 del 17/09/2002; anche se poi la scrittura privata è disciplinata dalla lex loci v. Sez. 3 - , Ordinanza n. 26951 del 15/11/2017, che nel caso di specie non è nota per la situazione in cui versa il Sudan**), ovvero quelle sancite dall'art. 83 c.p.c. e dalle leggi speciali in materia di autenticazione e legalizzazione di atti formati all'estero. In particolare, si richiama l'articolo 33 del D.P.R. 445/2000 e l'articolo 52, comma 1, lettera f) del D.Lgs. 71/2011, che richiedono l'autenticazione da parte di un organo del Paese d'origine e la successiva legalizzazione del Consolato/Ambasciata italiana competente.

Si argomenta, infatti, che il potere di certificazione della firma da parte del difensore ai sensi dell'art. 83 c.p.c., discendendo dalla sovranità dello Stato, è limitato alle procure rilasciate nel territorio italiano (Cass.**Sez. 2, Sentenza n. 27282 del 14/11/2008; Sez. 1 - , Sentenza n. 16050 del 18/06/2018**). La mancanza di tali formalità renderebbe, quindi, la procura nulla ai sensi dell'articolo per contrasto con l'art. 2703 c.c., in quanto non si attesterebbero né la previa identificazione del sottoscrittore né l'apposizione della firma in presenza di un pubblico ufficiale (Cass. **Sez. 1, Sentenza n. 19214 del 30/09/2005**). Inoltre, la nullità di una simile procura discenderebbe anche dal contrasto con l'art. 12 della legge 218/95, norma che assoggetta il processo alla legge italiana



per un evidente principio di ordine pubblico (Secondo Sez. U, Ordinanza n. 3410 del 2008 “per il disposto della L. 31 maggio 1995, n. 218, art. 12, la procura alle liti utilizzata in un giudizio che si svolge in Italia, anche se rilasciata all'estero, è disciplinata dalla legge processuale italiana, la quale, tuttavia, nella parte in cui consente l'utilizzazione di un atto pubblico o di una scrittura privata autenticata, rinvia al diritto sostanziale, sicché in tali evenienze la validità del mandato deve essere riscontrata, quanto alla forma, alla stregua della lex loci, occorrendo però che il diritto straniero conosca, quantomeno, i suddetti istituti e li disciplini in maniera non contrastante con le linee fondamentali che li caratterizzano nell'ordinamento italiano e che in particolare consistono, per la scrittura privata autenticata, nella dichiarazione del pubblico ufficiale che il documento è stato firmato in sua presenza e che egli ha preventivamente accertato l'identità del sottoscrittore”, principio ribadito anche più di recente v. Sez. 1 - , Ordinanza n. 19321 del 19/07/2018; Sez. 3 - , Ordinanza n. 26951 del 15/11/2017). L'applicabilità della legge italiana, secondo questo orientamento, si avrebbe anche muovendo dalla natura in parte sostanziale della procura alle liti: si rammenta, infatti, che la procura alle liti, nella sua peculiarità, non è propriamente un atto processuale, almeno fintanto che non venga prodotta in giudizio (v. Cass. civ., 7 novembre 1989, n. 4653), ovvero è un atto processuale del tutto sui generis; pertanto, occorrerebbe individuare la disciplina applicabile, secondo le regole internazional-processualistiche, attraverso l'art. 60 della l. 31 maggio 1995, n. 218, il cui ultimo inciso del comma 2 richiama la legge dello Stato in cui l'atto è posto in essere. Tuttavia, nel caso del Sudan, il diritto dello Stato in cui l'atto è posto non è individuabile in alcun modo, cosicché, in base all'art. 14 della legge 218/95, si deve applicare la legge italiana. Pertanto, il rispetto della lex fori italiana, in tema di scrittura privata autenticata all'estero, richiede che dall'autenticazione sia chiaramente desumibile che la sottoscrizione sia stata apposta alla presenza del notaio e che questi abbia accertato l'identità del sottoscrittore, mentre è irrilevante che l'autenticazione non sia intervenuta contestualmente alla sottoscrizione ma successivamente (Cass. civ., 22 maggio 2008, n. 13228; Cass. civ., sez. un., 5 maggio 2006, n. 10312), con l'ulteriore conseguenza che la procura è invalida qualora il notaio non abbia attestato che la sottoscrizione è stata apposta alla sua presenza (Cass. civ., 17 settembre 2002 n. 13578).

Si sottolinea, altresì, che neanche la situazione di conflitto in Sudan costituisce una causa di impossibilità non imputabile tale da derogare alle formalità richieste, non essendo stata adeguatamente dimostrato l'impedimento assoluto ad avere



contatti con soggetti abilitati all'autenticazione o di ottenere la legalizzazione tramite l'Ambasciata competente in Etiopia.

Si evidenzia, infine, che le deroghe previste durante il periodo di emergenza Covid-19 (art. 83, comma 20-ter, del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27), che legittimavano il conferimento di una procura con modalità telematiche simili a quelle adoperate dal ricorrente, avevano carattere eccezionale e temporaneo, legate alla specifica situazione di divieto di spostamento e non sono analogamente applicabili alla presente fattispecie (v. art. 14 prel. cc). Tra l'altro detta normativa è stata abrogata, circostanza da cui discende un ulteriore ostacolo alla sua applicazione. Per questo orientamento il vizio di una procura così conferita non sarebbe quello dell'inesistenza, ma dell'irregolarità sanabile ai sensi dell'art. 182 cpc. Tuttavia, la sanatoria sarebbe possibile solo attraverso l'autenticazione del pubblico ufficiale locale e la legalizzazione: la mancanza di queste formalità impedirebbe di considerare la validità della procura.

Anche l'Avvocatura dello Stato, nella memoria depositata in data 08-04-24, sostiene che è orientamento consolidato della giurisprudenza di legittimità quello secondo cui "la sottoscrizione della procura alle liti rilasciata all'estero deve essere, non semplicemente legalizzata, ma autenticata da notaio o da altro pubblico ufficiale autorizzato dalla legge dello Stato estero ad attribuirle pubblica fede; essa, pertanto, non può essere autenticata dal difensore italiano della parte, giacché tale potere di autenticazione non si estende oltre i limiti del territorio nazionale (così Cass. Civ. sent. n. 27282 del 2008, ma anche Cass. Civ. sent. n. 88679 del 2003 e Cass. Civ. sent. n. 25434 del 2014 ove la Corte ribadisce come "la sottoscrizione non potrebbe che essere stata rilasciata all'estero (...): e mancando allora in capo all'avvocato il potere di certificazione della sottoscrizione

di colui che gli conferisce il mandato, visto che tale potere non si estende al di fuori

del territorio nazionale)", specificando che l'organo autenticante dovrà verificare "che sia un atto valido secondo i criteri di rinvio dettati dal diritto internazionale privato italiano (L. n. 218 del 1995, art. 60) e dunque indagare, se occorre, anche la disciplina applicabile nel paese di origine; - che sia un atto proveniente da un'autorità competente di uno Stato straniero; - che sia munita di legalizzazione od apostille, salvo la presenza di convenzioni bilaterali che aboliscono la legalizzazione e l'apostille; - che non sia contraria ai parametri previsti dagli artt. 28 L.N. e 54 R.N. e che abbia in ogni caso, per il principio di congruità con l'atto



*al quale deve essere allegata, i requisiti minimi di sicurezza giuridica e di accertamento dell'identità del sottoscrittore richiesti per la circolazione in Italia del negozio principale” (Cass. Civ. sent. 17713 del 2019).*

### **Il secondo orientamento.**

Un secondo orientamento più flessibile (**ordinanza del Tribunale di Roma dell'8.6.2023 resa proc. 17732/23 r.g**), sviluppatosi relativamente alla diversa fattispecie del ricongiungimento familiare, ritiene, invece, che in situazioni di oggettiva impossibilità di adempiere alle ordinarie formalità per il conferimento della procura alle liti all'estero, come nel caso di specie a causa della chiusura delle rappresentanze consolari in un paese in guerra, possa ritenersi legittima una procura conferita con modalità idonee ad attestare in modo univoco la volontà del ricorrente, come la videoconferenza in atti che presenti l'identificazione del sottoscrittore tramite esibizione di un documento d'identità.

Si argomenta che una interpretazione eccessivamente formalistica dell'art. 83 c.p.c. in tali circostanze potrebbe ledere irrimediabilmente il diritto fondamentale di agire in giudizio, principio supremo dell'ordinamento (v. Corte Cost. 18/82 e 238/2014 che sono relative a contesti latu sensu internazionali), rendendo impossibile far valere le proprie ragioni dinanzi al giudice italiano. Si richiama in tal senso una lettura costituzionalmente orientata della normativa, che tenga conto della centralità del diritto di agire anche in circostanze eccezionali che altrimenti lo impedirebbero di fatto.

Si sottolinea che la procedura seguita, con registrazione video e identificazione del ricorrente, offre comunque garanzie sufficienti circa l'effettiva provenienza e la genuinità della volontà di conferire la procura, bilanciando l'esigenza di certezza con il diritto di accesso alla giustizia in situazioni di particolare vulnerabilità e impossibilità.

Si richiama, per analogia, la giurisprudenza della Corte di Giustizia Corte di Giustizia del 18.04.2023 resa nella causa C-1/23 PPU, la quale, decidendo sul caso della richiesta di visto per ricongiungimento familiare – diverso da quello di specie ma ad esso assimilabile relativamente al profilo del rilascio della procura al fine di agire in giudizio per far valere i propri diritti, venendo in rilievo le medesime necessità di accertamento dell'identità – ha chiarito che **“è indispensabile che gli Stati membri diano prova, in simili situazioni, della flessibilità necessaria per consentire agli interessati di presentare effettivamente la loro domanda di ricongiungimento familiare in tempo utile, facilitando la presentazione di tale domanda e ammettendo, in particolare, il**



**ricorso a mezzi di comunicazione a distanza.** Infatti, in assenza di una tale flessibilità, **richiedere, senza eccezioni, la comparizione personale al momento della presentazione della domanda ... non consente di tener conto degli eventuali ostacoli che potrebbero impedire la presentazione effettiva della domanda e, quindi, rendere impossibile l'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare ... in un paese segnato da un conflitto armato, le possibilità di spostarsi verso sedi diplomatiche o consolari competenti possono essere notevolmente limitate, di modo che, per soddisfare il requisito della comparizione personale, tali persone, che possono, in aggiunta, essere minorenni, si vedrebbero costrette ad attendere che la situazione della sicurezza consenta loro di spostarsi, salvo esporsi a trattamenti inumani o degradanti, o anche mettere in pericolo la propria vita**", altresì evocando le conseguenze lesive per il diritto all'unità familiare che si realizzano nel caso dell'impedito ricongiungimento, esattamente come si realizzerebbero nel caso di specie, in assenza di modalità di rilascio della procura eccezionali per sopperire all'impossibilità di accedere a quelle ordinarie.

Si fa riferimento a principi espressi dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, secondo cui le norme procedurali, pur importanti, non devono costituire una barriera che impedisce alla parte di ottenere una decisione nel merito, e i tribunali nazionali dovrebbero tenere conto delle circostanze particolari del caso (sul principio che impone di evitare eccessi di formalismo e, quindi, restrizioni del diritto della parte all'accesso ad un tribunale che non siano frutto di criteri ragionevoli e proporzionali art. 6 § 1 CEDU: tra le altre Sez. U - , Sentenza n. 2077 del 19/01/2024, Corte EDU, 16 giugno 2015, Mazzoni c. Italia, Corte EDU 15 settembre 2016, Trevisanato c. Italia e Corte EDU, 28 ottobre 2021, Succi c. Italia; ma anche: Cass., S.U., 13 dicembre 2016, n. 25513; Cass., S.U. 2 maggio 2017, n. 10648; Cass., S.U., 29 maggio 2017, n. 13453; Cass., S.U., 7 novembre 2017, n. 26338; Cass., S.U., 16 novembre 2017, n. 27199; Cass., S.U., 24 settembre 2018, n. 22438; Cass., Sez. Lav., 4 febbraio 2022, n. 3612; Cass., Sez. III, 4 marzo 2022, n. 7186; Cass., S.U., 18 marzo 2022, n. 8950).

Si invoca, ancora, il principio di proporzionalità, che trova radici nel diritto europeo e che impone di calibrare le misure adottate dalle autorità pubbliche in base agli obiettivi perseguiti, assume un'importanza cruciale. Richiedere al ricorrente di recarsi al di fuori del suo Stato, esponendosi ai pericoli del conflitto, per ottemperare alle formalità ordinarie sarebbe una misura sproporzionata, che sacrificerebbe il suo diritto di difesa sull'altare di un eccessivo formalismo.



Si richiamano le norme dettate durante il periodo Covid in tema di conferimento della procura alle liti, le quali non sarebbero né eccezionali né temporanee, essendo piuttosto espressione del generale principio di universalità del diritto di difesa.

Peraltro, potrebbero essere invocati anche alcuni principi giuridici di diritto sostanziale e processuale che regolano la forma della procura. In punto di diritto sostanziale si richiamano: il principio di simmetria della forma della procura di cui all'art.1392 c.c., il principio della funzionalità delle forme (Sezioni Unite Civili, sentenza n. 18214/2015) e i principi che regolano l'interpretazione degli atti unilaterali. Il principio di simmetria delle forme, previsto dall'art. 1392 cc, sancisce che la procura non ha effetto se non è conferita nelle stesse forme del contratto, che il rappresentante deve concludere: se ne inferisce che negli altri casi, salvo diversa previsione di legge, la forma è libera e non incide sugli effetti che la procura produce. Il principio della funzionalità delle forme consente di affermare che, salvo specifiche previsioni di legge, un negozio è valido purché abbia la forma minima sufficiente e adeguata alla produzione dei propri effetti. Nel caso di specie le modalità scelte dal ricorrente per il conferimento potrebbero essere ritenute idonee a produrre il conferimento del ius postulandi. Troverebbero, poi, applicazione i principi di conservazione dell'atto e di buona fede di cui agli artt. 1323, 1366 e 1367 del Codice Civile, secondo i quali è necessario sia prediligere un'interpretazione che preservi l'efficacia dell'atto, attribuendogli un significato utile piuttosto che privarlo di qualsiasi effetto, sia evitare l'adempimento di formalità negoziali che espongano il disponente a sacrifici eccessivi e irragionevoli. Nel caso di specie andrebbe conservato l'effetto rappresentativo prodotto dalla procura e non opererebbero le formalità dell'autenticazione nel paese d'origine e della legalizzazione, che in ragione del contesto instabile, esporrebbero il disponente a un pericolo per l'incolumità fisica o persino la sua stessa sopravvivenza.

Questi principi sarebbero poi completati da quelli del codice di rito: il principio di buona fede richiamato dall'art. 88 cpc, i principi di nullità e di conservazione degli atti desumibili dall'art. 156 c.p.c. e, per la procura alle liti, anche dall'art. 182 c.p.c. Anche in questo caso la buona fede, intesa come lealtà processuale, impedisce di esigere dal disponente degli adempimenti formali e irragionevoli.

Quanto alla nullità per inosservanza delle forme degli atti processuali, la stessa può essere comminata quando è prevista dalla legge; la nullità può tuttavia essere pronunciata quando l'atto manca dei requisiti formali indispensabili per il raggiungimento dello scopo. Infine, la nullità non può essere pronunciata quando



l'atto ha raggiunto il suo scopo. Nessuna norma del codice di rito o del codice civile sancisce espressamente la nullità della procura alle liti, laddove la presenza del conferente in Italia sia mediata dal collegamento telematico. Inoltre, le carenze formali della procura redatta dal ricorrente non sarebbero tali da impedire il raggiungimento dello scopo dell'atto, poiché le modalità di rilascio consentirebbero di avere un sufficiente grado di certezza sull'identità del conferente e sull'esistenza del potere rappresentativo, nonché sull'autentica che sarebbe apposta sul territorio italiano. Infine, la validità della procura sarebbe confermata nelle ipotesi in cui la parte resistente in un primo momento non ha eccepito nulla, difendendosi nel merito. Peraltro, il principio di conservazione degli atti è dettato proprio specificamente per la procura dall'art. 182 cpc, il quale prevede un meccanismo di sanatoria dell'irregolarità tale che, nonostante un'imperfezione formale, la procura consenta di identificare chiaramente il rappresentato, il rappresentante e i poteri conferiti, può essere considerata valida.

Ancora è da osservare che questo orientamento propugna un'interpretazione evolutiva ed adeguatrice delle norme relative al conferimento della procure, sostenendo che autenticazione del funzionario locale del paese estero e legalizzazione servano solo quando il ricorrente non possa accedere a strumenti tecnologici che consentano al difensore italiano di accertare l'identità del conferente, la volontà di conferimento del potere rappresentativo e l'autenticità della sottoscrizione.

Questo secondo orientamento è stato sostenuto anche dalla difesa del ricorrente, la quale ha evidenziato come <<l'art. 83 c.p.c. sia una norma 'speciale', che **attribuisce al difensore la pubblica funzione di certificare l'autografia della sottoscrizione della persona che conferisce la procura, e non altro**, in quanto la stessa norma utilizza il termine certificazione (e non autenticazione; c.d. autentica minore secondo la giurisprudenza di legittimità) della sottoscrizione, diversamente da quanto, ai fini dell'efficacia probatoria della scrittura privata, stabilisce l'art. 2703, comma 1, c.c. che richiede, per l'appunto, che la sottoscrizione venga apposta in presenza del pubblico ufficiale, previo accertamento dell'identità della persona che sottoscrive (Cass. S.U. 1667 del 1994). Più di recente la Corte di Cassazione ha specificato, nella sentenza n. 16214 del 22.03.2022, che: "*è pacifico che il potere certificativo attribuito all'esercente la professione di avvocato abbia ad oggetto esclusivamente l'autografia della sottoscrizione e non anche l'apposizione in presenza della medesima* >> (in senso conforme anche Cass



Sez. 3 - , Ordinanza n. 18381 del 05/07/2024). Peraltro, la conseguenza giuridica più rilevante di questa interpretazione sarebbe che per contestare l'autenticazione/ certificazione del difensore non sarebbe sufficiente né una mera difesa né un'eccezione di parte o il rilievo del giudice, ma occorrerebbe, atteso che l'autenticazione avviene su territorio dello Stato italiano, la proposizione della querela del falso ai sensi dell'art. 221 c.p.c. (Cass. Sez. 6 - 1, Ordinanza n. 19785 del 25/07/2018; sulla necessità della querela nel caso di procura su foglio separato Sez. 3 - , Ordinanza n. 18381 del 05/07/2024).

La difesa di parte ricorrente ha anche richiamato recente giurisprudenza del giudice amministrativo (Ordinanza Pubblicata il 03/04/2025 N. 01993/2025 REG.PROV.CAU. su N. 02227/2025 REG.RIC), che, nell'esaminare una fattispecie relativa al visto per motivi di studio, ha ritenuto possibile una regolarizzazione della procura alle liti differita al momento dell'ingresso dello straniero sul territorio dello stato, allorquando "sussistano obiettive ragioni, di carattere eccezionale, tali da ritenere impossibile sia sotto il profilo materiale sia sotto quello giuridico il rilascio della procura nelle forme ordinarie (cfr. Trib Roma, Sez Imm., Ord 8/6/23)".

#### **Quesito ai sensi dell'art. 363 bis c.p.c.**

Per quanto sopra evidenziato, la questione della validità della procura alle liti conferita con le modalità sopra descritte, in un contesto di oggettiva difficoltà legata a conflitti e chiusura di rappresentanze consolari, riveste particolare importanza e presenta contrasti interpretativi all'interno di questo Tribunale, con possibili ripercussioni sul diritto di difesa e sull'accesso alla giustizia di soggetti che si trovano in situazioni identiche o simili.

Sussistono i requisiti di cui all'art. 363 bis c.p.c. per la rimessione della questione alla Corte di Cassazione come di seguito motivato per ciascun requisito.

**La questione di diritto è rilevante ai fini della decisione del giudizio.** La questione relativa alla validità della procura alle liti è direttamente rilevante per la decisione del presente procedimento di cognizione. La questione della nullità della procura alle liti è stata rilevata da questo Tribunale e, successivamente, è stata eccepita anche dalla difesa delle Amministrazioni resistenti e costituisce una pregiudiziale processuale la cui risoluzione è indispensabile per la prosecuzione del giudizio e la sua decisione. Di fatti, ove si aderisse all'orientamento rigoroso, la causa andrebbe decisa in rito, mentre la soluzione opposta imporrebbe di esaminare le istanze istruttorie e rendere una sentenza sul merito.



**La questione è nuova.** La questione della validità di una procura alle liti conferita all'estero tramite videoconferenza, in un contesto di chiusura delle rappresentanze consolari a causa di un conflitto armato, presenta profili di novità rispetto alle tradizionali modalità di conferimento della procura e alle ipotesi già affrontate dalla giurisprudenza prima richiamata. Sebbene, infatti, esistano precedenti relativi a difficoltà nel rilascio di procure all'estero, la specifica combinazione della chiusura delle sedi consolari per cause belliche e il ricorso alla videoconferenza come unica modalità praticabile configura una situazione inedita, che richiede un chiarimento interpretativo sulla portata dell'art. 83 c.p.c. e dei principi costituzionali di accesso alla giustizia in tali circostanze eccezionali.

**La questione è di particolare importanza.** La questione della validità della procura in esame riveste particolare importanza sia sotto il profilo del diritto processuale civile che sotto il profilo dei diritti fondamentali. Dal punto di vista processuale, essa incide sulla regolarità della costituzione in giudizio e sulla validità degli atti processuali compiuti in nome e per conto del ricorrente. Dal punto di vista dei diritti fondamentali, la soluzione adottata per la validità della procura ha un impatto diretto sull'effettività del diritto di difesa e sull'accesso alla giustizia di soggetti che, trovandosi in situazioni di grave vulnerabilità e impossibilità di adempiere alle formalità ordinarie, potrebbero vedersi precluso l'esercizio dei propri diritti dinanzi ai tribunali italiani. La definizione di tale questione è, quindi, cruciale.

**La questione è in grado di riproporsi in altri casi:** la questione riguarda potenzialmente tutti gli stranieri che versino in una situazione analoga a quella del ricorrente e che, come è possibile constatare dai precedenti di questo Tribunale, si è già presentata più volte presso i giudici della Sezione.

**La questione presenta un contrasto giurisprudenziale all'interno del Tribunale o solleva gravi difficoltà interpretative:** Come evidenziato in premessa, all'interno di questa XVIII Sezione Civile del Tribunale di Roma, unico organo giudiziario nazionale ad avere competenza in materia di visti, si registrano, come detto, due orientamenti interpretativi contrastanti in merito alla validità di procure alle liti conferite all'estero con modalità alternative in situazioni di oggettiva difficoltà. Tale contrasto giurisprudenziale interno determina una incertezza del diritto che impone un intervento nomofilattico della Corte di Cassazione al fine di assicurare l'uniforme applicazione della legge e di evitare disparità di trattamento in situazioni analoghe. Inoltre, la necessità di bilanciare il rigore delle formalità previste dall'art. 83 c.p.c. con la tutela dei diritti fondamentali di accesso alla giustizia e di difesa (artt. 24 e 113 Cost.) in contesti



di oggettiva impossibilità di adempimento delle formalità ordinarie solleva gravi difficoltà interpretative che giustificano la rimessione della questione alla Corte di Cassazione ai sensi dell'art. 363 bis c.p.c..

Peraltro, questo Tribunale, alla luce delle deduzioni difensive e della conoscenza degli orientamenti di ciascuno dei giudici che si sono pronunciati, si trova nell'oggettiva impossibilità di aderire all'uno o all'altro degli orientamenti, in quanto

Ciascuno di essi presenta delle criticità che configurano la difficoltà interpretativa richiesta dall'art. 363 bis cpc.

L'applicazione rigida dell'orientamento rigoroso rischia, infatti, di **tradursi in una vera e propria denegazione di giustizia**, in possibile contrasto con gli artt. 24 e 113 della Costituzione. Come, infatti, evidenziato dalla difesa del ricorrente, l'orientamento rende impossibile adire l'autorità giudiziaria a causa di circostanze esterne e insormontabili per la parte, vulnerando il diritto fondamentale di difesa. L'insistenza su formalità che, in contesti specifici, risultano impraticabili può configurare un **eccessivo formalismo**, contrario al principio eurounionale di effettività della tutela giurisdizionale in casi estremi come questo. Peraltro, l'orientamento formale guarda solo alla struttura dell'atto e non al contesto fattuale in cui il documento viene redatto, limitando così il diritto di difesa e anche il sindacato del giudice a un aspetto strettamente processuale che prescinde dalla situazione sostanziale e fattuale dedotta.

**Di contro**, la principale criticità dell'orientamento flessibile riguarda la **certezza dell'identificazione del ricorrente e la genuinità della sua volontà** di conferire la procura. Sebbene la registrazione video possa fornire un elemento di prova, essa presenta i seguenti limiti: non offre garanzie sulla veridicità del documento adoperato per l'identificazione; la modalità della videoconferenza non consente un'apposizione della sottoscrizione in presenza, poiché quest'ultima è mediata dalla tecnologia adoperata; non consente di avere certezza sul luogo in cui è sottoscritta. Inoltre, non potendo appurare quanto accade prima o dopo la videoconferenza (e, considerato l'utilizzo dell'IA, anche di quanto accade durante la ripresa), sussiste un rischio di lesione dell'ordine pubblico interno: il meccanismo si presta a frodi o a coartazione della volontà (sulla necessaria presenza del sottoscrittore innanzi a P.Uff per l'autentica della firma. v. Cass. Sez. 1 - , Ordinanza n. 34867 del 25/11/2022). Un ulteriore grave criticità del secondo orientamento è che, attualmente, **non esiste una specifica previsione normativa** nell'ordinamento italiano che disciplini la validità delle procure rilasciate esclusivamente tramite modalità telematiche in contesti internazionali.



Pertanto, l'adesione a questo orientamento darebbe luogo a una giurisprudenza creativa sostitutiva del legislatore. Ciò anche in considerazione che non può applicarsi analogicamente la normativa dettata per il periodo Covid, in quanto abrogata, eccezionale e temporanea (v. art. 14 prel. c.c.). Infine, l'ammissione generalizzata della "video procura" senza specifiche garanzie e controlli potrebbe portare a **prassi arbitrarie, discriminatorie e difficilmente verificabili discendenti da una norma pretoria modulabile e modificabile di volta in volta.**

Va, peraltro, constatato che gli esposti orientamenti non valutano che, proprio in materia di immigrazione, il diritto d'agire degli stranieri subisce talvolta delle restrizioni al momento del conferimento incarico al difensore. Vengono in rilievo tre fattispecie.

Innanzitutto, va ricordata la disciplina del rilascio della procura speciale per il ricorso per Cassazione nelle materie regolate dall'art. 35 bis, comma 13, del d.lgs. n. 25 del 2008 e dalle disposizioni di legge successive che ad esse rimandano: secondo quanto previsto dal legislatore la procura alle liti deve, infatti, contenere in modo esplicito l'indicazione della data successiva alla comunicazione del provvedimento impugnato, nonché la certificazione del difensore, anche con un'unica sottoscrizione, della posteriorità della data della procura rispetto alla comunicazione e dell'autenticità della firma del conferente. Sulla legittimità di questo meccanismo di conferimento della procura alle liti hanno avuto modo di pronunciarsi sia le S.S.UU di Cassazione (sentenza 1° giugno 2021 n. 15177) che la Corte Costituzionale (sentenza n. 13/2002 pubblicata in data 20 gennaio 2022). Nella prima pronuncia le Sezioni Unite hanno ritenuto pienamente ragionevole questa disciplina limitativa del diritto di difesa, affermando, per quanto qui interessa, che "Pur rientrando tale diritto << tra i principi supremi del nostro ordinamento costituzionale, in cui è intimamente connesso con lo stesso principio di democrazia l'assicurare a tutti e sempre, per qualsiasi controversia, un giudice e un giudizio» (Corte. cost. n. Numero di raccolta generale 15177/2021 238/2014; Corte cost. n. 18 del 1982, nonché n. 82 del 1996), essendo «l'azione in giudizio per la difesa dei propri diritti (...) ... essa stessa il contenuto di un diritto, protetto dagli articoli 24 e 113 della Costituzione e da annoverarsi tra quelli inviolabili e caratterizzanti lo stato democratico di diritto» (Corte cost. n. 26 del 1999, nonché n. 120 del 2014, n. 386 del 2004 e n. 29 del 2003), tale diritto fondamentale non è in assoluto incompressibile, dovendo essere bilanciato con altri valori concorrenti secondo i principi noti ed espressi in modo chiaro da Corte cost. n. 85/2013. 86.2. Orbene,



in parte qua il bilanciamento con riguardo al limitato accesso alla Corte di Cassazione va valutato prendendo in considerazione le plurime esigenze considerate dal legislatore, al cui interno sono state valorizzate non soltanto la sostenibilità socioeconomica delle attività connesse alla presentazione del ricorso per cassazione ove correlate al patrocinio a spese dello Stato, ma soprattutto l'esigenza di un efficace sistema di tutela giurisdizionale, improntato nel suo complesso al canone della ragionevole durata dei processi che il legislatore ha, come si è visto, preso compiutamente in considerazione nell'adottare la disciplina in esame. 86.3. In altri termini, il legislatore del 2017 ha inteso considerare il peso rappresentato dal contenzioso in materia migratoria che si sarebbe prevedibilmente abbattuto sulla Corte di cassazione per effetto della eliminazione del secondo grado di giudizio di merito e nell'opera di congruo e proporzionato bilanciamento degli interessi contrapposti il comma 13 dell'art. 35 bis, d.lgs. n.25/2008, non ha fatto altro che adottare un meccanismo rivolto per l'un verso a scongiurare ipotesi di utilizzo in bianco della procura in epoca anteriore all'attualità dell'interesse a ricorrere e, per altro verso a salvaguardare interessi di rilevanza nazionale, essendo palese l'esigenza di garantire l'efficienza complessiva del sistema di tutela giurisdizionale innanzi all'organo della giurisdizione ordinaria di ultima istanza. A non dissimili conclusioni deve giungersi quanto all'intrinseca della disposizione anzidetta ed alla conseguente valutazione in termine di ragionevolezza intrinseca. 87.1. Ed invero, la disciplina in esame deve ritenersi ragionevole laddove ha tenuto in considerazione una pluralità di interessi di rilevanza generale, che rendono giustificabile ed accettabile la compressione del diritto alla tutela giurisdizione effettiva che si declina nell'accesso alla giurisdizione di ultima istanza ordinariamente previsto dalle forme del codice di procedura civile quanto al rilascio della procura speciale secondo le modalità di rilascio regolate dal comma 13 dell'art. 35 bis, cit.. Il che rende necessaria la limitazione di un diritto fondamentale in vista della protezione di interessi pubblici essenziali. 88. Il c. 13 dell'art.35 bis non produce, dunque, alcun pregiudizio significativo al richiedente protezione destinatario di un provvedimento sfavorevole nel grado di merito, offrendo uno strumento che in modo chiaro evita la proposizione di ricorsi per cassazione attraverso la pratica del rilascio di procure in bianco e che, nell'attribuire al difensore un ulteriore potere certificativo relativo alla data, non rappresenta nemmeno uno strumento particolarmente gravoso per il ricorrente. 89. D'altra parte, come già ricordato, il comma 13 – nell'interpretazioni qui offerta - integra una previsione chiara, lineare e affatto vaga, improntata sia al criterio della determinatezza, che a quello



dell' idoneità, non risultando palesemente inadeguata rispetto al raggiungimento del fine perseguito in ragione della specificità dell'intervento normativo, destinato a regolare uno speciale settore preso in considerazione dall'ordinamento. 90. In conclusione, queste Sezioni Unite ritengono che la disposizione in esame, pur limitata ad una determinata categoria di stranieri - quella dei richiedenti protezione internazionale e delle categorie che ad esse assimila il legislatore quanto all'applicazione del regime di cui al comma 13 dell'art.35 bis, di un regime processuale peggiorativo-, trovi una giustificazione razionale effettivamente proporzionata ed appagante, proprio nell'interpretazione offerta del dato testuale, da considerare pienamente compatibile con il quadro costituzionale sopra succintamente descritto>>.

Anche la seconda pronuncia, quella della Corte Costituzionale, si è espressa in senso analogo, chiarendo, nel corpo di un' articolata motivazione in cui è puntualmente esaminato il quadro normativo, che <<La non manifesta irragionevolezza di tale regola differenziata risulta, inoltre, anche dalla considerazione che, soppresso il grado di appello, il numero di ricorsi per cassazione è cresciuto esponenzialmente fino a rappresentare, in percentuale, una parte molto ampia di tutti i ricorsi civili, tanto da costituire un' obiettiva e marcata peculiarità, in ragione dell'elevato rapporto tra il numero dei giudizi di cassazione rispetto a quelli di primo grado, ben maggiore che in altri settori nel panorama complessivo del contenzioso civile. Questo accesso così diffuso, al quale non è estraneo il maggiore ricorso al patrocinio a spese dello Stato rispetto ad altre tipologie di contenzioso, rende non irragionevole il rafforzamento della regola della posteriorità della procura mediante l'onere a carico del difensore della certificazione della data del suo rilascio da parte dello straniero richiedente la protezione internazionale. Né vengono in sofferenza il diritto alla tutela giurisdizionale (art. 24, primo comma, Cost.) di un diritto fondamentale, qual è quello d'asilo (art. 10, terzo comma, Cost.), e la garanzia del ricorso per cassazione per violazione di legge (art. 111, settimo comma, Cost.), che trova generale applicazione – e non potrebbe essere diversamente – anche al contenzioso avente ad oggetto la protezione internazionale. Il rafforzamento indiretto dell'osservanza di una regola processuale, in sé non posta in discussione (quella della necessaria posteriorità della procura speciale), non restringe gli spazi di tutela giurisdizionale, né ridonda in un adempimento solo formale che possa inficiare la garanzia del giusto processo (art. 111, primo comma, Cost.), stante la finalità non irragionevole perseguita dalla norma. Proprio la presenza di una finalità non irragionevole, nei termini indicati, sottesa



alla norma censurata (e invece carente in altre fattispecie, concernenti non il diritto d'asilo, ma la posizione dello straniero, recentemente venute all'esame di questa Corte: sentenze n. 157 e n. 9 del 2021 e n. 186 del 2020), comporta che la prescrizione espressa dalla stessa, di natura strettamente processuale, non integra un'illegittima disparità di trattamento tra i richiedenti protezione internazionale e altri soggetti ricorrenti quanto ai requisiti della procura speciale a ricorrere per cassazione.>>.

Altra disciplina speciale per i migranti si rinviene nella normativa di recente introduzione relativa al c.d. Protocollo Albania, ratificato con legge 14 febbraio 2024 n. 14. Ebbene, all'articolo 4 del Protocollo Italia-Albania si prevede che, per il rilascio della procura da parte di uno straniero detenuto nei Centri di Permanenza per i Rimpatri (CPR) in Albania, nell'ambito delle procedure accelerate, la procura speciale sia conferita mediante sottoscrizione su un documento analogico, trasmesso elettronicamente insieme a una copia del documento rilasciato allo straniero e all'attestazione, da parte di un operatore della Polizia di Stato, dell'avvenuta sottoscrizione. Inoltre, l'articolo 4 precisa che la procura speciale rilasciata secondo queste disposizioni soddisfa i requisiti previsti dagli articoli 83 cpc e 122 cpp. L'art. 4 della legge 21 febbraio 2024 n. 14, avente ad oggetto la ratifica del protocollo, conferma tali disposizioni, stabilendo, altresì, che la giurisdizione resta italiana e che la gestione della detenzione deve rispettare le norme italiane ed europee sui diritti fondamentali. La terza fattispecie è quella regolata dall'art. 18 comma 3 del dlgs 150/2011, il quale, nel regolare il rilascio della procura in caso di impugnazione del provvedimento di espulsione, prevede che *“se il ricorrente risiede all'estero, e può essere depositato anche a mezzo del servizio postale ovvero per il tramite di una rappresentanza diplomatica o consolare italiana. In tal caso l'autenticazione della sottoscrizione e l'inoltro all'autorità giudiziaria italiana sono effettuati dai funzionari della rappresentanza e le comunicazioni relative al procedimento sono effettuate presso la medesima rappresentanza. La procura speciale al difensore è rilasciata altresì dinanzi all'autorità consolare.”*

Si reputa, tuttavia, che l'arcano interpretativo non possa essere risolto nemmeno alla luce delle disposizioni da ultimo richiamate né della giurisprudenza di legittimità e di Corte costituzionale. Dette discipline, come pare emergere anche dalle due sentenze richiamate delle supreme Corti, possono essere interpretate e giustificate in vario modo: da un lato, esse potrebbero incarnare, infatti, il generale di principio di legalità, rafforzando la certezza formale in contesti di potenziale complessità identificativa; dall'altro, potrebbero rappresentare



deroghe eccezionali all'universalità del diritto di difesa, applicabili dunque a riti specifici e a fattispecie limitate e residuali, la cui ratio giustificatoria potrebbe essere variamente rinvenuta nella necessità di gestione dei flussi migratori, nella specialità dei riti, nella verifica dell'attualità dell'interesse ad agire (poiché nelle more del giudizio il migrante potrebbe essere spontaneamente rimpatriato o andato altrove), nella gestione in centri di detenzione o, infine, nel contenere le spese del gratuito patrocinio.

Il tema è ulteriormente complicato dall'idea propugnata da parte della giurisprudenza secondo cui il tema processuale della validità della procura alle liti andrebbe assorbito in quello sostanziale riguardante la tematica del visto umanitario. Va ricordato, infatti, che sussiste la discrezionalità del legislatore in materia di visti umanitari di cui all'**articolo 25 del Codice Visti (Regolamento UE 810/2009)**. Di fatti, la **Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE)**, nella causa **C-638/16 PPU (X e X c. État Belge) del 2017**, ha stabilito che **non esiste un obbligo derivante dal diritto dell'Unione Europea in capo agli Stati membri di rilasciare visti umanitari** a persone che intendono presentare domanda di protezione internazionale. La Corte ha affermato che l'articolo 25 del Codice Visti, che prevede la possibilità di rilasciare visti territorialmente limitati per motivi umanitari, di interesse nazionale o in virtù di obblighi internazionali, costituisce una **mera facoltà discrezionale** dello Stato membro. La CGUE ha inoltre precisato che la regolamentazione delle condizioni per il rilascio di visti di lunga durata per motivi umanitari rientra nella **competenza esclusiva degli Stati membri**, in assenza di una disciplina eurounionale in materia. Una diversa interpretazione comporterebbe la possibilità di presentare domande di protezione internazionale presso le rappresentanze diplomatiche degli Stati membri situate in paesi terzi, procedura non prevista dalle norme sul sistema comune di asilo. Anche la **Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU)**, nel caso **M.N. c/ Belgio del 5.5.2020**, si è espressa in modo analogo, ritenendo di non avere giurisdizione su una domanda di visto umanitario presentata presso un'ambasciata di uno Stato membro all'estero. La CEDU ha affermato che riconoscere un obbligo positivo di garantire l'ingresso in tali circostanze comporterebbe un'applicazione pressoché universale della Convenzione basata su una scelta unilaterale dell'individuo, indipendentemente dal luogo in cui si trova. Anche la difesa del MAECI come il rilascio di visti d'ingresso per soggiorni superiori a 90 giorni, come quelli giustificati dall'esercizio del diritto d'asilo, rientri esclusivamente nella competenza degli Stati membri. L'Amministrazione ha, inoltre, evidenziato che la prassi italiana prevede la concessione di visti



territorialmente limitati per motivi umanitari (VTL), ma **solo ed esclusivamente nell'ambito di canali d'ingresso ben strutturati** come i corridoi umanitari, basati su protocolli d'intesa e rivolti a categorie specifiche di persone.

Detta giurisprudenza, secondo l'ordinanza che ha deciso il caso identico a quello oggetto di contenzioso (v. allegato citato in precedenza), attuerebbe il diritto di asilo l'art. 10 comma 3 della Costituzione. Senza entrare nel merito della controversia, aderendo a questa impostazione, si ritiene che sarebbe doveroso, in quanto espressivo di una lettura costituzionalmente orientata delle norme più volte rammentate, riconoscere la validità della procura alle liti quale atto processuale strumentale all'ottenimento giurisdizionale del visto d'ingresso umanitario nelle more delle verifiche della sussistenza del diritto d'asilo costituzionale.

Di contro, a questa interpretazione, si può obiettare che porta ad un assorbimento della situazione di diritto processuale in quella sostanziale, che potrebbe a riconoscere la validità della procura alle liti solo quando è possibile accordare il visto umanitario in via giudiziale.

Infine, è da aggiungere che le difficoltà ermeneutiche sono corroborate altresì dall'impossibilità sia di disapplicare per contrasto con il diritto dell'UE la disciplina nazionale limitativa sul rilascio di procura all'estero secondo le modalità adottate dal ricorrente sia dall'irrelevanza di questioni di legittimità costituzionale e comunitaria sia per difetto dei presupposti. Dette soluzioni porterebbero tutte, secondo lo specifico modo di operare, all'effetto distorsivo dell'inserimento nell'ordinamento di una norma pretoria di integrale elaborazione giurisprudenziale in contrasto con i principi di separazione dei poteri e di sottoposizione del giudice solo alla legge, sanciti dall'art. 101 della Costituzione, o che, nel caso di rimessione alle supreme Corti, esula dai limiti del rispettivo sindacato.

### **Premessa altre questioni.**

La questione principale sottoposta all'attenzione di codesta Corte concerne la validità di una procura alle liti conferita all'estero e autenticata 'a distanza' dal difensore italiano con modalità telematiche, in assenza di autenticazione da parte di pubblico ufficiale locale e della prescritta legalizzazione o apostille. Qualora la Corte adita reputasse che una simile procura sia invalida o comunque irrituale, occorre che la stessa si pronunci su questioni dipendenti o connesse.

In particolare, occorre che il giudice della nomofilachia esamini i profili della sanabilità di un eventuale vizio di tale procura, le modalità e i termini di



contestazione da parte del convenuto di questa irritalità, e l'operatività del meccanismo di sanatoria previsto dall'art. 182 c.p.c., anche in circostanze di impossibilità o estrema difficoltà di regolarizzazione formale, inclusa la possibilità di differire il conferimento all'ingresso del ricorrente nel territorio italiano.

### **La questione della sanabilità ai sensi dell'art. 182 cpc.**

La complessa questione concernente la regolarità della procura alle liti rilasciata all'estero dalla parte attrice impone anche di interrogarsi sulle conseguenze di una mancata tempestiva contestazione (difesa, eccezione o querela di falso) da parte dell'amministrazione convenuta e del mancato rilievo officioso del vizio da parte del giudice, ai sensi e per gli effetti degli artt. 83, 101, 115, 156, 157 e 182 del codice di procedura civile.

Con specifico riferimento alla procura alle liti, l'art. 182 c.p.c., nella sua attuale formulazione modificata dal D.Lgs. 149/2022 (Riforma Cartabia), assume un ruolo centrale. Tale disposizione prevede che il giudice, rilevata anche d'ufficio la mancanza o l'irregolarità della procura al difensore, possa assegnare alla parte un termine perentorio per sanare il vizio. Se la sanatoria avviene nel termine assegnato, gli effetti della procura si producono fin dal momento della costituzione della parte. L'art. 182 c.p.c., come modificato dalla Riforma Cartabia, prevede l'assegnazione di un termine perentorio per la sanatoria della mancanza o dell'irregolarità della procura, su rilievo officioso o su eccezione di parte. La lettera della norma sembrerebbe presupporre sempre e comunque un intervento attivo del giudice volto alla regolarizzazione. Tuttavia, la ratio sottesa alla riforma, improntata alla massima conservazione degli atti processuali e alla valorizzazione della sostanza rispetto alla forma, potrebbe indurre a ritenere che, in determinate circostanze, la sanatoria possa operare anche in assenza di un esplicito provvedimento giudiziale, qualora il vizio sia di natura meramente formale e non abbia pregiudicato in concreto il diritto di difesa della controparte. La necessità di risolvere tale quesito discende da plurime e concorrenti ragioni di ordine processuale, che investono i fondamenti stessi della regolare costituzione del rapporto processuale e del diritto di difesa. Invero, la procura alle liti costituisce l'atto mediante il quale la parte conferisce al difensore il potere di rappresentanza tecnica in giudizio (*ius postulandi*), requisito indispensabile per la valida costituzione della parte stessa e per il compimento degli atti processuali in suo nome e conto, ai sensi dell'art. 83 c.p.c. L'eventuale invalidità originaria o l'irregolarità non sanata di tale atto inficerebbe la capacità processuale del difensore, qualificandolo come *falsus procurator*, con conseguente nullità degli



atti da lui compiuti e potenziale inammissibilità della domanda o della difesa spiegata. Ne deriva che l'accertamento della sussistenza di una valida procura è un prius logico e giuridico rispetto a ogni valutazione sul merito.

La fattispecie in esame presenta, inoltre, profili di particolare delicatezza, dovuti al combinarsi del carattere transnazionale del conferimento della procura con l'utilizzo di modalità telematiche innovative per il suo rilascio e per l'autenticazione della sottoscrizione. Occorre dunque verificare se tali modalità, ed in particolare l'autenticazione "a distanza" operata dal difensore italiano in assenza delle formalità tradizionalmente richieste per gli atti provenienti dall'estero, possano ritenersi conformi ai requisiti di forma e sostanza previsti dall'ordinamento, ovvero se integrino un vizio della procura. Tale verifica impone un bilanciamento tra l'esigenza di assicurare la certezza sulla provenienza e l'autenticità dell'atto di conferimento del potere rappresentativo e la necessità di non frapporre ostacoli eccessivi all'accesso alla giustizia, specie in un contesto globalizzato e tecnologicamente avanzato. Assume in proposito peculiare rilievo, nel caso di specie, la circostanza – allegata dalla parte [o risultante dagli atti] – che il soggetto conferente la procura si trovi in Sudan, Paese attualmente interessato da un conflitto civile che avrebbe determinato la chiusura delle ambasciate e degli uffici consolari competenti. Tale situazione fattuale, ove accertata, renderebbe di fatto impraticabile o comunque estremamente difficoltosa una regolarizzazione postuma della procura mediante il ricorso alle forme ordinarie di autenticazione da parte di un pubblico ufficiale locale e di successiva legalizzazione o apostille, incidendo così sulla concreta esperibilità dei meccanismi sananti tradizionali.

Ad avviso del remittente, il giudice di nomofilachia dovrebbe anche prendere espressamente e specificamente posizione sulla possibilità che l'eventuale vizio della procura sia stato sanato ai sensi degli artt. 156 e 157 c.p.c. per effetto del comportamento processuale della controparte, ossia la mancata tempestiva e specifica contestazione. Ciò richiede di stabilire, anche alla luce delle difficoltà oggettive appena menzionate circa una possibile regolarizzazione formale, se il vizio in questione – ove sussistente – rientri nel novero dei vizi relativi alla costituzione delle parti sanabili per acquiescenza, ovvero se attenga a profili di ordine pubblico processuale non suscettibili di sanatoria per il solo fatto della mancata opposizione della controparte. In tale valutazione, assume altresì rilievo il disposto dell'art. 182 c.p.c., che attribuisce al giudice il potere-dovere di verificare d'ufficio la regolarità della costituzione delle parti e di promuovere la sanatoria dei vizi relativi alla rappresentanza. È pertanto necessario accertare se



la fattispecie rientrasse nell'ambito applicativo di tale norma, considerando anche l'eventuale impossibilità materiale della parte di conformarsi a un ordine di regolarizzazione che imponesse adempimenti formali irrealizzabili nel contesto specifico, e se il mancato esercizio del potere officioso da parte del giudice di prime cure abbia inciso sulla possibilità di sanatoria o sulla persistenza del vizio. Peraltro, occorre anche che la Corte chiarisca se il meccanismo di sanatoria operi a prescindere dal rilievo del giudice.

### **La questione sullo strumento processuale per contestare la validità della procura.**

Altre questioni che si intendono sottoporre postulano l'assenza di un obbligo o un dovere "limitato dal contraddittorio" per il giudice di rilevare la questione della ritualità della procura alle liti e attingono allo strumento processuale che la parte resistente avrebbe dovuto esperire per contestare efficacemente la validità o regolarità della procura, e al momento in cui tale contestazione dovesse essere sollevata, si osserva quanto segue.

Ad avviso del remittente, non si può prescindere, ai fini della valutazione sulla intervenuta sanatoria per acquiescenza, dalla corretta individuazione dello strumento processuale che la parte convenuta avrebbe dovuto utilizzare per contestare la regolarità della procura. Poiché l'autenticazione avviene in Italia, è da chiedersi se ai fini della contestazione sia sufficiente una mera difesa, un'eccezione da parte o la proposizione della querela.

È da chiedersi, cioè, se la contestazione della procura alle liti, qualora si fondi su elementi di mera irregolarità o sulla mancanza di requisiti formali non implicanti la genuinità della sottoscrizione, sia una mera difesa e se debba essere sollevata dalla parte convenuta nel primo momento utile successivo al deposito dell'atto, ai sensi dell'art. 157, co. 2, c.p.c. In alternativa, pare necessario chiarire se tale contestazione rientri nell'ambito delle eccezioni processuali che devono essere proposte a pena di decadenza nella comparsa di risposta, ai sensi dell'art. 167 c.p.c. . Questi due primi profili postulano l'esclusione che l'obbligo di rilievo officioso previsto dall'art. 182 cpc operi in ogni caso.

Inoltre, diversamente da queste due ipotesi, qualora la contestazione miri a negare l'autenticità della sottoscrizione della procura o la dinamica dell'autenticazione, sarebbe opportuno chiarire se il rimedio processuale esperibile sia la querela di falso, ai sensi degli artt. 221 ss. c.p.c., la cui proposizione, nei tempi e nei modi previsti dalla legge, è necessaria per



contestare in radice la provenienza e la veridicità della sottoscrizione apposta alla procura.

La Corte dovrebbe chiarire se, nel caso specifico che occupa questo Tribunale, l'accertamento dell'autenticità della sottoscrizione, mediato dalla tecnologia e dalla distanza fisica con presenza del conferente in un paese estero, e l'esercizio del potere di autenticazione sul territorio dello Stato, richieda o meno la proposizione della querela di falso per contestare una simile autenticazione. Peraltro, la Corte dovrebbe anche chiarire se, in questo caso, il rilievo del giudice previsto dall'art. 182 cpc incontri un limite nella mancata proposizione della querela ai sensi dell'art. 221 c.p.c

**Quesito sull'operatività della sanatoria ex art. 182 c.p.c. in caso di impossibilità di regolarizzazione formale e eventuale possibilità di conferimento differito all'ingresso in Italia.**

Ancora più delicata è la questione relativa all'operatività dell'art. 182 c.p.c. in assenza della regolarizzazione formale secondo le vie ordinarie (autenticazione estera e legalizzazione/apostille) a causa di circostanze oggettive non imputabili alla parte, come un conflitto civile nel Paese estero. In tali ipotesi, come ampiamente argomentato, il rigoroso formalismo processuale rischia di confliggere con il diritto di accesso alla giustizia, costituzionalmente garantito.

In un'ottica di bilanciamento tra l'esigenza di certezza processuale e la tutela effettiva dei diritti, si potrebbe argomentare che l'art. 182 c.p.c., nella sua rinnovata formulazione, debba essere interpretato in modo da consentire la sanatoria anche quando la regolarizzazione formale si riveli impossibile o estremamente difficoltosa per cause di forza maggiore. Ad avviso del remittente, la Corte dovrebbe chiarire se, in tali circostanze, il giudice possa valutare l'idoneità della sanatoria irrituale attuata dal ricorrente a manifestare in modo univoco la volontà della parte di conferire il potere rappresentativo al difensore, tenendo conto delle circostanze concrete e della buona fede della parte.

Nel caso specifico, la Corte dovrebbe chiarire se le modalità di conferimento scelte dal ricorrente siano conformi a un'interpretazione estensiva dell'art. 182 c.p.c., posto che la regolarizzazione chiesta da questo articolo può essere interpretata in vario modo: da un lato potrebbe essere intesa come l'esatto adempimento delle formalità inizialmente richieste per la procura all'estero, vale a dire autenticazione e legalizzazione/apostille; dall'altro, la regolarizzazione potrebbe essere letta come uno strumento giuridico che, pur in presenza di una procura alle liti viziata, potrebbe consentirne la sanatoria anche senza seguire le



iniziali formalità, purché quelle scelte dal ricorrente siano in grado di consentire di accertare l'identità del conferente e il conferimento del potere rappresentativo. Inoltre, la Corte dovrebbe anche chiarire se la regolarizzazione di cui all'art. 182 c.p.c. possa essere differita e condizionata all'ingresso sul territorio dello Stato a seguito dell'accoglimento della domanda di merito sulla concessione del visto domandato dalla parte. Infine, la Corte dovrebbe anche chiarire se le questioni relative al vizio di procura possano essere assorbite dalla di merito relativa al rilascio del visto.

### **La questione sugli effetti della sanatoria.**

L'ultima questione si pone laddove si ritenga possibile un meccanismo di sanatoria per acquiescenza.

Tale principio, è fondato sulla necessità di evitare il perpetuarsi di contenziosi su questioni puramente formali. In altre parole, l'inerzia processuale, sia della parte che della magistratura, nel rilevare tempestivamente l'irregolarità relativa alla modalità di conferimento della procura, può essere interpretata come un atto di ratifica implicita della validità dell'atto stesso, rafforzando così il principio della stabilità del giudicato che recepirebbe l'innovativa modalità di conferimento della procura prima esaminata. L'assenza di precedenti pone una notevole incertezza interpretativa, con il rischio di applicazioni frammentarie e incoerenti nei singoli giudizi. In tale contesto, appare imprescindibile che la Suprema Corte di Cassazione, in funzione della sua attività nomofilattica, fornisca un orientamento univoco e chiaro che possa garantire la coerenza e la prevedibilità delle decisioni giudiziarie su tutto il territorio nazionale. Oltre alla questione relativa alla sanatoria dell'irregolarità del conferimento telematico, si solleva il quesito se il giudicato che ne derivi debba essere considerato **interno** – con effetti limitati al procedimento in cui si è formata la sanatoria – oppure **esterno**, avente ripercussioni anche su eventuali contenziosi futuri e su altre decisioni giudiziarie. Tale interrogativo è di fondamentale importanza per definire la portata ed efficacia dell'atto sanato e per garantire una corretta applicazione delle norme sul giudicato in relazione alla rappresentanza processuale.

### **Conclusioni.**

Per tutto quanto esposto, è opportuna una pronuncia della Corte di Cassazione ai sensi dell'art. 363 bis c.p.c. al fine di garantire l'uniforme interpretazione della legge e la certezza del diritto.



Sussistano tutti i requisiti di legge per la proposizione dei quesiti di diritto alla Corte di Cassazione ai sensi dell'art. 363 bis c.p.c.;

E' opportuno sospendere il giudizio, atteso la sua prosecuzione dipende dalla risoluzione della questione preliminare relativa alla validità della procura alle liti.

P.Q.M.

1. Propone alla Corte di Cassazione, ai sensi dell'art. 363 bis c.p.c., i seguenti quesiti di diritto:

- a. *"Se ai sensi dell'art. 83 cpc, in un contesto in cui il soggetto residente all'estero si trovi nell'oggettiva impossibilità di ottenere l'autenticazione della firma sulla procura alle liti e la successiva legalizzazione/apostille da parte delle competenti autorità consolari italiane a causa di eventi straordinari e imprevedibili come un conflitto armato e la chiusura delle rappresentanze diplomatiche e il loro spostamento in un Paese di fatto irraggiungibile, possa ritenersi rituale la procura alle liti conferita all'estero ai difensori in Italia attraverso una videoconferenza registrata, con identificazione del conferente tramite esibizione di un documento d'identità, e autenticazione da parte del legale in Italia".*
- b. *"se, nell'ipotesi di una procura alle liti conferita all'estero da parte dell'attore e la cui sottoscrizione sia stata autenticata 'a distanza' dal difensore italiano con modalità telematiche, in assenza di l'autenticazione da parte di pubblico ufficiale locale e la legalizzazione o apostille: a) L'eventuale vizio della procura (sia esso qualificabile come mancanza originaria o mera irregolarità sanabile) possa ritenersi sanato, ai sensi degli artt. 156, 157 e/o 182 c.p.c., per effetto della mancata tempestiva contestazione da parte del convenuto e/o del mancato rilievo officioso del vizio da parte del giudice di primo grado; d) A tal fine, quale sia lo strumento processuale (mera difesa, eccezione preliminare di rito soggetta ai termini di cui all'art. 167 c.p.c., ovvero querela di falso ai sensi degli artt. 221 ss. c.p.c.) che la parte convenuta avrebbe dovuto esperire per contestare efficacemente la validità o regolarità della suddetta procura, e se tale contestazione dovesse essere sollevata nel primo momento utile successivo al deposito dell'atto; C) Se il meccanismo di sanatoria previsto dall'art. 182*



*c.p.c., come modificato dal D.Lgs. 149/2022 (Riforma Cartabia) – che si applica sia in caso di mancanza che di vizio della procura – operi anche in assenza di un esplicito provvedimento del giudice volto alla regolarizzazione, e se possa condurre alla sanatoria anche quando la regolarizzazione formale secondo le vie ordinarie (autenticazione estera e legalizzazione/apostille) risulti di fatto impossibile o estremamente difficoltosa per la parte a causa di circostanze oggettive non imputabili alla stessa (quale, ad esempio, un conflitto civile nel Paese estero che impedisca l'accesso a uffici consolari o autorità locali competenti)."*

*c. "Se gli artt. 156, 161 e 182 del codice di procedura civile, in relazione all'art. 83 del medesimo codice e ai principi generali in materia di sanatoria dei vizi degli atti processuali e di formazione del giudicato, nonché agli artt. 2909 del codice civile e 324 del codice di procedura civile, prevedano che l'eventuale sanatoria dell'irregolarità della procura alle liti conferita all'estero con modalità telematiche e registrazione video, in assenza di autenticazione da parte di un pubblico ufficiale locale e di legalizzazione o apostille, qualora non tempestivamente eccepita dalla controparte o rilevata dal giudice nei termini previsti, precluda la possibilità di contestare successivamente la validità della rappresentanza processuale e, di conseguenza, determini la formazione di un giudicato non più impugnabile sul fondamento di tale originaria irregolarità".*

2. Dispone la sospensione del presente procedimento in attesa della pronuncia della Corte di Cassazione sulla questione di diritto proposta,
3. Manda la Cancelleria per gli adempimenti di competenza, inclusa la comunicazione della presente ordinanza alle parti e al Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione.

Roma, 19/03/2025

Il Giudice

Dott. Massimo Marasca

