CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **148/2021** (ECLI:IT:COST:2021:148)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **CORAGGIO** - Redattrice: **SAN GIORGIO**
Udienza Pubblica del **25/05/2021**; Decisione del **26/05/2021**
Deposito del **09/07/2021**; Pubblicazione in G. U. **14/07/2021**
Norme impugnate: Art. 44, c. 4°, dell'Allegato 1, al decreto legislativo del 02/07/2010, n. 104.
Massime:
Atti decisi: **ord. 108/2020**

SENTENZA N. 148

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giancarlo CORAGGIO; Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 44, comma 4, dell'Allegato 1 (codice del processo amministrativo) al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), promosso dal Consiglio di Stato, sezione quinta, nel procedimento vertente tra

gli eredi di M. D.S. e il Ministero della giustizia nonché il Ministero dell'economia e delle finanze, con ordinanza del 20 aprile 2020, iscritta al n. 108 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti l'atto di costituzione di M. V. nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 25 maggio 2021 il Giudice relatore Maria Rosaria San Giorgio;

uditi l'avvocato Maria Laura Sodano Ferace per M. V. e l'avvocato dello Stato Federica Varrone per il Presidente del Consiglio dei ministri, quest'ultimo in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 26 maggio 2021.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza del 20 aprile 2020, iscritta al n. 108 del registro ordinanze 2020, il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione quinta – nel corso del gravame interposto dagli eredi legittimi di M. D.S. avverso la decisione del Tribunale amministrativo regionale per la Campania, che aveva disatteso l'impugnativa proposta contro l'atto ministeriale di riconoscimento parziale dell'indennità sostitutiva per ferie non godute dal de cuius, nella qualità di magistrato ordinario in servizio – ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 76, 111, 113 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione ai «principi generali nella materia dell'equo processo e agli obblighi internazionali che ne derivano» ai sensi dell'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 44, comma 4, dell'Allegato 1 (codice del processo amministrativo) al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), limitatamente alle parole «, se ritiene che l'esito negativo della notificazione dipenda da causa non imputabile al notificante,».

1.1.– Il rimettente riferisce che M. V., R. V., E. V. e M.G. V., in qualità di eredi legittimi di M. D.S., hanno impugnato, davanti al TAR Campania, il provvedimento del Ministero della giustizia adottato l'11 settembre 2014, con cui l'istanza di liquidazione dell'indennità per ferie non godute dal de cuius era stata riconosciuta per soli 14 giorni relativi all'ultimo biennio di attività espletata, con un residuo non liquidato di ulteriori 57 giorni. Il TAR adito ha respinto il ricorso con sentenza n. 1307 del 2019, appellata innanzi al rimettente.

1.2.– Il giudice a quo evidenzia, quindi, che il ricorso in appello è stato notificato al Ministero della giustizia e al Ministero dell'economia e delle finanze presso gli uffici dell'Avvocatura distrettuale dello Stato di Napoli, e non presso gli uffici dell'Avvocatura generale dello Stato, in violazione degli artt. 11 del regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611 (Approvazione del testo unico delle leggi e delle norme giuridiche sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato e sull'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato), e 25 del codice di procedura civile, senza che all'esito le amministrazioni intimate si siano costituite in giudizio.

Per l'effetto, la notifica dell'atto di appello nei confronti di amministrazioni statali non costituite, sarebbe nulla, con conseguente inammissibilità del gravame, poiché non troverebbe applicazione il principio di conservazione degli atti processuali per conseguimento dello scopo, ai sensi dell'art. 156 cod. proc. civ.

1.3.– Il Consiglio di Stato osserva poi che, ai sensi dell'art. 44, comma 4, dell'Allegato 1 al d.lgs. n. 104 del 2010 (d'ora in avanti: cod. proc. amm.), nei casi in cui sia nulla la notificazione e il destinatario non si costituisca in giudizio, il giudice, se ritiene che l'esito negativo della notificazione dipenda da causa non imputabile al notificante, fissa al ricorrente un termine perentorio per rinnovarla, impedendo la rinnovazione ogni decadenza.

Nel caso di specie, non potrebbe ravvisarsi la scusabilità dell'errore prevista dalla suddetta disposizione, in considerazione del chiaro dettato normativo, che individua l'Avvocatura generale dello Stato quale ufficio competente a ricevere la notifica.

1.4.– In punto di rilevanza, il Collegio rimettente sostiene che, in virtù dell'accertamento della nullità della notifica dell'atto di appello, della mancata costituzione in giudizio dell'amministrazione statale intimata e della non dipendenza dell'esito negativo della notificazione da causa non imputabile al notificante, l'applicazione della norma censurata porterebbe alla inesorabile declaratoria di inammissibilità dell'appello, con preclusione dell'esame nel merito delle censure proposte e conseguente consolidamento dell'atto impugnato. Viceversa, in caso di accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate, potrebbe ordinarsi la rinnovazione della notificazione del ricorso, che sanerebbe la nullità e permetterebbe di esaminare nel merito le doglianze proposte.

1.5.– Con riferimento alla non manifesta infondatezza, il giudice a quo afferma che la norma denunciata violerebbe l'art. 76 Cost. per eccesso di delega.

Infatti, l'art. 44, comma 1, della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile) stabilisce che «[i]l Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per il riassetto del processo avanti ai tribunali amministrativi regionali e al Consiglio di Stato, al fine di adeguare le norme vigenti alla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori, di coordinarle con le norme del codice di procedura civile in quanto espressione di principi generali e di assicurare la concentrazione delle tutele».

Di seguito, il comma 2 indica, alla lettera a), tra i principi e criteri direttivi da seguire, quello di assicurare la «effettività della tutela».

Tenuto conto della giurisprudenza di questa Corte in materia di eccesso di delega, il Collegio rimettente ritiene che la disposizione con cui il legislatore delegato ha, in modo innovativo, limitato l'operatività dell'efficacia sanante della rinnovazione in caso di nullità della notificazione, imponendo al giudice il preliminare vaglio circa l'esistenza dell'errore scusabile – diversamente da quanto avveniva prima dell'adozione del codice del processo amministrativo ed avviene tuttora nel processo civile, in quello tributario ed in quello contabile – non possa considerarsi un coerente sviluppo o un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante, ponendosi l'opzione indicata in espresso contrasto con la finalità di adeguare le norme vigenti alla giurisprudenza delle giurisdizioni superiori, di coordinarle con le norme del codice di procedura civile, in quanto espressione di principi generali, e di assicurare il principio di effettività della tutela giurisdizionale.

Ed invero, prosegue il rimettente, l'art. 44, comma 4, cod. proc. amm. ha previsto per il processo amministrativo una disciplina diversa da quella stabilita dal precedente art. 46, comma 24, della legge n. 69 del 2009, secondo cui il primo comma dell'art. 291 cod. proc. civ. (derivante dall'art. 145 cod. proc. civ del 1865) si sarebbe applicato anche nei giudizi davanti ai giudici amministrativi e contabili (Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 5 agosto 2011, n. 4716), come già affermato, peraltro, anche da parte della precedente giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, sezione quarta, decisione 6 maggio 1989, n. 286; sezione sesta, decisione 17 febbraio 1986, n. 121).

Aggiunge il giudice a quo che, nonostante il generale rinvio alla disciplina processualcivilistica in materia di notifiche, previsto dall'art. 39, comma 2, cod. proc. amm. – secondo cui: «[l]e notificazioni degli atti del processo amministrativo sono comunque disciplinate dal codice di procedura civile e dalle leggi speciali concernenti la notificazione degli atti giudiziari in materia civile» – l'art. 44, comma 4, cod. proc. amm. ha circoscritto la possibilità di rinnovazione al solo caso di nullità della notifica per causa non imputabile al notificante.

1.5.1.– Ad avviso del Consiglio di Stato, l'orientamento secondo cui la ratio dell'art. 44, comma 4, cod. proc. amm. sarebbe rinvenibile nella peculiare struttura del giudizio amministrativo, caratterizzato da brevi termini perentori per la sua introduzione e dall'assenza dell'istituto della contumacia (è citata la sentenza di questa Corte n. 18 del 2014), meriterebbe un'accurata rimeditazione, anche alla luce della più recente evoluzione della giurisprudenza costituzionale.

All'uopo, il Collegio richiama la sentenza di questa Corte n. 132 del 2018, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 44, comma 3, cod. proc. amm., limitatamente alle parole «salvi i diritti acquisiti anteriormente alla comparizione», per violazione dei principi e dei criteri direttivi della legge di delega, che imponevano al legislatore delegato di adeguare le norme vigenti alla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori e di coordinarle con le disposizioni del codice di procedura civile, in quanto espressive di principi generali: l'art. 44, comma 3, cod. proc. amm., in primo luogo, era in aperto contrasto con l'art. 156, terzo comma, cod. proc. civ., il quale prevede la sanatoria ex tunc della nullità degli atti processuali per raggiungimento dello scopo, principio, questo, indubbiamente di carattere generale; in secondo luogo, non era in linea con la giurisprudenza della Corte di cassazione formatasi con riferimento alla notificazione degli atti processuali civili e con la giurisprudenza del Consiglio di Stato, antecedente all'entrata in vigore del codice, relativa proprio alla nullità della notificazione del ricorso.

1.5.2.– Secondo il rimettente, l'art. 44, comma 4, cod. proc. amm. sarebbe in aperto contrasto con l'art. 291, primo comma, cod. proc. civ., il quale prevede l'istituto della rinnovazione della notificazione del ricorso, che impedisce ogni decadenza, in omaggio al principio di conservazione degli effetti sostanziali e processuali della domanda nel processo, principio, questo, di carattere generale ed immanente all'ordinamento, interpretato alla luce della Costituzione.

Rileva, in proposito, il giudice a quo che, in conformità con l'indirizzo, espresso dalla sentenza di questa Corte n. 77 del 2007, in tema di translatio iudicii – tendente a circoscrivere i casi in cui l'errore processuale può compromettere in modo irrimediabile l'azione – al principio delineato dagli artt. 24 e 111 Cost., per cui le disposizioni processuali «non sono fine a se stesse», ma funzionali alla miglior qualità della decisione di merito, si ispirerebbe pressoché costantemente – nel regolare questioni di rito – il vigente codice di procedura civile, che non sacrificherebbe il diritto delle parti ad ottenere una risposta, affermativa o negativa, in ordine al "bene della vita" oggetto della loro contesa.

La stessa disciplina della translatio iudicii presupporrebbe un trattamento uniforme fra le diverse giurisdizioni della sanatoria delle nullità della notificazione dell'atto introduttivo, perché tale uniformità condizionerebbe la produzione di quegli effetti che la translatio mira a conservare.

1.5.3.– In secondo luogo, in base all'ordinanza di rimessione, la disposizione censurata non sarebbe in armonia con la giurisprudenza della Corte di cassazione formatasi con riferimento alla notificazione delle impugnazioni, per le quali parimenti la notifica dell'atto introduttivo va effettuata entro termini perentori (ex multis, Corte di cassazione, sezione quinta civile, sentenza 27 settembre 2011, n. 19702, in tema di notifica del ricorso per cassazione; sezione

seconda civile, sentenza 23 dicembre 2011, n. 28640; sezione prima civile, sentenza 15 settembre 2011, n. 18849; sezione seconda civile, sentenza 12 maggio 2011, n. 10464; sezione prima civile, sentenza 27 febbraio 2008, n. 5212), senza trascurare la sua estensione al giudizio tributario per effetto del rinvio di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, recante «Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413» (Corte di cassazione, sezione quinta civile, sentenza 2 agosto 2000, n. 10136). Né il ricorso per cassazione, né il procedimento avanti al giudice tributario conoscono l'istituto della contumacia, ma in entrambi i procedimenti è pacifica l'applicazione dell'art. 291 cod. proc. civ.

1.5.4.– La disposizione censurata confliggerebbe altresì apertamente con la stessa giurisprudenza del Consiglio di Stato antecedente all'entrata in vigore del codice, relativa proprio alla nullità della notificazione del ricorso (Consiglio di Stato, sezione quinta, decisione 12 giugno 2009, n. 3747; sezione quarta, decisione 6 maggio 1989, n. 286; sezione sesta, decisione 17 febbraio 1986, n. 121).

1.6.– La norma censurata sarebbe poi costituzionalmente illegittima per violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, ricavabili dall'art. 3 Cost.

Tale violazione sarebbe manifesta anche perché, nei termini anzidetti, si determinerebbe un'ingiustificata lesione del diritto di difesa sancito dall'art. 24 Cost., del principio di effettività della tutela di cui all'art. 111 Cost. e del diritto ad un processo equo ai sensi dell'art. 6 CEDU, il quale, secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, implicherebbe che limitazioni dell'accesso ad un giudice possano essere ammesse solo in presenza di un rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito.

Sotto quest'ultimo profilo, si configurerebbe la violazione anche dell'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con la giurisprudenza della Corte EDU (sono richiamate le sentenze n. 348 e n. 349 del 2007).

Infatti, espone il rimettente, la norma di cui si contesta la legittimità, per un errore nella notifica che ha un rilievo meramente formale, una volta che sia avvenuta la rinnovazione, finirebbe per porre un ostacolo procedurale atto a precludere definitivamente alla parte la possibilità di far valere la propria posizione dinanzi ad un giudice e costituirebbe una sostanziale negazione del diritto invocato, frustrando definitivamente la legittima aspettativa al "bene della vita" al quale aspiravano, senza un giusto equilibrio tra gli interessi pubblici e privati in gioco.

Secondo l'ordinanza di rimessione, la tutela dell'interesse legittimo, prevista dall'art. 113 Cost., imporrebbe la necessità di favorire la pronuncia di merito, scopo ultimo del processo, senza assecondare decisioni di rito che non siano in un rapporto ragionevole di proporzionalità con lo scopo perseguito.

2.– Con atto spedito a mezzo posta il 29 settembre 2020 e pervenuto il 5 ottobre 2020 si è costituita la parte privata nel giudizio principale M. V., quale erede legittimo di M. D.S., la quale ha concluso per l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Consiglio di Stato.

2.1.– In primo luogo, la parte deduce che l'art. 44, comma 4, cod. proc. amm. lederebbe i principi di ragionevolezza e proporzionalità, poiché corollario naturale del rinvio generale operato dall'art. 39 cod. proc. amm. al codice di procedura civile, dovrebbe essere, con particolare riferimento alle notificazioni, la piena applicazione anche al processo amministrativo del disposto di cui all'art. 291 cod. proc. civ., secondo cui, in forza del principio di conservazione degli atti processuali, la rinnovazione della notifica nulla prescinde dalla valutazione della diligenza del notificante.

2.2.– Inoltre, ad avviso della parte privata, la previsione censurata, nella parte in cui rimette al giudice la valutazione della scusabilità o meno dell'errore che importa la nullità, realizzerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento rispetto a quanto avviene, oltre che nel processo civile, in quelli tributario e contabile.

L'effetto di tale difformità di trattamento condurrebbe anche ad una rilevante sproporzione nella produzione degli effetti finali, poiché un vizio meramente procedurale, sanabile in ogni altro procedimento, implicherebbe nel processo amministrativo la definitiva preclusione del diritto ad ottenere la valutazione nel merito della domanda.

2.3.– La parte osserva, ancora, che il contenuto precettivo della disposizione denunciata rappresenterebbe un ostacolo al raggiungimento dell'effettività e della pienezza della tutela giurisdizionale, poiché da un vizio formale, quale intralcio meramente procedurale, deriverebbe la totale negazione dell'azione e della possibilità di ottenere una pronuncia di merito, depotenziandosi così la tutela degli interessi legittimi. Tanto più che l'effettività della tutela sarebbe strettamente correlata al principio di conservazione degli effetti processuali e sostanziali della domanda (sentenza n. 77 del 2007).

2.4.– Secondo M. V., sarebbe violato anche il principio del giusto processo, il quale impone che le limitazioni dell'accesso alla giustizia possano essere ammesse solo in presenza di un rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito. E nella fattispecie in esame la limitazione del diritto di agire non sarebbe compensata dalla necessità di soddisfare esigenze di grado superiore.

2.5.– In ultimo, la parte afferma che la previsione censurata si porrebbe in contrasto con il contenuto della legge di delega, che stabiliva il coordinamento delle norme di riassetto del processo amministrativo con il codice del processo civile per assicurare la concentrazione e l'effettività della tutela.

3.– Con atto depositato il 5 ottobre 2020 è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni sollevate siano dichiarate inammissibili e, comunque, manifestamente non fondate.

3.1.– In primo luogo, la difesa erariale evidenzia che il tema della compatibilità della norma censurata con l'art. 76 Cost., per asserito eccesso di delega, è stato già affrontato, nel senso della non fondatezza, dalla precedente sentenza di questa Corte n. 18 del 2014, secondo la quale la disposizione di cui al primo comma dell'art. 291 cod. proc. civ. non è espressiva di un principio generale, come tale compatibile con il giudizio amministrativo ed a questo, quindi, naturaliter riferibile.

Alla stregua di tali premesse, l'Avvocatura generale esclude che la più recente giurisprudenza costituzionale e l'attuale assetto normativo e giurisprudenziale possano giustificare la rimeditazione del citato orientamento.

3.2.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene, poi, del tutto inconferente il richiamo operato dal rimettente alla sentenza di questa Corte n. 132 del 2018, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per eccesso di delega, dell'art. 44, comma 3, cod. proc. amm., limitatamente alle parole «salvi i diritti acquisiti anteriormente alla comparizione».

Detta pronuncia sarebbe, infatti, in sintonia con la precedente sentenza n. 18 del 2014, individuando quale principio generale del processo, non già quello della necessaria rinnovazione dell'erronea notificazione dell'atto introduttivo, bensì quello diverso del raggiungimento dello scopo dell'atto, codificato dall'art. 156 cod. proc. civ., da cui deriva l'efficacia sanante della costituzione in giudizio, seppure tardiva rispetto alla scadenza del

termine per l'impugnazione. Anzi, la sentenza n. 132 del 2018 avrebbe espressamente vagliato la differente ratio decidendi della sentenza n. 18 del 2014, affermando che essa «si rinviene […] nella duplice affermazione che l'obbligatoria rinnovazione della notificazione della citazione nulla prevista dall'art. 291 cod. proc. civ. non è un principio generale del processo civile e che la stessa giurisprudenza del Consiglio di Stato precedente all'entrata in vigore del codice escludeva la rinnovazione in caso di nullità imputabile al notificante, valorizzando la peculiare struttura del processo amministrativo».

3.3.– Quanto alle censure articolate rispetto ai parametri di cui agli artt. 3, 24, 111, 113 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU, l'interveniente osserva che nella disciplina degli istituti processuali vige il principio della discrezionalità e insindacabilità delle scelte operate dal legislatore, con il limite della loro non manifesta irragionevolezza. Nel caso di specie, il legislatore non avrebbe superato tale limite, essendosi limitato a conferire rilievo alla peculiare struttura propria del processo amministrativo.

4.– Con memoria illustrativa depositata il 4 maggio 2021 il Presidente del Consiglio dei ministri ha ribadito le deduzioni e conclusioni già sviluppate nel corpo del proprio atto di intervento.

Considerato in diritto

1.– Il Consiglio di Stato, sezione quinta, con ordinanza del 20 aprile 2020 iscritta al reg. ord. n. 108 del 2020, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 44, comma 4, dell'Allegato 1 (codice del processo amministrativo) al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), limitatamente alla locuzione «, se ritiene che l'esito negativo della notificazione dipenda da causa non imputabile al notificante,».

1.1.– Secondo il rimettente, la norma in questione, nella parte in cui limita la facoltà del giudice amministrativo di ordinare la rinnovazione della notificazione nulla del ricorso – nel caso in cui il destinatario non si sia costituito nel giudizio – alle sole ipotesi in cui l'esito negativo della notificazione dipenda da causa non imputabile al notificante, violerebbe, in primo luogo, l'art. 76 della Costituzione, per eccesso di delega, poiché la rilevata limitazione contrasterebbe con il fine di adeguare le norme vigenti alla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori, di coordinarle con le norme del codice di procedura civile, in quanto espressione di principi generali, e di assicurare la concentrazione delle tutele, fine indicato dall'art. 44, comma 1, della legge di delega 18 giugno 2009, n. 69, recante «Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile».

La limitazione posta dalla norma censurata sarebbe, infatti, in contrasto con il regime processuale antecedente all'adozione del codice del processo amministrativo nonché con quelli propri del processo civile, tributario e contabile, in cui vige il principio generale di rinnovazione della notificazione in ogni ipotesi di nullità, di cui all'art. 291, primo comma, cod. proc. civ.

Essa contrasterebbe, altresì, con il criterio direttivo di assicurare l'effettività della tutela, enunciato dall'art. 44, comma 2, lettera a), della citata legge delega.

In secondo luogo, sarebbero violati gli artt. 3, 24, 111, 113 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, per l'irragionevolezza e il difetto di proporzionalità

della soluzione adottata nonché per la lesione: a) del diritto di difesa e del suo corollario dell'effettività della tutela giurisdizionale; b) della garanzia di salvaguardia delle situazioni giuridiche soggettive e, in particolare, degli interessi legittimi; c) del diritto ad un giusto ed equo processo.

E tanto perché, per un errore nella notifica avente un rilievo meramente formale, si finirebbe per porre un ostacolo procedurale, atto a precludere definitivamente alla parte la possibilità di far valere la propria situazione giuridica soggettiva dinanzi ad un giudice, con una sostanziale negazione del "diritto" invocato e con la conseguente definitiva frustrazione della legittima aspettativa al conseguimento del "bene della vita", senza un giusto equilibrio tra gli interessi pubblici e privati in gioco.

2.– Nessun dubbio sussiste in ordine alla rilevanza delle questioni nel giudizio a quo.

Infatti, ai sensi del combinato disposto dei commi 1 e 3 dell'art. 11 del regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611 (Approvazione del testo unico delle leggi e delle norme giuridiche sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato e sull'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato), come modificato dall'art. 1 della legge 25 marzo 1958, n. 260 (Modificazioni alle norme sulla rappresentanza in giudizio dello Stato), gli atti istitutivi di giudizi che si svolgono innanzi alle giurisdizioni amministrative devono, a pena di nullità, essere notificati alle amministrazioni dello Stato, nella persona del Ministro competente, presso l'ufficio dell'Avvocatura dello Stato nel cui distretto ha sede l'autorità giudiziaria adìta.

In applicazione di tale precetto, costituisce principio consolidato nella giurisprudenza amministrativa che sia nulla la notifica del ricorso in appello qualora sia eseguita, come nel caso di specie, presso l'Avvocatura distrettuale anziché presso l'Avvocatura generale dello Stato (ex multis, Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 21 maggio 2021, n. 3980; sezione terza, sentenza 16 maggio 2018, n. 2928; sezione quinta, sentenza 7 aprile 2011, n. 2171; sezione sesta, decisione 3 settembre 2009, n. 5195; sezione sesta, decisione 10 settembre 2008, n. 4315; sezione quarta, decisione 28 dicembre 2006, n. 8051).

La perdurante vigenza delle disposizioni di cui al r.d. n. 1611 del 1933 ed alla legge n. 260 del 1958 è confermata dall'art. 41, comma 3, dell'Allegato 1 al d.lgs. n. 104 del 2010 (d'ora in avanti: cod. proc. amm.), a norma del quale «[l]a notificazione dei ricorsi nei confronti delle amministrazioni dello Stato è effettuata secondo le norme vigenti per la difesa in giudizio delle stesse» (sul punto Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 2 febbraio 2018, n. 672).

In questa evenienza, la causa della nullità è imputabile al notificante.

3.– Nel merito, la questione sollevata in riferimento all'art. 76 Cost. è manifestamente infondata.

3.1.– Non possono che ribadirsi, in proposito, le argomentazioni contenute nelle sentenze n. 18 del 2014 e n. 132 del 2018.

Con la prima delle citate pronunce è stata dichiarata la non fondatezza, per erroneità del presupposto interpretativo, della questione di legittimità costituzionale dello stesso art. 44, comma 4, cod. proc. amm., censurato, in riferimento all'art. 76 Cost., per contrasto con l'art. 291, primo comma, cod. proc. civ., al quale il legislatore delegato avrebbe, invece, dovuto attenersi in attuazione del criterio di cui al comma 1 dell'art. 44 della citata legge delega n. 69 del 2009, che prevede il coordinamento con le norme del predetto codice in quanto «espressione di principi generali». In quella occasione, questa Corte ha quindi negato che l'art. 291, primo comma, cod. proc. civ. sia espressivo di un principio generale del processo, come tale compatibile anche con il giudizio amministrativo e a questo naturaliter riferibile.

Con la sentenza n. 132 del 2018 è stata, invece, dichiarata l'illegittimità costituzionale

dell'art. 44, comma 3, cod. proc. amm., nella parte in cui, nel prevedere che la costituzione degli intimati sana ex nunc la nullità della notificazione del ricorso, faceva «salvi i diritti acquisiti anteriormente alla comparizione», poiché, in violazione dell'art. 76 Cost., si poneva in contrasto con i principi e i criteri direttivi della delega contenuta nella legge n. 69 del 2009, che imponevano al legislatore delegato di adeguare le norme vigenti alla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori nonché di coordinarle con le disposizioni del codice di procedura civile, in quanto espressive di princìpi generali. La norma censurata, infatti, è stata ritenuta in contrasto con l'art. 156, terzo comma, cod. proc. civ., che è espressione del principio generale di sanatoria ex tunc della nullità degli atti processuali per raggiungimento dello scopo; essa, poi, non era in linea né con la giurisprudenza della Corte di cassazione formatasi con riferimento alla notificazione degli atti processuali civili, né con la giurisprudenza del Consiglio di Stato antecedente all'entrata in vigore del codice del processo amministrativo, relativa alla nullità della notificazione del ricorso; né, infine, con la giurisprudenza costituzionale.

La medesima sentenza ha, per contro, riaffermato che non può essere riconosciuta valenza di principio generale all'art. 291 cod. proc. civ. e che «la stessa giurisprudenza del Consiglio di Stato precedente all'entrata in vigore del codice [del processo amministrativo] escludeva la rinnovazione in caso di nullità imputabile al notificante, valorizzando la peculiare struttura del processo amministrativo».

3.2.– Le pur articolate deduzioni sviluppate dall'ordinanza di rimessione non offrono elementi utili a indurre ad un ripensamento delle conclusioni all'epoca raggiunte, che debbono pertanto – in questa sede – essere integralmente confermate.

4.– Sono, invece, fondate le questioni sollevate dal Consiglio di Stato in riferimento agli ulteriori parametri di cui agli artt. 3, 24 e 113 Cost., con assorbimento degli altri.

4.1.– Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, il legislatore dispone di un'ampia discrezionalita` nella conformazione degli istituti processuali, incontrando il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarieta` delle scelte compiute, che viene superato qualora emerga un'ingiustificabile compressione del diritto di agire in giudizio (ex multis, sentenze n. 102 del 2021, n. 253, n. 95, n. 80, n. 79 del 2020 e n. 271 del 2019).

Con particolare riferimento all'art. 24 Cost., questa Corte ha altresì specificato che esso non comporta che il cittadino debba conseguire la tutela giurisdizionale sempre nello stesso modo e con i medesimi effetti, purché non vengano imposti oneri o prescritte modalità tali da rendere impossibile o estremamente difficile l'esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento dell'attività processuale (tra le tante, sentenze n. 271 del 2019, n. 199 del 2017, n. 121 e n. 44 del 2016).

Ciò posto, la norma censurata sacrifica in modo irragionevole l'esigenza di preservare gli effetti sostanziali e processuali della domanda e conduce ad esiti sproporzionati rispetto al fine cui la norma stessa tende.

4.2.– Il difetto di proporzione tra il mezzo e il fine è reso evidente dall'effetto combinato che sull'esercizio del diritto di azione producono, da un lato, la denunciata limitazione alla rinnovazione della notifica e, dall'altro, la decadenza dall'impugnazione degli atti amministrativi allo spirare del termine di sessanta giorni di cui all'art. 29 cod. proc. amm. (ma anche dalla proposizione delle altre azioni per le quali è previsto un termine decadenziale).

Se, infatti, nel processo amministrativo la sottoposizione del diritto di azione a detto termine assolve all'essenziale funzione di garanzia della stabilità degli effetti giuridici, in conformità con l'interesse pubblico di pervenire in tempi brevi alla definitiva certezza del rapporto giuridico amministrativo (sentenza n. 94 del 2017), tale indefettibile esigenza risulta

travalicata dalla norma censurata nella parte in cui essa fa discendere da un vizio esterno all'atto di esercizio dell'azione stessa la definitiva impossibilità di far valere nel giudizio la situazione sostanziale sottostante.

L'effetto di impedimento della decadenza va, in definitiva, ricollegato all'esercizio dell'azione entro il termine perentorio, ma non può essere escluso dalla nullità della notificazione, non integrando quest'ultima un elemento costitutivo dell'atto che ne forma oggetto, bensì assolvendo ad una funzione, strumentale e servente, di conoscenza legale e di instaurazione del contraddittorio.

Ed è proprio in ragione del rapporto di accessorietà che intercorre tra il procedimento notificatorio e l'atto da notificare che si giustifica il meccanismo processuale della rinnovazione della notifica che risulti affetta da vizi che non siano di gravità tale da decretarne l'inesistenza.

4.3.– Se, dunque, le forme degli atti processuali non sono «fine a se stesse», ma sono funzionali alla migliore qualità della decisione di merito (sentenza n. 77 del 2007), essendo deputate al conseguimento di un determinato scopo, coincidente con la funzione che il singolo atto è destinato ad assolvere nell'ambito del processo, la limitazione, posta dall'art. 44, comma 4, cod. proc. amm., della rinnovazione della notificazione del ricorso alle sole ipotesi in cui la nullità non sia imputabile al notificante non risulta proporzionata agli effetti che ne derivano, tanto più che essa non è posta a presidio di alcuno specifico interesse che non sia già tutelato dalla previsione del termine di decadenza.

Inoltre, tale limitazione, ogni volta che l'accertamento della nullità interviene dopo lo spirare di detto termine – e, quindi, particolarmente nell'azione di annullamento, data la brevità dello stesso – comporta la perdita definitiva della possibilità di ottenere una pronuncia giurisdizionale di merito, con grave compromissione del diritto di agire in giudizio.

5.– Deve, in conclusione, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 44, comma 4, cod. proc. amm., limitatamente alla locuzione «, se ritiene che l'esito negativo della notificazione dipenda da causa non imputabile al notificante,».

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 44, comma 4, dell'Allegato 1 (codice del processo amministrativo) al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), limitatamente alle parole «, se ritiene che l'esito negativo della notificazione dipenda da causa non imputabile al notificante,»;

2) dichiara manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 44, comma 4, dell'Allegato 1 al d.lgs. n. 104 del 2010, sollevata, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, dal Consiglio di Stato, sezione quinta, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 maggio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Maria Rosaria SAN GIORGIO, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 9 luglio 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.