



Sentenza n. 34/2017/QM

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE

IN SEDE GIURISDIZIONALE

composta dai signori magistrati:

Alberto AVOLI	Presidente
Antonio CIARAMELLA	Consigliere
Pina Maria Adriana LA CAVA	Consigliere
Maria Elisabetta LOCCI	Consigliere
Piero Carlo FLOREANI	Consigliere
Tommaso BRANCATO	Consigliere
Marco SMIROLDO	Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio su questione di massima iscritto al n. 553/SR/QM del registro di Segreteria, deferita dal Procuratore Generale in relazione al giudizio d'appello N. 5539/A/RESP, pendente innanzi alla Sezione giurisdizionale d'Appello della Corte dei conti per la Regione Siciliana, proposto dal sig.

rappresentato e difeso dall'avv. Maria Beatrice Miceli, presso lo studio della quale è elettivamente domiciliato in Roma, via A.

Stoppani n. 1, avverso la sentenza della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione siciliana n. 911/2015 del

16 settembre 2015, depositata il 20 ottobre 2015.

Visto l'atto di deferimento del Procuratore generale della Corte dei conti e gli altri atti e documenti di causa;

Uditi nell'udienza del 04 ottobre 2017, con l'assistenza del Segretario di udienza Dr. Maria Elvira Addonizio, il relatore Cons. Marco Smiroldo, il Pubblico Ministero in persona del Vice Procuratore Generale Cons. Sergio Auriemma, e l'avv. Maria Beatrice Miceli.

FATTO

1. - Con atto di deferimento depositato in data 20.02.2017 il Procuratore generale della Corte dei conti ha investito le Sezioni riunite della questione di massima di particolare importanza concernente la soluzione dei seguenti quesiti:

- *“Se, con riferimento al sistema normativo di diritto positivo vigente anteriormente all'entrata in vigore del Codice di Giustizia Contabile (art. 1, comma 5 bis del d.l. 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19; art. 8 del R.D. 13.08.1933, n. 1038 – Regolamento per i giudizi innanzi alla Corte dei conti) e sulla base delle affermazioni ermeneutiche contenute nella sentenza delle SS.RR. n. 8/2009/QM, per le quali il termine perentorio di trenta giorni per il deposito dell'atto di appello di cui all'art. 1, comma 5 bis del d.l. 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19, come integrato dall'art. 1 del d.l. 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni, dalla*

legge 20 dicembre 1996, n. 639, deve decorrere dalla data sotto la quale la notifica si è perfezionata anche nei confronti del destinatario e non già da quella sotto la quale la notifica si è perfezionata per il soggetto notificante, sia possibile o meno depositare le ricevute dell'avvenuta notifica oltre il termine perentorio di 30 giorni dal perfezionamento della notifica nei confronti del destinatario e fino all'udienza di trattazione, facendo riferimento, ai sensi dell'art. 26 dello R.D. n. 1038/1933, a norme processuali concernenti il giudizio civile, con ciò evitando la sanzione della inammissibilità del gravame”;

- “Se all’art. 180, commi 2 e 3, del Codice di Giustizia Contabile – in relazione all’art. 2, comma 4, della Norme transitorie (All. n. 3 al Codice della Giustizia Contabile) – debba riconoscersi carattere innovativo oppure meramente interpretativo, in questa seconda evenienza con conseguente efficacia “retroattiva” anche in relazione ad impugnazioni la cui richiesta di notifica sia anteriore all’entrata in vigore dello stesso Codice”.

2. - La proposizione dei predetti quesiti di diritto trae origine nell’ambito del giudizio d’appello proposto dal sig.
condannato in primo grado al risarcimento del danno erariale in favore della Lavoro Sicilia s.p.a.

In questo caso, il gravame è stato proposto con appello notificato in data 24.03.2016 (raccomandate A.R. spedite in data 21.03.2016) e depositato in data 25.03.2016, mentre la prova dell’avvenuta notifica al destinatario è stata depositata

soltanto in data 30.05.2016, ben oltre il termine di trenta giorni. Dal che, secondo l'Ufficio di Procura generale presso la Sezione giurisdizionale d'appello per la Regione siciliana, deriverebbe – ai sensi dell'art. 1, comma 5 bis del d.l. 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19; art. 8 del R.D. 13.08.1933, n. 1038 e dei principi espressi dalla sentenza delle Sezioni riunite n. 8/2009/QM - l'inammissibilità del gravame.

Al riguardo il Procuratore generale nell'atto di deferimento ha sottolineato che la giurisprudenza della Sezione giurisdizionale d'appello per la Regione siciliana (v. sent. nn. 236, 55, 149, 179 del 2015 e nn. 39, 47 e 56 del 2016), anche sulla scorta di quanto affermato da SS.RR. n. 8/2009/QM, ha ritenuto che, oltre al deposito dell'atto d'appello, anche il deposito della prova delle avvenute notifiche del medesimo debba essere depositata nel termine di trenta giorni. Ciò in quanto l'appellante ha la possibilità – in analogia a quanto previsto dall'art. 5 della l.n. 890 del 1982 in caso di notifica a mezzo ufficiale giudiziario – di attivarsi presso l'amministrazione postale per ottenere contezza del momento del perfezionamento del meccanismo notificatorio anche per il destinatario.

In tale contesto, precisa l'atto di deferimento, non si rivelerebbe applicabile l'indirizzo ormai consolidatosi nella giurisprudenza della Cassazione (v. SSUU n. 627 del 2008) che in questi casi, sviluppando i corollari del principio di scissione degli effetti

della notificazione tra mittente e destinatario introdotto dalla Corte costituzionale sin dalle sentenze n. 28, 97 e 107 del 2004, consente la costituzione dell'appellante col deposito della c.d. 'velina' dell'atto notificato (ossia con la prova dell'avvio a spedizione dell'atto), salvo l'onere di quest'ultimo di depositare le prove dell'avvenuta notificazione anche per il destinatario al più tardi all'udienza di discussione.

Tale principio, benchè richiamato nella giurisprudenza della Corte dei conti da Sez. II n. 761 del 2014, non è applicabile secondo il Procuratore generale, in quanto il sistema di proposizione dell'appello contabile rappresenta un sistema autonomo e completo rispetto alla disciplina del c.p.c. (cfr. SS.RR. n. 2/2008 QM), realtà che non consente l'innesto di quest'ultima nel processo d'appello contabile ex art. 26 del r.d. 1038 del 1933, stante la tassatività dell'art. 8 del r.d. 1038 del 1933 che stabilisce che i termini per la proposizione dei gravami sono perentori.

L'atto di deferimento ha segnalato sulla questione in esame un mutamento nella giurisprudenza della Sezione giurisdizionale d'appello per la Regione siciliana, a partire dalla sentenza n. 215 del 2016, poi seguita dalle sentenze n. 1 e 2 del 2017, secondo il quale, anche in virtù di un *quid novi* introdotto dal ~~codice di giustizia contabile, sarebbe possibile per l'appellante~~ costituirsi in giudizio depositando la sola prova dell'avvio in spedizione dell'atto d'appello, salvo dover dare la prova della

il problema dell'individuazione del dies a quo calcolare il termine di trenta giorni per il deposito dell'appello e non l'altro e diverso problema – oggetto della presente questione di massima – concernente la necessità o meno di osservare detto termine anche per il deposito delle prove dell'avvenuta notifica del gravame all'appellato. Al riguardo la difesa ha riferito che Poste italiane non dà la prova del ritorno delle cartoline di avvenuta notifica e, pertanto, non può essere imputato alla parte il rispetto di un termine che non può dominare.

5.1. - Il Procuratore generale, non opponendosi al deposito delle sentenze, ha sottoposto all'attenzione del Collegio una questione preliminare, segnalata dall'Ufficio di Procura generale presso la Sezione giurisdizionale d'appello per la Regione siciliana e verificata tramite approfondimenti dell'Ufficio di Procura generale.

In particolare, si tratta di una serie di circostanze che concernono un componente dell'odierno Collegio delle Sezioni riunite.

In particolare, il Procuratore generale ha fatto presente che detto Consigliere risulta anche componente della Sezione giurisdizionale d'appello per la Regione siciliana; che ha fatto parte del Collegio che ha deciso, con sentenza n. 2 del 2017, in altra causa, una questione di diritto identica a quella all'esame delle Sezioni riunite; che, infine, è componente del collegio titolare del giudizio d'appello sospeso e, quindi, inciso dalla

futura pronuncia delle Sezioni riunite sulla presente questione di massima.

Al riguardo, il Procuratore generale ha tenuto a sottolineare che col rilievo dei predetti fatti non si è inteso neanche evocare una causa di ricusazione, come dimostra il fatto di non aver sollevato alcuna eccezione al riguardo prima della discussione, come invece previsto dall'art. 22, comma 2, codice di giustizia contabile.

Il Procuratore generale precisa che la questione riguarda, in generale, i criteri di composizione dei collegi che, secondo i principi generali in materia indicati dalla giurisprudenza costituzionale, debbono essere precostituiti, oggettivi e verificabili ex post.

Tali principi, ha continuato il Procuratore generale, hanno ispirato l'art. 11, codice di giustizia contabile nel delineare il bacino d'attingimento dei magistrati per la composizione dei collegi delle Sezioni riunite, attecchendosi – nel loro riflesso strutturale e funzionale – in maniera differente a seconda che si tratti di collegi di Sezioni riunite in sede giurisdizionale, per la risoluzione di questioni di massima o di particolare importanza, di conflitti di competenza e d'impugnazione di ordinanze di sospensione del processo, ovvero, di collegi di ~~Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione~~ per i giudizi in unico grado.

Al riguardo, richiamati principi consolidati nella

giurisprudenza della Cassazione civile, quali quello della stretta interpretazione delle cause di ricusazione e, con riferimento all'art. 51, n. 4 c.p.c., al concetto di identità di causa, così come riferito all'oggetto ed al merito dell'azione, il Procuratore generale ha sottolineato come l'esigenza dell'identificazione e della predisposizione dei criteri per la composizione dei collegi si diversifichi a seconda della sede in cui operano le Sezioni riunite, divenendo più significativo e pressante in caso di giudizi in unico grado.

Con riferimento al caso in esame, il Procuratore generale ha precisato che la questione preliminare posta all'attenzione del Collegio assume connotati ancor più particolari, in quanto si tratta comunque di una questione di massima deferita dal Procuratore generale, ed ha evocato il possibile presentarsi di profili di problematicità in relazione alla circostanza che il singolo componente delle Sezioni riunite sarà eventualmente tenuto nel giudizio di rinvio ad osservare il vincolo conformativo della decisione sulla questione di massima, precludendogli la possibilità di un eventuale dissenso.

Concludendo sul punto, il Procuratore generale ha chiarito che la questione posta attiene a profili d'opportunità la cui valutazione si rimette al Collegio, al quale chiede comunque una pronuncia sui principi generali in materia.

Nel merito della questione di massima deferita, preliminarmente il Procuratore generale ha rappresentato

come lo stesso atto di deferimento dia conto del fatto che il contrasto – orizzontale e sincronico – sia unicamente intero alla Sezione giurisdizionale d'appello per la Regione siciliana.

Non di meno, considera improprio legare l'*overruling* del 2016/2017 all'entrata in vigore del codice di giustizia contabile: quest'ultimo si è limitato a trasporre nel diritto positivo un principio normativo già presente nell'Ordinamento, anticipando in un certo senso quanto poi chiarito dalle SSUU della Cassazione con la sentenza n. 16598 del 2016, descrivendo quindi un sistema che offre garanzie a tutte le parti del processo.

In tale prospettiva, la questione di massima si rivela di particolare importanza in ragione del passaggio normativizzante del codice di giustizia contabile. Ha sottolineato al riguardo che, comunque, le norme del codice non erano utilmente richiamabili attesa la disciplina di diritto transitorio e intertemporale.

Il Procuratore generale ha concluso riportandosi alle richieste formulate nell'atto di deferimento.

L'avv. Miceli, in replica, pur non prendendo posizione sulle questioni preliminarmente evocate dal Procuratore generale, osserva che nei giudizi di cui alle decisioni depositate, riferiti ad appelli precedenti al codice, l'Ufficio di Procura generale

presso la Sezione giurisdizionale d'appello per la Regione siciliana aveva dichiarato di non insistere sulla questione

dell'inammissibilità oggetto della presente questione di massima, quindi i collegi non hanno deciso sulla questione.

Nel ribadire alcune argomentazioni già svolte nella memoria scritta, la difesa Rao ha tenuto a precisare che la questione in esame si rivela di particolare rilevanza anche in ragione delle eventuali ricadute della decisione adottata sul complessivo assetto delle responsabilità professionali dell'avvocato conseguenti alla declaratoria d'inammissibilità di un appello e precisato che il codice ha soltanto codificato principi già esistenti e comunemente applicati. Ha quindi concluso come in atti.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1.- Il Procuratore generale ha preliminarmente richiamato in udienza l'attenzione del Collegio su questioni attinenti a tematiche generali che riguardano la composizione dei collegi delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale.

Al riguardo, il Collegio osserva che l'art. 11, comma 5, codice di giustizia contabile stabilisce la competenza del presidente della Corte dei conti in ordine alla predisposizione dei criteri oggettivi e verificabili ex post (cfr. C. cost. n. 272 del 1998 e 30 del 2011), sui quali - se non in relazione a richieste di verifica ritualmente introdotte - è precluso alle Sezioni riunite formulare qualsiasi pronuncia.

Quanto alle circostanze soggettive concernenti la posizione di un componente dell'odierno collegio delle Sezioni riunite si

osserva quanto segue.

Il Consigliere in questione è incardinato nell'ufficio giudiziario della Sezione giurisdizionale d'appello per la regione siciliana, di cui le Sezioni riunite sono un'articolazione interna in sede d'appello (art. 11, comma 1, codice di giustizia contabile); anche da tale ufficio, *ex art. 11, comma 5, codice di giustizia contabile*, sono pertanto tratti i magistrati che vanno a comporre i collegi delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale. Tale realtà esclude quindi, per tale aspetto, la possibilità di una difettosa, ovvero non conforme alla legge (art. 46, codice di giustizia contabile), costituzione del giudice (v., Cass. III, n. 8737 del 2000 e, da ultimo, Cass. II, n. 16216 del 2017). Inoltre, atteso l'inserimento del cons. Brancato nell'ambito dell'ordinanza presidenziale prevista dal predetto art. 11 comma 5, codice di giustizia contabile, esclude del pari eventuali aporie concernenti la precostituzione del giudice, (v., C. cost. n. 272 del 1998 e n. 30 del 2011).

Quanto all'aver fatto parte di un collegio che ha assunto precedenti pronunce in cause analoghe o parallele, tale circostanza - com'è noto - non rappresenta causa dell'astensione (*ex plurimis*, v., p. es., CdS n. 5380 del 2012), neanche quando tali precedenti fossero stati sfavorevoli (cfr ~~Cass. n. 24934 del 2014~~), dovendosi pertanto ~~escludere nel~~

caso in esame, anche per tale aspetto, ogni profilo comportante anche soltanto una mera astensione facoltativa, e quindi -

come peraltro correttamente premesso dalla procura generale - ogni profilo di ricusabilità (artt. 21 e 22, codice di giustizia contabile).

Infine, il fatto che il ridetto Consigliere risulti componente del collegio di rinvio della presente questione di massima è questione che, non riguardando la costituzione di questo Collegio e non inerendo al *thema decidendum* della presente questione di massima, non è rilevante in questo giudizio, rimanendo riservata al giudice collegiale *ad quem* ogni valutazione concernente la regolarità della propria composizione.

E' appena il caso di osservare, comunque, che - contrariamente a quanto potrebbe accadere nel caso di rinvio per motivato dissenso, ovvero nei giudizi in unico grado, attesa la natura composita di quest'ultimi, tra *revisio prioris instantiae* e *iudicium novum* -, le Sezioni riunite nel caso in esame svolgono esclusivamente un giudizio d'interpretazione di norme e del loro astratto ambito d'applicazione (art. 11 codice di giustizia contabile), senza pronunciare sul merito della domanda con quegli effetti pregiudicanti che sono da circoscrivere in via esclusiva alle decisioni sul merito (v. in tal senso, con riferimento al giudizio di legittimità della Cassazione, SSUU, sent. n. 24148 del 2013).

2. - Sempre in via preliminare, devono essere valutati i profili riguardanti l'ammissibilità della questione di massima deferita.

Occorre immediatamente rilevare che sotto il profilo della esistenza di contrasto orizzontale, la questione lambisce i limiti dell'inammissibilità. Come infatti rilevato dallo stesso Procuratore generale e dalla parte privata, quello in esame è un contrasto giurisprudenziale maturato all'interno di un'unica sezione d'appello (quella di appello siciliana) e avente piuttosto le caratteristiche di un mutamento di indirizzo giurisprudenziale colto nella sua dimensione diacronica. Infatti dopo la svolta del 2016 la Sezione giurisdizionale d'appello per la regione siciliana si è attestata su di un'interpretazione dell'istituto dei termini di costituzione dell'appellante che, come si vedrà, era stata già da tempo adottata dalle Sezioni giurisdizionali centrali d'appello, e senza dar luogo ad ulteriori oscillazioni.

Tale profilo di inammissibilità risulta, comunque, assorbito e superato dalla considerazione dell'importanza del tema interpretativo sottoposto alle Sezioni riunite, soprattutto in relazione al passaggio normativizzante rappresentato dal codice di giustizia contabile.

Tale considerazione costituisce l'aspetto fondante del tono di particolare importanza della questione interpretativa sottoposta (art. 114, comma 1 e 3, codice di giustizia contabile), ~~che rende ammissibile l'accesso alle Sezioni riunite quale~~
organo di nomofilachia (art. 111, comma 1, codice di giustizia contabile).

La questione è poi certamente rilevante, dipendendo dalla sua soluzione la procedibilità, o meno, dell'impugnazione interposta nel giudizio *a quo*.

3. - Passando, quindi, ad esaminare il merito della questione di particolare importanza, occorre rilevare che in realtà l'individuazione dei contenuti normativi posti dalle disposizioni oggetto di scrutinio non si rivela di immediata ed evidente identificazione, soprattutto in ragione del tenore letterale delle disposizioni che, infatti, hanno dato luogo a ricostruzioni differenti.

3.1. - Col primo quesito il Procuratore generale ha chiesto di chiarire

“Se, con riferimento al sistema normativo di diritto positivo vigente anteriormente all'entrata in vigore del Codice di Giustizia Contabile (art. 1, comma 5 bis del d.l. 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19; art. 8 del R.D. 13.08.1933, n. 1038 – Regolamento per i giudizi innanzi alla Corte dei conti) e sulla base delle affermazioni ermeneutiche contenute nella sentenza delle SS.RR. n. 8/2009/QM, per le quali il termine perentorio di trenta giorni per il deposito dell'atto di appello di cui all'art. 1, comma 5 bis del d.l. 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19, come integrato dall'art. 1 del d.l. 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni, dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, deve decorrere dalla data sotto

la quale la notifica si è perfezionata anche nei confronti del destinatario e non già da quella sotto la quale la notifica si è perfezionata per il soggetto notificante, sia possibile o meno depositare le ricevute dell'avvenuta notifica oltre il termine perentorio di 30 giorni dal perfezionamento della notifica nei confronti del destinatario e fino all'udienza di trattazione, facendo riferimento, ai sensi dell'art. 26 dello R.D. n. 1038/1933, a norme processuali concernenti il giudizio civile, con ciò evitando la sanzione della inammissibilità del gravame"

Il Collegio – nel mettere a confronto le due pur possibili ricostruzioni del medesimo dato normativo richiamate nella parte in fatto - ritiene di dover dare soluzione ai quesiti posti dall'atto di deferimento dando continuità all'interpretazione delle norme in esame accolta dalle Sezioni giurisdizionali centrali d'appello, opzione che fa perno su di una lettura sistematica della disciplina dei termini e delle forme di costituzione dell'appellante nel giudizio contabile, elaborata sulla base della giurisprudenza della Cassazione e confermata anche a seguito dei recenti arresti della SSUU in materia.

Al riguardo sarà utile precisare due aspetti ermeneutici che si rivelano fondamentali snodi interpretativi del surriferito quesito.

L'art. 1, comma 5 bis della l. n. 19 del 1994 e s.m.i. stabilisce che *"L'appello è proponibile dalle parti, dal procuratore regionale competente per territorio o dal procuratore generale, entro*

sessanta giorni dalla notificazione o, comunque, entro un anno dalla pubblicazione. Entro i trenta giorni successivi esso deve essere depositato nella segreteria del giudice d'appello con la prova delle avvenute notifiche, unitamente alla copia della sentenza appellata".

La norma, pertanto, reca i termini di proposizione dell'appello e, al secondo periodo, i termini e le forme di costituzione dell'appellante.

In primo luogo, allora occorre osservare che la decisione della SS.RR. n. 8/2009/QM ha riguardato il tema del rispetto del termine di proposizione dell'impugnazione ai fini della verifica dell'intervenuto giudicato, che comunque deve essere verificato d'ufficio. Di qui la necessità della prova dell'intervenuta notifica, anche nell'eventualità che il PM si costituisca in giudizio senza nulla rilevare a tal proposito.

Diverso il problema – oggi all'esame delle Sezioni riunite – rappresentato dai termini e dalle forme della costituzione dell'appellante, che si realizza col deposito dell'impugnazione entro trenta giorni dalla notifica, con la prova delle avvenute notifiche, unitamente alla copia della sentenza appellata.

La netta distinzione tra le tematiche processuali si coglie in relazione alle differenti conseguenze riconnesse alla violazione delle relative norme: in caso di tardiva notifica dell'appello, l'impugnazione è inammissibile, in ragione dell'intervenuto giudicato formale; in caso di tardivo deposito dell'impugnazione

notificata, la sanzione processuale è quella dell'improcedibilità, sanzione che ordinariamente è conseguenza di un'inattività della parte interessata a produrre un certo effetto processuale. A ciò è connesso un ulteriore aspetto da precisare, che è rappresentato dall'ambito d'applicazione dell'art. 8 del r.d. 1038 del 1933 alla disciplina dei termini e delle forme di costituzione dell'appellante.

Com'è noto, per quanto qui rileva, l'art. 8, comma 1 e 2, del r.d. 1038 del 1933 dispone(va) che *"I termini per la proposizione dei gravami sono perentori.*

Le decadenze hanno luogo di diritto e devono pronunciarsi anche d'ufficio".

Ciò posto, all'evidenza l'art. 8 del r.d. 1038 del 1933 si applica ai termini di proposizione dei gravami, fissati – come visto - nel caso dell'appello al primo periodo dell'art. 1, comma 5 *bis* della l. n. 19 del 1994 e s.m.i..

Ma, evidentemente, tale disposizione non si può applicare ai termini ed alle forme della costituzione dell'appellante, previsti dal secondo periodo del medesimo articolo.

In tale prospettiva, non appare coerente col sistema normativo divisato dall'art. 26 del r.d. 1038 del 1933, un'interpretazione che non consenta di integrare la disciplina dei termini e delle ~~forme della costituzione dell'appellante, prevista dal secondo~~ periodo dell'art. 1, comma 5 *bis* della l. n. 19 del 1994 e s.m.i. con quella generale prevista dal c.p.c., almeno quanto alle

conseguenze della violazione della predetta disciplina in termini di improcedibilità del gravame qualora l'appellante non si costituisca in termini (v. art. 348, c.p.c.).

Così, rispetto alla disciplina processualcivilistica dei termini e forme della costituzione in appello dell'appellante prevista dall'art. 347, c.p.c., prevale - per specialità - nel processo contabile quella stabilita dall'art. 1, comma 5 bis della l. n. 19 del 1994 e s.m.i., secondo periodo, a mente del quale *“Entro i trenta giorni successivi esso deve essere depositato nella segreteria del giudice d'appello con la prova delle avvenute notifiche, unitamente alla copia della sentenza appellata”*.

Mentre, quanto alle conseguenze processuali dell'inosservanza di tale disposizione, si applica anche al giudizio contabile l'art. 348, c.p.c., che sancisce l'improcedibilità dell'appello se l'appellante non si costituisce in termini.

Tale l'interpretazione si è consolidata ormai nella giurisprudenza della Corte dei conti, tanto da poter esser considerata diritto vivente, e sulla quale concordemente le Sezioni giurisdizionali centrali d'appello hanno da tempo fondato la loro interpretazione dell'art. 1, comma 5 bis della l. n. 19 del 1994 e s.m.i., secondo periodo.

Il sistema consente, così, all'appellante di costituirsi col deposito della sola “velina” al fine del rispetto del termine di costituzione, salvo l'onere di versare in atti la prova del momento dell'avvenuta notifica del gravame anche per il

destinatario al fine di dimostrare il rispetto del termine di trenta giorni per la costituzione, pena l'improcedibilità del gravame.

I fondamenti di tale indirizzo giurisprudenziale sono da rintracciarsi nella giurisprudenza costituzionale concernente il momento di scissione del perfezionamento della notificazione tra mittente (al momento della spedizione o della consegna all'ufficiale giudiziario) e destinatario (all'atto della consegna ovvero del compimento delle formalità e dei termini, anche di compiuta giacenza, per la legale conoscenza dell'atto) (C. cost. sent. nn. 477 del 2002; 520 del 2002; 28 del 2004; 107 del 2004), e dell'elaborazione di tali approdi operata dalla Suprema Corte di Cassazione nella ricostruzione del sistema della costituzione dell'appellante previsto dagli artt. 347 e 348 c.p.c.. In tal modo, facendo leva sul rilievo che l'improcedibilità colpiva il mancato rispetto dei termini di costituzione, ma non delle forme, la giurisprudenza civile aveva concluso che il vizio della costituzione tempestiva ma inosservante delle forme di legge può essere sanato *"se l'appellante, nel costituirsi entro il termine ..., ha depositato, all'atto dell'iscrizione a ruolo, una c.d. velina dell'atto d'appello in corso di notificazione - priva, quindi, della relata di notifica -, qualora egli abbia depositato, successivamente alla scadenza del termine medesimo, l'originale dell'atto notificato, conforme alla velina "* (v., *ex plurimis*: Cass. Sez. II n. 15715 del 21.06.2013, che cita Cass.

9 dicembre 2004, n. 23027; id. 24 agosto 2007, n. 17958; id. 29 luglio 2009, n. 17666, ord.; id. 17 novembre 2010, n. 23192; id. 8 maggio 2012, n. 6912 e, id. 23 novembre 2012, n. 20789, ord.).

Detta impostazione è rimasta costante e confermata da ultimo da SSUU n. 16598 del 2016, secondo cui *“La tempestiva costituzione dell'appellante con la copia dell'atto di citazione (cd. velina) in luogo dell'originale non determina l'improcedibilità del gravame ai sensi dell'art. 348, comma 1, c.p.c., ma integra una nullità per inosservanza delle forme indicate dall'art. 165 c.p.c., sanabile, anche su rilievo del giudice, entro l'udienza di comparizione di cui all'art. 350, comma 2, c.p.c. mediante deposito dell'originale da parte dell'appellante, ovvero a seguito di costituzione dell'appellato che non contesti la conformità della copia all'originale (e sempreché dagli atti risulti il momento della notifica ai fini del rispetto del termine ex art. 347 c.p.c.), salva la possibilità per l'appellante di chiedere la remissione in termini ex art. 153 c.p.c. (o 184 bis c.p.c., "ratione temporis" applicabile) per la regolarizzazione della costituzione nulla, dovendosi ritenere, in mancanza, consolidato il vizio ed improcedibile l'appello. (Rigetta, App. Roma, 22/01/2009)“.*

La giurisprudenza delle Sezioni centrali d'appello della Corte dei conti si è, fin almeno dal 2008, costantemente uniformata all'interpretazione sopra richiamata nell'applicare l'art. 1, comma 5 bis della l. n. 19 del 1994 e s.m.i., affermando che il

vizio afferente l'intempestivo deposito può essere sanato se l'appellante, nel costituirsi entro il termine, ha depositato, all'atto del deposito dell'appello per l'iscrizione al Ruolo generale, una c.d. velina dell'atto d'appello in corso di notificazione - priva, quindi, della relata di notifica -, qualora egli abbia depositato, successivamente alla scadenza del termine medesimo, l'originale dell'atto notificato, conforme alla velina (v. Sez. I, sent. nn. 275 del 2008, 287 del 2008, 149 del 2009, 185 del 2010, 362 del 2012, 591 del 2012; Sez. II, sent. nn. 319, 329, 740 e 1066 del 2015; 889 e 1064 del 2016; 84 del 2017; Sez. III, sent. nn. 383 del 2007; 63 del 2009; 138, 139 e 140 del 2012).

La soluzione ermeneutica accolta dalla richiamata giurisprudenza delle Sezioni giurisdizionali centrali - che le Sezioni riunite intendono recepire - si rivela coerente e corretta non solo sul piano dell'interpretazione testuale, teleologica e sistematica, ma anche sul piano della tenuta costituzionale e convenzionale dell'opzione adottata.

Infatti dalla giurisprudenza della Corte EDU si trae il monito ad ancorare le sanzioni processuali a canoni di proporzionalità (Omar vs. Francia; Beller vs. Francia), chiarezza e prevedibilità (Faltejsek vs. Rep. Ceca) e, dunque a far prevalere le interpretazioni dirette a consentire al processo di giungere al suo sbocco naturale (Adreyev vs. Estonia; Davourlis vs. Grecia; Efstathiou et autres vs. Grecia), senza enfatizzare un *fin de non*

recevoir non riscontrabile nei dati convenzionali di riferimento dell'art. 6 CEDU (conf. Cass. n. 7645 del 2014 e SSUU n. 13452 del 2017).

Anche di recente, le SSUU della Cassazione, pronunciando in tema di notificazioni, osservano che le forme processuali sono prescritte al fine esclusivo di conseguire lo scopo ultimo del giudizio, consistente nella pronuncia sul merito della situazione controversa, perchè il principio del giusto processo comprende anche il diritto di ogni persona a un giudice che emetta una decisione sul merito della domanda e impone all'interprete di preferire scelte ermeneutiche tendenti a garantire tale finalità (Cass., SSUU n. 13452 del 2017, n. 14916 del 2016, n. 5700 del 2014, n. 17931 del 2013, n. 15144 del 2011).

3.2. - Per quanto precede, il principio di diritto che si enuncia in sostanziale risposta al primo profilo proposto dalla questione di particolare importanza è il seguente: *“Il sistema normativo di diritto positivo vigente anteriormente all’entrata in vigore del Codice di Giustizia Contabile, concernente i termini e le forme della costituzione in appello dell’appellante di cui all’art. 1, comma 5 bis della l. n. 14 gennaio 1994, n. 19 e s.m.i., e dall’art. art. 8 del R.D. 13.08.1933, n. 1038, secondo l’interpretazione del medesimo comunemente affermatasi e consolidatasi nella giurisprudenza della Corte dei conti, tale da divenire “diritto vivente”, prevede che, al fine del rispetto del termine perentorio*

di trenta giorni per il deposito dell'atto di appello, che decorrere dalla data sotto la quale l'ultima notificazione si è perfezionata anche nei confronti del destinatario, l'appellante possa costituirsi in giudizio col deposito dell'atto d'appello, anche se ancora non pervenuto al destinatario, munito della prova dell'avvenuto avvio alla notificazione (c.d. velina dell'atto d'appello). L'appellante in questo caso ha l'onere di depositare successivamente le ricevute che comprovano la data dell'avvenuta notifica, anche oltre il termine perentorio di 30 giorni dal perfezionamento della notifica nei confronti del destinatario, e fino all'udienza di trattazione, al fine della verifica del rispetto da parte dell'appellante del termine perentorio di trenta giorni tra il perfezionamento della notifica dell'appello anche per il destinatario, ed il deposito del medesimo atto presso il ruolo generale, all'inosservanza del quale termine consegue l'improcedibilità del gravame.".

Resta salva, ovviamente, in tale contesto l'applicabilità del generale istituto della remissione in termini, oggi previsto dall'art. 43, comma 6, codice di giustizia contabile, ricorrendone i presupposti d'operatività.

3.3. – Col secondo quesito si chiede “*Se all'art. 180, commi 2 e 3, del Codice di Giustizia Contabile – in relazione all'art. 2, comma 4, della Norme transitorie (All. n. 3 al Codice di Giustizia Contabile) – debba riconoscersi carattere innovativo oppure meramente interpretativo, in questa seconda evenienza con*

conseguente efficacia "retroattiva" anche in relazione ad impugnazioni la cui richiesta di notifica sia anteriore all'entrata in vigore dello stesso Codice".

Al riguardo il Collegio rileva che, in ragione di quanto ritenuto al punto 3.1., all'art. 180, commi 2 e 3, codice di giustizia contabile non possa che riconoscersi carattere meramente ricognitivo dell'esistenza del principio di diritto sopra affermato.

In tale prospettiva, escluso ogni carattere innovativo o interpretativo, l'art. 180 non può considerarsi applicabile al caso all'esame del giudice *a quo*.

Infatti, l'art. 2, comma 4 e 5 delle N.t.a.(e per la materia pensionistica l'art. 3, comma 2 e 3 N.t.a.), prevedono una progressiva modulazione della entrata in vigore delle nuove norme.

In linea generale, la piena operatività delle norme della Parte VI del codice di giustizia contabile – nell'ambito della quale si colloca l'art. 180, codice di giustizia contabile – si ha nei confronti dei giudizi d'impugnazione *'instaurati con atto di cui sia stata richiesta la notificazione a decorrere dalla data di entrata in vigore del codice'* (art. 2, comma 3 e art. 3, comma 2, N.t.a.) avverso sentenze depositate dopo il 07.10.2016.

3.4. – Per quanto precede, il principio di diritto che si enuncia in risposta al secondo profilo proposto dalla questione di particolare importanza è il seguente: *"L'art. 180, commi 2 e 3,*

del Codice di Giustizia Contabile, ha carattere meramente ricognitivo dell'esistenza del principio di diritto sopra affermato e non può trovare diretta applicazione con riferimento a procedimenti d'impugnazione – tra cui l'appello – instaurati con atto di cui sia stata chiesta la notificazione prima del 07.10.2016^o.

PER QUESTI MOTIVI

La Corte dei conti, Sezioni riunite in sede giurisdizionale, così decide in ordine alla questione di massima proposta, enunciando i principi di diritto espressi ai punti 3.2 e 3.4 della motivazione.

Manda alla Segreteria per i conseguenti adempimenti.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 4.10.2017.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Cons. Marco Smiroldo

Pres. Alberto Avoli

Depositato in segreteria in data 8 novembre 2017

Il Direttore della segreteria

Maria Laura Iorio

