



Data di pubblicazione: 16 gennaio 2026

NICOLA DI MODUGNO*

La mancata produzione della sentenza impugnata in sede di deposito dell'appello amministrativo non implica decadenza

The failure to produce the challenged judgment at the time of filing the administrative appeal does not result in forfeiture

ABSTRACT: L'Adunanza Plenaria con la sentenza n. 5/2025 ha statuito che la mancata produzione di copia della sentenza impugnata in sede di deposito dell'appello amministrativo non implica decadenza. Tale svolta giurisprudenziale deriva da una interpretazione letterale dell'art. 94, 1° comma, del codice del processo amministrativo e evitando eccessivi formalismi si pone in armonia con il principio di proporzionalità nella previsione delle cause di inammissibilità sancito dalla giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'Uomo.

The Plenary Session, with ruling no. 5/2025, ruled that failure to produce a copy of the contested ruling when filing an administrative appeal does not imply forfeiture. This development in case law stems from a literal interpretation of Article 94, paragraph 1, of the Code of Administrative Procedure, and by avoiding excessive formalities, it is consistent with the

* Ricercatore confermato di diritto amministrativo Università del Sannio – Benevento.



principle of proportionality in determining grounds for inadmissibility established by the case law of the European Court of Human Rights.

PAROLE CHIAVE: Adunanza Plenaria; principio di proporzionalità; diritto di appellare; accesso a un tribunale

KEYWORDS: Plenary Session; principle of proportionality; right to appeal; access to a court

SOMMARIO: 1. L'Adunanza Plenaria esclude che l'art. 94 c.p.a. implichi l'estensione della decadenza in sede di deposito dell'appello alla mancata produzione della sentenza impugnata. - 2. La afferma l'impossibilità dell'interpretazione estensiva dell'art. 94 c.p.a., ai sensi dell'art. 14 delle Preleggi, trattandosi di norma eccezionale insuscettibile di interpretazione sia estensiva che analogica. - 3. Necessità dell'interpretazione evolutiva dell'art. 94 c.p.a. a seguito dalla successiva introduzione del PAT. - 4. L'Adunanza Plenaria riconosce la vigenza nel processo amministrativo del principio di proporzionalità; conclusioni: il giudice va al sodo senza impigliarsi in sorpassati formalismi.

1. L'Adunanza Plenaria esclude che l'art. 94 c.p.a. implichi l'estensione della decadenza in sede di deposito dell'appello alla mancata produzione della sentenza impugnata.

Con la recente sentenza del 27/03/2025 n. 5 l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato ha affermato che la mancata produzione, da parte dell'appellante, di copia della sentenza impugnata non implica la decadenza sempre che il deposito del ricorso sia avvenuto nel rispetto del



prescritto termine di trenta giorni dall'ultima notificazione, essendo tale adempimento l'unico, secondo detta pronuncia, previsto a pena di decadenza dall'art. 94, 1° comma, c.p.a.

A nostro avviso, tale orientamento innovativo va pienamente condiviso non soltanto in sé e per sé ma, anche e soprattutto, per le affermazioni di principio poste a fondamento della decisione. Affermazioni che costituiscono altrettanti capisaldi fondamentali in tema d'interpretazione delle leggi processuali amministrative. Argomento, in passato, piuttosto trascurato ma che, negli ultimi anni, ha attirato l'attenzione di dottrina e giurisprudenza.

Nel quadro della dottrina del diritto amministrativo, infatti, di recente, sono stati pubblicati due autorevoli saggi¹ sul tema. Saggi che hanno fatto seguito ad un precedente significativo contenuto nell'ambito della dottrina del processo civile.²

La sentenza n. 5/2025 può considerarsi come la più recente manifestazione del cammino della giurisprudenza volto ad adeguare il processo amministrativo al principio del giusto processo superando il formalismo, un po' esagerato, che, in passato, lo aveva, in parte, caratterizzato.³

¹ Il riferimento è ai due scritti di M. CLARICH, *I materiali della legge nel giudizio amministrativo*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2022 e di A. TRAVI, *L'interpretazione della norma amministrativa*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2023.

² Va ricordato il saggio di A. CARRATTA, *Il giudice e l'interpretazione delle norme processuali*, in *Riv. Dir. Proc. Civ.*, 2020, Vol. 74, Fasc. 1, 159-191.

³ Scriveva fin la 1995 M. LATORRE, Prefazione a S. NAI, *il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica nell'ordinamento amministrativo vigente*, Milano, 1955, VI e VII: «...quel che è peggio è che non ci siamo liberati sin'ora del rigore formale; mentre il processo civile si basa su due capisaldi, quello della preesistenza degli atti, anche viziati, purchè abbiano raggiunto lo scopo pratico e quello della correttezza delle parti in giudizio, il processo amministrativo ed i ricorsi amministrativi sono il terreno più fertile delle decadenze e le relative eccezioni. Anche chi ha ragione dal punto di vista sostanziale, ha il cinquanta per cento di probabilità di vedere non ammesso il suo ricorso perché tardivo non ben proposto cioè con tutti gli ammennicoli che la fertile fantasia del legislatore ha saputo e potuto



Va detto, però, che già la giurisprudenza *ante codicem* aveva compiuto più di uno sforzo per superare tale formalismo particolarmente in materia di appello al Consiglio di Stato⁴.

Invero, l'appello rappresentava il campo più difficile per una giurisprudenza creativa in tal senso. E ciò in quanto i TAR erano sottentrati⁵ al Consiglio di Stato che, come è noto, in precedenza, era giudice di unico grado, tranne il caso, marginale, dell'appello avverso le decisioni delle Giunte Provinciali Amministrative.

Orbene, il legislatore del 1971 con l'art. 29 della Legge n. 1034 introdusse una clausola generale che stabiliva: «*Al giudizio di appello si applicano le norme che regolano il processo dinanzi al Consiglio di Stato*».

Malgrado tale norma lasciasse poco spazio alla creatività⁶ dell'interprete, il Consiglio di Stato, ben presto, si rese conto dell'inidoneità delle antiche

escogitare, quasi con lo scopo di chiudere per quanto possibile la porta della giustizia al cospetto del cittadino.

⁴ Sul tema, è tuttora fondamentale la monografia di M. NIGRO, *L'appello nel processo amministrativo*, Milano, 1960, che, anticipando la riforma istitutiva dei TAR, inquadra l'appello amministrativo nell'ambito dei gravami appellatori attenuati.

⁵ Scrive, significativamente, M. NIGRO, *Il Consiglio di Stato giudice d'appello*, in *Il Foro Italiano*, 1982, ed ora in M. NIGRO, *Scritti giuridici*, Tomo III, Milano, 1996, 1497: «*Questa peculiare genesi della funzione – per la quale non è stato “sovraposto” un giudice d'appello ad un giudice di primo grado, ma, a rovescio, un nuovo giudice è stato inserito “al di sotto” del giudice preesistente, così diventato giudice di secondo grado – determina in modo altrettanto peculiare il ruolo dell'appello nel processo amministrativo e la posizione del giudice amministrativo d'appello rispetto a quelle che sono le normali caratteristiche delle strutture processuali con doppio grado di giurisdizione*».

⁶ Sul tema del carattere più o meno “creativo” dell'interpretazione giudiziale è essenziale il pensiero di R. GUASTNI, *Se i giudici creano diritto*, in A. VIGNUDELLI (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto. I confini mobili della separazione dei poteri*, Milano, 2009, 389-400, in particolare 398: «*Talora...gli organi dell'applicazione applicano disposizioni che esprimono, come si usa dire, non “regole” ma”principi”. L'applicazione di un principio esige due cose: a) la concretizzazione del principio stesso; b) la sua ponderazione con altri principi configgenti. Orbene, la concretizzazione di un principio consiste nel ricavare da esso – con una varietà di strumenti argomentativi non deduttivi – norme nuove (“regole”) che si pretendono implicite. La ponderazione di principi, a sua volta, consiste nell'istituire una relazione giuridica tra i principi in conflitto. Entrambe queste operazioni – “interpretative” solo in un senso molto ampio – sono altamente creative: creative rispettivamente, di norme inespresse e di relazioni giuridiche*».



norme del Testo Unico del 1924 e del Regolamento di procedura del 1907 a disciplinare l'appello e cominciò ad applicare, per analogia, le norme del Codice di procedura civile in tema di appello.

In questo quadro, si pose il problema se la mancata produzione della copia autentica della sentenza impugnata, in sede di deposito del ricorso d'appello, ne implicasse la decadenza e quindi l'irricevibilità del gravame. In tal senso, ben prima della riforma del 1971, che aveva istituito i TAR, si era pronunciata l'Adunanza Plenaria sull'appello contro le decisioni delle Giunte Provinciale Amministrative con la decisione del 28 marzo 1955 n. 5.⁷

Invero, tale pronuncia rappresentava già un passo avanti in termini di minore formalismo. Essa, infatti, aveva sì affermato l'irricevibilità dell'appello depositato senza la produzione della copia autentica della decisione di primo grado. Epperò, nel contempo, l'Adunanza Plenaria aveva alleggerito l'onere, in precedenza gravante in capo all'appellante, limitandone la portata alla sola produzione dell'impugnata decisione della GPA.⁸

In tal modo, venne superato il precedente orientamento che estendeva siffatto onere anche al deposito della copia del provvedimento amministrativo impugnato in primo grado. Deposito che venne riconosciuto non più necessario.

⁷ In Cons. Stato, 1955, I, p. 235 (con richiami alla precedente decisione dell'Ad. Plen., 10 dicembre 1953, n. 21, ivi 1953, I, 2006).

⁸ Tale importante pronuncia dell'Adunanza Plenaria venne condivisa in dottrina da U. POTOTSCHNIG, voce appello (diritto amministrativo), in *Enc. Dir.*, Vol. II, Milano, 1958, 792, che scrive: «...è certo che nel giudizio di appello l'atto non va depositato a pena di decadenza (ex art. 36 t.u. sul Consiglio di Stato), dovendo a tal fine essere depositata invece la decisione di primo grado, in quanto è questa decisione, e non più il provvedimento impugnato davanti al primo giudice, l'atto che permette di giungere alla immediata individuazione dell'oggetto del ricorso in appello».



Assunta la funzione di giudice d'appello, a seguito dell'entrata in vigore della Legge 6/12/1971 n. 1034, il Consiglio di Stato, in un primo tempo, riaffermò la vecchia giurisprudenza del 1955 ritenendo che fosse tuttora configurabile l'onere, in sede di deposito dell'appello di produzione, a pena di decadenza, della copia autentica della sentenza impugnata.

Successivamente, però, prese corpo un orientamento più liberale che escludeva la declaratoria di decadenza in caso di mancata produzione della sentenza impugnata qualora, la stessa, al momento della decisione della causa, fosse stata, anche tardivamente, inserita nel fascicolo dell'appello.

Creatosi un contrasto in giurisprudenza, sul punto, la questione venne rimessa all'Adunanza Plenaria con Ordinanza 4/12/1981 n. 761.

L'Adunanza Plenaria con decisione 22/12/1982 n. 20⁹ ritenne applicabile, per analogia, all'appello amministrativo, l'art. 347, 2^o comma, c.p.c., secondo cui: «*L'appellante deve inserire nel proprio fascicolo copia della sentenza appellata*».

Proprio sulla base di tale norma la decisione n. 20/1982 ritenne che fosse consentito all'appellante, fino a quando era in termini per produrre documenti, di inserire copia della sentenza nel proprio fascicolo ritenendo peraltro valida a tali fini anche la produzione in copia non autenticata della sentenza ad opera di qualsiasi altra parte processuale.

⁹ In *Dir. Proc. Amm.*, 1983, 331-342, con nota di C.E. GALLO, *Deposito della sentenza appellata, deposito del provvedimento impugnato e contraddittorio nel processo amministrativo*. Con tale importante sentenza l'Adunanza Plenaria affermò il seguente principio di diritto: «*Nel giudizio di appello aranti il Consiglio di Stato è necessario che la sentenza appellata venga depositata dall'appellante, entro il termine ultimo per il deposito dei documenti, anche in copia non autentica (purché l'autenticità non venga contestata), a meno che copia della sentenza esista nel fascicolo d'ufficio o venga depositata da un'altra parte dovendo diversamente l'appello essere dichiarato improcedibile, non potendo il giudice procedere con acquisizione istruttoria o con concessione di termini, salvo il caso di impossibilità obiettiva del deposito*»



Soltanto in mancanza di detta produzione al momento del passaggio in decisione dell'appello il Consiglio di Stato avrebbe potuto e dovuto dichiarare l'improcedibilità del gravame.

Vi sarebbe da chiedersi come mai, a fronte di tale giurisprudenza, consolidatasi nei quasi trent'anni successivi, il legislatore del codice del 2010, anziché recepirla, ha ripristinato con l'art. 94, 1° comma, c.p.a., l'onere della produzione della copia della sentenza impugnata in sede di deposito dell'appello.

E' agevole supporre che, dietro tale norma, vi fosse il tentativo, invero non riuscito, di ritornare al vecchio indirizzo risalente alla decisione n. 5/1955 dell'Adunanza Plenaria.

Non da oggi, però, in dottrina, come a tutti noto, deve distinguersi la *mens legis* che non corrisponde necessariamente alla *mens legislatoris*.

E' chiaro, infatti, che quello che veramente conta per l'interprete non è l'intenzione del legislatore bensì l'interpretazione del testo scritto della norma.

Esattamente, pertanto, l'Adunanza Plenaria ha escluso dalla portata dell'effetto decadenziale la mancata produzione della copia della sentenza impugnata mancando nell'art. 94, 1° comma, c.p.a., una esplicita comminatoria di decadenza per il mancato assolvimento di siffatto onere di esibizione.

Per quanto riguarda la giurisprudenza in materia processuale immediatamente antecedente va, innanzitutto, ricordata la sentenza n. 24/2020 in tema di atti interruttivi della prescrizione decennale di cui all'*actio iudicati* secondo cui, in tema di interpretazione delle leggi processuali amministrative, va osservato il fondamentale canone ermeneutico «*ubi lex non distinguit nec nos distingueremus*».



Peraltro, la sentenza n. 5/2025 si pone in piena continuità con la precedente pronuncia n. 6 del 21/04/2022 della stessa Adunanza Plenaria resa in un caso di ricorso d'appello privo di firma digitale.

Tale sentenza, proprio al fine di evitare la declaratoria di inammissibilità del ricorso d'appello privo di firma digitale del difensore ha escluso l'inquadramento di detto vizio nell'ambito della nullità ritenendo, invece, che, in siffatta ipotesi, l'appellante fosse incorso in una mera irregolarità sanabile.

Pertanto, l'Adunanza Plenaria ha ritenuto applicabile all'appello privo di firma digitale l'art. 44, 2° comma, c.p.a. che, come è noto, stabilisce: «*Se il ricorso contiene irregolarità, il Collegio può ordinare che sia rinnovato entro un termine a tal fine fissato*».

Si badi bene che l'esito di tale operazione ermeneutica era tutt'altro che scontato.

Tanto sulla base della previsione di cui all'art. 44, 1° comma, c.p.a., che tuttora prevede: «*Il ricorso è nullo: a) se manca la sottoscrizione; b) se, per l'inosservanza delle altre norme prescritte dall'art. 40, vi è incertezza assoluta sulle persone o sull'oggetto della domanda*».

Invero, a stretto rigore, avrebbe potuto benissimo affermarsi che con la normativa introduttiva del Processo Amministrativo Telematico la firma digitale del difensore doveva ritenersi pienamente sostitutiva della firma analogica e che quindi la mancanza della prima fosse causa di nullità insanabile e dunque di inammissibilità del ricorso. Epperò, l'Adunanza Plenaria, anche in tale ipotesi ha ritenuto che la mancata previsione testuale della nullità del ricorso priva di firma digitale conducesse ad affermarne la semplice irregolarità sanabile, mediante la relativa rinnovazione dell'atto, ai sensi dell'art. 44, 2° comma, c.p.a..



E' particolarmente interessante il confronto tra la pronuncia dell'Adunanza Plenaria n. 6/2022, ora esaminata, e la successiva sentenza della Cassazione Civile a Sezioni Unite n. 6477 del 12/03/2024 che, invece, ha ritenuto, almeno in linea di principio, affetto da nullità il ricorso per cassazione nativo digitale privo della firma digitale dell'Avvocato dello Stato, nella fattispecie esaminata quale difensore dell'Agenzia delle Entrate, ribadendo l'orientamento tradizionale secondo cui la mancanza della firma digitale del difensore del ricorrente, essendo la stessa equiparata dal D.Lgs. n. 82/2005 alla sottoscrizione autografa, costituisce, ai sensi dell'art. 125 c.p.c., requisito "dell'atto introduttivo (anche nel processo di impugnazione) in formato analogico".

La Corte ha, però, ritenuto che il ricorso ancorchè formalmente nullo avesse, in ogni caso, raggiunto lo scopo essendo stato regolarmente notificato alla controparte, mediante PEC dell'Avvocatura Generale dello Stato, non essendovi dubbio sull'effettiva paternità di detto atto processuale munito della relativa attestazione di conformità all'originale firmata dallo stesso Avvocato dello Stato.

Più di recente, la stessa Adunanza Plenaria con la sentenza n. 16/2024 ha modificato il proprio precedente orientamento con riguardo all'interpretazione dell'art. 105 c.p.a. affermando che vada annullata con rinvio anche la sentenza del TAR che, non esaminando il merito della controversia, si sia limitata a dichiarare erroneamente l'irricevibilità o l'inammissibilità del ricorso.

Ciò che è più interessante, ai nostri fini, è la rivisitazione completa, che l'Adunanza Plenaria ha compiuto, dei rapporti fra codice del processo amministrativo e codice di procedura civile regolati dall'art. 39 c.p.a. sottolineando la specificità della disciplina processuale amministrativa rispetto a quella del processo civile, in particolare, con riferimento alla



riaffermata costituzionalizzazione del doppio grado di giurisdizione nel processo amministrativo.

2. La afferma l'impossibilità dell'interpretazione estensiva dell'art. 94 c.p.a., ai sensi dell'art. 14 delle Preleggi, trattandosi di norma eccezionale insuscettibile di interpretazione sia estensiva che analogica.

Tornando alla sentenza n. 5/2025 va, innanzitutto, evidenziato che detta pronuncia ribadisce la preferenza per l'interpretazione letterale delle norme affermata dalla più recente giurisprudenza dell'Adunanza Plenaria. Posta tale premessa di fondo la sentenza esamina l'art. 94 c.p.a. la cui rubrica è significativamente intitolata *“Deposito delle impugnazioni”*.

La norma, come è noto, stabilisce: *«Nei giudizi d'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'art. 45, unitamente ad una copia della sentenza impugnata e alla prova delle eseguite notificazioni»*.

L'Adunanza Plenaria, sulla base dell'interpretazione letterale, ha ritenuto che la previsione normativa della decadenza si riferisca solo al rispetto del termine di deposito del ricorso d'appello.

Pertanto, la decadenza non si estende alla mancata produzione della sentenza impugnata e della prova delle eseguite notificazioni.

Precisa, inoltre, la decisione n. 5/2025 che a siffatto risultato avrebbe potuto pervenirsi soltanto mediante un'interpretazione estensiva dell'art.



94, 1° comma, c.p.a., interpretazione che deve ritenersi preclusa¹⁰, per quanto concerne le leggi eccezionali¹¹ dall'art. 14 delle Preleggi.

L'art. 14, infatti, stabilisce: «*Le leggi penali e quelle che fanno eccezione a regole generali o ad altre leggi non si applicano oltre i casi e i tempi considerati*».

Orbene, tale fondamentale affermazione di principio dell'Adunanza Plenaria, che va, senz'altro, condivisa, è suscettibile di ulteriori approfondimenti.

E' essenziale ricordare che il su richiamato art. 14 delle Preleggi del vigente codice civile del 1940 corrisponde al previgente art. 4 delle Preleggi del codice civile del 1865. Norma che, con ben maggior chiarezza e completezza, stabiliva: «*Le leggi penali e quelle che restringono il libero esercizio dei diritti o formano eccezione alle regole generali o ad altre leggi, non si estendono oltre i casi e i tempi in esse espresse*».

Non è chi non veda come l'antico legislatore del 1865 la cui opera è essenzialmente riconducibile all'insigne giurista pugliese Giuseppe Pisanelli, si rivela *ictu oculi* molto più liberale di quello del 1940 che si è limitato ad un generico riferimento alle leggi penali ed eccezionali senza specificamente soffermarsi sulle leggi limitative del libero esercizio dei diritti dei cittadini.

¹⁰ In tal senso è fondamentale Cons. Stato, Sez VI, 21 novembre 1990, n. 971, in *Rass. Cons. Stato*, 1990, I, 1467: «*Si intende per "norma eccezionale" una norma caratterizzata nella sua essenza da una condizione di contrasto di deroga rispetto ai fondamentali principi che un ordinamento esprime, di talché la regolamentazione intervenuta si appalesa inidonea – proprio per tale anomali – ad essere estesa a fattispecie in essa non espressamente considerate*».

¹¹ Sul punto è fondamentale l'insegnamento di R. GUASTINI, *Le fonti del diritto e l'interpretazione*, Milano 1993, 440-441, che scrive: «*Ci si è domandati, in dottrina e in giurisprudenza se il divieto di applicazione analogica per le disposizioni penali ed eccezionali valga anche come divieto di interpretazione estensiva. La domanda è sensata per varie ragioni... In verità, l'art. 14 disp. prel. cod. civ., inteso alla lettera, sembra escludere proprio l'interpretazione estensiva. In secondo luogo, molti ritengono, non a torto, che l'interpretazione estensiva non sia cosa rigidamente distinguibile dall'applicazione analogica; e che anzi la distinzione tra le due cose non abbia altro scopo se non quello di eludere il divieto di applicazione analogica: si può aggirare il divieto semplicemente facendo sì applicazione analogica, ma avendo l'avvertenza di chiamare l'analogia con un altro nome*».



E' essenziale, però, anche a questo riguardo, l'insegnamento molto autorevole di chi¹², proprio trattando compiutamente il tema dell'interpretazione delle leggi processuali civili, proprio nella perdurante vigenza, al tempo, dell'art. 4 delle Preleggi del codice civile del 1865 inquadrò¹³ le leggi limitative del libero esercizio dei diritti quale *species* nel più ampio *genus* delle leggi eccezionali delle quali era esclusa l'applicazione analogica.

Tale insegnamento è tuttora quanto mai attuale in quanto anticipa lo spirito dell'ordinamento vigente che non può non ispirarsi alla fondamentale previsione di cui all'art. 2 Cost. secondo cui la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo sia come parte delle formazioni sociali in cui si sviluppa la sua personalità.

Pertanto, può fondatamente ritenersi che l'art.14 delle Preleggi del codice civile 1940, tuttora vigente, *minus dixit quam voluit*¹⁴ in quanto le leggi

¹² Il riferimento è a F. CARNELUTTI, *Lezioni di diritto processuale civile*, Vol. I, Padova 1926, (ristampa anastatica del 1986), 292-293, che scrive: «Le leggi che restringono il libero esercizio dei diritti non sono infatti da considerare, per la interpretazione dell'art. 4, se non come un gruppo di leggi eccezionali espressamente ricordate, in quanto derogano alla regola generale del libero esercizio dei diritti; se vi è una norma che vincola questo esercizio, essa viene testualmente considerata come eccezionale».

¹³ Precisa infatti, F. CARNELUTTI, *Lezioni*, cit., Vol. I, 302-303: «Assai maggior rilievo presenta nel campo processuale, il divieto di estensione analogica delle norme eccezionali, e fra queste di quelle fanno eccezione al principio del libero esercizio dei diritti. Si può dire che buona parte della espansione delle leggi processuali mediante la analogia è impedita da questo divieto».

¹⁴ Sul punto cfr. F. CARINGELLA, *L'interpretazione del diritto, Il viaggio dalla disposizione alla norma*, Barletta, 2021, 154-155, che scrive: «...l'interpretazione dell'art.14 disp. prel. volta ad esprimere la stessa regola dell'art. 4 disp. prel. Codice civile del 1865, pur in presenza di un testo diverso, costituisce un chiaro esempio di utilizzo dell'argomento storico, o ipotesi del legislatore conservatore (Alpa-Mariconda). Secondo questo canone esegetico, in una determinata disposizione, "lex minut quam voluit", in altre parole il Legislatore attraverso la formulazione letterale della disposizione ha espresso una norma che è meno ampia rispetto a quella che avrebbe voluto esplicitare. L'interprete in questa particolare evenienza deve essere in grado di andare al di là del significato linguistico o "prima facie" della disposizione, esprimendo una accezione più "estesa"».



limitative del libero esercizio dei diritti sono, oggi più che mai, da inquadrarsi nella categoria generale delle leggi eccezionali.

Peraltro, aggiungasi che la stessa intenzione del legislatore, di cui all'art. 12, 1° comma, delle Preleggi non può, di certo, identificarsi con quella del legislatore storico del periodo fascista¹⁵ ma debba, in ogni caso, riferirsi allo spirito odierno¹⁶ dell'ordinamento.

In piena coerenza con tale postulato ineludibile la decisione n. 5/2025 ha, pertanto, escluso che la decadenza prevista dall'art. 94, 1° comma, c.p.a., possa estendersi alla mancata produzione della copia della sentenza impugnata.

E' chiaro, infatti, che l'appellante nel processo amministrativo, attesa anche la costituzionalizzazione del doppio grado del giudizio, come si è visto da ultimo ribadita, è titolare di un vero e proprio diritto ad appellare.¹⁷

¹⁵ Scrive, sul punto, V. FROSINI, *La lettera e lo spirito della legge*, III Ed., Milano, 1998, 101: «Il passo successivo, e cioè quello che l'art. 12 designa come terzo punto, ossia la ricerca della “intenzione del legislatore”, è un passo falso; giacchè l'intenzione del legislatore, come era intesa dagli estensori della legge, non può essere quella originaria, ispirata alla ideologia della dittatura fascista, come esplicitamente avvertito nella Relazione del ministro guardasigilli, che accompagnò l'emanazione del codice. Non si può applicare l'intenzione del legislatore di ieri a quei casi, che oggi si presentano in situazione del tutto diversa, e che perciò richiedono l'interpretazione del giudice: si pensi alle mutazioni avvenute nel diritto di famiglia, specialmente nei rapporti fra i coniugi. Il legislatore è divenuto un fantasma del passato, le cui intenzioni originarie si sono sbiadite o sono state cancellate dal tempo, o hanno addirittura mutato di significato, perché inserite in un contesto legislativo ispirato a principi diversi, che attribuisce alle stesse norme una funzionalità sociale differente, come nel caso dello sciopero. L'unica intenzione che possa attribuirsi al legislatore è quella dettata dallo spirito della legge vigente, dalla quale la norma ritrae significato, validità giuridica e funzionalità».

¹⁶ Sul tema è quanto mai attuale l'autorevole insegnamento di F. CAMMEO, *Corso di diritto amministrativo*, ristampa con note di aggiornamento, Padova 1960, 227, che scrive: «...il determinare il significato di una norma non importa determinare la volontà del legislatore (persona o persone) al momento in cui essa fu emanata bensì la volontà della legge in sé, ossia la volontà che risulta dalla lettera e dalla ragione di ciascuna norma, in relazione a tutte le altre norme successivamente emanate nel sistema generale del diritto vigente al momento in cui l'interpretazione avviene: in altri termini si può dire che deve aver riguardo non alla volontà del legislatore che ha emanato la norma, ma a quella del legislatore che in ciascun dato momento la mantiene in vigore».

¹⁷ Il concetto di diritto al gravame è stato elaborato, nel quadro della dottrina processuale amministrativa, da M. NIGRO, *L'appello*, cit., 240. Sul tema, v. anche G. LEONE, *Il sistema*



Ne discende che siffatta interpretazione estensiva dell'art. 94 c.p.a. avrebbe necessariamente implicato una limitazione all'esercizio di tale diritto in aperto contrasto col divieto¹⁸ di applicazione analogica delle leggi eccezionali di cui all'art. 14 delle Preleggi.

Proprio la piena consapevolezza di tali principi ha condotto l'Adunanza Plenaria alla rigorosa affermazione della tassatività delle cause di inammissibilità.

Tale svolta giurisprudenziale pone il Consiglio di Stato all'avanguardia nel cammino di adeguamento del nostro ordinamento interno alla fondamentale regola del giusto processo sancito dall'art. 111, 1° comma, Cost. e dall'art. 6 della CEDU.

Siffatto insegnamento dell'Adunanza Plenaria segna il definitivo superamento nel processo amministrativo di quella cd. cultura¹⁹ dell'inammissibilità²⁰ che, purtroppo, continua ad essere presente in una

delle impugnazioni amministrative, Padova, 2006, 110-111, che osserva: «...il fatto che la giurisdizione amministrativa abbia un carattere di diritto soggettivo (e non oggettivo) rafforza ulteriormente l'opinione sul diritto della parte soccombente ad ottenere la pronuncia del giudice dell'impugnazione. Vale a dire la posizione della parte nei confronti dello Stato-giudice risulta evidenziata non quale mera pretesa, ma diritto soggettivo (pubblico) vero e proprio ad una pronuncia».

¹⁸ Sul divieto di applicazione analogica delle norme eccezionali è tuttora attuale l'osservazione di G. ABBAMONTE, *Principi di diritto finanziario*, Napoli, 1975, 181, secondo cui: «...il problema dell'ordinamento giuridico non è soltanto quello di realizzare l'egualianza di trattamento, ma anche di garantire la libertà individuale ed il divieto di applicazione analogica, laddove è posto, va visto specie in sede di interpretazione storica, come mezzo di tutela della libertà della persona».

¹⁹ È altamente significativo sul punto il saggio di F.S. DAMIANI, *La Corte di cassazione e il culto dell'inammissibilità*, in *Il giusto processo civile*, 2018, 742-768.

²⁰ Sul punto, sono essenziali le osservazioni di F.S. DAMIANI, *Il processo camerale in Cassazione*, Napoli, 2011, 218-219, secondo cui un'interpretazione eccessivamente rigida e formalistica fa sorgere il dubbio che la Corte di Cassazione punti ad «...eliminare in maniera più rapida i ricorsi, attraverso l'ordinanza di inammissibilità pronunciata in camera di consiglio. In tal modo si finisce con l'alimentare una sorta di cultura dell'inammissibilità in seno alla Corte di Cassazione... La cultura dell'inammissibilità nel giudizio di cassazione, ad onta di quanto affermato da alcuni studiosi del processo, non può essere vista con favore, soprattutto se la sanzione è collegata a vizi di natura strettamente formale, giacché essa finisce per determinare un sostanziale diniego di giustizia nel caso in cui il ricorso con la singola censura siano sostanzialmente fondati».



parte della giurisprudenza della Cassazione civile che, al contrario, tarda ad adeguarsi al principio del giusto processo e che rappresenta la sopravvivenza di quel formalismo interpretativo già da lungo tempo denunciato da autorevole dottrina.²¹

3. Necessità dell'interpretazione evolutiva dell'art. 94 c.p.a. a seguito dalla successiva introduzione del PAT.

Peraltro, nella stessa motivazione della sentenza n. 5/2025 dell'Adunanza Plenaria si fa esplicito riferimento all'interpretazione evolutiva²² ritenendola necessaria anche per le vigenti norme del codice del processo amministrativo. E ciò malgrado siano trascorsi solo 15 anni

²¹ Il riferimento è al pensiero di S. SATTA, *Commentario al codice di procedura civile, I, disposizioni generali*, Ristampa, riveduta e corretta, Milano, 1966, 61, che riconduce il formalismo alla «...evasione dalla responsabilità del giudizio che il formalismo consente; poi ancora nella stessa cultura formalistica, perché derivata da una scienza anch'essa formalistica del giudice. Da tutte queste ragioni (che poi sono una sola considerata da diversi angoli visuali) il formalismo interpretativo del giudice si svolge su queste due linee: la prima è quella che si manifesta nella interpretazione delle grandi norme istituzionali, e quindi della stessa funzione del giudice nella particolare attribuzione della legge del processo (caso tipico la Cassazione e la distinzione in concreto tra giudizio di fatto e giudizio di diritto); la seconda è quella della esaltazione del processo e delle sue forme, per cui il processo diventa fine a se stesso, e il giudice si fa generatore di nullità e di decadenze che nella legge non si rivengono, quanto meno scegliendo fra due possibili soluzioni quella negativa del giudizio. Si potrebbero qui portare degli esempi per dimostrare questa singolare deviazione interpretativa, alla quale si deve forse l'impopolarità che accompagna il processo nel corso della storia».

²² Sul punto, è tuttora fondamentale l'autorevole insegnamento, espresso con riguardo proprio all'interpretazione delle leggi processuali amministrative, di M. NIGRO, *L'appello*, cit., 62, secondo cui: «Non v'è ragione che l'interpretazione delle norme processuali amministrative si sottragga alla comune esigenza (dell'interpretazione evolutiva, ndr); che anzi questa si manifesta più viva e profonda in tale settore, sia per il collegamento immediato e diretto che, come sappiamo, esiste fra le norme in questione (e le norme processuali in genere) ed i principi fondamentali dell'ordinamento e quindi per il riflettersi sul sistema processuale delle modificazioni di tali principi i quali, nella loro estrema sensibilità, avvertono immediatamente il fenomeno dell'evoluzione dell'ordine giuridico e assumono in conseguenza e in relazione a questi una diversa colorazione...».



dall'approvazione di detto Codice in ragione della successiva introduzione del processo amministrativo amministrativo telematico.

Ed infatti, l'introduzione del PAT non può non rappresentare, sul punto, innanzitutto sul piano pratico, una vera e propria rivoluzione²³ in quanto consente ai giudici d'appello di accedere direttamente al fascicolo telematico del processo di primo grado in guisa da far venir meno la stessa *ratio* della previsione, da parte dell'art. 94, 1° comma, c.p.a., dell'onere, gravante sull'appellante, di produrre, in sede di deposito del ricorso d'appello, la copia della sentenza impugnata.

Sul punto, la sentenza n. 5/2025 prendendo le mosse, nell'interpretazione di tale norma, dalla radicale evoluzione della prassi processuale, determinata dall'introduzione del PAT, si pone in continuità con un non recente, ma molto autorevole e tuttora attuale, insegnamento²⁴ secondo

²³ Sul punto, è tuttora essenziale il pensiero di E. BETTI, *L'interpretazione della legge e degli atti giuridici (Teoria generale e dogmatica)*, Milano 1949, 27-28 : «*Di fronte al sopravvenire di nuove situazioni non previste, possono adottarsi due opposti criteri interpretativi: o ignorare i nuovi rapporti, ammettendo che per essi la norma nuova vale salvo ad attribuire al giudice l'ufficio di ricercare per mezzo dell'analogia, la massima adatta alla decisione, sulla base di valutazioni legislative e soluzioni di vecchi problemi consimili; o riconoscere, invece, che il precezzo della abbraccia tutte le situazioni di fatto in cui ricorrono gli estremi della fatispecie legale ipotizzata, ma ammettendo che di fronte a situazioni nuove (lacuna di previsione), si imponga un a congrua modifica o rettifica del precezzo, da adattare ai tempi mutati. Di fronte al sopravvenire di nuovi orientamenti legislativi, che rivelano un mutamento di valutazioni, e così esercitano una ripercussione sulle norme precedenti sorge per l'interpretazione... un compito di adattamento e di messa in accordo: compito di colmare la lacuna che qui non p di previsione, ma di collisione: collisione fra discordanti valutazioni legislative vecchie e nuove. L'esigenza dittale compito nasce dal canone della totalità ermeneutica applicato all'ordine giuridico in quanto va considerato come una concatenazione produttiva in movimento (nel senso del Dilthey). Il canone della totalità impone un perenne riferimento delle parti al tutto e perciò anche un riferimento delle singole norme al loro organico complesso: quindi impone una attuazione unitaria delle valutazioni legislative e una decisione uniforme di tutti qui conflitti d'interessi che misurati alla stregua di esse valutazioni mostrano di avere per dir così, una identica giacitura... nell'applicazione della quali regole non va peraltro dimenticato un altro criterio, sia pure da applicare con la debita cautela: "cessante ratione legis, cessat ipsa lex"*».

²⁴ Sull'interpretazione evolutiva sono tuttora fondamentali le pagine di SANTI ROMANO, *Interpretazione evolutiva* (Ottobre 1945), in SANTI ROMANO, *Frammenti di un dizionario giuridico*, ristampa inalterata, Milano 1983, 123-124, che scrive: «*La legge..., sempre quando la si consideri in se e per sé, è del tutto inerte non ha un a sua "voluntas" o "mens" diversa da quella che in essa si è,*



cui le leggi costituiscono, essendo elementi integranti dell'ordinamento giuridico, altrettante espressioni, in continuo movimento, delle sue forze vitali. In altre parole, l'ordinamento giuridico, comprendendo non solo le norme ma anche gli uomini che lo reggono e lo governano è, per definizione, qualcosa di vivo che continuamente si modifica, si rinnova, si evolve «...pur rimanendo fermo nella sua identità continuativa e durevole».

A nostro avviso, non vi è definizione più felice per indicare in questa legge di continua evoluzione uno dei caratteri fondamentali della stessa giurisprudenza del Consiglio di Stato sul processo amministrativo.

Evoluzione che, allo stato attuale, è incentrata sul principio del giusto processo di cui la tipicità delle cause di inammissibilità dell'azione e dell'impugnazione, come giustamente ha sottolineato l'Adunanza Plenaria, costituisce una delle più essenziali manifestazioni.

Sotto questo essenziale profilo, l'Adunanza Plenaria si è dichiaratamente ispirata alla sentenza della CEDU che, di recente, ha censurato proprio una sentenza della nostra Corte di Cassazione in tema di improcedibilità del ricorso per mancato deposito, nei termini di legge, dell'attestazione di conformità della copia cartacea della relazione di notificazione all'originale telematico. La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha affermato che l'assenza di tale attestazione non aveva impedito alla Corte di Cassazione di verificare l'osservanza del termine di legge per l'impugnazione nella fase iniziale del procedimento. A tal proposito, la Corte EDU ha sottolineato

per dir così, cristallizzata e immobilizzata perché duri e, quindi, non ha nemmeno una propria "vita", essa, in certo senso, è materia, non anima. Un'anima ha invece l'ordinamento giuridico di cui la legge o meglio, le leggi in esso coordinate o fuse sono elementi integranti, appunto come espressioni in continuo movimento delle sue forze vitali. Se per ordinamento giuridico si intende un'istituzione, un ente sociale, un'organizzazione, un sistema non di sole norme e di altri elementi più o meno inerti ma anche di uomini, di persone, che lo reggono e lo governano con un'autorità che può svolgersi nei modi nelle forme e con gli effetti più vari, si comprende facilmente che esso è, per definizione, qualche cosa di vivo che, appunto perché vivo, continuamente si modifica, si rinnova, si evolve, pur rimanendo fermo nella sua identità continuativa e durevole".



la necessità di adattare, in modo flessibile, i requisiti formali del ricorso durante il periodo di transizione dal procedimento cartaceo a quello telematico. Pertanto, ha concluso che la Corte di Cassazione, dichiarando l'improcedibilità dei ricorsi senza fornire ai ricorrenti una ragionevole possibilità di presentare l'attestazione in una fase successiva, ha ecceduto il legittimo fine perseguito con ciò compromettendo la sostanza stessa del diritto di accesso a un tribunale.

Ispirandosi a tale giurisprudenza della CEDU, l'Adunanza Plenaria ha ritenuto applicabile, anche nel processo amministrativo, il principio di proporzionalità, finora affermato nel diverso ambito del diritto amministrativo sostanziale,²⁵ sulla base dell'ordinamento dell'Unione Europea.

Come di recente è stato osservato nel processo civile,²⁶ il principio di proporzionalità, in campo processuale, si ricollega al principio di elasticità²⁷ frutto di un molto autorevole, non recente, insegnamento.²⁸

²⁵ Sul tema è fondamentale monografia di S. COGNETTI, *Principio di proporzionalità. Profili di teoria generale e di analisi sistematica*, Torino, 2011, che si sofferma ampliamente sulla verifica trifasica della proporzionalità dedicandovi l'intero capitolo quarto (223-311). In precedenza, vanno richiamati i libri di A. SANDULLI, *La proporzionalità dell'azione amministrativa*, Padova, 1998, e di D.U. GALETTA, *principio di proporzionalità e sindacato giurisdizionale nel diritto amministrativo*, Milano, 1998. Successivamente, v. anche la monografia di S. VILLAMENA, *Contributo in tema di proporzionalità amministrativa. Ordinamento comunitario, italiano e inglese*, Milano, 2008.

²⁶ Il riferimento è ad A. PANZAROLA, *Principi e regole in epoca di utilitarismo processuale*, Bari, 2022, 196-197, che scrive: «...questa appare l'epoca nella quale il ruolo dei principi va facendosi dominante nel processo civile. A quelli tradizionali si affiancano nuovi principi, tra i quali potrebbe trovare spazio pure quel principio di "elasticità" (nel senso di "adeguazione del procedimento alle esigenze della lite"), a suo tempo elaborato dal genio di Carnelutti».

²⁷ Osserva A. PANZAROLA, *Principi e regole*, cit., 197, nota 45: «Nel principio di elasticità carneluttiano si possono rintracciare (almeno in parte) i caratteri di quel principio di proporzionalità che figura nel progetto di codice del 2009 di Proto Pisani (art. 0.8)...».

²⁸ Il riferimento è a F. CARNELUTTI, *Diritto e processo*, Napoli, 1958, paragrafo 97, 156-158.



Tale recente opinione dottrinale²⁹ ritiene, però, che mentre il principio di elasticità è compatibile con la regola del giusto processo, non altrettanto lo sarebbe il principio di proporzionalità in quanto implicherebbe il sacrificio della garanzia del diritto di difesa delle parti sull'altare dell'utilità, vale a dire sulla base della sola considerazione dell'esigenza della ragionevole durata del processo.

Va detto, innanzitutto, che, in realtà, elasticità e proporzionalità si identificano.

Ed infatti, secondo la celebre, non recente, dottrina, innanzi richiamata, cui si deve la sua elaborazione, l'idea stessa dell'elasticità implica, di per sé

²⁹ In tal senso, infatti, PANZAROLA, *Principi e regole*, cit., 57-58, osserva: «*Vi è certo desiderio di novità nel campo del processo civile ed è avvertito il bisogno di una maggiore sollecitudine per il soddisfacimento di esigenze generali. Il tema della proporzionalità è poi innegabilmente di moda e si presta ad applicazioni condivisibili, altrettante variazioni dell'idea di "proporzione" "che è bellezza, che è giustizia, che è sapienza, che è uguaglianza". Invece il "principio di proporzionalità" aggiongato al carro dell'utilitarismo collettivo – consegnatoci dagli inglesi e riproposto da noi con suadente eloquenza – presenta gravi incognite. Forse "il legno storto della umanità" richiede un approccio più complesso di quello prepotentemente "quantitativo" offertoci dal razionalismo utilitaristico anglosassone di derivazione benthamiana, ad un tempo strumentale e consequenzialista, la cui metodologia "comprime tutti gli individui in uno solo". Sembra preferibile in definitiva che in Italia il legislatore non recepisca il principio di proporzionalità di stampo woolfiano. Altrimenti si rischia che – nella dilacerata realtà quotidiana del nostro processo civile – il male muti in peggio».*

Tali considerazioni dell'illustre Autore ci sembrano pienamente condivisibili. Va detto, però, che il principio di proporzionalità derivante dall'ordinamento dell'Unione Europea, trova le proprie origini nella dottrina tedesca e, risalendo indietro nel tempo, nel pensiero di Giandomenico Romagnosi. Pertanto, tale principio non ha nulla a che vedere con la "proporzionate justice" di matrice anglosassone di stampo utilitaristico sulla quale si appuntano le esatte osservazioni critiche dell'autore.



sola, l'adeguazione³⁰ dello schema del processo, da parte del giudice, alle concrete esigenze della lite.³¹

Orbene, è pacifico che l'adeguatezza costituisce, come è noto, insieme all'idoneità ed alla necessità, uno dei tre caratteri essenziali del principio di proporzionalità. Principio di proporzionalità che non si pone come limite all'esercizio del diritto di difesa ma, al contrario, quale garanzia, in capo alle parti interessate, di fronte all'esercizio, da parte del giudice, di poteri, in senso lato, discrezionali. Va ricordato che, secondo un'antica dottrina,³² il giudice, nell'interpretazione delle leggi processuali, è chiamato a svolgere

³⁰ Scrive, significativamente, F. CARNELUTTI, *Diritto e processo*, cit., 156-157: «*Al problema della direzione del procedimento si collega quello dell'adeguazione del procedimento alle esigenze della lite. Le liti sono diverse una dall'altra come le malattie; né alcun medico penserebbe a prescrivere per tutti i malati lo stesso metodo di cura. Fino a un certo punto a tale esigenze si può provvedere differenziando le norme che regolano il procedimento secondo il tipo della lite... Nell'ambito, fra l'altro, della competenza del Tribunale possono darsi tali differenze tra lite e lite che se le medesime regole dovessero essere seguite per tutte, ne risulterebbe una rigidezza pregiudiziaria al buon esito del processo. L'accenno alla rigidezza suggerisce la formula utile per indicare un altro principio, da tenere in conto per la costruzione e per la manovra del processo: alludo al principio di elasticità.*

³¹ Secondo la concezione carneluttiana il principio di elasticità deve condurre “*all'individuazione del processo*” vale a dire all'adeguamento della normativa processuale al singolo caso concreto sottoposto al giudizio del giudice. Pertanto, l'elasticità, così concepita, assurge alla dignità di principio cardine in sede di teoria generale del processo. Sul punto, è essenziale il pensiero di F. CARNELUTTI, *Verso la riforma del processo penale*, Napoli, 1963, 11-12, che scrive: «*La seconda esigenza riguarda la semplicità. Man mano che la scienza progredisce, la semplificazione succede alla complicazione. Il problema della semplificazione, nel campo del diritto, riguarda la distribuzione dei compiti tra il legislatore e il giudice. Un codice processuale non può essere impostato sulla sfiducia verso il giudice e pertanto sulla necessità di guidarlo passo per passo, come si fa con i bambini quando cominciano a camminare. In altre parole, la legislazione non deve togliere il respiro alla giurisprudenza. Soltanto così si potrà raggiungere la individuazione del processo, non meno benefica che la individuazione della pena. Ormai tra i fondamenti del processo civile è concordemente riconosciuto il principio di elasticità; né si vede perché tale principio non dovrebbe essere esteso al processo penale.*

³² Il riferimento è ad A. ROCCO, *L'interpretazione delle leggi processuali* (1906), in *Studi di diritto commerciale ed altri scritti giuridici*, Roma, 1933, 73 e ss., specificamente 96 e ss., secondo cui nell'interpretazione e applicazione delle norme processuali la posizione del giudice «...si avvicina assai a quella degli organi amministrativi dello Stato».



attività funzionalizzate al perseguitamento dell'interesse generale analogamente alla pubblica amministrazione.

E' chiaro, dunque, che, anche nell'ambito del processo, il principio di proporzionalità si atteggia sì come legge del minimo mezzo, inteso però, secondo un antico insegnamento,³³ come perseguitamento del massimo vantaggio per l'interesse generale col minor sacrificio della libertà individuale.³⁴

La proporzionalità non costituisce, dunque, un limite al diritto di agire e di difendersi in giudizio ma un'ulteriore garanzia che si aggiunge a quelle previste dalle singole norme processuali improntando tutto l'ordinamento del processo ad uno spirito nuovo.

4. L'Adunanza Plenaria riconosce la vigenza nel processo amministrativo del principio di proporzionalità; conclusioni: il giudice va al sodo senza impigliarsi in sorpassati formalismi.

³³ Il riferimento è al pensiero di G.D. ROMAGNOSI, *Principi fondamentali del diritto amministrativo onde tesserne le istituzioni*, Prato, 1814.

³⁴ Il riferimento è a P.S. MANCINI, *Titolo preliminare. Sistema generale del processo civile*, in MANCINI, PISANELLI, SCIALOJA, *Commentario del codice di procedura civile per gli stati sardi*, Vol. II, Torino, 1855, 10, secondo cui «Queste generali considerazioni dimostrano l'errore di coloro per quali la procedura giudiziale, specialmente nelle contese civili, è un'arte che dal proprio speciale uffizio trae l'unico principio, anziché teorico, affatto pratico, e per così dire dinamico che la governa e la scorta. Essa in vece più che ogni altra funzione sociale soggiace alla influenza molteplice di principii e criteri forniti da discipline diverse, ed allora soltanto arrà risoluto il suo problema malagevole e complesso, quando potrà soddisfare le esigenze di tutti. E' evidente che ella si informi di un principio LOGICO, di un principio GIURIDICO, di un principio POLITICO, ed anche di un principio ECONOMICO. Il primo, cioè il principio LOGICO del processo, è rappresentato da questa formula: Scelta dei mezzi più sicuri e spediti per ricercare e scoprire la verità ed evitare l'errore. Poi il principio GIURIDICO intende a procacciare a' litiganti l'egualianza nella contesa, e la giustizia nella decisione. Il principio POLITICO si propone d'introdurre nel processo la massima garantia sociale de' diritti col minimo sacrificio individuale di libertà». Aggiungeva l'insegne Maestro che: «Da ultimo il principio ECONOMICO richiede che le liti non siano materia di gravose imposte, né per la loro lunghezza e la spesa si rendano accessibili soltanto ad alcuni cittadini privilegiati per ricchezza».



Va, in particolare, sottolineato che la sentenza n. 5/2025 ha coerentemente affermato che, qualora si fosse ritenuto di dover interpretare l'art. 94 c.p.a., nel senso di estendere alla mancata produzione della copia della sentenza impugnata la comminatoria di decadenza, siffatta opzione ermeneutica si sarebbe posta in contrasto col principio di proporzionalità nella previsione delle cause di inammissibilità sancita dalla giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo³⁵.

³⁵ Il riferimento è alla recente sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Prima Sezione, in data 23 maggio 2024, in causa Patricolo e altri c. Italia (ricorsi nn. 37943/17 e altri due) che segnatamente al paragrafo 101-104 significativamente intitolato *“Il criterio del “formalismo eccessivo””* pone i seguenti principi di diritto: *«Venendo alla circostanze del caso di specie, la Corte osserva che quando la Corte di cassazione aveva potuto adottare una decisione (ovvero dopo la scadenza del termine fissato dall'articolo 370 del codice di procedura civile; si vedano i paragrafi 26 e 34 supra), le parti che avevano notificato le impugnate sentenze ai ricorrenti erano comparse nel procedimento dinanzi alla corte suprema e avevano confermato (per quanto riguarda il ricorso n. 54009/18) o perlomeno non avevano contestato (per quanto riguarda il ricorso n. 20655/19) le date di notificazione. Inoltre, in ordine alla possibilità che i ricorrenti presentassero l'attestazione in una fase successiva del procedimento, la Corte osserva che all'epoca dei fatti la consolidata giurisprudenza della Corte di cassazione non consentiva tale presentazione fuori del termine fissato dall'articolo 369 comma 1 del codice di procedura civile (si vedano i paragrafi 37-39). In virtù di tale giurisprudenza l'inosservanza di tale termine era sufficiente per dichiarare improcedibile il ricorso ai sensi di tale disposizione. Stando così le cose, la Corte concorda con i ricorrenti del ricorso n. 20655/19 sul fatto che non avevano avuto alcuna reale possibilità di evitare la dichiarazione di improcedibilità del loro ricorso presentando l'attestazione in una fase successiva del procedimento.*

In virtù di tali circostanze, la Corte ritiene che l'assenza dell'attestazione di conformità delle copie cartacee della relazione di notificazione non impedisce alla Corte di cassazione di verificare nella fase iniziale del procedimento l'osservanza del termine breve per il deposito del ricorso. Dichiarare improcedibili i ricorsi, per di più senza offrire ai ricorrenti una ragionevole possibilità di presentare l'attestazione in un successivo momento, specialmente nella fase di transizione dal procedimento cartaceo al procedimento telematico, ha perciò ha ecceduto il fine di garantire la certezza del diritto e la retta amministrazione della giustizia, creando una barriera che ha impedito ai ricorrenti di ottenere una determinazione nel merito della loro causa da parte della Corte di cassazione.

In conclusione, la Corte ritiene che la dichiarazione d improcedibilità dei ricorsi dei ricorrenti abbia compromesso la sostanza stessa del loro diritto di accesso a un tribunale.

Vi è stata pertanto violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione in relazione ai ricorsi nn. 54009/18 e 20655/19».



Tale affermazione di principio dell’Adunanza Plenaria si rivela vieppiù significativa ove si consideri l’opposta disciplina tuttora prevista, nel processo civile, dall’art. 369 c.p.c. per quanto concerne il deposito del ricorso per cassazione. Tale norma, infatti, tuttora stabilisce: «*Il ricorso è depositato, a pena di improcedibilità nel termine di giorni venti dall’ultima notificazione alle parti contro le quali è proposto*».

Precisa il 2° comma dello stesso articolo: «*Insieme col ricorso debbono essere depositati, sempre a pena di improcedibilità*:

- 1) *il decreto di concessione del gratuito patrocinio;*
- 2) *copia autentica della sentenza e della decisione impugnata con la relazione di notificazione, se questa è avvenuta, tranne che nei casi di cui ai due articoli precedenti oppure copia autentica dei provvedimenti dai quali risulta il conflitto nei casi di cui ai nn. 1 e 2 dell’art. 362...».*

Ciò evidenzia la piena correttezza dell’interpretazione letterale dell’art. 94 c.p.a. compiuta dalla sentenza n. 5/2025 che, su tale base, ha escluso, come si è visto, che la comminatoria di decadenza possa estendersi anche all’ipotesi di mancata produzione della copia della sentenza impugnata da parte dell’appellante in sede di deposito del gravame.

Tanto sulla base della regola ermeneutica secondo cui il legislatore “*ubi voluit dixit*”.

Ed infatti, il legislatore dell’art. 369, 2° comma, c.p.c., come abbiamo visto, contrariamente a quello dell’art. 94, 1° comma, c.p.a., innanzi richiamato, al fine di estendere la portata dell’improcedibilità del ricorso per cassazione anche alla mancata produzione della copia notificata della sentenza impugnata ha espressamente precisato che tale adempimento debba compiersi, a cura del ricorrente, “*...sempre a pena di improcedibilità*”.



Ciò dimostra, in modo inequivocabile, la correttezza dell'interpretazione letterale dell'art. 94 c.p.a. compiuta dall'Adunanza Plenaria fondata sull'assenza in tale norma di una simile precisazione.

Ed infatti, in caso contrario, il legislatore dell'art. 94 c.p.a. avrebbe dovuto aggiungere l'espressione *“sempre a pena di decadenza”*.

Per altro verso, è evidente che la corrispondente disciplina processuale civile, in tema di formalità di deposito del ricorso per cassazione, malgrado l'introduzione del processo civile telematico, ben diversamente dalla omologa disciplina processuale amministrativa di cui alla sentenza n. 5/2025 dell'Adunanza Plenaria, è rimasta ferma al periodo antecedente all'introduzione del processo civile telematico.

Siffatta contraddittorietà intrinseca appare più che manifesta a seguito dell'abrogazione, da parte della riforma Cartabia, dell'art. 369, ultimo comma, c.p.c.. Tale norma, infatti, nel testo previgente, prevedeva: *«Il ricorrente deve chiedere alla cancelleria del giudice che ha pronunciato la sentenza impugnata o del quale si contesta la giurisdizione la trasmissione alla cancelleria della Corte di cassazione del fascicolo d'ufficio; tale richiesta è restituita dalla cancelleria al richiedente munita di visto, e deve essere depositata insieme col ricorso»*.

Orbene, l'abrogazione di tale norma costituisce un evidente effetto dell'introduzione del processo civile telematico per cui il legislatore ha ritenuto non più necessaria la trasmissione alla Corte di Cassazione del fascicolo cartaceo dei precedenti gradi di merito.

Non si vede, dunque, quale sia la *ratio* del mantenimento in vigore dell'art. 369, 2° comma, n. 2, c.p.c., che, tuttora, prevede l'onere di esibire la copia autentica della sentenza impugnata *“sempre a pena di improcedibilità”*.

Tale differente stato di evoluzione delle due discipline processuali, per molti versi, tradizionalmente affini, mette a nudo la maggiore velocità del Consiglio di Stato nell'adeguarsi all'evoluzione dell'ordinamento



processuale generale determinata dall'introduzione, in entrambi i processi, degli strumenti telematici e, per altro verso, l'orientamento fermo dell'Adunanza Plenaria nel ritenere che all'appello amministrativo vadano applicati i principi relativi all'appello civile e non quelli, ben più restrittivi, che ispirano la disciplina del ricorso per cassazione.

Ancora una volta, il giudice amministrativo va al sodo e, con un sapiente utilizzo delle regole ermeneutiche, adegua la propria giurisprudenza, con spirito pratico, al mutamento dei tempi senza cedere al formalismo nella lucida consapevolezza che il formalismo comincia dove il diritto finisce.³⁶

³⁶ Il riferimento è al pensiero di S. SATTA, *Il formalismo nel processo*, (1958) ora in S. SATTA, *Il mistero del processo*, Milano 1994, 86, che, significativamente, scrive: «*Il formalismo comincia dove il diritto finisce. Esso rappresenta una frattura dell'esperienza giuridica: al posto dell'esperienza e del suo libero movimento si pone una falsa esperienza, cioè l'immobile vuoto, che si tratta come cosa salda, modellandolo in forme che, essendo forme del vuoto, hanno il pregio di essere infinite. In fondo, abbiamo così trovato quasi senza volere la definizione del formalismo: e sì capisce così come eravamo intuitivamente nel vero quando dicevamo che esso non è qualcosa di esteriore, ma è interiore all'uomo, una autentica componente dello spirito umano*».