

GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA: Consiglio di Stato – Adunanza Plenaria - Sentenza 27 marzo 2025, n. 5, in Foro Italiano n. 6 del 2025, Parte Terza, pag. 277, con nota di richiami.

Giustizia amministrativa – Processo amministrativo -Deposito sentenza impugnata – Omissione – Inammissibilità o improcedibilità dell'impugnazione – Esclusione.

La parte appellante non è onerata, a pena di improcedibilità, a effettuare il deposito della sentenza di primo grado in un momento successivo allo spirare del termine legale di cui all'art. 94 del codice del processo amministrativo, nè in ogni caso il mancato deposito della sentenza di primo grado costituisce una causa impeditiva della spedizione della causa in decisione.

Svolgimento del processo

L'appellante ha impugnato la sentenza con la quale il Tribunale amministrativo per la Sardegna ha dichiarato improcedibile, per sopravvenuta carenza di interesse, il ricorso proposto avverso il provvedimento di revoca di concessione di occupazione di suolo pubblico emanato dal Comune di Oristano ed ha respinto la domanda risarcitoria, per mancanza del presupposto dell'illegittimità dell'atto impugnato.

La Sezione Quinta, con ordinanza 13 novembre 2024, n. 9116, ha sottoposto il ricorso alla cognizione dell'Adunanza Plenaria, ex art. 99 cod. proc. amm., in ragione del ravvisato contrasto giurisprudenziale in merito all'interpretazione dell'articolo 94, comma 1, del c.p.a.

All'udienza del 19 febbraio 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

Motivi della decisione

1. La questione di diritto sottoposta all'esame dell'Adunanza Plenaria si incentra sull'interpretazione del comma 1 dell'art. 94 del codice del processo amministrativo (c.p.a.), il quale dispone che "nei giudizi di appello, di revocazione e di opposizione di terzo il ricorso deve essere depositato nella segreteria del giudice adito, a pena di decadenza, entro trenta giorni dall'ultima notificazione ai sensi dell'articolo 45, unitamente ad una copia della sentenza impugnata e alla prova delle eseguite notificazioni".

È sottoposta, in particolare, allo scrutinio di questa Adunanza la questione relativa all'individuazione delle conseguenze del mancato adempimento, da parte dell'appellante, dell'onere di depositare la sentenza oggetto di impugnazione entro il termine di legge.

2. Per un primo orientamento, l'onere del deposito della copia della decisione impugnata entro il termine di trenta giorni dall'ultima notificazione dell'impugnazione sarebbe da intendersi a pena di decadenza, in quanto "funzionale a garantire esigenze di ordine pubblico processuale, indisponibili per le parti private, strumentali al regolare svolgimento del giudizio", rispetto alle quali l'adempimento in questione si configurerebbe come corollario dei "canoni di chiarezza, sinteticità, leale collaborazione, che non sono mere enunciazioni di principio o puri esercizi cartolari, ma il contenuto di puntuali doveri delle parti" (così da ultimo, ex multis, Cons. Stato, Sez. V, 5 aprile 2024, n. 3154, 20 febbraio 2024, n. 1663 e 4 giugno 2024, n. 5000; Cons. giust. amm. per la Regione

siciliana, 23 gennaio 2023, n. 86, e 22 settembre 2022, n. 956, Cons. Stato, Sez. VI, 3 giugno 2022, n. 4520).

2.1. Per questo orientamento, rileverebbe a contrario il testo dell'art. 45, comma 4, del c.p.a., per il quale non si verifica alcuna decadenza, qualora il ricorrente non abbia depositato il provvedimento impugnato e la relativa documentazione, non sempre facile da reperire: l'ultima frase del comma 1 dell'art. 94 affermerebbe un principio opposto a quello sancito dal medesimo art. 45, comma 4.

2.2. Secondo tale prospettazione, rileverebbe anche l'introduzione di una espressa regola nel c.p.a., innovativa rispetto al diverso principio contenuto nell'articolo 347, secondo comma, del codice di procedura civile, in precedenza applicabile al processo amministrativo.

Non vi sarebbe pertanto alcuna lacuna nell'art. 94, sicché non vi sarebbero i presupposti per applicare l'art. 39, comma 1, del c.p.a., che, quale 'disposizione di chiusura', determina il 'rinvio esterno' alle disposizioni del codice di procedura civile (cfr., sui presupposti per l'operatività del 'rinvio esterno', Cons. Stato, Ad. Plen., 22 marzo 2024, n. 4; 27 aprile 2015, n. 5, e 10 dicembre 2014, n. 33).

Nel vigore del codice del processo amministrativo, si è affermato che il deposito di copia della sentenza impugnata - quando esso non sia contestuale al deposito dell'atto di impugnazione - debba esservi entro il "termine perentorio di trenta giorni dall'ultima notificazione del ricorso, dimezzato nel rito abbreviato" (Cons. Stato, Sez. III, 14 giugno 2011, n. 3619).

2.3. Tale orientamento è stato seguito anche dopo l'entrata in vigore delle disposizioni sul processo amministrativo telematico, poiché l'art. 94 del c.p.a. si dovrebbe considerare quale norma inderogabile, che imporrebbe doveri puntuali a tutela di interessi di ordine pubblico processuale (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 11 ottobre 2023, n. 9958; Cons. giust. amm. per la Regione siciliana, nn. 955, 956, 958, 959, 960, 962, 965/2022; Cons. Stato, Sez. VI 3 giugno 2022, n. 4520, e 20 febbraio 2024, n. 1680).

Si è anche rimarcato come le riforme approvate nel periodo successivo alla digitalizzazione amministrativa, pur apportando numerose modifiche al codice del processo amministrativo (si pensi all'inserimento dei commi 1-bis e 1-ter nell'art. 25 o alle innovazioni relative all'art. 136 e a diverse norme di attuazione in primis l'art. 5, per opera del D.L. 31 agosto 2016, n. 168, convertito con modificazioni in L. 25 ottobre 2016, n. 197), abbiano lasciato invariato l'art. 94.

Secondo tale indirizzo, l'onere di deposito della sentenza impugnata non sarebbe diventato un 'adempimento superfluo', malgrado i componenti del Consiglio di Stato possano accedere al fascicolo di primo grado, così come a quello del giudizio al loro esame, ove si consideri che va verificato se la sentenza impugnata sia stata notificata al soccombente, al fine di accertare se l'impugnazione sia tempestiva.

Si osserva, al riguardo, che la parte appellante, con il deposito della sentenza, non si limita a compiere un'attività materiale, ma pone in essere un'attività stricto sensu giuridica, perché, depositando la sentenza senza la documentazione attestante la sua notifica, assume implicitamente la responsabilità di dichiarare che essa non è stata notificata.

Inoltre, si aggiunge che il giudice che acquisisse d'ufficio la sentenza impugnata nel fascicolo di primo grado dovrebbe disporre anche una istruttoria per verificare, ai fini dello scrutinio della tempestività dell'impugnazione, se la sentenza sia stata, o meno, notificata, in contrasto con le regole sull'onere della prova nel processo amministrativo.

2.4. Si è, infine, messo in rilievo che l'onere di cui si discute non si potrebbe considerare "sproporzionato o irragionevole" nemmeno alla luce della giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo, essendo richiesto solo il deposito della sentenza, entro un termine ragionevole decorrente dalla notifica dell'impugnazione (Cons. Stato, Sez. V, 5 aprile 2024, n. 3154), tanto più che non occorre il deposito di una copia autentica della sentenza impugnata (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 12 febbraio 2024, n. 1384, e la già richiamata sentenza n. 2773 del 2014).

In definitiva, l'art. 94 c.p.a., comma 1, andrebbe interpretato nel senso che l'impugnazione sarebbe inammissibile nel caso di mancato tempestivo deposito della sentenza impugnata, in coerenza con il dovere di cooperazione di cui all'art. 2, comma 2, del c.p.a., preordinato a consentire la ragionevole durata del processo.

3. Per un orientamento più recente, l'onere del deposito della sentenza impugnata non sarebbe previsto a pena di inammissibilità dell'atto di impugnazione (Cons. Stato, Sez. VI, nn. 4542 e 4548/2024; Sez. III, 8 marzo 2023, n. 2403).

3.1. Questo indirizzo interpretativo si basa sul dato testuale dell'art. 94, comma 1, del c.p.a., il quale prevede la sanzione della decadenza unicamente per il caso del mancato tempestivo deposito del ricorso, e non anche per quella del mancato tempestivo deposito della sentenza impugnata: le parole "a pena di decadenza" sono, infatti, contenute nella frase che riguarda esclusivamente il deposito del ricorso e non vi è la espressa previsione sulla decadenza anche per il diverso caso di mancato deposito della sentenza impugnata.

3.2. Si è anche osservato che la sanzione della decadenza per mancato o tardivo deposito della sentenza impugnata si porrebbe in contrasto con il principio di ragionevolezza e con il diritto di azione e difesa di cui agli articoli 3, 24, 103 e 113 della Costituzione, nonché all'art. 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e all'art. 47 della Carta di Nizza, in quanto rappresenterebbe una conseguenza sproporzionata ed eccessiva, anche perché in attuazione delle regole sul processo amministrativo telematico il giudice dell'impugnazione può reperire nel fascicolo d'ufficio la copia digitale della sentenza impugnata, così come può reperirla

consultando il sito della Giustizia amministrativa (così Cons. Stato, Sez. VI, 22 maggio 2024, n. 4542).

3.3. Seguendo il medesimo percorso argomentativo, nel richiamare la giurisprudenza formatasi prima dell'entrata in vigore del codice del processo amministrativo (per la quale,, solo nel caso di mancato deposito della sentenza impugnata nel corso del giudizio, si poteva pronunciare l'improcedibilità dell'appello: Ad. Plen., 22 dicembre 1982, n. 20), si è affermato che "le esigenze di carattere processuale poste a fondamento della soluzione finora seguita dalla giurisprudenza prevalente possono essere efficacemente soddisfatte con la fissazione di un termine, come condizione di procedibilità del gravame, per la produzione in giudizio di copia della sentenza impugnata" (Cons. Stato, Sez. VI, 22 maggio 2024, n. 4548).

4. Per un orientamento 'mediano', l'impugnazione sarebbe inammissibile soltanto nel caso più grave in cui manchi l'effettiva volontà della parte di depositare la sentenza impugnata congiuntamente all'atto introduttivo (Cons. Stato, Sez. IV, sentenza n. 4488 del 2020), sicché per i casi di "sviste" o di "inconvenienti informatici" il collegio potrebbe fissare un termine, come condizione di procedibilità del gravame, per la produzione in giudizio di copia della sentenza impugnata (cfr. Cons. Stato, Sez. VII, sentenze 29 maggio 2024, n. 4831, n. 4832, n. 4833 e n. 4834; 8 maggio 2024, n. 4130 e ord. 22 gennaio 2024, n. 683, in casi in cui la sentenza impugnata risultava indicata nel foliaro depositato, unitamente all'atto di impugnazione).

5. Questa Adunanza ritiene di aderire all'orientamento secondo cui l'art. 94, comma 1, del c.p.a. va interpretato nel senso che la sanzione della decadenza, con conseguente inammissibilità dell'impugnazione, non è riferibile al mancato (tempestivo) deposito della sentenza impugnata.

5.1. Rileva, in primo luogo, l'argomento letterale (la cui importanza, ex art. 12 delle disposizioni generali, è stata sottolineata da questa Adunanza plenaria con le sentenze n. 1 del 2025, 4.2., n. 7 del 2022, 5; n. 3 del 2017, 3.1.; n. 3 del 2010, 18.1.).

La disposizione in parola fissa un chiaro e diretto collegamento con la sanzione della decadenza unicamente per l'incombenza relativa al deposito del ricorso, e non anche per quelle dei depositi della sentenza impugnata e della prova delle eseguite notificazioni. Infatti, l'effetto preclusivo è confinato in un inciso ("...a pena di decadenza...") che il legislatore ha inserito, sul piano strutturale, nella parte del precetto riferita esclusivamente al deposito del ricorso. Il testo dell'articolo disgiunge, poi, le due proposizioni attraverso una virgola che crea una cesura tra l'adempimento principale (il deposito dell'atto di appello) e i due adempimenti accessori (i depositi della sentenza di primo grado e della prova delle eseguite notificazioni). La forza di tali elementi testuali è corroborata dalla considerazione logica per cui, se il legislatore avesse inteso riferire la rilevanza del termine di decadenza anche ai due adempimenti integrativi, esso avrebbe anticipato l'inserimento del sintagma in parola

collocandolo dopo la parola "ricorso", dando vita alla seguente formulazione: "Nei giudizi di appello, di revocazione e di opposizione di terzo il ricorso, unitamente ad una copia della sentenza impugnata...., deve essere depositato nella segreteria del giudice adito, a pena di decadenza, entro trenta giorni dall'ultima notificazione ai sensi dell'art. 45".

Da tali argomenti si ricava che la decadenza è correlata *expressis verbis* al solo mancato rispetto del termine per il deposito dell'atto di impugnazione e che, quindi, l'estensione del medesimo effetto preclusivo agli altri incombenti, non prevista in modo univoco dalla lettera della legge, richiederebbe un'interpretazione estensiva, volta a dilatare la portata del dato testuale. Tale metodo interpretativo è, tuttavia, ostacolato dal rilievo che le disposizioni che fissano oneri decadenziali e cause di inammissibilità, in quanto precetti a carattere eccezionale ex art. 14 delle preleggi, devono essere formulate in modo tassativo e, quindi, soggiacciono, per esigenze di certezza del diritto e in omaggio al canone di prevedibilità degli effetti applicativi, a un'interpretazione ancorata al dato strettamente linguistico (vedi Corte cost., sent. 14 maggio 2021, n. 98, che ha ribadito il primato del dato testuale, considerato limite esterno di legittimità al potere giurisdizionale).

Si deve fare pertanto applicazione del principio per il quale non può essere applicata analogicamente una disposizione processuale che comporta come conseguenza la sanzione della decadenza.

5.2. D'altra parte, in coerenza con il principio della effettività della tutela giurisdizionale, il giudice deve preferire una interpretazione che consenta una pronuncia sulla spettanza del 'bene della vita', piuttosto che quella che imponga una sentenza di inammissibilità o di improcedibilità, eccedente rispetto al testo ed alla ratio della previsione violata.

La previsione di un termine a pena di decadenza si giustifica solo per il deposito del ricorso, trattandosi di un incombente diretto all'instaurazione del rapporto processuale e alla devoluzione all'organo giurisdizionale della res litigiosa.

Nell'attuale quadro normativo, non sussiste, invece, un'effettiva esigenza di depositare anche la sentenza impugnata.

Il comma 1 dell'art. 94 del c.p.a. non richiede il deposito di una 'copia autentica' della sentenza impugnata, il cui testo è reperibile nel fascicolo d'ufficio: essa va depositata in una logica di garanzia della mera completezza e regolarità formale del fascicolo (così, già prima del codice, Cons. Stato, Ad. Plen., 22 dicembre 1982, n. 20; Cons. Stato, Sez. VI, 17 settembre 1985, n. 468).

Inoltre, neppure rileva l'osservazione per la quale va verificata la tempestività dell'atto di impugnazione.

In primo luogo, la norma in esame non ha imposto a chi proponga l'impugnazione l'onere di depositare la copia della sentenza eventualmente notificatagli, con gli elementi concernenti la notifica.

In secondo luogo, la questione non si pone quando l'impugnazione sia proposta entro il termine breve calcolato dalla pubblicazione della sentenza impugnata, non potendosi dubitare in tal caso della tempestività dell'impugnazione.

In terzo luogo, non può sottacersi come la parte destinataria dell'impugnazione abbia interesse a costituirsi, per porre il giudice a conoscenza di un fatto (l'avvenuta notifica della sentenza impugnata) non preso in considerazione dal sopra riportato comma 1 dell'art. 94.

5.3. D'altra parte, anche il termine per il deposito delle prove delle notifiche non è previsto a pena di decadenza (Cons. Stato, Sez. II, 29 aprile 2024, n. 3868). A maggior ragione, il giudice non può dichiarare la decadenza dell'impugnazione, potendo agevolmente consultare il fascicolo d'ufficio, che consente di leggere immediatamente la sentenza impugnata, o la banca dati, accessibile da chiunque sul sito www.giustizia-amministrativa.it.

5.4. Tale soluzione è avvalorata dal canone dell'interpretazione storico-evolutiva, che impone al diritto vivente di adeguare il dato letterale ai cambiamenti decisivi verificatisi tra la sua entrata in vigore e la sua applicazione attuale (Cass. civ., Sez. Un., n. 2061/2021; Cass. civ., Sez. III, 26 ottobre 1998, n. 10629).

Nella specie, si deve considerare che l'art. 94 c.p.a. è stato redatto prima dell'entrata in vigore delle disposizioni sul processo amministrativo telematico, le cui modalità applicative consentono al giudice di ovviare agevolmente alla dimenticanza della parte che ha proposto l'impugnazione, con la consultazione del fascicolo telematico di primo grado e del sito della giustizia amministrativa.

Se, infatti, la ratio del secondo periodo del comma 1 dell'art. 94 è quella di consentire al giudice dell'impugnazione la lettura della sentenza impugnata, essa è realizzata dalla sua acquisizione, conseguente alla richiesta da parte del segretario della trasmissione del fascicolo d'ufficio al segretario del giudice di primo grado (art. 6, comma 2, all. I, c.p.a.), sul portale SIGA che consente l'accesso diretto al fascicolo di primo grado da parte dei soggetti abilitati (art. 11, all. 2, del decreto Presidente del Consiglio di Stato 28 luglio 2021, recante "Regole tecniche-operative del processo amministrativo telematico", emanato ai sensi dell'art. 13, comma 1, c.p.a.), nonché a seguito dell'agevole e immediata consultazione del sito della giustizia amministrativa.

Un'irregolarità solo formale non può, dunque, comportare alcuna decadenza, che risulterebbe irragionevole e sproporzionata, per il principio di strumentalità delle forme (art. 159 c.p.c.), nel vigore delle regole sul processo amministrativo telematico, improntate alla semplificazione delle forme e all'informatizzazione dell'intero procedimento.

5.5. Va, infine, osservato, che una disposizione espressa che comminasse la decadenza - per effetto del mancato o tardivo deposito della sentenza impugnata - non sarebbe coerente con i principi

costituzionali ed euro-unitari sul diritto di azione e di difesa (artt. 24, 103, 113 e 117, primo comma, della Costituzione; artt. 6 della CEDU e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea). Secondo la costante giurisprudenza della Corte Costituzionale, infatti, l'ampia discrezionalità di cui è dotato il legislatore nella conformazione degli istituti processuali incontra il limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute, che viene travalicato qualora emerga un'ingiustificata compressione del diritto di agire in giudizio in ragione di un vizio esterno all'atto di esercizio dell'azione (ex multis, sentenze n. 148 del 2021, n. 102 del 2021, n. 253, n. 95, n. 80, n. 79 del 2020 e n. 271 del 2019).

Inoltre, per la giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo, non può essere dichiarata inammissibile una impugnazione quando sia mancato un adempimento meramente formale (cfr. la sentenza 23 maggio 2024, Pat. e altri contro la Repubblica italiana, 102, sulla violazione dell'art. 6, primo comma, della Convenzione europea in un caso in cui una impugnazione era stata dichiarata inammissibile per la mancata attestazione della conformità all'originale della sentenza impugnata).

In una prospettiva convergente, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha affermato che il diritto di agire in giudizio, pur non atteggiandosi a diritto assoluto, è passibile solo di restrizioni proporzionate e volte al perseguimento di uno scopo legittimo (Corte di giustizia UE, sez. III, 15 settembre 2016, C-439/14 e C-488/14, Sc Star; sez. V, 6 ottobre 2015, C-61/14, Orizzonte salute, sez. II, 30 giugno 2016, C-205/15, Directia Generala).

Poiché la regola sull'inammissibilità dell'impugnazione per il mancato deposito della sentenza impugnata contrasterebbe con i sopra richiamati principi costituzionali ed euro-unitari, si deve, dunque, tenere conto anche del criterio dell'interpretazione 'conforme' 'o adeguatrice' (cfr. Corte Cost. nn. 36 del 2016 e 559 del 1988., secondo cui tra le possibili diverse interpretazioni va preferita quella che sia rispettosa dei principi costituzionali).

6. Sulla base delle considerazioni fin qui esposte, reputa questa Adunanza Plenaria che il mancato deposito della sentenza impugnata, nel termine fissato dall'art. 94 del c.p.a., non produca la conseguenza dell'inammissibilità dell'appello.

Va anche escluso che la parte ricorrente sia onerata, a pena di improcedibilità, a espletare l'incombente in un momento successivo allo spirare del termine legale (e che, comunque, il mancato deposito della sentenza di primo grado costituisca una "causa impeditiva della spedizione della causa in decisione"). Il giudice può leggere la sentenza impugnata, che non sia stata depositata, senza la necessità di compiere atti processuali formali, sicché non vi è alcunché da sanare e non va differita la decisione della causa.

7. In conclusione, in risposta al quesito posto dalla Sezione remittente, l'Adunanza Plenaria formula il seguente principio di diritto:

"L'art. 94, comma 1, del codice del processo amministrativo non dispone l'inammissibilità o l'improcedibilità dell'impugnazione, nel caso di mancato deposito della sentenza impugnata",

8. Ai sensi dell'art. 99, comma 4, del c.p.a., l'Adunanza Plenaria restituisce gli atti alla Sezione remittente, per ogni ulteriore statuizione, anche sulle spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Adunanza Plenaria), non definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, enuncia il principio di diritto di cui al 7 della motivazione e dispone la restituzione della causa alla Sezione remittente per ogni ulteriore statuizione, anche sulle spese del giudizio.

Conclusione

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 febbraio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Maruotti, Presidente

Carmine Volpe, Presidente

Luigi Carbone, Presidente

Rosanna De Nictolis, Presidente

Francesco Caringella, Presidente, Estensore

Roberto Chieppa, Presidente

Fabio Taormina, Presidente

Vincenzo Lopilato, Consigliere

Fabio Franconiero, Consigliere

Luigi Massimiliano Tarantino, Consigliere

Alessandro Maggio, Consigliere

Dario Simeoli, Consigliere

Stefania Santoleri, Consigliere