

**Il momento perfezionativo della notifica di un verbale di contestazione per violazione del CdS (o di un'ordinanza ingiunzione prefettizia) alla luce della giurisprudenza della Corte Costituzionale e delle novità introdotte dalla legge 15/2005 e dalla circolare del Ministero dell'Interno del 20 agosto 2007.**

Sommario: 1. La rilevanza della questione in materia di circolazione stradale; 2. La pronuncia della Corte costituzionale n. 477/2002 sancisce la scissione soggettiva del momento perfezionativo della notifica a mezzo posta; 3. La sentenza n. 28/2004: un'interpretativa di rigetto dall'efficacia "rinforzata"; 4. I successivi sviluppi della vicenda; la circolare del Ministero dell'Interno del 20 agosto 2007.

Filippo Lacava<sup>1</sup>

*1. La rilevanza della questione in materia di circolazione stradale*

Com'è noto, uno dei motivi più frequenti di ricorso avverso i provvedimenti di contestazione delle violazioni del Codice della Strada per le quali non vi sia stata contestazione immediata o contro le ordinanze-ingiunzione prefettizie che rigettano il ricorso proposto ai sensi dell'art. 203 Cds, verte sul mancato rispetto dei termini perentori per l'esercizio del potere sanzionatorio previsti nella delicata materia delle sanzioni amministrative relative alla circolazione stradale.

L'esigenza di certezza del diritto e quella, parimenti meritevole di tutela, di garantire un procedimento amministrativo giusto anche nella durata<sup>2</sup>, hanno indotto, infatti, il legislatore a prevedere rigorose scadenze temporali entro le quali il potere sanzionatorio deve essere esercitato a pena di decadenza.

Tuttavia, in nome delle predette esigenze non si può comunque imporre alla pubblica amministrazione un eccessivo obbligo di diligenza, ponendo a suo carico le conseguenze di comportamenti che fuoriescono dalla sua sfera di controllo.

In quest'ottica, quindi, non può che salutarsi con favore quanto affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 477 del 26 novembre 2002<sup>3</sup>, i

<sup>1</sup> Viceprefetto aggiunto; dottorando di ricerca in diritto pubblico presso la Luiss Guido di Carli di Roma.

<sup>2</sup> Il giusto procedimento, già definito dalla Corte Costituzionale come principio generale dell'ordinamento giuridico (così Corte cost., 2 marzo 1962, n. 13, in *Giur. Cost.*, 1962, p. 130 ss., con nota di Vezio Crisafulli) si è arricchito di nuova luce dopo l'entrata in vigore della legge 241/1990, che ha sancito l'obbligo di conclusione del procedimento amministrativo entro termini certi, e del nuovo Codice della Strada che ha previsto termini perentori per l'applicazione delle sanzioni in materie di circolazione stradale. Ciò premesso, si può tranquillamente affermare che l'obbligo di concludere tempestivamente il procedimento sanzionatorio rappresenti un corollario del giusto procedimento amministrativo, godendo anche della copertura costituzionale offerta dal principio del buon andamento sancito dall'art. 97 Cost.

<sup>3</sup> La sentenza della Corte costituzionale n. 477 del 26 novembre 2002 è reperibile per intero sul sito [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org); interessante anche il commento di G. VIRGA, *Eliminata l'alea della notifica per posta*, in [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it). Si vedano, inoltre, sulla rivista telematica [www.judicium.it](http://www.judicium.it), che si occupa del processo civile in Italia ed in Europa, i commenti di R. LUPI, *Sulla legittimità della costituzione a mezzo posta nel giudizio tributario, con spedizione degli atti entro i termini per la costituzione* ed E. DALMOTTO, *Difficoltà interpretative poste della*

cui insegnamenti sono stati poi ripresi e confermati dalla successiva pronuncia n. 28 del 23 gennaio 2004, dando vita ad un orientamento giurisprudenziale che costituisce ormai *ius receptum*, rispecchiandosi pienamente nella prassi operativa del Ministero dell'Interno, che, con una recente circolare di cui ci si occuperà *infra*, ha ritenuto applicabili, anche alla notifica dei verbali per violazione del Codice della strada, i medesimi principi già sanciti dalla Corte costituzionale relativamente alle notificazioni di atti giudiziari civili ed amministrativi.

## *2. La pronuncia della Corte costituzionale n. 477/2002 sancisce la scissione soggettiva del momento perfezionativo della notifica a mezzo posta*

La sentenza in questione ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 149 del codice di procedura civile e dell'art. 4, comma terzo, della legge 20 novembre 1982, n. 890 (Notificazioni di atti a mezzo posta e di comunicazioni a mezzo posta connesse con la notificazione di atti giudiziari), nella parte in cui prevede che la notificazione si perfeziona, per il notificante, alla data di ricezione dell'atto da parte del destinatario anziché a quella, antecedente, di consegna dell'atto all'ufficiale giudiziario.

La pronuncia in questione, quindi, ha operato una scissione tra il momento in cui la notifica può dirsi perfezionata per il mittente e quello in cui essa produce efficacia nei confronti del destinatario, in particolare per ciò che concerne l'esercizio del diritto di difesa.

Per il primo, infatti, la Corte ha statuito il principio in base al quale la notificazione di un atto si considera perfezionata non al momento di ricevimento dello stesso, bensì al momento della consegna del plico raccomandato all'ufficio postale, a nulla rilevando, infatti, le successive vicende ai fini della tempestività della notifica.

Viceversa, il provvedimento notificato diviene efficace nei confronti del destinatario solo ed esclusivamente nel momento in cui il plico raccomandato viene consegnato nelle mani dello stesso.

Sussiste, quindi, secondo l'orientamento della Corte Costituzionale, uno iato tra il momento della consegna dell'atto all'ufficio postale, a partire dal quale la notifica può dirsi validamente espletata ed il momento in cui l'atto, essendo pervenuto al destinatario, diviene efficace nei suoi confronti, per cui solo da tale momento gli è possibile esercitare il suo diritto di difesa.

Secondo la Corte, infatti, deve potersi applicare al caso di specie il principio della sufficienza del compimento delle sole formalità che non sfuggono alla disponibilità del notificante<sup>4</sup>.

---

[nuova regola sulla scissione del perfezionamento della notifica postale](#). Sempre in relazione alla medesima sentenza si segnalano ancora i contributi di R. CAPONI, *La notificazione a mezzo posta si perfeziona per il notificante alla data di consegna all'ufficiale giudiziario: la parte non risponde delle negligenze di terzi*, in *Foro it.*, 2003, I, 14-15; R. CONTE, *Diritto di difesa ed oneri della notifica. L'incostituzionalità degli artt. 149 c.p.c. e 4, comma 3, l. 890/1982: una "rivoluzione copernicana"?*, in *Corr. giur.*, 1/2003, 24-29; G. BASILICO, *Notifiche a mezzo del servizio postale e garanzie per le parti*, in *Giur. cost.*, 2003, 1068-1075

<sup>4</sup> La Corte aveva già statuito, in tema di notificazioni all'estero, che gli articoli 3 e 24 della Costituzione impongono che «le garanzie di conoscibilità dell'atto, da parte del destinatario, si coordinino con l'interesse del notificante a non vedersi addebitato l'esito intempestivo di un procedimento notificatorio parzialmente sottratto ai suoi poteri d'impulso» ed aveva, altresì, individuato come soluzione costituzionalmente obbligata della questione sottoposta al

Tale principio, per la sua portata generale, non può che estendersi ad ogni tipo di notificazione e dunque anche alle notificazioni a mezzo posta, essendo palesemente irragionevole<sup>5</sup>, oltre che lesivo della sfera giuridica del notificante, che un effetto di decadenza possa discendere dal ritardo nel compimento di un'attività non riferibile al medesimo notificante, ma a soggetti diversi (l'ufficiale giudiziario e l'agente postale) e che, perciò, resta del tutto estranea alla sfera di disponibilità del primo.

Gli effetti della notificazione a mezzo posta devono, dunque, essere ricollegati - per quanto riguarda il notificante - al solo compimento delle formalità a lui direttamente imposte dalla legge, ossia alla consegna dell'atto da notificare all'ufficiale giudiziario, essendo la successiva attività di quest'ultimo e dei suoi ausiliari (quale appunto l'agente postale) sottratta *tout court* al controllo del notificante.

Come ha argomentato la Corte costituzionale ciò deve necessariamente valere anche per le notifiche effettuate a mezzo posta, altrimenti il notificante, ove decidesse di valersi del servizio postale, sarebbe irragionevolmente esposto al rischio di eventuali disservizi dell'ufficio, con evidente *vulnus* per il principio di eguaglianza, ove si consideri che in fattispecie del tutto analoghe, quali quelle in materia di notificazioni di atti giudiziari o di ricorsi amministrativi, altre norme dell'ordinamento attribuiscono invece rilevanza esclusiva alla data di spedizione dell'atto.

Resta naturalmente fermo, per il destinatario, il principio del perfezionamento della notificazione solo alla data di ricezione dell'atto, attestata dall'avviso di ricevimento, con la conseguente decorrenza da quella stessa data di qualsiasi termine imposto al destinatario medesimo.

Diversamente, infatti, costui vedrebbe gravemente compresso il proprio diritto di difesa, a seguito della decorrenza dei termini difensivi a partire dal momento della consegna dell'atto all'ufficio postale, con evidente violazione dell'art. 24 Cost.

E', pertanto, evidente che, per ottenere un equo contemperamento delle opposte esigenze in gioco, l'unica soluzione costituzionalmente obbligata è quella di introdurre una scissione soggettiva del momento perfezionativo del procedimento notificatorio.

Tale soluzione, come peraltro osservato dallo stesso giudice relatore<sup>6</sup>, trova un perfetto addentellato nel diritto positivo previgente rispetto alla sentenza in questione<sup>7</sup>.

---

suo esame quella desumibile dal «*principio della sufficienza [...] del compimento delle sole formalità che non sfuggono alla disponibilità del notificante*» (così Corte cost., 03 marzo 1994, n. 69 in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)).

<sup>5</sup> Sul sindacato di ragionevolezza si vedano G. SCACCIA, *Ragionevolezza delle leggi*, in S. Cassese (a cura di) *Diz. giur. dir. pubbl.*, Milano, 2006, p. 4806; si v., inoltre, A. CERRI, *Ragionevolezza*, in *Enc. giur. Trec.*, XXV, aggiorn., Ist. Enc. it., Roma, 2006, p. 1 s.; J. LUTHER, *Ragionevolezza (delle leggi)*, in *Dig. disc. pubbl.*, UTET, Torino, p. 341 s. e L. PALADIN, *Ragionevolezza (principio di)*, in *Enc. dir., aggiorn.*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1997, p. 898 s.; nonché i commenti di A. CELOTTO, sub art. 3 Cost. (commento), in *Commentario alla Costituzione* (a cura di BIFULCO-CELOTTO-OLIVETTI), UTET, Torino, 2006, p. 80 s.; B. CARAVITA, sub art. 3 Cost. (commento), in *Commentario breve alla Costituzione* (a cura di CRISAFULLI-PALADIN), Cedam, Padova, 1990, p. 20 s.; A. S. AGRO', sub art. 3 Cost. (commento), in *Commentario alla Costituzione* (a cura di G. BRANCA), Zanichelli-II Foro italiano, Bologna-Roma, 1975, p. 142 s.; nonché i contributi monografici di A. MORRONE, *Il custode della ragionevolezza*, Giuffrè, Milano, 2002 e G. SCACCIA, *Gli "strumenti" della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2000.

<sup>6</sup> Annibale Marini, futuro presidente della Corte, è stato giudice relatore della sentenza in questione.

<sup>7</sup> Secondo la Corte, infatti, «*la possibilità di una scissione soggettiva del momento perfezionativo del procedimento notificatorio risulta affermata dalla stessa legge 890/1982, laddove all'articolo 8 prevede, secondo l'interpretazione vigente, che, nel caso di assenza del destinatario e di mancanza, inidoneità o assenza delle persone abilitate a*

La sentenza 477, quindi, ha finito col porre una vera e propria pietra angolare in grado di orientare l'interpretazione di tutte le restanti disposizioni che caratterizzano la disciplina legale delle notifiche.

### *3. La sentenza n. 28/2004: un'interpretativa di rigetto dall'efficacia "rinforzata"*

Quanto premesso risulta definitivamente comprovato dalla successiva sentenza n. 28 del 23 gennaio 2004<sup>8</sup>. Si tratta di una pronuncia interpretativa di rigetto con la quale la Consulta ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli articoli 139 e 148 del codice di procedura civile, sollevata, in riferimento agli articoli 3 e 24 della Costituzione, dal Tribunale di Milano, sezione distaccata di Rho.

Orbene, per comprendere l'importanza del principio sancito dalla giurisprudenza in esame, è necessario ripercorrere sommariamente l'iter argomentativo seguito dalla Corte nella pronuncia del 2004.

Nella sentenza appena evocata, infatti, i giudici della Consulta hanno statuito che i principi già posti a fondamento della sentenza n. 477 sono suscettibili di trovare applicazione anche rispetto alle notificazioni effettuate senza fare ricorso al servizio postale, quali quelle c.d. a mani del destinatario, ai sensi dell'art. 139 cod. proc. civ. Queste ultime, per effetto del combinato disposto con il successivo art. 148, si perfezionano con il compimento di tutte le formalità nelle quali si articola il procedimento di notifica e, quindi, con la consegna di copia dell'atto e con l'attestazione da parte dell'ufficiale giudiziario delle operazioni a tal proposito compiute.

Secondo la pronuncia n. 28/2004, per effetto delle prefata giurisprudenza manipolativa della Corte, risulta ormai presente nell'ordinamento processuale civile, fra le norme generali sulle notificazioni degli atti, il principio secondo il quale il momento in cui la notifica si deve considerare perfezionata per il notificante deve distinguersi da quello in cui essa si perfeziona per il destinatario, nei confronti del quale gli effetti della notifica si producono a partire dalla data della ricezione dell'atto, come attestata nella relata di notifica redatta dall'ufficiale giudiziario.

Pertanto, ove la legge preveda a favore o a carico di costui termini, adempimenti o comunque conseguenze decorrenti dalla notificazione, gli stessi devono essere riferiti al momento in cui la notifica si perfeziona nei suoi confronti.

Ne deriva, pertanto, per l'interprete un vincolo ermeneutico scaturente dal canone della c.d. interpretazione sistematica, alla stregua del quale, la regola generale della distinzione fra i due momenti di perfezionamento delle notificazioni, non contenuta esplicitamente nelle norme ritenute

---

*ricevere il piego, la notificazione si perfezioni per il notificante alla data di deposito del piego presso l'ufficio postale e, per il destinatario, al momento del ritiro del piego stesso ovvero alla scadenza del termine di compiuta giacenza".*

<sup>8</sup> Si veda Corte cost., 23 gennaio 2004, n. 28 in *in Foro it.*, 2004, I, 645, con nota di R. CAPONI, *Sul perfezionamento della notificazione nel processo civile (e su qualche disattenzione della Corte Costituzionale)*. Interessanti anche i commenti di M. DICOSOLA, *Notificazioni, diritto di difesa e interpretazione costituzionale: alcune note a margine di sent. Corte costituzionale 23/1/2004, n. 28*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) e di E. DALMOTTO, *La giurisprudenza costituzionale come fonte dell'odierno sistema delle notificazioni a mezzo posta*, sulla rivista telematica [www.judicium.it](http://www.judicium.it)

costituzionalmente illegittime, ma ormai divenuta principio generale della normativa in materia, deve essere conseguentemente applicata anche alla notificazione eseguita direttamente dall'ufficiale giudiziario.

Ciò premesso, la Corte ha ritenuto infondata la questione sollevata ove le norme in materia di notifiche a mezzo ufficiale giudiziario vengano interpretate nel senso dianzi richiamato.

Si tratta di una tipica sentenza interpretativa e, come tale, dotata secondo l'impostazione tradizionale di efficacia *inter partes* e non *erga omnes*<sup>9</sup>.

Tuttavia, il vincolo da essa derivante nei confronti del giudice a quo, e non solo, è talmente penetrante da poter affermare, concordemente con i primi commentatori della pronuncia *de qua*, che "il progressivo adeguamento del diritto processuale civile ai principi costituzionali, e, in particolare al diritto di difesa, senza produrre vuoti nel tessuto normativo, è stato possibile grazie all'interpretazione costituzionale, che, nella sentenza in esame, appare dotata di forza espansiva all'interno della disciplina normativa e di forza vincolante nei confronti degli operatori del diritto"<sup>10</sup>.

Orbene, nel caso di specie, la Consulta, in presenza di un dato normativo neutro, che non consente di accogliere, neppure implicitamente, il principio del momento di perfezionamento unico, pur non contemplando espressamente quello della scissione dei due momenti, ha affermato che l'interprete è comunque vincolato a tener conto di tale principio. Quest'ultimo, in un passo della motivazione è stato ritenuto dalla Corte ormai decisivo per l'interpretazione delle altre norme del codice di procedura civile sulle notificazioni, pur non essendosi ancora consolidato in relazione alle stesse un indirizzo giurisprudenziale che ha esteso le statuizioni della Corte in materia di notifiche postali.

In altre parole, per effetto della giurisprudenza della Corte il sistema legale delle notificazioni si arricchisce di risvolti nuovi e diversi rispetto a quelli ipotizzabili prima della rivoluzione operata dalla sentenza 477/2002.

Pertanto, i principi sanciti nella sentenza in questione finiscono con l'acquisire una *vis* cogente che va ben al di là del giudizio *a quo*, finendo per

---

<sup>9</sup> Sull'efficacia delle sentenze interpretative di rigetto si vedano: A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2001, pp. 191 e ss., i quali sottolineano le notevoli controversie dottrinali suscitate dalla questione relativa agli effetti delle sentenze interpretative di rigetto. Difatti, mentre R. ROMBOLI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale* (1996-1998), Torino, 1999, p. 166, ritiene che le sentenze interpretative di rigetto avrebbero "un'efficacia meramente persuasiva e non obbligatoria", gli stessi Ruggeri e Spadaro, op. cit., p. 197, sottolineano che la predetta tesi "trova nella prassi poco riscontro: i giudici, almeno ordinariamente, si adeguano alle decisioni della Corte (a denti stretti o perché soddisfatti della nuova soluzione ermeneutica loro prospettata), distaccandosene solo in casi limite di invincibile convincimento ermeneutico diverso". Addirittura si spinge ancora oltre A. Ruggeri, attribuendo efficacia *erga omnes* alle pronunce in questione. Si veda in proposito, A. RUGGERI, *Storia di un "falso". L'efficacia inter partes delle sentenze di rigetto della Corte costituzionale*, Milano, 1990, *passim*. Per una completa panoramica delle diverse posizioni dottrinali sul punto si vedano ancora: V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, 2, Padova, 1984, pp. 396-401; M.R. MORELLI, *Sentenze interpretative di rigetto della Corte costituzionale e vincolo di interpretazione del giudice a quo*, in *Giust. civ.*, 1990, II, pp. 2233-2239; E. LAMARQUE, *Gli effetti delle pronunce interpretative di rigetto della Corte costituzionale nel giudizio a quo (un'indagine sul seguito delle pronunce costituzionali)*, in *Giur. cost.*, 2000, pp. 685-739, nonché L. CARLASSARE, *Perplexità che ritornano nelle sentenze interpretative di rigetto*, in *Giur. cost.*, 2000, pp. 186-191.

<sup>10</sup> Così, M. DICOSOLA, *Notificazioni, diritto di difesa e interpretazione costituzionale: alcune note a margine di sent. Corte costituzionale 23/1/2004*, n. 28, pp. 8-9, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)

imporsi incondizionatamente a tutti gli operatori del diritto e ponendo i prodromi per la creazione di un diritto vivente di matrice costituzionale che affianca ed integra, in funzione adeguatrice rispetto ai valori costituzionali, la tradizionale funzione nomofilattica della Suprema Corte di Cassazione<sup>11</sup>.

Quanto premesso permette di svolgere un duplice ordine di considerazioni: in primo luogo, il vincolo derivante dalla pronuncia in questione è tale che lo schema di una siffatta sentenza di tipo interpretativo è tale da avvicinarsi sempre più, come paventato in dottrina, "a quello dell'interpretazione autentica, con l'unica differenza che lo iussus parte dalla sentenza e non dalla legge".

Orbene, come affermato dallo stesso autore, una simile ricostruzione non può essere condivisa *tout court*, "perché appare estranea al nostro ordinamento la parificazione tra le sentenze della Corte costituzionale e le leggi di interpretazione autentica, unico atto idoneo ad imporre ai giudici un certo significato di una disposizione normativa"<sup>12</sup>.

Ecco, quindi, che s'innesta il secondo ordine di considerazioni in precedenza annunciate. Orbene, bisogna ribadire anche in questa sede il primato del diritto vivente sull'interpretazione della Corte costituzionale, spettando a ciascun giudice di interpretare autonomamente la legge.

Tuttavia, è d'uopo rilevare che, in situazioni analoghe a quella oggetto della sentenza n. 28/2004, caratterizzate, cioè, da un dato normativo neutro, dall'assenza di un orientamento giurisprudenziale consolidato e dalla presenza di un principio elaborato da una precedente pronuncia della Corte, che, per la sua portata generale è suscettibile di fungere da cardine dell'intera materia, appare necessario rivisitare il tradizionale rapporto di rigorosa separazione delle competenze tra l'attività ermeneutica dei giudici e l'operato della Corte costituzionale, in una prospettiva tesa ad una più ampia valorizzazione del contributo che la Consulta, come qualsiasi altro operatore del diritto, fornisce alla formazione del diritto vivente<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> E' indubbio che la Corte costituzionale finisce con l'assumere un ruolo diverso e più ampio di quello tradizionale nei casi in cui il giudizio ha per oggetto una norma di legge sulla quale non è dato riscontrare un consolidato indirizzo interpretativo. In questo caso, non è detto che il diritto vivente prenderà la piega voluta dalla Corte. Tuttavia, vi sono dei casi nei quali l'interpretazione adeguatrice contenuta nella motivazione si riverbera anche sul dispositivo della pronuncia, ponendo in tal caso seri dubbi di straripamento del campo riservato all'attività ermeneutica dei giudici. In questi casi, come ricordano A. RUGGERI e A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2001, p. 194, nota 23, eufemisticamente la Corte dichiara, invece, di limitarsi ad "offrire argomenti di diritto costituzionale a sostegno di un'interpretazione" cfr. Corte cost., sentenze nn. 10, 81 e 111 del 1993. Ad ogni modo, è bene chiarire che in caso di conflitto ermeneutico sul significato della legge è sempre la Cassazione a prevalere, così come in caso di dubbio sull'interpretazione della Costituzione l'ultima parola spetta sempre alla Consulta. Come sottolineano gli autori in precedenza richiamati a p. 193 dell'op. cit., la Corte cost., fin dai primi anni '80, riconosce con fermezza la valenza del diritto vivente. Tale principio è stato ribadito anche nel corso degli anni '90 dalle pronunce 110/1995 e 405-423/1996.

<sup>12</sup> Il corsivo, anche quello del periodo precedente, è di G. SILVESTRI, *Legge (controllo di costituzionalità)*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, IX, Torino, 1994, pp. 31 ss.

<sup>13</sup> Sul rapporto tra Corte di Cassazione e Corte costituzionale, anche ai fini della formazione del diritto vivente, si vedano: R. GRANATA, *Corte di Cassazione e Corte Costituzionale nella dialettica tra controllo ermeneutico e controllo di legittimità- Linee evolutive della giurisprudenza costituzionale*, in *Foro it.*, I, 1998, pp. 14-20; A. PUGIOTTO, *Sindacato di costituzionalità e "diritto vivente". Genesis, uso, implicazioni*, Milano, 1994, *passim*; SPADARO A., *Limiti del giudizio costituzionale in via incidentale e ruolo dei giudici*, Napoli, 1990, pp. 19 ss.; A. PIZZORUSSO, *La Corte costituzionale, tra legislazione e giurisdizione*, in *Foro it.*, 1980, V, pp. 117-126.



In casi simili, infatti, è più opportuno guardare alla relazione tra magistratura e Corte costituzionale, non in termini dicotomici, bensì nell'ottica di un rapporto improntato alla leale collaborazione istituzionale, senza però che tutto ciò determini un'alterazione dell'ordine delle competenze.

*4. I successivi sviluppi della vicenda; la circolare del Ministero dell'Interno del 20 agosto 2007.*

A corroborare ulteriormente la convinzione che la sentenza n. 28/2004 sia caratterizzata da un *quid pluris* in termini di efficacia rispetto alle normali sentenze interpretative di rigetto, militano, non solo i successivi sviluppi della giurisprudenza costituzionale in materia di notifiche, ma anche il diritto vivente formatosi in piena conformità con la posizione della Corte.

Orbene, per quanto riguarda il primo aspetto, la Corte attribuisce un portata generale e vincolante ai principi affermati nelle sentenze precedenti, ritenendoli applicabili anche alla fattispecie di irreperibilità e rifiuto di ricevere la notifica da parte del destinatario. Infatti, con l'ordinanza n. 97 del 12 marzo 2004 dichiara manifestamente infondata la questione sollevata, affermando perentoriamente che le norme in tema di notificazioni di atti processuali, ivi compresa la notifica di cui all'art. 140 c.p.c., vanno ora interpretate, senza necessità di ulteriori interventi da parte del giudice delle leggi, nel senso che *"la notificazione si perfeziona nei confronti del notificante, al momento della consegna dell'atto all'ufficiale giudiziario"*<sup>14</sup>.

Non si può fare altro che riconoscere il ruolo decisivo della Corte costituzionale nella formazione del diritto vivente.

Nella medesima direzione converge, infatti, la giurisprudenza dominante della Corte di Cassazione<sup>15</sup> e del Consiglio di Stato<sup>16</sup>.

Inoltre, anche la prassi operativa del Ministero dell'Interno, sia pure con qualche anno di ritardo, ha recepito i principi sanciti dalla Corte costituzionale con la circolare n. 300/A/1/26466/127/9 del 20 agosto 2007, emanata dal Dipartimento di Pubblica Sicurezza, Direzione centrale per la polizia stradale, ferroviaria e delle comunicazioni, e per i reparti speciali della Polizia di Stato<sup>17</sup>.

Tale circolare, sulla scorta dei principi affermati dalla Corte costituzionale nelle sentenze in precedenza citate ha stabilito che, nei casi in cui si debba

<sup>14</sup> Così, Corte cost, 12 marzo 2004, ord. n. 97, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)

<sup>15</sup> *Ex plurimis*, Cass. civ., sez. III, 19 gennaio 2004, n. 709, in *Foro it.* 2004, I, 2384; Cass. civ., sez. III, 1 aprile 2004, n. 6402, in *Giust. civ. Mass.* 2004, f. 4; ed ancora si vedano Cass. civ., sez. I, 10 febbraio 2005, n. 2722, in *Giust. civ. Mass.* 2005, f. 2, nonché Cass. civ., sez. I, 10 marzo 2004, n. 4900, in *Foro it.* 2004, I, 2383: in entrambe le pronunce, la Suprema Corte ha affermato che, proprio in considerazione del principio della scissione soggettiva del momento di perfezionamento della notifica, questa si perfeziona nei confronti del destinatario solo con la consegna del plico. L'avviso di ricevimento prescritto dall'art. 149 c.p.c. e dalle disposizioni di cui alla L. 890/1982 è il solo documento idoneo a dimostrare l'avvenuta consegna, la data della stessa e l'idoneità della persona a mani della quale è stata eseguita: pertanto, la mancata produzione dell'avviso di ricevimento comporta l'inesistenza della notificazione. In forza di ciò, in entrambe le pronunce la Corte ha dichiarato l'inammissibilità del ricorso per Cassazione notificato a mezzo del servizio postale per non essere stato prodotto l'avviso di ricevimento. Per un'applicazione della giurisprudenza costituzionale in tema di notifiche al processo tributario si veda: Cass. civ., sez. trib., 03.07.2003 n° 10481. Per un'applicazione più recente dei principi della sentenza n. 477/2002 si veda, invece, Cass. civ., sez. I, 21 maggio 2007, n. 11783, in [www.eius.it/giurisprudenza/2007/081.asp](http://www.eius.it/giurisprudenza/2007/081.asp).

<sup>16</sup> Si vedano in proposito Cons. di Stato, Sez. V, 23/01/2008, n.164, nonché Sez. VI, 27/06/2007 n. 3749 e 22/11/2006 n. 6835, in [www.AmbienteDiritto.it](http://www.AmbienteDiritto.it).

<sup>17</sup> La circolare in questione è reperibile sul sito [www.asaps.it](http://www.asaps.it), il portale della sicurezza stradale.

procedere alla contestazione differita per le violazioni al Codice della strada, la notifica del verbale si deve considerare perfezionata per l'Ufficio di Polizia mittente dal momento della consegna dei verbali stessi all'Ufficio postale, indipendentemente dalla data di effettiva ricezione da parte del destinatario. Viene quindi esteso, anche alla fattispecie in questione, il principio secondo cui gli effetti della notificazione sono ricollegati, per quanto riguarda l'Ufficio mittente, al compimento delle sole formalità ad esso direttamente imposte dalla legge.

Come precisa, invece, la stessa circolare, non subisce mutamenti il termine a partire dal quale la notifica può dirsi efficace nei confronti del destinatario. Per quest'ultimo, infatti, la notifica si perfeziona solo alla data di effettiva ricezione dell'atto, attestata dall'avviso di ricevimento ovvero, in caso di impossibilità di consegna, alla data della compiuta giacenza del plico all'ufficio postale, con la conseguente decorrenza, da quella stessa data, di qualsiasi termine imposto al destinatario medesimo.

I principi in questione, in virtù della evidente analogia tra le diverse fattispecie, si applicano, ovviamente, anche alla notifica dell'ordinanza-ingiunzione prefettizia.

Nel medesimo senso sostenuto in questa sede militano, infine, le innovazioni introdotte nel contesto della legge sul procedimento amministrativo. L'art. 14 della legge 11 febbraio 2005 n. 15 (*Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme, generali sull'azione amministrativa*), che ha modificato l'articolo 21 della legge 7 agosto 1990, n. 241 inserendo il capo IV-bis (*Efficacia ed invalidità del provvedimento amministrativo. Revoca e recesso*) ed introducendo l'art.21-bis (*Efficacia del provvedimento limitativo della sfera giuridica dei privati*), ha stabilito che "*il provvedimento limitativo della sfera giuridica dei privati acquista efficacia nei confronti di ciascun destinatario con la comunicazione allo stesso effettuata anche nelle forme stabilite per la notifica agli irreperibili nei casi previsti dal codice di procedura civile*".

La nuova disposizione, infatti, introduce una distinzione tra momento di conclusione del procedimento mediante l'adozione del provvedimento finale, e momento di efficacia del provvedimento stesso, ricalcando la scissione tra efficacia della notifica per il mittente ed efficacia per il destinatario introdotta dalla giurisprudenza costituzionale.

In altre parole, per la p.a. il procedimento amministrativo può dirsi concluso con l'adozione del provvedimento limitativo. Tuttavia, gli effetti di tale provvedimento nella sfera giuridica del destinatario si produrranno soltanto con la sua effettiva comunicazione.