



**News n. 114 del 10 dicembre 2024
a cura dell'Ufficio del massimario**

Le sezioni II e V del Consiglio di Stato rimettono all'Adunanza plenaria la questione se il deposito della sentenza di primo grado costituisca un onere previsto dal codice a pena di decadenza, il cui inadempimento comporti quindi l'inammissibilità dell'appello, ovvero se, in base a una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 94 c.p.a., sia consentito un deposito tardivo surrogabile mediante la conoscenza diretta, da parte del giudice di appello, attraverso l'accesso al fascicolo di primo grado o al sito della giustizia amministrativa.

Consiglio di Stato, sezione II, ordinanza 18 novembre 2024, n. 9225 – Pres. Poli, Est. Basilico.

Processo amministrativo – Impugnazioni – Omesso deposito della sentenza impugnata – Conseguenze processuali – Deferimento all'Adunanza plenaria.

Deve essere sottoposta all'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, ai sensi dell'art. 99, comma 1, c.p.a., la questione se l'onere di deposito della sentenza di primo grado entro trenta giorni dall'ultima notificazione, stabilito dall'art. 94 c.p.a., sia previsto a pena di decadenza, con la conseguenza che, in caso d'inadempimento, l'appello deve essere dichiarato inammissibile, ovvero se la disposizione debba essere intesa, in un'ottica costituzionalmente orientata al rispetto del principio di ragionevolezza e dei diritti di azione e difesa, nel senso che l'onere non è previsto a pena di decadenza e può dunque essere assolto mediante un deposito tardivo ovvero surrogato dalla trasmissione del fascicolo di primo grado, anche nella forma dell'accesso diretto da parte del giudice di secondo grado (1).

(1) I. – L'Adunanza plenaria è chiamata a pronunciarsi circa gli effetti dell'omesso tempestivo deposito, da parte dell'appellante, della sentenza di primo grado, sullo sfondo delle previsioni dell'art. 94 c.p.a., a norma del quale "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".

Anche la sezione V ordinanza 13 novembre 2024, n. 9116 (pres. Sabatino, est. Masaracchia) ha rimesso, con dovizia di argomenti, la medesima questione, parimenti evidenziando la presenza di un contrasto giurisprudenziale in ordine alle conseguenze derivanti dall'omesso tempestivo deposito della decisione impugnata.

II. – Entrambe le ordinanze di rimessione ricostruiscono l'evoluzione della giurisprudenza del Consiglio di Stato sulla questione *de qua*, dando conto, in particolare, di quella che viene definita *“l'interpretazione tradizionale”*, nonché ad oggi *“largamente maggioritari[a]”* (così l'ordinanza della sezione II), secondo la quale l'onere stabilito dall'art. 94 cod. proc. amm. andrebbe qualificato come un *“onere 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”*, nonché come un corollario dei *“canoni di 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”* (in tal senso, sono richiamate, da ultimo: Cons. Stato, sez. V, 5 aprile 2024, n. 3154; C.g.a., sez. giur., 23 gennaio 2023, n. 86, e 22 settembre 2022, n. 956).

Rispetto a tale orientamento tradizionale, entrambe le ordinanze mettono in luce l'emergere di letture alternative, tali da condurre, nel momento attuale, ad un vero e proprio contrasto di giurisprudenza tra le Sezioni. In particolare, l'ordinanza di rimessione della sezione II evidenzia che:

- a) già prima dell'entrata in vigore del codice del processo amministrativo, in applicazione dell'art. 347, comma 2, c.p.c. (secondo cui *“l'appellante deve inserire nel proprio fascicolo copia della sentenza appellata”*), si riteneva che *“l'appellante dinanzi al consiglio di Stato è tenuto ad inserire nel suo fascicolo copia della sentenza impugnata, e tale deposito può effettuare sino a quando gli è consentito produrre documenti; che l'onere dell'appellante di depositare copia autentica della sentenza impugnata nel processo amministrativo può essere surrogato dalla produzione della sentenza fatta dall'appellato o anche dalla esibizione da parte dell'appellante di una copia non autentica, se non vi è contestazione; ma se manca del tutto la produzione della decisione impugnata, il giudice d'appello non può assegnare un termine all'appellante per provvedere, ma deve dichiarare l'improcedibilità dell'appello”* (Cons. Stato, sez. VI, 19 marzo 2009, n. 1682, in *Foro amm.- Cons. Stato*, 2009, 822, solo massima; nonché Cons. Stato, ad. plen., 22 dicembre 1982, n. 20, in *Foro it.*, 1983, III, 99, ed in *Dir. proc. amm.*, 1983, 330, con nota di GALLO – in questo senso, è l'incipit dell'ordinanza di rimessione della sezione II);
- b) entrato in vigore il codice del processo amministrativo *“si è invece subito ritenuto, dinanzi alla lettera dell'art. 94 c.p.a., che, sebbene non sia impedito il deposito di copia della sentenza impugnata separatamente rispetto al ricorso, o di copia non autentica, l'onere deve comunque essere assolto «nel veduto termine perentorio di trenta giorni dall'ultima notificazione del ricorso, dimezzato nel rito abbreviato»”* (Cons. Stato, sez. III, 14 giugno 2011, n. 3619, in *Foro amm.- Cons. Stato*, 2011, 1871); tesi, questa, *“per lungo tempo pressoché unanime”*, pur se – si ricorda – in un'occasione si è stata *“adombrata incidentalmente la possibilità di ammettere che a tale adempimento si provveda «nei termini di deposito dei documenti previsti dal codice del processo amministrativo», per effetto del 'rinvio esterno' dell'art. 39 c.p.a. all'art. 372 c.p.c., che consente il deposito autonomo di documenti riguardanti l'ammissibilità del ricorso per cassazione”* (Cons. Stato, sez. VI, 17 novembre 2020, n. 7133, in *Giur. it.*, 2021, 1174, con nota di BORGHI, che ha tuttavia dichiarato l'inammissibilità dell'appello in quanto ha riscontrato che *“l'onere non risulta comunque in alcun modo validamente*

assolto nel termine di legge (né comunque assolto) da parte delle amministrazioni appellanti”);

c) sullo sfondo di tale panorama della giurisprudenza, entrambe le Sezioni rimettenti offrono un riepilogo delle tesi, anche contrapposte, che oggi si contendono il campo, evidenziandosi quanto segue:

c1) secondo la già richiamata tesi “tradizionale” – più rigorosa e fedele al dato letterale – l’art. 94 c.p.a. fisserebbe l’onere di deposito della sentenza appellata a pena di inammissibilità (cfr., per il riepilogo della giurisprudenza che segue questo approccio, il punto III.1 dell’ordinanza di rimessione della sezione V, in cui si precisa che simile lettura è sostenuta *“pure nell’attuale regime di processo amministrativo telematico”*, con richiamo, tra le altre, a Cons. Stato, n. 7133 del 2020, cit., nonché, più di recente, a Cons. Stato, sez. V, sentenza 4 giugno 2024, n. 5000);

c2) secondo una tesi contrapposta, invece, il deposito della sentenza gravata non configurerebbe un onere a pena di inammissibilità dell’appello. Entrambe le ordinanze di rimessione identificano nella recente sentenza della sez. VI, 22 maggio 2024, n. 4542 (ma pure nella coeva sezione VI, ordinanza 22 maggio 2024, n. 4548), la pronuncia che – più di ogni altra – ha *ex professo* sviluppato questa tesi, secondo la quale *“la decadenza per omesso o tardivo deposito della sentenza impugnata sarebbe in contrasto con il principio di ragionevolezza e con il diritto di azione e difesa di cui agli articoli 3, 24, 103, 113 della Costituzione, nonché all’art. 117, primo comma, in relazione all’art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo (CEDU)”* (così l’ordinanza di rimessione della sezione II);

d) secondo quest’ultimo orientamento, in particolare, la misura della decadenza rappresenterebbe una conseguenza sproporzionata che *“non risulta sorretta da adeguate e concrete giustificazioni in punto di soddisfacimento dell’interesse delle parti (né di alcun interesse pubblico), non foss’altro perché anche in forza delle attuali regole sul processo amministrativo telematico, il giudice dell’impugnazione (come anche l’avvocato della controparte) può agevolmente reperire, in seno al fascicolo di primo grado (al quale ha accesso), copia digitale della sentenza impugnata”* (così, per l’appunto, la sentenza n. 4542 del 2024, cit., che, in proposito, richiama anche l’art. 11 delle regole tecniche-operative del processo amministrativo telematico di cui all’allegato 2 al decreto del Presidente del Consiglio di Stato 28 luglio 2011, emesso ai sensi dell’art. 13, comma 1, dell’allegato 2 al d.lgs. n. 104 del 2010). L’orientamento qui in esame, a propria volta, appare articolarsi, nell’elaborazione giurisprudenziale – come mette in luce l’ordinanza di rimessione della sezione V – lungo alcuni percorsi alternativi di lettura, accomunati dalla conseguenza finale che viene comunque riconnessa al mancato tempestivo deposito della sentenza appellata (ossia, quella di pervenire alla non inammissibilità dell’appello):

d1) secondo un primo indirizzo (che la sezione V definisce *“ortopedico”*), il giudizio di appello sarebbe *“improcedibile”* ovvero *“inammissibile”* (senza, peraltro, che i vari precedenti richiamati abbiano mai sciolto tale alternativa) *“soltanto laddove sia carente in senso assoluto la produzione della*

sentenza gravata” (sono richiamate: la sentenza della sez. IV 13 luglio 2020, n. 4488; e la sentenza, sempre della sez. IV, 25 marzo 2014, n. 1455);

d2) a questo indirizzo, nota la sez. V, andrebbero ricondotte *“pure quelle pronunce che, in vista dello scopo ultimo di superare la pur rilevata causa di inammissibilità e di procedere con la decisione nel merito, conferiscono rilievo – in modo più o meno stringente – alla ‘volontà’ della parte di depositare la sentenza appellata. In questa prospettiva, si è talvolta ritenuto che il vizio di inammissibilità per mancato deposito della sentenza deve in effetti ritenersi sussistente, ma che, al contempo, esso sia ‘superabile’ avuto riguardo al reale intendimento della parte, desumibile da circostanze di fatto relative al suo comportamento processuale”*. In tal senso, tra le altre, viene segnalata la sentenza 8 maggio 2024, n. 4130, della sezione VII, ove si rimarca quanto segue: *“è indubbia la volontà della parte di procedere al deposito dell’atto, peraltro già presente nella medesima banca dati e tramite di essa agevolmente consultabile da questo giudice. Tale volontà risulta, infatti, dimostrata per tabulas dalle risultanze di causa e dall’espressa menzione della sentenza impugnata nel foliaro, oltre che dalla predisposizione, allegazione e sottoscrizione digitale dell’attestato di conformità della sentenza, presente nel modulo di deposito originario”*). Osserva ancora la sezione V rimettente che l’effettiva volontà della parte di effettuare il deposito, ostacolata da una *“svista”* ovvero da *“inconvenienti informatici”* (è richiamata, in tal senso, l’ordinanza 22 gennaio 2024, n. 683, della sezione VII), ma desumibile dalla mera *“indicazione”* della sentenza appellata nel foliaro (cfr. sentenza 12 febbraio 2024, n. 1388, della sezione VI), viene talvolta fatta assurgere a ragione di declassamento del vizio da *“inammissibilità”* a *“mera irregolarità formale sanabile”*, e ciò *“a differenza dei casi in cui l’appellante abbia ommesso di depositare la copia della sentenza gravata senza neppure manifestare l’intento di provvedervi”*;

d3) in simile contesto, come pure fa notare la sezione II, la giurisprudenza ha ritenuto che *“le esigenze di carattere processuale [...] 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”* (è qui richiamata Cons. Stato, sez. VI, ordinanza 22 maggio 2024, n. 4548; inoltre, cfr. la già citata ordinanza n. 683 del 2024 della sezione VII);

d4) per converso, aggiunge la sezione V rimettente, *“qualora la parte abbia ommesso non solo di depositare la sentenza, ma anche di menzionarla nel foliaro, e non sia poi neanche stata in grado di fornire adeguate spiegazioni nel corso dell’udienza di discussione, la declaratoria di inammissibilità non può essere evitata”* (viene qui citata, come esempio di tale indirizzo, la sentenza 12 febbraio 2024, n. 1392, nonché la già cit. sentenza n. 1388 del 2024, entrambe della sez. VI). In definitiva, come fa notare la sezione V rimettente, pare possibile *“desumere che eventuali mere ‘spiegazioni’ offerte oralmente in udienza potrebbero condurre il Giudice a superare la pur rilevata causa di inammissibilità”*;

d5) osserva ancora la sezione V rimettente che, in modo non distante da quest’ultima lettura, talvolta la giurisprudenza ha ritenuto opportuno accantonare la disamina del vizio di inammissibilità per mancato tempestivo deposito della sentenza appellata (pur non mancando di

rilevarlo), per *“anda[re] direttamente al merito del ricorso, ritenendo infatti più utile e maggiormente soddisfattiva dell’interesse sostanziale delle parti una pronuncia che regoli in via definitiva il rapporto sostanziale fra le stesse, anziché arrestarsi al profilo di rito”* (in tal senso, è richiamata, tra le altre, la sentenza 18 marzo 2024, n. 2571, della sezione VII);

d6) infine, secondo un indirizzo ancora alternativo, volto parimenti a salvaguardare, *“ma in modo ancor più radicale”*, l’azione proposta in appello, la sezione V rimettente richiama quello secondo cui la sanzione della decadenza prevista dall’art. 94 c.p.a. si riferirebbe – *“sia per ragioni testuali, che in ragione di un’esegesi necessariamente adeguatrice ed evolutiva – al mancato (tempestivo) deposito del ricorso, e non anche di ‘copia della sentenza impugnata e alla prova delle eseguite notificazioni’ (adempimenti indicati in una separata e successiva parte della disposizione)”* (è qui richiamata la sentenza della sez. III, 8 marzo 2023, n. 2403);

e) così completata la ricognizione dei vari indirizzi interpretativi che si contengono il campo, la rimettente sezione II esplicita la propria preferenza per l’orientamento “tradizionale” che fa derivare l’inammissibilità dell’appello dal mancato tempestivo deposito della sentenza gravata. Secondo la sezione, infatti, non si tratta di un adempimento sproporzionato, ma piuttosto del *“corollario del dovere di cooperazione di cui all’art. 2, comma 2, c.p.a. preordinato ad assicurare la ragionevole durata del processo”* e finalizzato a *“consentire al giudice dell’appello di avere immediatamente tutti gli elementi necessari per una prima valutazione del gravame – anche ai fini dell’applicazione degli artt. 60 e 72-bis c.p.a., nonché in relazione alla sua eventuale manifesta irricevibilità per tardività (nella misura in cui la parte onerata del deposito della sentenza dichiara sotto la sua responsabilità che la medesima è stata o non è stata notificata) – senza dover svolgere in proprio indagini integrative”* all’interno del fascicolo del giudizio di primo grado. Si paleserebbe, anzi, una logica *“non dissimile da quella che ha condotto la Corte di cassazione e la Corte costituzionale a esigere la ‘autosufficienza’, rispettivamente, del ricorso per cassazione e dell’ordinanza di rimessione”* (sono richiamate: Cass. civ., sez. II civ., 10 maggio 2024, n. 12835; Corte cost., sentenza 1° giugno 2023, n. 108, in Giur. cost., 2023, 1171; nonché Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza 28 ottobre 2021, *Succi et autres c. Italie*, punto 75). Questi, in sintesi, gli argomenti che la sezione II espone al fine di sostenere la validità di questo orientamento tradizionale:

e1) non praticabilità di una *“interpretazione costituzionalmente orientata”* dell’art. 94 c.p.a., al fine di sostenere l’orientamento contrapposto: ciò, alla luce del *“dato letterale chiaro e univoco”* che, *“mediante l’uso dell’avverbio «unitamente», è univoco nello stabilire che il deposito della sentenza di primo grado debba avvenire nello stesso termine previsto per l’appello, con la logica conseguenza che, se è previsto a pena di decadenza il deposito del gravame, deve esserlo anche quello della pronuncia gravata”*;

e2) la sovraordinazione, rispetto agli altri, del canone della interpretazione letterale delle norme, *“come sancito dall’art. 12 delle preleggi al codice civile”*, anche sulla base delle *“convergenti conclusioni”* raggiunte sia dalla Corte costituzionale (sono menzionate: sentenza 26 ottobre 2023, n. 192, in Anpp., 2024, 2, con nota di LA MUSCATELLA e GRECO; sentenza 31 luglio 2020,

n. 186, in *Foro it.*, 2021, I, 780, in *Giur. cost.*, 2020, 1995, con nota di CIERVO, ed in *Giorn. dir. amm.*, 2021, 213, con nota di VIRZÌ), sia dalle sezioni unite della Corte di cassazione (sono menzionate: sentenza 28 gennaio 2021, n. 2061, in *Banca, borsa ecc.*, 2022, II, 219, con nota di PATRIARCA; sentenza 23 aprile 2020, n. 8091, in *Foro it.*, 2021, I, 315, con nota di LA BATTAGLIA), sia dalla Adunanza plenaria del Consiglio di Stato (sono citate: sentenza 26 aprile 2022, n. 7, in *Foro it.*, 2023, III, 1, nonché oggetto della *News US n. 47 del 23 maggio 2022*, cui si rinvia per ogni approfondimento; sentenza 3 luglio 2017, n. 3, in *Foro it.*, 2018, III, 32, con nota di SPUNTARELLI, nonché oggetto della *News US 13 luglio 2017*, cui parimenti si rinvia; sentenza 2 dicembre 2010, n. 3, in *Foro it.*, 2011, III, 133, con nota di SIGISMONDI, in *Corriere merito*, 2011, 223, con nota di RAIOLA, in *Urb. e appalti*, 2011, 326, con nota di TRAVI, in *Dir. proc. amm.*, 2011, 759, con nota di APICELLA, ed in *Giur. it.*, 2011, 1921, con nota di TASSONE);

e3) l'esegesi sistematica che scaturisce dal confronto con l'art. 45, comma 4, c.p.a., secondo cui (diversamente da quello di appello) nel giudizio di primo grado *“la mancata produzione, da parte del ricorrente, della copia del provvedimento impugnato e della documentazione a sostegno del ricorso non implica decadenza”*: in sostanza, *“la disciplina sancita dall'art. 94, nella sua completezza, si pone come deroga espressa alle previsioni analoghe che caratterizzano il giudizio di primo grado”*, il quale ultimo, peraltro, a differenza del giudizio di appello, è caratterizzato da una maggiore difficoltà, per la parte che intenda proporre ricorso, di avere a disposizione il provvedimento impugnato;

e4) l'evoluzione storica dell'ordinamento: a fronte del sistema processuale previgente *“il codice del processo amministrativo contiene una norma espressa e completa, che individua la fattispecie (l'omesso deposito della sentenza di primo grado nel termine di trenta giorni dall'ultima notificazione dell'appello) e ne definisce la disciplina (la 'decadenza' ossia l'inammissibilità dell'appello)”*; non si ravvisa, dunque, alcuna lacuna nell'odierno sistema processuale, onde non è percorribile la strada del “rinvio esterno” alle disposizioni del codice di procedura civile (sul punto è costante la giurisprudenza della Adunanza plenaria, si vedano da ultimo le decisioni n. 16 del 2014, n. 15 del 2024, n. 4 del 2024);

e5) la non equivalenza giuridica tra il deposito della sentenza a cura della parte onerata e la sua acquisizione d'ufficio nel fascicolo di primo grado. Ciò comporta che *“nemmeno l'avvento del processo amministrativo telematico giustifica una diversa lettura del richiamato art. 94”*, essendo, quest'ultima disposizione, *“rimasta intatta”* pur a fronte delle novità introdotte, nel codice stesso, per effetto di tale tipologia di processo: vi è dunque la *“riprova dell'intenzione del legislatore di mantenere – meglio, di non eliminare – la sanzione della decadenza per mancato tempestivo deposito della sentenza di primo grado”*. Del resto, osserva la sezione II, il deposito della sentenza è un adempimento che completa la documentazione attestante la sua avvenuta notifica alla controparte: *“Il giudice che acquisisse d'ufficio la sentenza appellata nel fascicolo di primo grado, in ossequio al principio della parità delle parti dovrebbe anche*

disporre istruttoria per verificare se la sentenza è stata o meno notificata, al fine della verifica della tempestività dell'appello", con ciò, tuttavia, venendosi in contrasto "con le regole sull'onere della prova nel processo amministrativo, in cui il soccorso istruttorio non è consentito nei confronti della parte indebitamente inerte, ma solo nei confronti della parte che si trova in posizione asimmetrica rispetto alla prova e non riesce a fornirla nonostante ogni sforzo diligente";

e6) la non ravvisabilità di alcun contrasto con i principi costituzionali sul processo. Invero – si osserva – l'onere del tempestivo deposito di copia della sentenza appellata, attuabile senza costi significativi, non determina alcuna compressione dei diritti di azione e difesa, *"perché per la parte, anche non costituita nel giudizio dinanzi al T.a.r., è agevole recuperare la pronuncia, accedendo al fascicolo del giudizio di primo grado, risultando destinataria della sua notifica o, eventualmente, anche rinvenendola sul sito della giustizia amministrativa (e rimanendo applicabile, nei rari casi in cui questo non sia stato possibile in concreto, l'istituto della rimessione in termini per errore scusabile in presenza di «gravi impedimenti di fatto», ai sensi dell'art. 37 c.p.a.)"*. Si ricorda anche che, secondo la giurisprudenza costituzionale, l'art. 24 Cost., nel tutelare il diritto di azione, *"non comporta l'assoluta immediatezza del suo esperimento, ben potendo la legge imporre oneri finalizzati a salvaguardare interessi generali, con le dilazioni conseguenti"* (Corte cost., sentenza 13 luglio 2000, n. 276, in *Foro it.*, 2000, I, 2752, in *Mass. giur. lav.*, 2000, 1098, con nota di TISCINI, in *Giust. civ.*, 2000, I, 2499, con nota di BRIGUGLIO, in *Riv. dir. proc.*, 2000, 1219, con nota di CONTE, in *Guida al dir.*, 2000, 28, 35, con nota di NAPOLETANO, ed in *Dir. e giustizia*, 2000, 28, 16, con nota di RIGANÓ);

e7) la non ravvisabilità, parimenti, di alcuna ragione di contrasto con il diritto europeo (art. 47 della Carta di Nizza e art. 6 della CEDU). Si richiama qui – per sostenerne la non applicabilità al caso di specie in cui è sufficiente depositare una copia libera della sentenza impugnata per assolvere il relativo onere – la recente sentenza della Corte EDU 23 maggio 2024, sul ricorso n. 37943/17, Patricolo and others v. Italy (punto 102), che ha ritenuto violato l'art. 6, comma 1, della CEDU in conseguenza della dichiarazione d'inammissibilità di ricorsi per cassazione fondata sulla mancanza dell'attestazione di conformità della copia della sentenza gravata con essi impugnata. Si ricorda, poi, che la Corte di giustizia UE ha escluso la violazione dell'art. 47 della Carta di Nizza in fattispecie caratterizzate dalla imposizione, ai fini della ammissibilità della proposizione di domande di giustizia, di oneri ben più consistenti del mero deposito di una copia informale della sentenza impugnata, come nel caso della norma nazionale che imponga la *cautio pro expensis* (Corte di giustizia UE, sez. III, sentenza 15 settembre 2016, C-439/14 e C-488/14, SC STAR, in *Foro amm.*, 2016, 2079, solo massima). Sempre secondo la Corte di giustizia UE, il diritto di agire in giudizio non si configura come un diritto assoluto, ben potendo esserne previste restrizioni purché proporzionate e volte al perseguimento di uno scopo legittimo (è richiamata la sentenza 6 ottobre 2015, C-61/14, Orizzonte salute, in *Foro it.*, 2015, IV, 522, che ha ritenuto legittima la disciplina del contributo unificato);

f) la rimettente sezione V, invece, non manifesta espressa preferenza per alcuno degli orientamenti contrapposti che piuttosto esamina, tutti, in chiave critica. In particolare, quanto all'orientamento "tradizionale" (che, come visto, la sezione II afferma di preferire), si evidenziano le seguenti ragioni di critica:

f1) dal punto di vista letterale, si fa anzitutto notare che l'art. 94 c.p.a. *"separa nettamente, nella sua formulazione testuale, l'onere del deposito del ricorso rispetto agli altri incombenti che vengono rimessi alla responsabilità della parte appellante (deposito della decisione appellata e deposito della prova delle eseguite notificazioni)"*: in tale contesto letterale, *"la sanzione della decadenza è confinata in un inciso che il legislatore, in modo evidentemente voluto e consapevole, ha collocato nella parte della disposizione riferita esclusivamente al deposito del ricorso"*;

f2) del resto, si aggiunge, *"la previsione della decadenza, con il conseguente effetto definitivo e irreparabile sull'azione proposta, richiede un chiaro ed esplicito ancoraggio che sia rinvenibile, senza equivoci di sorta, nel testo della norma processuale, non potendosi di certo ammettere un'estensione, in via meramente interpretativa, del raggio applicativo della sanzione"* (così, ancora, l'ordinanza di rimessione della sezione V);

f3) si osserva poi, dal punto di vista sostanziale, che le forme degli atti processuali non sono *"fine a se stesse"*, ma sono funzionali alla migliore qualità della decisione di merito (si richiama, qui, la sentenza 12 marzo 2007, n. 77, della Corte costituzionale, in *Foro it.*, 2007, I, 1009, con nota di ORIANI, in *Contratti Stato e enti pubbl.*, 2007, 300, con nota di STECCANELLA, in *Urb. e appalti*, 2007, 814, con nota di SIGISMONDI, in *Giorn. dir. amm.*, 2007, 958, con nota di PAJNO, in *Riv. giur. edilizia*, 2007, I, 487, con nota di SANDULLI, in *Giust. amm.*, 2007, 379, con nota di PETRI, in *Dir. proc. amm.*, 2007, 796, con nota di SIGISMONDI, in *Guida al dir.*, 2007, 13, 89, con note di FINOCCHIARO, CLARICH, in *Giur. cost.*, 2007, 726, con nota di MANGIA, in *Riv. dir. proc.*, 2007, 1577, con nota di ACONE, in *Giur. it.*, 2008, 693, con nota di FRASCA, ed in *Foro amm.- Cons. Stato*, 2007, 2103, con nota di SCOGNAMIGLIO);

f4) le forme processuali, si fa infatti notare, sono *"deputate al conseguimento di un determinato scopo, coincidente con la funzione che il singolo atto è destinato ad assolvere nell'ambito del processo"* (con richiamo, qui, a Corte cost., sentenza 9 luglio 2021, n. 148, in *Foro it.*, 2021, I, 3009, con nota di TRAVI, in *Guida al dir.*, 2021, 30, 92, con nota di PONTE, ed *ivi*, 2021, 42, 102, con nota di GIZZI);

f5) simili affermazioni di principio non possono non valere – continua la sezione V – *"anche per gli incombenti processuali che sono imposti sotto forma di onere, i quali parimenti devono risultare giustificati da un interesse superiore, idoneo a dar conto del sacrificio che viene imposto alla parte in termini di perdita definitiva dell'azione pur intrapresa"*, e ciò *"secondo la logica del giudizio di proporzionalità, nel senso che l'adempimento processuale richiesto alla parte deve essere proporzionato agli effetti che ne derivano"*;

f6) andrebbe pertanto preferita, in una prospettiva di interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 94 c.p.a., la contrapposta tesi della non inammissibilità del giudizio di appello, e ciò *"tanto più in una cornice*

ricostruttiva che non è in grado di individuare, con il rigore che sarebbe richiesto dalla posta in gioco, qual è, con esattezza, l'interesse superiore da preservare mediante la sanzione massima della decadenza";

f7) in proposito, secondo la sezione V, non sarebbero soddisfacenti i "generici riferimenti" a (non meglio specificate) "finalità di ordine pubblico processuale", ovvero ai principi di sinteticità, chiarezza, leale collaborazione ed economia processuale: si tratterebbe, infatti, "di principi i quali, a loro volta, sono meramente strumentali e serventi rispetto al fine ultimo del processo e non paiono, pertanto, idonei a sorreggere un così incisivo sacrificio del diritto di difesa della parte"; e ciò, ancor di più nella "cornice del processo amministrativo telematico [che] offre, oggi, una facile via di accesso, per il giudice, alla conoscenza in forma ufficiale della sentenza appellata";

g) al tempo stesso, la sezione V non manca di sottoporre a critica pure gli indirizzi contrapposti a quello "tradizionale", osservando, in particolare, quanto segue:

g1) la possibilità, per il giudice, di accedere alla sentenza impugnata tramite il sito della giustizia amministrativa "può risultare, di per sé, non decisiva ai fini di ritenere sempre superabile l'inerzia della parte onerata al suo deposito" (sono qui richiamati, ampi stralci della sentenza della sez. II, 16 aprile 2024, n. 3479, secondo cui la parte rimane comunque onerata dall'incombente del deposito della sentenza, non essendovi una norma che esplicitamente la esoneri pur nel contesto del processo amministrativo telematico, ma essendo anzi rinvenibile l'esigenza di "assicurare che in qualsiasi momento, e quindi anche in condizione di eventuali malfunzionamenti del sistema informativo, il testo della decisione impugnata sia disponibile al fascicolo della causa, nella versione fidefacente");

g2) l'art. 94 c.p.a. si limita a chiedere il deposito di "una copia della sentenza impugnata", senza distinguere le modalità con le quali ciò debba o possa avvenire: di conseguenza, il concetto di "carenza in senso assoluto" del deposito della pronuncia appellata – sul quale poggiano gli orientamenti "più permissivi" – non trova sicuri riscontri normativi. In altri termini, "[n]on ha molto senso – avverte la sezione V – impostare la questione a seconda di come il deposito venga concretamente compiuto, distinguendosi tra i casi in cui venga depositata, per mero errore materiale, una decisione diversa da quella occorrente (la quale, comunque, sia stata quantomeno 'indicata' dalla parte, con conseguente non inammissibilità del giudizio) e i casi in cui, invece, non venga depositato alcunché (con conseguente inammissibilità)"; piuttosto, la fattispecie del deposito erroneo di altro provvedimento "andrebbe trattata alla stregua dei generali canoni processuali che passano per la salvaguardia del diritto di difesa di tutte le parti del processo, per la regola di par condicio delle parti e, qualora ritenuta applicabile, per la norma sull'errore scusabile e conseguente rimessione in termini della parte in difetto";

g3) analogamente, si fa notare che la soluzione della "mera irregolarità formale sanabile", con la quale si tenta di valorizzare l'effettiva volontà della parte in ordine al deposito della sentenza, non apparirebbe del tutto soddisfacente, "in quanto non corrisponde ad alcuna positiva previsione di legge: e ciò, sia che si ritenga che l'art. 94 cod. proc. amm. estenda la decadenza al mancato

deposito della sentenza (ipotesi, questa, che invero non potrebbe consentire alcun 'declassamento' del vizio), sia che si ritenga, al contrario, che detta norma non estende la causa di decadenza (nel qual caso, non si avrebbe nemmeno una mera irregolarità formale richiedente una 'sanatoria')";

g4) non soddisfacente sarebbe, parimenti, la soluzione che predilige di "prescindere" dalla questione, pur rilevata, di inammissibilità, per l'opportunità di scendere direttamente al giudizio di merito: "*si tratta, infatti, di una soluzione di mera convenienza processuale, che non aiuta a risolvere la questione giuridica e che, soprattutto, presuppone una sorta di 'disponibilità', da parte del Giudice, dell'eccezione processuale di parte, non sempre predicabile*" (così, ancora, l'ordinanza di rimessione della sezione V);

g5) né, sotto altra prospettiva, la lettera dell'art. 94 c.p.a. potrebbe consentire di riferire la sanzione della decadenza solo al mancato deposito del ricorso e non anche al mancato tempestivo deposito della sentenza appellata. È pur vero, infatti, che i due adempimenti sono indicati, dalla norma, con locuzioni separate, ma è anche vero che, a voler ritenere diversamente, si otterrebbe "*che non si produce decadenza in caso di mancato deposito (non solo della sentenza appellata, ma anche) della prova delle eseguite notificazioni*", essendo quest'ultimo adempimento parimenti menzionato nella parte finale della disposizione, che lo mette insieme all'adempimento del deposito della sentenza appellata. Infatti, fa notare la sezione V, la giurisprudenza costante ritiene che "*il mancato tempestivo deposito della prova delle eseguite notificazioni, incidendo sulla regolare instaurazione del contraddittorio, comporta l'inammissibilità dell'appello, non diversamente da quanto già prescriveva, ancor prima del codice del processo amministrativo, l'art. 36 del r.d. n. 1054 del 1924*" (sono qui menzionate la sentenza 22 novembre 2011, n. 6139, della sezione III, nonché la sentenza 20 giugno 2011, della sezione V, quest'ultima in *Foro amm.- Cons. Stato*, 2011, 1981);

g6) piuttosto, a giudizio della sezione V, "*è semmai l'evidente continuità con tale precedente normativo che conduce a ritenere preferibile una lettura unitaria dell'art. 94 cod. proc. amm., tale da far confluire nel medesimo esito processuale (quello della decadenza) tutti e tre gli inadempimenti ivi prefigurati: non solo quello indicato dalla prima parte (il mancato tempestivo deposito del ricorso in appello), ma anche gli altri due, pur se menzionati nell'ultima e separata parte della disposizione*";

g7) tale lettura unitaria si porrebbe in linea di continuità con quanto stabiliva l'art. 36, quarto e quinto comma, del r.d. n. 1054 del 1924 "*che, pacificamente, estendeva l'inammissibilità anche al caso del mancato tempestivo deposito sia della sentenza appellata, sia della prova delle eseguite notificazioni*" (sulla continuità tra il regime processuale *ante* codice e quello oggi stabilito dall'art. 94 c.p.a., la sezione V richiama le sentenze 21 aprile 2023, n. 4046, della sezione II, in *Foro amm.*, 2023, 571, e 26 aprile 2022, n. 3174, della sezione IV);

g8) la continuità con l'art. 36 del r.d. n. 1054 del 1924, del resto, non poteva ritenersi estranea "*agli intendimenti del legislatore delegato del 2010, il quale – giova ricordare – era chiamato a muoversi pur sempre nel rispetto degli*

orientamenti della «giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori» (art. 44, comma 1, della legge n. 69 del 2009)”: avrebbe dunque rilevanza il fatto che, nel previgente sistema, secondo la giurisprudenza, il mancato tempestivo deposito della prova delle eseguite notificazioni conduceva all’inammissibilità dell’appello, nonché il fatto che tale situazione di inammissibilità sia attualmente prevista dall’art. 45, comma 3, c.p.a.;

g9) se dunque – argomenta la sezione V – non pare possano residuare dubbi (nonostante l’ambiguità dell’art. 94 c.p.a.) in ordine al fatto che il mancato tempestivo deposito della prova delle eseguite notificazioni conduce all’inammissibilità dell’appello, “altrettanto dovrebbe concludersi per quanto riguarda le conseguenze del mancato tempestivo deposito della sentenza appellata, trattandosi di adempimento che condivide, con l’altro menzionato onere, la relativa norma (e formulazione ambigua) di riferimento. Ciò, vieppiù alla luce dell’avverbio («unitamente») che viene utilizzato dall’art. 94, idoneo a collegare, in modo inscindibile, la prima parte della norma (che pone la sanzione della decadenza per il mancato deposito tempestivo del ricorso) alla sua seconda parte (che impone di affiancare il ricorso, all’atto del suo deposito, alla sentenza appellata e alla prova delle effettuate notifiche); ed anche in linea con la rubrica dell’art. 94, che accomuna sotto la dicitura «Deposito delle impugnazioni» tutti e tre gli adempimenti poi indicati dalla disposizione, suggerendone un regime unico”.

III. – Per completezza, si consideri quanto segue:

h) anche la dottrina non è unanime in ordine alle conseguenze derivanti dal mancato tempestivo deposito della sentenza appellata. A sostegno della tesi “tradizionale” dell’inammissibilità dell’appello, cfr., ad esempio:

h1) S. PERONGINI, in *Diritto processuale amministrativo*, a cura di G. P. CIRILLO e S. PERONGINI, Torino, 2020, 364, sostiene che gli adempimenti sanciti dall’art. 94 siano contestuali e previsti a pena di decadenza, che la mancata osservazione del termine conduca alla improcedibilità del gravame e che la copia della sentenza da depositare possa anche essere semplice;

h2) R. DE NICTOLIS, *Codice del processo amministrativo*, Milano, 2023, 1405 e 1485 ss., ritiene che anche successivamente all’introduzione del processo amministrativo telematico debba essere prodotta una sola copia (semplice) della sentenza e non tante quante sono le parti costituite in primo grado o i componenti del collegio (cfr. art. 5 dell’allegato 2 al c.p.a., dopo la novella operata dal decreto-legge n. 83 del 2015, convertito in legge n. 182 del 2015, e dal decreto-legge n. 168 del 2016, convertito in legge n. 197 del 2016), in una alla prova della notificazione della impugnazione. Tale adempimento sarebbe previsto a pena di inammissibilità, non sanabile: la norma sancita dall’art. 94, in tale quadro, sarebbe funzionale a garantire esigenze di ordine pubblico processuale, nel rispetto dei canoni di chiarezza, sinteticità, leale collaborazione ed economia processuale, che impongono al giudice di studiare ogni atto di causa ma non di attivarsi per reperire tale materiale essendo a tanto onerata la parte impugnante;

i) sempre in dottrina, per la tesi contraria:

i1) M. LIPARI, in *Il processo amministrativo*, a cura di QUARANTA-LOPILATO, Milano, 2011, 716, ritiene che il mancato deposito, nel termine di cui all'art. 94 c.p.a., della copia (anche semplice) della sentenza e della prova delle notificazioni, non produca alcuna decadenza potendo tali adempimenti essere effettuati sino al passaggio in decisione della causa, stante: *i)* la agevole reperibilità della sentenza impugnata sul sito Internet della giustizia amministrativa; *ii)* il tenore testuale dell'enunciato che impone a pena di decadenza il solo deposito del ricorso; *iii)* l'asimmetria con gli adempimenti stabiliti dall'art. 45 c.p.a. in relazione al ricorso di primo grado;

i2) S. DE FELICE-M. GERARDO, *Diritto amministrativo*, III, Torino, 2024, 328, ritengono che: *i)* ai sensi dell'art. 35, comma 1, lettera *a)*, c.p.a., il tardivo deposito dell'impugnazione determini l'inammissibilità del ricorso; *ii)* possa essere depositata una copia semplice della sentenza impugnata; *iii)* il mancato deposito della copia della sentenza non implica inammissibilità del ricorso stante il tenore testuale della norma sancita dall'art. 94 che non prevede tale decadenza a titolo di sanzione; *iv)* il mancato deposito onera il giudice a ordinare tale adempimento che, se continua a non essere evaso, obbliga il giudice, secondo un criterio di ragionevolezza, a respingere nel merito l'impugnazione;

j) in giurisprudenza, sotto l'egida della precedente normativa, cfr. Cons. Stato, Adunanza plenaria, decisione n. 20 del 1982, cit. (ricordata anche dalle ordinanze in epigrafe), secondo cui, *"Se l'appellante non deposita in giudizio la sentenza del tribunale amministrativo regionale, anche in copia non certificata come autentica (della quale non venga contestata la conformità all'originale), almeno entro il termine entro il quale egli può produrre documenti, né tale sentenza sia stata comunque acquisita al giudizio, il Consiglio di stato deve dichiarare l'appello improcedibile, senza poter fissare con decisione interlocutoria un termine entro il quale al deposito possa provvedere la parte più diligente"*.