

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

1C_175/2016

Sentenza del 31 gennaio 2017

I Corte di diritto pubblico

Composizione
Giudici federali Merkli, Presidente,
Eusebio, Chaix,
Cancelliere Crameri.

Partecipanti al procedimento

A._____,
patrocinata dall'avv. Micol Morganti Perucchi,
ricorrente,

contro

Municipio di Capriasca, 6950 Tesserete,
Consiglio di Stato della Repubblica e Cantone Ticino, Residenza governativa, 6501 Bellinzona,
rappresentato dal Dipartimento del territorio del Cantone Ticino, Sezione dello sviluppo territoriale,
casella postale 2170, 6501 Bellinzona.

Oggetto
revisione del piano regolatore,

ricorso contro la sentenza emanata il 26 febbraio 2016 dal Tribunale amministrativo del Cantone Ticino.

Fatti:

A.

Il 12 marzo 2012 il Consiglio comunale di Capriasca ha adottato la revisione del piano regolatore, decisione impugnata da A._____, proprietaria di diversi fondi ubicati in quel Comune, dinanzi al Consiglio di Stato con un ricorso del 21 novembre 2012. L'insorgente era rappresentata dagli studi legali dell'avv. B._____ e dell'avv. C._____. L'allegato ricorsuale, steso su carta intestata recante il nome di entrambi gli studi e il rispettivo recapito, era firmato congiuntamente dall'avv. D._____ del primo studio e dall'avv. E._____ del secondo. L'allegato non indicava nessun recapito preferenziale per le comunicazioni.

B.

Con risoluzione del 10 novembre 2015 il Consiglio di Stato ha respinto il ricorso della proprietaria. La decisione è stata inviata il 13 novembre seguente all'insorgente per il tramite dello studio legale avv. C._____, che l'ha ricevuta il 17 novembre. L'avv. D._____ l'ha ricevuta, tuttavia quale patrocinatore di altri proprietari e a causa di un errore di trascrizione del recapito da parte del Governo, solo il 19 novembre, informandone poi la ricorrente il 23 novembre.

C.

L'interessata ha adito il Tribunale cantonale amministrativo con ricorso del 22 dicembre 2015, da lei redatto personalmente e rimesso il 24 dicembre brevi manu alla cancelleria. Con giudizio del 26 febbraio 2016 la Corte cantonale ha dichiarato irricevibile, siccome tardivo, il gravame e respinto l'istanza di restituzione dei termini.

D.

Avverso questa sentenza A._____ presenta un ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale

federale. Chiede di annullarla, di accogliere l'istanza di restituzione dei termini e di rinviare gli atti alla Corte cantonale affinché esamini il ricorso sottopostole.

Non sono state chieste osservazioni al gravame.

Diritto:

1.

1.1. Presentato tempestivamente contro una decisione finale in ambito pianificatorio, il ricorso in materia di diritto pubblico è ammissibile sotto il profilo degli art. 82 lett. a e 86 cpv. 1 lett. d LTF. La legittimazione della ricorrente è pacifica.

1.2. Secondo l'art. 42 cpv. 1 e 2 LTF, il gravame dev'essere motivato in modo sufficiente, spiegando nei motivi perché l'atto impugnato viola il diritto. Il Tribunale federale esamina in linea di principio solo le censure sollevate (DTF 140 I 320 consid. 3.2). Quando la ricorrente, come in concreto, invoca la violazione di diritti costituzionali (buona fede), nonché l'arbitrio nell'accertamento dei fatti e nella valutazione delle prove, poiché ciò equivale a sostenere ch'essi sono stati accertati in violazione dell'art. 9 Cost. (DTF 136 I 304 consid. 2.4 pag. 313), il Tribunale federale, in applicazione dell'art. 106 cpv. 2 LTF, esamina le censure soltanto se siano state esplicitamente sollevate e motivate in modo chiaro e preciso (DTF 141 I 36 consid. 1.3 pag. 41).

1.3. Quando l'ultima autorità cantonale dichiara un ricorso irricevibile per ragioni formali e non procede all'esame di merito, la ricorrente deve addurre perché essa avrebbe accertato in modo addirittura insostenibile e quindi arbitrario (su questa nozione vedi DTF 141 I 70 consid. 2.2 pag. 72, 49 consid. 3.4 pag. 53) l'assenza dei presupposti formali, in concreto la tardività del gravame (DTF 139 II 233 consid. 3.2 pag. 235; 118 Ib 134 consid. 2).

2.

2.1. La Corte cantonale ha accertato che la decisione impugnata, notificata il 13 novembre 2015, è stata ricevuta dallo studio legale C._____ il 17 novembre seguente, per cui il termine di ricorso ha iniziato a decorrere il giorno successivo, giungendo a scadenza il 17 dicembre. L'impugnativa, consegnata alla cancelleria del Tribunale solamente il 24 dicembre, è pertanto tardiva.

La ricorrente ritiene invece che il termine avrebbe cominciato a decorrere dalla notifica della decisione all'altro studio legale, che l'ha ricevuta il 19 dicembre 2015: il termine non sarebbe quindi spirato prima del 18 dicembre, essendo stato sospeso dalle ferie giudiziarie.

2.2. I giudici cantonali hanno ricordato che le parti devono comunicare all'autorità il loro domicilio o la loro sede (art. 11 cpv. 1 della legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013, LPAm) e ch'esse possono condurre personalmente la procedura o scegliere di farsi rappresentare (art. 21 cpv. 1 LPAm). Hanno precisato che la LPAm non impone all'autorità di notificare gli atti direttamente al rappresentante della parte, ma che la prassi cantonale in vigore, come già quella precedente, lo prevede quando il patrocinatore si è fatto conoscere e si sia legittimato come tale (MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, Compendio di procedura amministrativa ticinese, Lugano 1997, n. 1b ad art. 12). Hanno poi rilevato che la legge non vieta di farsi rappresentare da più mandatarî e che né la LPAm né la legge federale sulla procedura amministrativa del 20 dicembre 1968 (RS 172.021) conoscono una disposizione analoga all'art. 127 cpv. 2 CPP, secondo cui quando le parti fanno capo a due o più patrocinatori devono designare uno quale rappresentante principale, il cui domicilio sia l'unico recapito per le notificazioni. Hanno ritenuto, richiamando la DTF 101 la 332 consid. 3, che qualora la parte indichi più di un rappresentante è sufficiente che l'autorità intimi gli atti a uno di loro, la parte non potendo pretendere che la notifica intervenga a tutti gli indirizzi designati. Ne hanno concluso, richiamando anche la dottrina (BENOÎT BOVAY, Procédure administrative, 2aed. 2015, pag. 379), ch'essa può quindi notificare validamente l'atto a un unico rappresentante, potendo contare sul fatto che il destinatario, al fine di salvaguardare i propri interessi, adotti le misure necessarie per entrare in possesso dell'invio agli indirizzi da lui indicati. Se l'autorità decide di inviare un atto a tutti i patrocinatori, il termine di ricorso decorre quindi dalla prima notificazione, soluzione che si impone anche sotto il profilo dei principi della buona fede procedurale, della parità di trattamento e della sicurezza del diritto, allo scopo di non procrastinare indebitamente il termine di ricorso una volta che la decisione è nota alle parti tramite la prima notificazione.

2.2.1. La Corte cantonale ha rilevato che secondo l'art. 20 LPAm una notificazione difettosa non può cagionare alle parti alcun pregiudizio, regola temperata tuttavia dai principi della buona fede e della sicurezza giuridica, per evitare che una notifica permetta di differire illimitatamente il termine per impugnare la decisione. Ha accertato che la ricorrente aveva designato con due separate procure quali suoi patrocinatori gli avvocati dei citati studi legali. L'allegato ricorsuale è stato steso su carta intestata comune, riportante il nome dei due studi e il loro rispettivo recapito. L'atto, firmato congiuntamente dall'avv. D._____, per lo studio legale avv. B._____, e dall'avv. E._____, per l'altro (sebbene la firma era stata apposta, per procura, dall'avv. D._____), non conteneva indicazioni circa un recapito preferenziale: il Governo poteva pertanto notificare validamente gli atti all'uno o all'altro patrocinatore, oppure a entrambi.

2.2.2. Quale ulteriore motivazione ha rilevato che anche qualora si volesse ritenere che la notificazione fosse difettosa, tale circostanza sarebbe comunque ininfluyente, per motivi derivanti dalla buona fede procedurale, poiché al momento della notifica l'insorgente era patrocinata da entrambi i legali. Anche nell'ipotesi in cui si volesse ammettere ch'ella potesse attendersi in buona fede che l'autorità inviasse gli atti all'avv. D._____, che al suo dire la rappresentava "di fatto", un simile difetto poteva e doveva essere tempestivamente rilevato dai suoi patrocinatori. Non poteva infatti sfuggire loro, secondo il chiaro tenore della decisione governativa, ch'essa era stata notificata alla ricorrente per il tramite dell'avv. C._____, così come, per lo stesso motivo, l'avv. D._____ non poteva non accorgersi ch'essa gli era stata notificata in un'unica copia e soltanto in relazione ad altri proprietari. I giudici cantonali hanno stabilito che non occorreva pertanto esaminare se l'errore fosse da ascrivere al comportamento negligente dell'uno o dell'altro patrocinatore: se un eventuale vizio di notificazione vi fosse stato, esso era immediatamente rilevabile dai legali, i quali non hanno sollevato obiezioni in merito. La proprietaria, giusta il principio della buona fede procedurale, non poteva quindi attendere sino al 24 dicembre 2015 per invocarlo a sostegno della tempestività dell'impugnativa.

2.3. La ricorrente, rilevato che la LPAm è silente riguardo alle comunicazioni in casi di doppia rappresentanza, si limita ad addurre, in maniera del tutto generica, che si potrebbe ricercare una soluzione a questa pretesa lacuna, senza peraltro neppure tentare di dimostrare che si tratterebbe di una lacuna da colmare (DTF 140 III 636 consid. 2.1 pag. 637; sentenza 1C_287/2014 del 25 agosto 2015 consid. 7.3 e 8.5, in: RtiD I-2016 n. 1), facendo capo all'art. 127 cpv. 2 CPP. Ora, nulla impediva ai suoi patrocinatori di designare uno di loro quale rappresentante principale e di indicarne il domicilio quale recapito per le notificazioni; non spettava per contro al Governo informarsi presso loro circa un'eventuale rappresentanza principale.

La ricorrente insiste sul fatto che il ricorso al Consiglio di Stato, presentato congiuntamente dai due legali, sarebbe nondimeno stato allestito unicamente dall'avv. D._____, che ha partecipato a un'udienza istruttoria e che di fatto sarebbe stato l'unico responsabile della pratica: egli l'ha informata della reiezione del gravame, adducendo che la decisione governativa poteva essere impugnata per effetto delle ferie giudiziarie fino al mese di gennaio. Ammette che lo studio legale avv. C._____ ha ricevuto la decisione il 17 novembre 2015: al suo dire tale notifica sarebbe tuttavia arbitraria, poiché il ricorso riportava prima il nome dell'altro studio legale ed era stato firmato per entrambi i patrocinatori dall'avv. D._____.

2.4. L'assunto ricorsuale, secondo cui da questi indizi il Governo avrebbe dovuto ritenere che l'avv. D._____ fosse il patrocinatore principale e pertanto comunicare a lui la propria decisione e non notificarla all'altro studio legale, manifestamente non regge. Ciò a maggior ragione ritenuto che la ricorrente medesima riconosce che i suoi due rappresentanti erano entrambi ugualmente legittimati. Ella misconosce, ciò che è decisivo, che il termine di ricorso ha iniziato a decorrere dal momento in cui ha preso conoscenza della decisione governativa, per il tramite di uno dei legali da lei designati. La circostanza che l'altro patrocinatore l'ha ricevuta due giorni dopo, per di più in relazione ad altri clienti, nulla muta al riguardo. Non spettava al Governo procedere all'interpretazione dei citati vaghi "indizi" per stabilire a quale legale notificare la propria decisione, pure considerato l'importante numero di ricorsi presentati. La comunicazione a un patrocinatore debitamente designato è corretta e per nulla arbitraria. A ragione la Corte cantonale ha osservato che il preteso difetto della notifica all'altro legale poteva e doveva essere se del caso rilevato tempestivamente dai patrocinatori. Come accertato nella decisione

impugnata ciò non è avvenuto, poiché, come ammesso dagli stessi patrocinatori nelle loro corrispondenze, "a causa di una probabile incomprensione" tra le loro cancellerie, quella dell'avv. C._____ avrebbe erroneamente riferito all'altra che la risoluzione governativa sarebbe pervenuta anche a loro il 19 novembre 2015 e non due giorni prima. La tesi che l'avv. D._____ al momento della notifica potesse ritenere che la decisione gli fosse stata intimata correttamente non regge,

ricordato che in seguito ha saputo che la stessa era stata comunicata anche all'altro patrocinatore: l'errore sulla data della notifica a quest'ultimo, dovuto a uno sbaglio dei loro ausiliari, è imputabile agli studi legali e quindi alla ricorrente (art. 101 CO; DTF 114 Ib 67 consid. 2 e 3; 107 Ia 168 consid. 2a pag. 169).

La ricorrente non si confronta del resto con la prassi, notoria, posta rettamente a fondamento dell'impugnato giudizio, secondo la quale il termine per impugnare una decisione, segnatamente quelle governative di approvazione del piano regolatore, inizia a decorrere dalla notificazione della stessa, in concreto quindi dal 17 novembre 2015 con la comunicazione all'avv. C._____ (sentenza 1C_499/2008 del 25 maggio 2009 consid. 1.2, 2.2 e 2.4, in: RtiD I-2010 n. 20 pag. 98).

2.5. Ella sostiene a torto che l'errore commesso dal Governo, che in un primo tempo ha inviato una decisione destinata all'avv. D._____, peraltro riferita ad altri proprietari, a una casella postale errata, implicherebbe una disparità di trattamento con altri insorgenti che hanno beneficiato delle ferie giudiziarie. Come a ragione rilevato nella decisione impugnata, in questo errore non è ravvisabile alcuna volontà di favorire determinati proprietari a discapito di altri. Al riguardo, la Corte cantonale ha argomentato, seppure in modo discutibile, che anche la ricorrente con la prima notifica avrebbe potuto usufruire della sospensione dei termini, attendendo semplicemente alcuni giorni prima di ritirare la raccomandata (DTF 141 II 429 consid. 3.1 pag. 432; 138 III 225 consid. 3.1 pag. 227).

3.

3.1. La Corte cantonale ha poi negato che nello scritto del 4 gennaio 2016 della ricorrente si potesse desumere una domanda di restituzione in intero ai sensi dell'art. 15 LPAm. La ricorrente non censura questa motivazione, per cui già per questo motivo la critica è inammissibile (DTF 138 I 97 consid. 4.1.4 pag. 100 e rinvii).

3.2. La Corte cantonale ha nondimeno ritenuto che, anche qualora si volesse ritenerla formulata implicitamente, la richiesta andrebbe respinta nel merito. L'art. 15 cpv. 1 LPAm dispone che i termini non rispettati possono essere restituiti soltanto se la parte o il suo rappresentante può dimostrare di non averli potuti osservare a causa di un impedimento di cui non ha colpa. Questo rimedio, eccezionale, incide profondamente sulla sicurezza del diritto, per cui occorre valutare l'adempimento dei suoi requisiti con rigore e applicare criteri restrittivi: la parte che intende prevalersene, rispettivamente il suo patrocinatore, deve pertanto dimostrare di essere esente da qualsiasi colpa e che non avrebbe potuto agire tempestivamente, nemmeno dando prova di un comportamento scrupoloso (sentenze 2C_747/2011 del 26 settembre 2011 consid. 2.2 e 1C_393/2016 del 5 dicembre 2016 consid. 2.1). Ha stabilito che gli argomenti invocati dall'istante (buona fede, il fatto di non poter essere penalizzata dalla notifica ai suoi patrocinatori in data diversa della decisione, ecc.) non rientrano con ogni evidenza nel novero di quelli che per gravità e mancanza di colpa permetterebbero di accogliere la domanda. Ciò poiché il mancato ossequio della scadenza è da ricondurre all'errata convinzione che la decisione sarebbe stata notificata solo il 19 novembre 2015, errore che, come visto, dev'essere ascritto ai legali.

3.3. La ricorrente sostiene a torto che la sentenza 2F_17/2014 del 19 settembre 2014 consid. 2, richiamata dai giudici cantonali, non sarebbe pertinente, poiché relativa a un calcolo errato della scadenza del termine ricorsuale. Anche i suoi patrocinatori non hanno rispettato tale termine a causa dell'esposto errore, ciò che le è imputabile (sentenza 5A_927/2015 del 22 dicembre 2015 consid. 5.1, in: SJ 2016 I pag. 285). Ora, spetta ai legali verificare diligentemente la data di notifica di una decisione: la richiesta di assolvimento del relativo requisito non costituisce un formalismo eccessivo.

4.

Il ricorso, in quanto ammissibile, dev'essere pertanto respinto. Le spese seguono la soccombenza (art. 66 cpv. 1 LTF)

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:

1.

Nella misura in cui è ammissibile, il ricorso è respinto.

2.

Le spese giudiziarie di fr. 2'000.-- sono poste a carico della ricorrente.

3.

Comunicazione al patrocinatore della ricorrente, al Municipio di Capriasca, al Consiglio di Stato, al Tribunale amministrativo del Cantone Ticino e all'Ufficio federale dello sviluppo territoriale.

Losanna, 31 gennaio 2017

In nome della I Corte di diritto pubblico
del Tribunale federale svizzero

Il Presidente: Merkli

Il Cancelliere: Crameri