
Estratto

Estratto da un prodotto in vendita su **ShopWKI**, il negozio online di Wolters Kluwer Italia

Vai alla scheda →

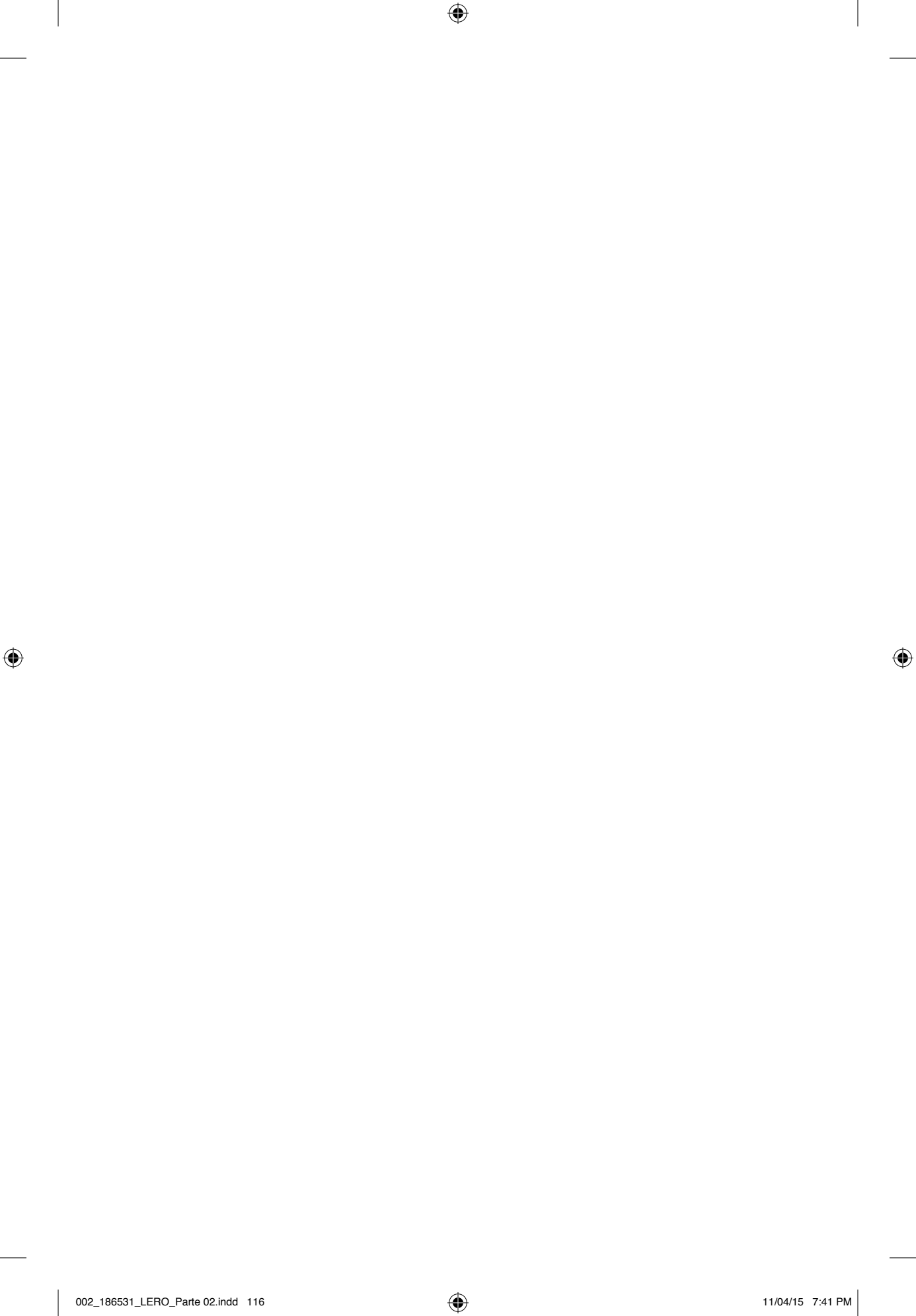
Wolters Kluwer opera nel mercato dell'editoria professionale, del software, della formazione e dei servizi con i marchi: IPSOA, CEDAM, Altalex, UTET Giuridica, il fisco.



Wolters Kluwer

CAPITOLO 1

L'INTRODUZIONE DEL GIUDIZIO



Capitolo 1

L'INTRODUZIONE DEL GIUDIZIO

Il processo pensionistico dinanzi alla Corte dei conti viene introdotto da un ricorso che l'attore ha l'onere di previamente notificare alla controparte chiamata in giudizio (solitamente lo Stato o l'INPS) e successivamente depositare presso la cancelleria del giudice adito. La carenza di organicità della disciplina speciale dettata dalle norme susseguitesi nel tempo pone diversi quesiti, in particolare con riferimento al regime delle nullità degli atti processuali e relative sanatorie nonché alle preclusioni processuali eventualmente applicabili, sui quali la giurisprudenza contabile si è misurata con particolare attenzione all'effettività della tutela

Sommario: 1. Il contenuto dell'atto introduttivo del giudizio – 2. La notificazione del ricorso – 3. La costituzione delle parti – 4. Il dibattito sull'applicabilità delle preclusioni previste nel rito del lavoro – 5. La fissazione dell'udienza – 6. La condizione di procedibilità del ricorso prevista dall'art. 71, R.D. n. 1038/1933 – 7. La proposizione di domanda riconvenzionale o trasversale. La chiamata in causa e l'intervento del terzo – 8. Il ricorso e l'intervento del P.M. nell'interesse della legge.

Casi: 1. L'inammissibilità del ricorso conseguente ad omessa notifica dell'atto introduttivo – 2. Il termine del deposito del ricorso notificato – 3. Le preclusioni processuali in capo al convenuto.

Riferimenti normativi: artt. 1, 26, 72, R.D. 16 agosto 1933, n. 1038 (approvazione del regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti) e 6, D.L. 15 novembre 1993, n. 453, convertito con modificazioni in L. 14 gennaio 1994, n. 19 (disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti); art. 5, L. 21 luglio 2000, n. 205; art. 164 c.p.c.; art. 116, D.P.R. 23 dicembre 1978, n. 915.

1. IL CONTENUTO DELL'ATTO INTRODUTTIVO DEL GIUDIZIO

L'introduzione del giudizio pensionistico avviene mediante un "ricorso", ossia un atto privo della citazione a udienza fissa (*vocatio in jus*), a seguito del quale la Corte fissa l'udienza di discussione.

In realtà tale atto mutua taluni caratteri propri del ricorso (nel modello delineato dal codice di rito), essendo privo dell'indicazione dell'udienza di

comparizione e dell'invito al convenuto a costituirsi nel rispetto dei modi e dei termini di legge ed altri propri dell'atto di citazione dal momento che, come si vedrà più compiutamente nel prosieguo, viene **prima notificato alla controparte** "pubblica"¹ e **poi depositato in cancelleria**, con la prova dell'avvenuta notifica².

L'atto si compone, essenzialmente, degli elementi previsti dagli artt. 1, R.D. 16 agosto 1933, n. 1038, recante il Regolamento di procedura per i giudizi dinanzi alla Corte dei conti, e 6, D.L. 15 novembre 1993, n. 453 conv. con mod. in L. 14 gennaio 1994, n. 19, ossia:

- a) l'indicazione del giudice;
- b) le generalità del ricorrente;
- c) il domicilio o la residenza o dimora dello stesso;
- d) l'esposizione dei fatti ossia l'oggetto della domanda e l'indicazione dei titoli su cui è fondata (*petitum* mediato e *causa petendi*);
- e) le conclusioni, ossia il provvedimento giurisdizionale che viene richiesto al giudice (*petitum* immediato);
- f) la sottoscrizione della parte o del un suo procuratore *ad litem*.

L'art. 6 *cit.* prevede espressamente l'inammissibilità del ricorso nel caso di omessa indicazione del giudice, del *petitum* o della *causa petendi* mentre il comma 3 dell'art. 1 *cit.* commina la sanzione della nullità agli atti privi di sottoscrizione o nei casi di incertezza assoluta circa "l'oggetto della domanda". Stante il rinvio generale alle norme e ai termini del codice di procedura civile, in quanto applicabili, contenuto nell'art. 26, R.D. n. 1038/1933, nel caso di omissione o assoluta incertezza delle indicazioni relative alle generalità dell'attore o del convenuto, l'atto dovrebbe ritenersi nullo ai sensi dell'art. 164, comma 1, c.p.c.

¹ In merito alla possibilità che la parte pubblica assuma un non consueto ruolo attivo, nei giudizi pensionistici dinanzi alla Corte si veda, Corte Conti, sez. giur. Friuli Venezia Giulia, 17 dicembre 2014, n. 105 ove l'INPS ha proposto vittoriosamente un'azione di ripetizione, volta alla condanna dell'*accipiens* alla restituzione di quanto percepito a seguito di una sentenza favorevole di primo grado, poi riformata in grado d'appello. Una conferma del carattere, ormai assunto dalla giurisdizione contabile, di sindacato ampio, non più limitato entro i limiti dell'impugnazione di un atto autoritativo e, pertanto, avente quale controparte necessaria una pubblica amministrazione.

² «Per quanto riguarda le modalità di introduzione del giudizio pensionistico, l'art. 6 della citata L. n. 19/1994 nulla dispone circa il deposito e la notificazione dell'atto introduttivo. Questa lacuna va colmata, ai sensi dell'art. 26, R.D. n. 1038/1933, con l'applicazione delle corrispondenti norme contenute negli artt. 101 e 163 c.p.c. che, per la regolare instaurazione del contraddittorio, esigono la notificazione alla controparte dell'atto introduttivo del giudizio» (cfr. Corte Conti, SS.RR., 9 luglio 2001, n. 6).

La nullità ricorre solo quando si verta in ipotesi di assoluta incertezza tale da non poter individuare in alcun modo i soggetti processuali³.

L'atto viene qualificato altresì nullo, dall'art. 1 Regolamento *cit.*, in caso di carenza di sottoscrizione della parte o di un suo procuratore speciale⁴.

Le **nullità processuali** relative agli atti finalizzati alla comparizione dovrebbero essere, tuttavia, **sanate ai sensi dell'art. 164, comma 1, c.p.c.**⁵, applicabile al giudizio pensionistico alla luce dell'art. 26 R.D. *cit.*, se la parte interessata è comparsa o ha rinunciato a comparire.

Senonché, la **mancata sottoscrizione** dell'originale del ricorso (o la falsità della stessa), più opportunamente pare riconducibile alla fattispecie della **inesistenza**, di talché non pare potersi legittimamente disporre alcuna sanatoria⁶ (sul punto, più diffusamente, *infra*).

L'art. 116, D.P.R. 23 dicembre 1978, n. 915 prevede, nella materia delle pensioni di guerra, la possibilità che il ricorso presentato dall'infermo di mente privo di legale rappresentante, possa essere sottoscritto da parte dei soggetti ivi indicati, legati da rapporti di parentela o da chi ne abbia la custodia o assistenza.

³ Cfr. Cass. 15 novembre 2002, n. 16076.

⁴ La Corte Costituzionale, posto che «i ricorsi per le pensioni privilegiate ordinarie debbono essere sottoscritti dalla parte o da un suo procuratore speciale, anche se proposti nell'interesse di un maggiorenne incapace per vizio di mente, secondo la regola generale posta dall'art. 1, comma secondo, del sopra richiamato regolamento di procedura, mentre per le pensioni di guerra, in base all'articolo 109, ultimo comma, della legge n. 313 del 1968, per l'infermo di mente, al quale non sia stato ancora nominato il legale rappresentante od il tutore provvisorio, il ricorso può essere validamente sottoscritto, tra l'altro, da uno dei genitori» ha dichiarato l'incostituzionalità «dell'art. 1, comma secondo, del R.D. 13 agosto 1933, n. 1038 [...] in quanto non prevede che anche nei giudizi per pensioni privilegiate ordinarie per l'infermo di mente, al quale non sia stato ancora nominato il legale rappresentante o l'amministratore provvisorio, il ricorso è validamente sottoscritto dalla moglie o da un figlio maggiorenne o, in loro mancanza, da uno dei genitori, ovvero da chi ne abbia la custodia o, comunque, l'assistente (Cost. 12 aprile 1973, n. 41)».

⁵ La valutazione di compatibilità delle disposizioni processuali civilistiche deve essere eseguita per ogni singolo precetto della cui applicazione si tratti; quanto alle innovazioni di diritto processuale civile, si segnala come la giurisprudenza pare in linea di massima aperta ad ammetterne l'applicazione nel giudizio pensionistico con l'avvertenza che dovrà essere comunque compiuta una delibazione generale di coerenza e compatibilità dell'innovazione legislativa con la natura e le peculiarità del giudizio pensionistico pubblico.

⁶ Cfr. Cass. 22 marzo 2001, n. 4116. Invero, la casistica giurisprudenziale contabile, in proposito, è ricca di ipotesi di riconosciuta sanatoria *ex art. 156 c.p.c.* (*ex multis*, Corte Conti, sez. giur. Toscana, 12 maggio 2000, n. 835; *id.* sez. giur. Sicilia, 16 agosto 1999, n. 245); *contra*, in coerenza con la tesi della inesistenza dell'atto non sottoscritto, Corte Conti, sez. giur. Lombardia, 19 luglio 2011, n. 488 ha affermato che «la sottoscrizione dell'atto introduttivo del giudizio costituisce elemento indispensabile per indicare la provenienza dell'atto e, quindi, per identificarne l'autore, per cui la mancanza di tale requisito, rende l'atto non soltanto nullo ma inesistente ed idoneo a costituire un valido rapporto processuale (cfr. Cass. 21 marzo 1994, n. 2691). La qualificazione in termini di "inesistenza" del vizio della mancanza di sottoscrizione [...] esclude che al suddetto vizio sia applicabile il regime del rilievo e della sanatoria delle nullità di cui agli artt. 156 ss. c.p.c. [...]».

Sempre nell'ambito delle pensioni di guerra, la medesima disposizione prevede che il ricorso possa essere validamente sottoscritto con un crocesegno vistato dal sindaco, segretario comunale o loro delegato, notaio o dirigente locale delle relative associazioni assistenziali erette in enti morali. La giurisprudenza ritiene l'elenco tassativo ed è pertanto inammissibile il ricorso sottoscritto con un segno di croce ove non vistato ai sensi dell'art. 116 cit.⁷.

Il ricorso può essere proposto, *in prime cure*, dalla parte personalmente (e, in tal caso, non potrà svolgere oralmente le proprie difese, come previsto dall'art. 6, comma 5, D.L. n. 453/1993) o da un procuratore *ad litem*: in tal caso la procura dovrà essere conferita tramite atto pubblico o scrittura privata autenticata ovvero essere apposta in calce o a margine del ricorso o di altro atto equipollente, ai sensi dell'art. 83 c.p.c.

In tali casi l'autografia della sottoscrizione della parte deve essere certificata dal difensore.

La procura si considera apposta in calce anche se rilasciata su foglio separato che sia però congiunto materialmente all'atto cui si riferisce.

La procura speciale si presume conferita soltanto per un determinato grado del processo, quando nell'atto non è espressa volontà diversa.

Anche gli istituti di patronato e di assistenza sociale possono, ai sensi dell'art. 9, L. 30 marzo 2001, n. 152, assicurare la tutela in sede giudiziaria ai propri assistiti, mediante apposite convenzioni stipulate con avvocati, nelle quali sono stabiliti i limiti e le modalità di partecipazione dell'assistito alle spese relative al patrocinio e all'assistenza giudiziaria, anche in deroga alle tariffe professionali, in considerazione delle finalità etico-sociali perseguite dagli istituti stessi.

In mancanza di tale convenzione, regolata dalla norma citata anche con riferimento al relativo regime di pubblicità, gli istituti predetti devono ritenersi sprovvisti di legittimazione al processo.

Quanto alle carenze correlate al *petitum* e alla *causa petendi*, esse saranno rilevanti solo se il giudice non riuscirà a trarre tali elementi dall'**esame complessivo dell'atto** esteso, secondo alcuni, ai relativi documenti⁸.

Mentre nel passato eventuali carenze potevano essere sanate dalla presenza in giudizio del Pubblico Ministero, oggi non si dubita circa la necessità che

⁷ Cfr. Corte Conti, sez. reg. Campania, 18 maggio 2000, n. 102.

⁸ Cfr. Cass. 19 marzo 2001, n. 3911; secondo Corte Conti, sez. giur. Veneto, 9 luglio 2012, n. 477 « Tale verifica, però, deve essere effettuata, da parte del giudice, attraverso un esame complessivo dell'atto introduttivo e dei documenti allegati (cfr. Cass. civ. sez. I n. 17023/03) ».

Stante la particolare vocazione "sociale" del giudizio pensionistico pubblico, che si manifesta, tra l'altro, nella possibilità per il pensionato di difendersi senza l'assistenza tecnica, la Corte esegue il vaglio di ammissibilità con particolare prudenza, volta a limitare le ipotesi di inammissibilità [...] giungendo addirittura a ipotizzare il ricorso a giudizi probabilistici per integrare o interpretare gli atti deficitari (cfr. Corte Conti, sez. giur. Lazio, 24 ottobre 1995, n. 384).

il ricorso debba essere autosufficiente, ossia contenere in sé una **domanda compiuta e rispondente alle prescrizioni di cui all'art. 6, D.L. n. 453/1993**⁹. Stante la chiara dizione dell'art. 6 *cit.*, prevedente l'**inammissibilità del ricorso** a fronte delle carenze ivi indicate, la giurisprudenza maggioritaria sembra conseguentemente orientata in tal senso, nel caso di **omessa indicazione del giudice o dell'esposizione dei fatti e degli elementi di diritto** su cui si fonda la domanda con le relative conclusioni¹⁰, senza previa concessione di un termine per l'integrazione della domanda nulla ex art. 164, comma 5, c.p.c. Sul punto, tuttavia, sia da un punto di vista sistematico che da un punto di vista sostanziale delle garanzie che devono riconoscersi, a maggior ragione, in un processo in cui la presenza della difesa tecnica non è necessitata, potrebbe risultare non incoerente consentire, anche in tali ipotesi, l'applicabilità del regime della sanatoria degli atti processuali disciplinato dall'art. 164 c.p.c. e, conseguentemente, procedere alla declaratoria di inammissibilità solo ove, concesso il termine per l'integrazione della domanda nulla, l'interessato non via abbia provveduto.

L'art. 6 *cit.*, prevede, inoltre, al comma 9 un requisito di ammissibilità dei ricorsi avverso «provvedimenti che definiscono domande di aggravamento in conformità a giudizi delle commissioni mediche pensionistiche di guerra accettati dall'interessato, ovvero confermati dalla commissione medica superiore» che possono essere proposti solo ove la pretesa risulti documentata da «perizia medica o certificazione rilasciata da strutture sanitarie pubbliche successivamente alla domanda di aggravamento o nei sei mesi antecedenti». Ne deriva, quindi, che in tali ipotesi il ricorso dovrà essere corredato dagli ulteriori elementi probatori prescritti dalla disposizione, pena l'inammissibilità dello stesso¹¹.

Stante l'**essenziale gratuità del processo** pensionistico pubblico¹² si ritiene possa essere omessa la dichiarazione di valore, da rendere ai fini della determinazione del contributo unificato.

Ciò detto, tuttavia, deve evidenziarsi come l'art. 152 disp. att. c.p.c. (come modificato dall'art. 52, L. n. 69/2009 e integrato dal comma 1, lett. b), dell'art. 38, D.L. 6 luglio 2011, n. 98, coordinato con la Legge di conversione 15 luglio

⁹ Corte Conti, sez. giur. Sardegna, 25 novembre 2002, n. 1140.

¹⁰ Corte Conti, sez. Giur. Liguria, 13 marzo 2009, n. 120.

¹¹ Per tutte, Corte Conti, sez. Giur. Emilia Romagna, 8 luglio 2014, n. 115.

¹² Cfr. *ex multis*, Corte Conti, sez. III giur. centr., 5 febbraio 2013, n. 89; *id.* sez. III giur. centr., 6 marzo 2013 n. 182, principio da ultimo interpretativamente esteso anche in materia di contributo unificato (cfr. Parere della Conferenza dei Presidenti delle sezioni giurisdizionali centrali e regionali, nonché delle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale in data 28 novembre - 5 dicembre 2011). «Risultando dagli atti che il procedimento in esame è considerato esente dal pagamento del contributo unificato, non si deve far luogo [...] alla dichiarazione di cui al testo unico approvato con il D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, art. 13 comma 1 quater introdotto dalla Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, comma 17» (cfr. Cass. 7 ottobre 2014, n. 21058).

2011, n. 111), rubricato «esenzione dal pagamento di spese, competenze e onorari nei giudizi per prestazioni previdenziali» preveda, all'ultimo comma, che «le spese, competenze ed onorari liquidati dal giudice nei giudizi per prestazioni previdenziali non possono superare il valore della prestazione dedotta in giudizio».

A tal fine la parte ricorrente, a pena di inammissibilità di ricorso, formula **apposita dichiarazione del valore** della prestazione dedotta in giudizio, quantificandone l'importo nelle conclusioni dell'atto introduttivo».

Mentre è evidente che la norma non possa applicarsi ove la costituzione in giudizio avvenga personalmente, in assenza di un procuratore *ad litem*¹³, dubbi non dovrebbero sussistere, stante la chiarezza del dato normativo, ove il ricorrente, munito di difensore, ometta nelle conclusioni dell'atto introduttivo l'indicazione prescritta a pena d'inammissibilità.

La giurisprudenza contabile, tuttavia, ha costantemente evitato al ricorrente le conseguenze estremamente sfavorevoli poste dalla norma, sovente ritenendo sanabile il vizio e consentendo alla parte di rendere la dichiarazione in udienza, ovvero affermando che «l'indicazione del valore della controversia – che nella presente fattispecie, è indeterminabile – si ridurrebbe a un mero formalismo alla cui mancanza non può essere condizionata l'inammissibilità del ricorso» oppure ancora, stabilendo che l'indicazione del valore della lite può essere desunta dal contenuto del ricorso¹⁴.

I DATI DELL'ESPERIENZA

Stante la chiara dizione dell'art. 152 disp. att. c.p.c. e la sua riconosciuta applicabilità al giudizio pensionistico dinanzi alla Corte dei conti è necessario che le parti costituite tramite legale formulino la dichiarazione di valore della prestazione dedotta ivi prevista, quantificandone l'importo nelle conclusioni dell'atto, ciò nonostante la giurisprudenza della Corte, sinora, abbia cercato di evitare, ai ricorrenti inadempienti, le conseguenze sfavorevoli imposte dalla norma.

L'art. 44, comma 3, D.L. 30 settembre 2003 n. 269 convertito, con modificazioni, dalla L. 24 novembre 2003 n. 326, ha previsto, nell'introdurre all'art. 14, D.L. 31 dicembre 1996 n. 669, convertito in legge, con modificazioni, dalla L. 28 febbraio 1997 n. 30, il comma 1-*bis*, che «Gli atti introduttivi del giudizio di cognizione, gli atti di precetto nonché gli atti di pignoramento e sequestro devono essere notificati a pena di nullità presso la struttura territoriale dell'Ente pubblico nella cui circoscrizione risiedono i soggetti privati interessati e contenere i dati anagrafici dell'interessato, il codice fiscale ed il domicilio».

¹³ Corte Conti, sez. giur. Lazio, 13 novembre 2014, n. 812.

¹⁴ Corte Conti, sez. giur. Piemonte, 23 gennaio 2014, n. 11; *id.*, sez. giur. Sicilia, 9 luglio 2014, n. 863; *id.*, sez. giur. Puglia, 4 luglio 2014, n. 515.

La S.C., nel valutare le conseguenze ricollegabili all'omissione dell'indicazione del codice fiscale nell'atto introduttivo ha, tuttavia, affermato come essa non sia, di fatto, sanzionabile, «deponendo inequivocamente, in tal senso, la lettera e la struttura della norma, che ha comminato la nullità soltanto dopo l'indicazione del luogo in cui deve avvenire la notificazione¹⁵».

Non si dubita, infine, circa la possibilità di reiterare il ricorso nullo, salve le decadenze verificatesi e le prescrizioni maturate¹⁶.

2. LA NOTIFICAZIONE DEL RICORSO

Sebbene l'atto introduttivo del giudizio abbia la forma del ricorso esso, per la valida costituzione del rapporto processuale, andrà previamente notificato all'amministrazione pubblica convenuta (o, *recte*, al convenuto *tout court*) e, solo successivamente, depositato presso la cancelleria della Corte, alla stregua di un atto di citazione.

Tale modalità di instaurazione del giudizio risulta affatto peculiare e difforme dall'art. 415 c.p.c., relativo al rito del lavoro, il quale dispone che il ricorso venga depositato nella cancelleria del giudice competente e successivamente notificato al convenuto, a cura dell'attore, unitamente al decreto di fissazione dell'udienza.

Nei giudizi pensionistici dinanzi alla Corte dei conti, quindi, **la notificazione dell'atto introduttivo precede il deposito e determina la pendenza del giudizio**¹⁷ e tale conclusione, ormai generalmente condivisa dalla giurisprudenza contabile, nasce dalla ibridazione della disciplina dettata dal regolamento di contabilità con quella propria del rito civile ordinario.

L'art. 72 del Regolamento *cit.* prevedeva, infatti, che i ricorsi venissero solamente depositati nella segreteria della sezione.

La notifica non era affatto contemplata in caso di pensioni a totale carico dello Stato¹⁸ dal momento che la parte pubblica era presente in giudizio per mezzo del Procuratore.

Con la riforma del 1994, incentrata sull'eliminazione della figura processuale del Procuratore generale e nella conseguente presenza in giudizio

¹⁵ Cfr. Cass. 8 aprile 2008, n. 9134.

¹⁶ Corte Conti, sez. giur. Lazio, 26 aprile 1995, n. 214.

¹⁷ Cfr. Corte Conti, sez. giur. Campania, 19 maggio 2014, n. 502; *id.*, sez. giur. Veneto, 12 ottobre 2004, n. 1254; ne consegue che la morte del ricorrente, avvenuta prima della notificazione del ricorso, non causa l'interruzione di un processo mai iniziato ma ne impedisce il sorgere *ab initio*.

¹⁸ Bensì soltanto nei casi di pensioni miste ossia di trattamenti che interessavano anche enti diversi dallo Stato. In tali casi, l'art. 81 ss., R.D. n. 1038/1933 *cit.*, nei giudizi nei quali fossero interessati "anche enti diversi dallo Stato" prevedeva che l'atto introduttivo fosse notificato (ad almeno una delle parti interessate) prima del deposito ovvero entro il termine perentorio di trenta giorni successivi al deposito stesso, a pena di improcedibilità (per alcune recenti applicazioni del citato art. 81, cfr. Corte Conti, sez. giur. Molise, 20 marzo 2004, n. 47 e *id.*, sez. giur. Basilicata, 18 ottobre 2004, n. 253).

dell'Amministrazione convenuta, si è pervenuti alla piena parità, formale e sostanziale, tra le parti in causa con gli oneri processuali correlati alle rispettive posizioni di attore ricorrente e di convenuto resistente, finalizzati alla piena realizzazione della *par condicio* attraverso il principio del contraddittorio¹⁹.

A seguito di tale parificazione delle parti processuali si è posto il problema di una corretta *vocatio in ius* al fine di garantire il rispetto del contraddittorio.

La soluzione scelta dalle SS.RR. è stata quella di ritenere, nel silenzio della riforma circa le modalità di notificazione dell'atto introduttivo del giudizio, applicabili gli artt. 101 e 163 c.p.c. che regolano l'instaurazione del contraddittorio nei giudizi civili ordinari, valorizzando il rimando dell'art. 26, R.D. n. 1038/1933 *cit*.

Non è stato, invece, ritenuto applicabile, in tale ambito, il rito lavoro, per l'assenza di un espresso richiamo all'art. 415 c.p.c. da parte dell'art. 5, L. n. 205/2000 che consentisse l'estensione anche al giudizio pensionistico pubblico di un regime processuale affatto peculiare, connaturato al solo rito lavoro e ad alcuni riti speciali²⁰.

La giurisprudenza della Corte, a partire dalla **sentenza 6/QM/2001** ha dunque ritenuto costantemente **inammissibile il ricorso proposto senza previa notifica** all'Amministrazione convenuta in giudizio, poiché tale omissione impedisce, evidentemente, la regolare instaurazione del contraddittorio.

Sebbene la tesi della inammissibilità del ricorso sia assolutamente prevalente in giurisprudenza, non sono mancate alcune pronunce tese a temperare tale rigore, giudicato eccessivo, motivando in ragione dell'applicabilità analogica del regime delle sanatorie processuali dettato, in linea generale, dall'art. 291 c.p.c. e dall'art. 421 c.p.c.²¹.

¹⁹ Cfr. Corte Conti, SS.RR., 9 luglio 2001, n. 6.

²⁰ Cfr. Corte Conti, sez. I giur. centr., 20 settembre 2000, n. 289; *id.*, sez. I giur. centr., 8 novembre 1999, n. 303. *Contra*, si segnala Corte Conti, sez. III giur. centr., 23 maggio 2006, n. 226 secondo cui «La legge 21 luglio 2000, n. 2005 ha profondamente innovato, tra l'altro, anche il processo in materia pensionistica innanzi alla Corte dei conti, rendendo sostanzialmente applicabile le disposizioni del Codice di rito in materia di controversie individuali di lavoro. Orbene poiché detto giudizio è introdotto con ricorso e dopo il deposito dello stesso viene emesso il decreto di fissazione dell'udienza di discussione da parte del giudice adito, deve ritenersi che sussista in capo all'attore l'onere di notificare non solo la domanda, ma anche detto decreto onde garantire la ritualità del contraddittorio.

Del resto la costituzione del convenuto può essere effettuata sino all'udienza di discussione, per cui quest'ultimo deve essere reso edotto della data in cui la stessa è stata fissata».

²¹ «La notifica del ricorso costituisce un elemento esterno alla fase introduttiva del giudizio, attraverso il quale si realizza la *vocatio in ius*, cosicché la mancanza o la nullità di tale notifica non rende inammissibile o improcedibile il ricorso, ma – ove tali irregolarità non siano state sanate dalla costituzione della controparte, ancorché effettuata al solo fine di far valere i suddetti vizi – comporta solo la rinnovazione o l'esecuzione della notifica nel termine perentorio assegnato dal giudice ai sensi degli artt. 291 e 421 c.p.c.» (cfr. Cass. 7 giugno 1999, n. 5585; *id.* 29 gennaio 1993, n. 1104; *id.* 29 luglio 1996, 6841).

Con la ulteriore conseguenza che solo in caso di inosservanza di tale termine ulteriore, che è perentorio in applicazione estensiva dell'art. 291 c.p.c., per avere la parte ricorrente omesso nuovamente di procedere

A favore della tesi maggiormente rigorista si registra, tuttavia, un'importante presa di posizione delle SS.UU. della Corte di Cassazione che, nel giudicare circa la possibilità (sino ad allora talora accordata nell'ambito del rito lavoro) di notificare ex art. 421 c.p.c. tardivamente un atto di appello, pur tempestivamente depositato, ha stabilito che «nel rito del lavoro, è improcedibile l'appello tempestivamente proposto se non sia avvenuta la notificazione del ricorso depositato e del decreto di fissazione dell'udienza, non essendo consentito al giudice – alla stregua di una interpretazione costituzionalmente orientata (art. 111 Cost.) – assegnare all'appellante, ex art. 421 c.p.c., un termine perentorio per provvedere ad una nuova notifica ai sensi dell'art. 291 c.p.c.²²». Le SS.UU. hanno argomentato dalla costituzionalizzazione del principio della ragionevole durata del processo di cui all'art. 111, comma 2, Cost. affermando come sia «*inapplicabile* anche nel rito del lavoro – e non estensibile neppure in via analogica – a fronte di una notifica inesistente (giuridicamente o di fatto) un sistema sanante quale quello apprestato dall'art. 291 c.p.c.», in espressa e consapevole contraddizione rispetto ad altre precedenti pronunce delle SS.UU.²³.

Le SS.UU. continuano affermando che «la novella dell'art. 111 Cost., comma 2, rende doverosa una rinnovata e maggiore attenzione alla lettera delle norme codicistiche al fine di dedurre che né l'espressione di cui all'art. 291 c.p.c., comma 1, [...] e tanto meno quella dell'art. 421 c.p.c., comma 1, [...] possono offrire alcuna copertura giuridica al suddetto orientamento [n.d.r.: favorevole alla sanatoria], data l'impossibilità concettuale di rinnovare e tanto meno di rettificare l'inesistente (giuridico o di fatto). Per di più osta a che venga adottata nella problematica in oggetto una soluzione, in violazione del principio della "ragionevole durata del processo" [...]».

Tale presa di posizione, il cui rigore giudicato da più parti eccessivo è stato mitigato dalla Consulta, che ha successivamente affermato come «il mancato rispetto del termine ivi previsto non impedisce la valida notificazione del ricorso di impugnazione e del decreto di fissazione dell'udienza, qualora essa intervenga entro il termine di cui al terzo comma dell'art. 435 c.p.c., non configurandosi, in tale ipotesi, la violazione del diritto di difesa dell'appellato»²⁴; l'interpretazione del Giudice delle leggi, dovrebbe corroborare un recente indirizzo giurisprudenziale dei giudici contabili.

Secondo tale indirizzo, «vertendosi in ipotesi di omessa notificazione e, pertanto, di inesistenza e non di nullità della notificazione stessa, deve

alla notifica del ricorso, si verifica la decadenza e quindi l'improcedibilità del ricorso (cfr. Corte Conti, sez. I giur. centr., 2 luglio 2003, n. 246; *id.*, sez. I giur. centr., 19 aprile 2005, n. 129).

²² Cass. SS.UU., 30 luglio 2008, n. 20604.

²³ Cass. SS.UU., 29 luglio 1996, n. 6841; *id.* 26 ottobre 1996, n. 9931.

²⁴ Corte cost., ord., 24 febbraio 2010, n. 60.

escludersi [...] che sia applicabile, per analogia, nella specie, l'art. 291 c.p.c., che prevede che il giudice, quando rilevi la nullità della notificazione dell'atto introduttivo, debba fissare un termine perentorio per la rinnovazione della notificazione (Cass. civ. Sez. II, 5 ottobre 2009, n. 21244; Cass. civ. Sez. lavoro, 29 luglio 2009, n. 17656) [...] deve poi anche escludersi che al relativo vizio sia applicabile il regime del rilievo e della sanatoria delle nullità di cui agli artt. 156 ss. c.p.c., sicché deve ritenersi che il vizio sia rilevabile *ex officio* e non sia suscettibile di sanatoria. In conformità al consolidato indirizzo giurisprudenziale della Corte dei conti (*ex plurimis*: Corte dei conti, Sez. Giur. Campania n. 683 del 20.4.2010; Corte dei conti, Sez. Giur. Sicilia n. 722 del 2010) va, pertanto, dichiarata l'inammissibilità del ricorso [...] per mancata notifica all'amministrazione controinteressata²⁵».

Posto, quindi, che il ricorso debba essere previamente notificato all'Amministrazione chiamata in giudizio, che ha emesso il provvedimento, si pone il problema di identificare il luogo esatto ove operare la notificazione. Sul punto, l'art. 44, D.Lgs. n. 269/2003²⁶ stabilisce la regola della **notifica alle sedi periferiche degli enti previdenziali degli atti introduttivi dei giudizi di cognizione** e cautelari e degli atti esecutivi dal precetto in poi.

La disposizione parrebbe riferirsi, in generale, agli "atti introduttivi dei giudizi di cognizione" anche se inserita in un contesto normativo non pertinente poiché relativo ai giudizi di esecuzione²⁷.

Si tratta di una norma speciale, che deroga alla disciplina generale circa la necessità di notificare presso la sede legale dell'ente e che, pertanto, trova applicazione solo nelle ipotesi ivi previste²⁸.

Ne dovrebbe derivare, in caso di violazione, la nullità della notifica che potrà, tuttavia, essere sanata per raggiungimento dello scopo ove l'amministrazione

²⁵ *Ex multis*, Corte Conti, sez. giur. Veneto, 11 aprile 2014, n. 93; *id.*, sez. giur. Puglia, 24 settembre 2014, n. 619.

²⁶ La previsione è stata introdotta dal D.L. 31 dicembre 1996, n. 669, art. 14, comma 1-*bis*, conv. con mod. nella L. 28 febbraio 1997, n. 30, introdotto dalla L. 23 dicembre 2000, n. 388, art. 147, e così sostituito dal D.L. 30 settembre 2003, n. 269, art. 44, comma 3, lett. b) conv. con mod. nella L. 24 novembre 2003, n. 326.

²⁷ In tal senso, Comoglio, Consolo, Sassani, Vaccarella, Commentario del Codice di procedura civile, Montemarano, Giani, Imbriaci, D'Andrea, Controversie lavoro, previdenza, fisco, Milano, 2011, 267; Iaccone, Buccelli, L'invalidità civile. Aspetti sostanziali, processuali, medico legali, Milano, 2008, 296.

²⁸ Cfr. Corte Conti, sez. II giur. centr. 24 aprile 2014, n. 293 secondo cui, «in caso di contumacia dell'ente la notifica della sentenza va effettuata – secondo le regole ordinarie (art. 292 c.p.c. oltre citato) – nella sede legale dell'Ente, non nella sede periferica (cfr. in tal senso Cass. civ., sez. Lav. 22616/2013 e precedenti ivi citati). Infatti, non appare né farraginoso né irrazionale l'interpretazione suddetta, secondo cui gli atti introduttivi dei giudizi (di cognizione, esecutivi e cautelari) vanno notificati agli uffici periferici (che gestiscono la pratica ed hanno legittimazione nei giudizi), mentre le sentenze vanno notificate agli uffici centrali in caso di contumacia dell'Ente; infatti, tale soluzione ermeneutica si giustifica nell'ottica di demandare agli uffici centrali il compito di controllare i motivi dell'inerzia degli uffici periferici nel giudizio di primo grado, oltre che di decidere se proporre o meno impugnazione».

convenuta si costituisca in giudizio, salva l'eventuale rimessione in termini, stante il principio, sancito in via generale dall'art. 156, comma 3, c.p.c., secondo il quale «la nullità non può essere mai pronunciata se l'atto ha raggiunto lo scopo a cui è destinato», pacificamente valido anche per le notificazioni, tutte le volte che l'atto, malgrado l'irritualità della notifica, sia venuto a conoscenza del destinatario²⁹.

Questione dibattuta in giurisprudenza e di assoluta rilevanza è quella della sanzione da ricollegare all'ipotesi di **mancata notificazione tramite ufficiale giudiziario** (o in proprio, tramite il servizio postale, per i procuratori autorizzati), secondo le regole di cui agli artt. 137 ss. c.p.c., nel caso di utilizzo della posta semplice o raccomandata per la notificazione dell'atto di chiamata in causa.

La giurisprudenza della Corte pare decisamente orientata nel senso della declaratoria di **inammissibilità del ricorso**, «dovendosi tecnicamente intendere come "notificazione" solo la consegna dell'atto effettuata dall'ufficiale giudiziario (ai sensi dell'art. 137 c.p.c.) nelle forme di legge (anche a mezzo posta) e non qualsivoglia comunicazione effettuata direttamente dall'interessato o da terzi³⁰».

La giurisprudenza maggioritaria, dunque, non dubita circa l'insanabilità del vizio, definito sovente "nullità assoluta" ma, forse, più coerentemente inquadrabile, anche in considerazione della generale sanabilità delle nullità processuali, nella **categoria giuridica della inesistenza**³¹.

Va ricordato che, «in tema di notificazioni di atti processuali civili, la legittimazione di chi vi provvede è condizione essenziale perché la notificazione espliciti, almeno in parte, gli effetti che le sono propri. Ad esempio la notificazione eseguita a mezzo di ufficiale di P.G. [...] non consente di ravvisare una ipotesi di nullità, sanabile con il rinnovo della notifica in forma rituale, perché, non provenendo l'atto da persona investita del potere di certificazione, non assume rilievo né quanto la "relata" attesta, né il fatto che l'atto scritto sia materialmente pervenuto nella sfera del destinatario»³².

Minoritaria pare, invece, l'interpretazione secondo la quale il vizio sarebbe sanabile ex art. 421 c.p.c. e, pertanto, il giudice di primo grado sarebbe tenuto a concedere un termine a parte ricorrente per provvedere ad eseguire la notifica omessa³³.

²⁹ *Ex multis*, Cass. 5 febbraio 2002, n. 1548.

³⁰ *Ex multis*, Corte Conti, sez. giur. Campania, 6 dicembre 2013, n. 1628.

³¹ Corte Conti, sez. giur. Puglia, 6 dicembre 2002, n. 916; *id.*, sez. giur. Veneto, 12 ottobre 2004, n. 1254; *id.*, sez. I giur. centr., 31 agosto 2005, n. 26.

³² Cass. 17 marzo 2004, n. 5392.

³³ Corte Conti, sez. I giur. centr. 19 aprile 2005, n. 129; *id.*, sez. I giur. centr., 1 dicembre 2003, n. 419.

Tale impostazione è stata, peraltro, autorevolmente sostenuta, sul presupposto che, non sussistendo termini di decadenza per l'instaurazione del giudizio pensionistico dinanzi alla Corte dei conti, il ricorso potrebbe essere ripresentato tal quale dopo la pronuncia di inammissibilità, con conseguenze non dissimili da quelle che si verificherebbero nel caso di concessione di un termine per l'esecuzione dell'adempimento omesso: ragioni di economia processuale lascerebbero, secondo tale tesi, propendere per l'interpretazione meno rigorista³⁴.

Ove si dovesse, invece, propendere per l'affermazione dell'inesistenza della notificazione mai eseguita (o eseguita nei confronti di soggetto radicalmente diverso rispetto all'effettivo destinatario), essa non potrà essere sanata da una eventuale costituzione dell'ente convenuto, operata allo scopo di eccepire tale vizio³⁵.

La giurisprudenza contabile, tuttavia, anche in tali casi, ha talora manifestato propensione verso la sanatoria del vizio per raggiungimento dello scopo, nel caso di costituzione dell'ente convenuto³⁶.

L'art. 46, L. n. 69/2009 ha inoltre previsto, novellando l'art. 291 c.p.c., che se il convenuto non si costituisce e il giudice istruttore rileva un vizio che importi nullità nella notificazione, fissa un termine perentorio per rinnovarla. La rinnovazione impedisce ogni decadenza.

La disposizione è espressamente dichiarata applicabile anche ai giudizi contabili dal comma 24 del citato art. 46.

Tale sanatoria, con effetti *ex tunc*, ormai generalizzata a tutte le ipotesi di nullità della notificazione, non dovrebbe potersi estendere ai casi di inesistenza della stessa³⁷, ma sarà interessante verificare l'orientamento che sarà assunto dalla Corte dei conti, una volta che la giurisprudenza si sarà, sul punto, assestata.

³⁴ Della Ventura, *Giudizi in materia di pensioni*, in Garri, Dammicco, Lupi, Della Ventura, Venturini, *I giudizi innanzi alla Corte dei conti*, Milano, 2007, 577 ss.

³⁵ Cass. 10 gennaio 2011, n. 357. Cons. Stato 27 aprile 2005, n. 1955 osserva come «l'invocata sanatoria a seguito della costituzione della parte alla quale il ricorso avrebbe dovuto essere notificato, per giurisprudenza costante e prevalente, riguarda solo i casi di vizi della notifica, e non per i casi, come quello in esame, di inesistenza della notificazione».

«In caso di inesistenza della notificazione, la declaratoria di inammissibilità del ricorso va pronunciata anche se vi è stato l'intervento in giudizio della parte nei cui confronti doveva essere notificato» (Cons. Stato 26 luglio 2004, n. 5311).

In coerenza si attesta Corte Conti, sez. reg. Friuli Venezia Giulia, 3 febbraio 2004, n. 29.

³⁶ Corte Conti, sez. reg. Campania, 9 luglio 2003, n. 941; *id.*, sez. reg. Emilia Romagna, 27 aprile 2005, n. 535.

³⁷ «Vertendosi in ipotesi di omessa notificazione e, pertanto, di inesistenza e non di nullità della notificazione stessa, deve escludersi poi che sia applicabile, per analogia, nella specie, l'art. 291 c.p.c., che prevede che il giudice, quando rilevi la nullità della notificazione dell'atto introduttivo, debba fissare un termine perentorio per la rinnovazione della notificazione (Cass. civ., sez. II, 5 ottobre 2009, n. 21244; Cass. civ., sez. lavoro, 29 luglio 2009, n. 17656).

Dunque, l'atto introduttivo del giudizio, avente la forma del ricorso, deve essere previamente notificato, ai sensi degli artt. 137 ss. c.p.c., all'amministrazione pubblica (o, comunque, alla controparte principale) che si intende chiamare in giudizio nonché ad eventuali soggetti controinteressati che possano subire nocumento dall'accoglimento della pretesa.

CASO 1. – L'INAMMISSIBILITÀ DEL RICORSO CONSEGUENTE AD OMESSA NOTIFICA DELL'ATTO INTRODUTTIVO

Fatti: il pensionato Tizio, direttamente o tramite il proprio legale, decide di ricorrere per l'accertamento della misura della proprio trattamento pensionistico pubblico, ritenendo un dato emolumento computabile nella cd. "quota A" anziché nella meno vantaggiosa "quota B" del trattamento. Il relativo ricorso, redatto su carta non bollata e sottoscritto dalla parte o dal procuratore *ad litem*, viene depositato nella segreteria della Corte dei conti, dopo essere stato previamente comunicato all'INPS e all'ufficio periferico del Ministero chiamato in causa, tramite lettera raccomandata.

Esito giudiziale: la Corte dei conti, posta in discussione la vertenza così incardinata, dichiara l'inammissibilità del ricorso ai sensi degli artt. 187, commi 2 e 3 e dell'art. 276, comma 2, c.p.c., applicabili ai giudizi innanzi alla Corte dei conti in forza del rinvio c.d. dinamico operato dall'art. 26 del regolamento di procedura.

Analisi del caso: il caso in esame, non infrequente nella prassi giudiziaria, viene risolto in ossequio all'interpretazione giurisprudenziale prevalente secondo cui non è sufficiente, al fine della valida instaurazione del giudizio pensionistico, il mero deposito del ricorso ma è necessario operare previamente la notificazione dello stesso, secondo le norme previste dal codice di rito (art. 137 segg.) e dalle leggi speciali relative alle notificazioni in proprio d parte degli avvocati e telematiche, depositando altresì in segreteria la prova dell'avvenuta previa notifica essendo irrilevante qualsiasi altra forma di comunicazione.

Per le comunicazioni e notificazioni degli atti processuali relativi ai giudizi pensionistici dinanzi alla Corte dei conti trovano applicazione le regole dettate dal codice di rito ad eccezione dell'ipotesi di notificazione a persona avente residenza, domicilio o dimora sconosciuti: in tal caso, trova applicazione la normativa speciale, dettata dall'art. 6, comma 8, D.L. n. 453/1993, prevedente che «qualora il ricorrente non sia reperibile nel domicilio eletto, le notificazioni e le comunicazioni nei suoi confronti sono effettuate mediante deposito nella segreteria della sezione».

In ipotesi di omessa notificazione e, pertanto, di inesistenza e non di nullità della notificazione stessa, deve poi anche escludersi che al relativo vizio sia applicabile il regime del rilievo e della sanatoria delle nullità di cui agli artt. 156 ss. c.p.c., sicché deve ritenersi che il vizio sia rilevabile *ex officio* e non sia suscettibile di sanatoria» (Corte Conti, sez. giur. Veneto, 26 settembre 2014, n. 172).

Ove si debba convenire in giudizio l'INPS (ente succeduto all'INPDAP ai sensi dell'art. 21, comma 1, D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214 che ha disposto la soppressione dell'INPDAP e dell'ENPALS a far data dall'1 gennaio 2012 e l'attribuzione delle relative funzioni all'INPS, con successione di quest'ultimo in tutti i rapporti attivi e passivi facenti capo agli Enti soppressi) non sorgono particolari problemi dal momento che stante l'art. 44, D.Lgs. n. 269/2003, la notifica potrà essere operata presso la sede periferica dell'istituto, competente in relazione alla residenza dell'attore. Qualche dubbio potrebbe residuare nell'ipotesi di notifica da eseguire ad un'amministrazione dello Stato, dal momento che, l'art. 11, comma 1, R.D. 30 ottobre 1933, n. 1611, nel testo modificato dall'art. 1, L. 25 marzo 1958, n. 260, stabilisce che «tutte le citazioni, i ricorsi [...] e gli atti istitutivi di giudizi che si svolgono innanzi alle giurisdizioni amministrative o speciali [...] devono essere **notificati alle amministrazioni dello Stato presso l'ufficio dell'avvocatura dello Stato** nel cui distretto ha sede l'Autorità giudiziaria innanzi alla quale è portata la causa, nella persona del Ministro competente».

Pertanto, le Sezioni Riunite con sentenza 10 giugno 1997, n. 36 hanno sancito che nei giudizi pensionistici davanti alla Corte dei conti, il luogo della notificazione dei ricorsi nei confronti dell'amministrazione dello Stato è costituito dagli uffici dell'Avvocatura dello Stato³⁸.

Sul punto, tuttavia, non v'è uniformità di vedute. È stato, infatti, evidenziato che, poiché ai sensi dell'art. 6, comma 4, D.L. n. 453/1993 *cit.*, spetta all'amministrazione evocata in giudizio decidere se farsi rappresentare da un proprio funzionario ovvero avvalersi del patrocinio erariale, ed essendo tale disciplina *specialis posterior* rispetto a quella regolante le funzioni dell'Avvocatura dello Stato, se ne dovrebbe desumere la possibilità di instaurare validamente il giudizio mediante la sola notifica all'Amministrazione statale che valuterà, eventualmente, se affidare la difesa all'avvocatura erariale oppure stare in giudizio tramite un proprio dirigente o funzionario delegato³⁹. Coerentemente con tale impostazione, in giurisprudenza si è affermato che «nei giudizi pensionistici sussiste la possibilità per le amministrazioni di resistere in giudizio affidando la difesa a propri funzionari (ex art. 13, comma 3, L. n. 103/1979) e che la diretta notifica del ricorso alle Amministrazioni stesse comporta la valida instaurazione del contraddittorio, pur rimanendo, comunque, applicabile l'art. 11 r.d. n. 1611/1933 [...] in ragione del quale deve ritenersi viepiù e parimenti valida, agli stessi fini, la notifica effettuata presso la competente avvocatura distrettuale dello Stato (cfr. CdC SS.RR. n. 36/QM/1997)⁴⁰».

³⁸ In senso concorde, Corte Conti, sez. II giur. centr. 11 marzo 2004, n. 127.

³⁹ In tal senso si esprime Oricchio, in *L'applicazione dell'art. 420 c.p.c. al rito pensionistico. [...] Esame delle questioni suscitate dal nuovo rito introdotto con la legge n. 205 del 2000*, Roma, 21, 22, 23 ottobre 2002, in www.amcorteconti.it.

⁴⁰ Cfr. Corte Conti, sez. III giur. centr., 2 dicembre 2013, n. 780.

Parrebbe, quindi, potersi affermare la validità sia della notifica dell'atto introduttivo del giudizio eseguita presso l'ufficio dell'avvocatura dello Stato avente sede nel distretto di Corte d'appello in cui risiede il ricorrente, che di quella eseguita presso l'ufficio statale periferico chiamato in giudizio.

I DATI DELL'ESPERIENZA

Può essere utile rammentare che gli Istituti di previdenza e, più in generale, gli enti pubblici non economici, non sono rappresentati e difesi *ope legis* dall'Avvocatura dello Stato. Ne discende che la notifica eseguita presso l'Avvocatura dello Stato e destinata all'INPS o all'INAIL è affetta da nullità se non, addirittura, da inesistenza, ove si ritenesse assente qualsiasi collegamento fra l'ente destinatario dell'atto e l'avvocatura erariale.

3. LA COSTITUZIONE DELLE PARTI

Una volta instauratosi il contraddittorio tramite la notifica dell'atto introduttivo ai soggetti chiamati a giudizio, segue normalmente la costituzione in giudizio dell'attore mediante il deposito presso la segreteria della Corte adita del ricorso con la documentazione offerta in comunicazione e la prova dell'avvenuta notifica.

La competenza territoriale della Corte è fissata nel luogo di residenza anagrafica del ricorrente al momento della presentazione del ricorso (art. 2, lett. c, L. n. 658/1984, richiamato dall'art. 1, comma 3, D.L. n. 453/1993).

Tale competenza è stata ritenuta "tendenzialmente derogabile"⁴¹ e, quindi, non rilevabile d'ufficio ma necessitante di un'apposita eccezione da formulare nella comparsa (ex art. 38 c.p.c.) recante, altresì, l'indicazione del giudice ritenuto munito di competenza⁴².

Non esistono norme speciali che disciplinano compiutamente la costituzione dell'attore nei giudizi pensionistici dinanzi la Corte.

Il terzo comma dell'art. 6, D.L. n. 453/1993 *cit.* si limita a prevedere che «[...] il presidente della sezione fissa l'udienza per la trattazione, designando un magistrato relatore. La data dell'udienza viene comunicata, a cura della segreteria, con un preavviso di almeno sessanta giorni alle parti costituite che possono produrre, con deposito in segreteria, **memorie e documenti sino al decimo giorno precedente la data di udienza**».

⁴¹ Cfr. Corte Conti, sez. giur. Piemonte, 15 gennaio 2015, n. 7 che ha riconosciuto l'inderogabilità della competenza territoriale della sez. giur. Lazio, come fissata dall'art. 1, comma 6, D.L. n. 453/1993, conv. dalla L. n. 19/1994, per residenti all'estero, in quanto ritenuta di tipo funzionale, laddove «la ripartizione di competenza territoriale tra le diverse Sezioni Giurisdizionali territoriali nel settore pensionistico, basata sulla residenza anagrafica del ricorrente in una determinata Regione, è tendenzialmente derogabile dalle parti, a meno che non si concretizzi un'ipotesi di particolare collegamento fra il Giudice ed il criterio prescelto dalla Legge [...]».

⁴² Cfr. Corte Conti, SS.RR., 31 marzo 2004, n. 5; *id.*, SS.RR., 28 novembre 2003, n. 19.

Come evidenziato in precedenza, la norma deve essere coordinata con l'art. 42, L. n. 69/2009 che ha previsto la fissazione della trattazione dei giudizi ad opera del giudice unico delle pensioni, sulla scorta del proprio calendario.

Non si ritiene vi siano termini perentori per la costituzione del ricorrente e, pertanto, il ricorso dovrebbe essere considerato ammissibile a prescindere dalla data di previa notifica alle parti convenute.

In giurisprudenza si ritiene, infatti, che «stante il rinvio dinamico di cui all'art. 26 R.D. 13 agosto 1933 n. 1038 nei procedimenti contenziosi di competenza della Corte dei conti si osservano le norme e i termini della procedura civile in quanto applicabili. Ora, com'è noto la costituzione in giudizio dell'attore nel processo civile ha effetti diversi da quella dell'attore nel processo amministrativo, tant'è che il processo civile può continuare verso una pronuncia di merito anche nel caso di mancanza della costituzione dell'attore. Nel processo civile il rapporto processuale è costituito con tutti i suoi effetti processuali e sostanziali dal momento della notifica del ricorso (*recte*: citazione). [...] Nessuna refluenza, dunque, può sortire il deposito del ricorso oltre 30 gg dalla notifica⁴³».

Tale conclusione, tuttavia, pone alcuni problemi di sistematica.

Secondo la predetta interpretazione, largamente condivisa in giurisprudenza, il rinvio dinamico sarebbe limitato all'art. 163 c.p.c. ma non comprenderebbe il successivo art. 165 che, nel disciplinare la costituzione dell'attore, prevede il termine perentorio di dieci giorni dalla notifica per il deposito del ricorso in cancelleria.

Stando così l'interpretazione giurisprudenziale, se ne dovrebbe derivare la possibilità di depositare ossia iscrivere a ruolo il ricorso previamente notificato, senza limiti di tempo, salvo l'effetto della prescrizione del diritto.

CASO 2. – IL TERMINE DEL DEPOSITO DEL RICORSO NOTIFICATO

Fatti: il pensionato Tizio, direttamente o tramite il proprio legale, intende proporre un ricorso in Corte dei conti per chiedere la riliquidazione della propria pensione pubblica e, pertanto, notifica, ai sensi dell'art. 137 segg. c.p.c., tramite ufficiale giudiziario, il relativo ricorso all'INPS ma non provvede con immediatezza al successivo deposito dello stesso con la prova della notifica, presso la segreteria della Corte dei conti, essendo in contatto con l'istituto previdenziale per trovare una soluzione stragiudiziale. Trascorso oltre un anno, decide, infine, di depositare il ricorso nella segreteria della Corte.

Esito giudiziale: il convenuto INPS eccepisce la tardiva costituzione dell'attore, ai sensi dell'art. 165 c.p.c., ma la Corte, disattesa tale eccezione preliminare, pronuncia nel merito, definendo il giudizio.

⁴³ Cfr. Corte Conti, Sez. giur. Siciliana, 13 marzo 2006, n. 1022.

Analisi del caso: il giudice, aderendo all'interpretazione giurisprudenziale largamente dominante, ha ritenuto inapplicabile nel giudizio pensionistico pubblico (ex art. 26 R.D. 1033/1938) l'art. 165 c.p.c. che, nel disciplinare la costituzione dell'attore, prevede il termine perentorio di dieci giorni dalla notifica per il deposito del ricorso in cancelleria derivandone la legittimità dell'iscrizione a ruolo del ricorso previamente notificato all'INPS, essendo processualmente irrilevante il considerevole lasso temporale intercorso tra la notifica ed il successivo deposito dell'atto.

Al ricorso dovranno essere allegati i relativi documenti e si dovrà fornire la prova dell'avvenuta previa notifica.

Non è necessario compilare alcuna nota di iscrizione a ruolo.

Stante l'essenziale **gratuità del processo pensionistico pubblico**, all'atto dell'iscrizione a ruolo non è previsto il pagamento di marche da bollo, imposte o spese di altra natura.

I ricorsi possono essere proposti **anche senza patrocinio legale**, ma in tali casi gli stessi non sono abilitati a svolgere oralmente, in udienza, le proprie difese, giusta disposto dell'art. 6, comma 5, D.L. n. 453/1993.

Ne consegue che la trattazione orale potrebbe essere riservata ai soli enti convenuti: soluzione, ritenuta legittima dal giudice delle leggi⁴⁴.

La contumacia dell'attore è istituto giuridico pressoché sconosciuto al giudizio pensionistico dinanzi alla Corte dei conti dal momento che, di norma, l'Amministrazione destinataria del ricorso non ha interesse a coltivare un giudizio avverso il proprio operato, nel caso di mancata costituzione dell'attore.

Pertanto la prassi giudiziaria pare orientata nel senso di non provvedere alla fissazione dell'udienza nel caso in cui il ricorrente (parte privata) non abbia provveduto all'iscrizione a ruolo del giudizio, pure in presenza di memorie già depositate dall'amministrazione resistente.

Per converso, è stato osservato come «mancando la previsione di termini perentori di costituzione per il ricorrente (vedasi 165 c.p.c.) può anche verificarsi il caso di costituzione della sola Amministrazione resistente, il che comunque comporta la necessità di una pronuncia da parte della Sezione adita»⁴⁵: soluzione

⁴⁴ La norma ha superato il vaglio della Consulta che ha affermato la regola secondo la quale «non può ritenersi imposto al legislatore, quale scelta costituzionalmente obbligata, quella di stabilire come indefettibile l'assistenza tecnica del difensore nel processo, [...] con specifico riferimento al giudizio pensionistico innanzi alla Corte dei conti, il fatto che l'assistenza tecnica sia prevista come obbligatoria solo per lo svolgimento della difesa orale in udienza si giustifica con la semplificazione procedimentale che caratterizza tale processo, in considerazione della particolarità delle questioni trattate (vedi sentenza n. 173 del 1996); [...] il diritto costituzionale di difesa è assicurato, in tale giudizio, anche dal fatto che la disposizione denunciata non interdice all'interessato di avvalersi della difesa tecnica (vedi sentenza n. 428 del 1995)», Corte cost., ord., 10 gennaio 2001, n. 1.

⁴⁵ Oricchio, *op. cit.*

che potrebbe essere corretta da un punto di vista sistematico, se accompagnata alle garanzie e alle cautele proprie del processo contumaciale.

L'art. 74 regol. proc. dispone che «effettuato il deposito del ricorso o dell'istanza di cui agli articoli 72 e 73, l'amministrazione competente, entro trenta giorni dalla richiesta dell'ufficio di segreteria, deve depositare i documenti in base ai quali è stato emesso il provvedimento impugnato e, nei casi previsti dall'articolo precedente, indicare i motivi del rifiuto a provvedere».

La disposizione impone, dunque, il deposito del fascicolo amministrativo da parte dell'Amministrazione convenuta: si tratta di un adempimento che non equivale affatto alla costituzione in giudizio; anzi, taluni dubitano che la disposizione possa ritenersi tuttora vigente, in considerazione del radicale mutamento subito dal giudizio pensionistico in un'ottica processualistica.

In un processo contenzioso, retto dal principio costituzionale della parità delle parti, dovrebbe essere onere della convenuta amministrazione difendersi ed allegare o meno i documenti che riterrà utili ai fini delle proprie tesi.

In ogni caso, il giudice potrà sempre ordinare l'esibizione dei documenti ritenuti necessari ai fini della decisione, con propria ordinanza istruttoria, ai sensi dell'art. 421 c.p.c.

Si tratta di uno snodo concettuale di non poco momento, nel segno del superamento del modello "amministrativo" (in cui, non a caso, l'atto introduttivo veniva definito "istanza") proprio dei "giudizi" *ante* riforma, verso la piena realizzazione del giudizio contenzioso a parti contrapposte.

La giurisprudenza della Corte, se da un lato pare orientata a ritenere la disposizione tuttora vigente e, dunque, sembra permanere, nei fatti, la necessità di operare tale adempimento, propedeutico o coevo alla costituzione in giudizio, da parte delle Amministrazioni convenute, dall'altro lato è sempre più propensa a fissare le udienze di discussione anche in assenza della trasmissione del predetto fascicolo e, successivamente, ad operare la dichiarazione di contumacia dell'ente convenuto, nel caso di mancata costituzione in giudizio.

Numerose sono, infatti, le pronunce rese in assenza dell'Amministrazione correttamente chiamata in giudizio, previa dichiarazione di contumacia.

L'Amministrazione resistente può costituirsi in giudizio⁴⁶, depositando una memoria di costituzione, nella quale prenderà posizione sui fatti di causa e formulerà le proprie difese in fatto e in diritto.

⁴⁶ A mezzo di un avvocato dello Stato (nel caso di amministrazioni dello Stato e regioni a statuto speciale, ex art. 1, R.D. 30 ottobre 1933, n. 1611, nel caso di altre amministrazioni pubbliche non statali, quale patrocinio cd. autorizzato, ai sensi dell'art. 43, T.U. n. 1611/1933, nel caso delle regioni a statuto ordinario, ai sensi dell'art. 107, D.P.R. n. 616/1977 nei casi di affidamento ai sensi dell'art. 10, L. n. 103/1979) ovvero o di un avvocato iscritto nell'albo speciale (nei casi di enti pubblici) ovvero tramite il dirigente rappresentate dell'ufficio o un funzionario all'uopo delegato.

Estratto

Estratto da un prodotto in vendita su **ShopWKI**, il negozio online di Wolters Kluwer Italia

Vai alla scheda →

Wolters Kluwer opera nel mercato dell'editoria professionale, del software, della formazione e dei servizi con i marchi: IPSOA, CEDAM, Altalex, UTET Giuridica, il fisco.



Wolters Kluwer