

## Notificazione del ricorso (giur. amm.)

**Bibliografia:** ABBAMONTE, *Pubblicità, contraddittorio e individuazione di aree per espropriazione in zone terremotate*, DPrA, 1985, 310; ID., *Attualità e prospettive di riforma del processo amministrativo*, DPrA, 2004, 315; AJCARDI, *Contributo sulle successioni nel diritto amministrativo*, Torino, 2000; AMODIO, *Inesistenza della notificazione alla società effettuata in luogo diverso dalla sede legale o dalla comprovata sede effettiva*, GM, 2005, 6, 1306; ANDRIOLI, *Intorno all'applicabilità della legge 25-3-1958, n. 260, ai giudizi avanti il Consiglio di Stato*, FI, 1960, III, 51; ID., *Regioni e Avvocatura dello Stato nella recente legislazione*, FI, 1981, I, 2991; APICELLA, *Il pubblico impiego "privatizzato" nella giurisprudenza*, Milano, 2005; AULETTA, *La sanatoria della nullità della notificazione per vizio di competenza dell'agente*, GC, 2000, I, 195; BALENA, «Notificazione e comunicazione», in *Digesto/civ.*, XII, Torino, 1995, 259; BARONE, *In tema di notifica a persona diversa dal destinatario*, FI, 2007, 7-8, pt. 1, 2185; BASSI, *Litiscensorio necessario e processo amministrativo*, DPrA, 1987, 171; BELLI, «Avvocatura dello Stato», in *Enc. dir.*, Milano, 1959, 670; BERTOLISSI, *Problemi del processo amministrativo: Notifica e deposito del ricorso*, DPrA, 1983, 489; BERTONAZZI, *Il regime dell'istanza incidentale di accesso, con particolare riferimento al termine perentorio per la sua proposizione e alla corretta instaurazione del contraddittorio*, DPrA, 2003, 311; BIAVATI, *Notificazioni e comunicazioni in Europa*, RTPC, 2002, 501; CACCIAVILLANI, *Il diritto d'accesso è interesse legittimo*, DPrA, 2000, 154; CAIANIELLO, *Manuale di diritto processuale amministrativo*, Torino, 2003; CAMARDI, *Brevi osservazioni in tema di notifica degli atti giudiziari alle Università degli Studi e difesa in giudizio delle stesse*, FT, 2004, 393; CAMMEO, *Corso di diritto amministrativo*, Padova, 1914; CAMPEIS-DE PAULI, *Prime riflessioni sulla disciplina delle notifiche in materia civile e commerciale dell'Unione europea*, GC, 2001, II, 239; CANNADA BARTOLI, «Processo amministrativo (considerazioni introduttive)», in *NN.D.I.*, XIII, Torino, 1966, 1077; ID., *Spunti esegetici sulla notificazione del ricorso amministrativo alle amministrazioni statali*, GI, 1991, III, 1, 17; CANTONI, *In tema di notificazioni a mezzo posta*, FI, 2005, I, 1862; CAPONI, *La rimessione in termini nel processo civile*, Milano, 1996; ID., *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*, FI, 2003, I, 13; ID., *Svolta delle sezioni unite nella disciplina della notificazione ex art. 140 c.p.c.*, FI, 2005, I, 699; CARACCIOLLO LA GROTTIERA, *Parti e contraddittorio nel processo amministrativo*, DPrA, 1993, 33; CARAMAZZA-DI MARTINO, *Avvocatura dello Stato e giustizia amministrativa*, RAvvS, 1989, II, 1-12; CARINGELLA-GAROFOLI-SEMPREVIVA, *L'accesso ai documenti amministrativi*, Milano, 2007; CARLASSARRE, «Regolamento (dir. cost.)», in *Enc. dir.*, XXXIX, Milano, 1988, 605; CASSARINO, *Il processo amministrativo nella legislazione e nella giurisprudenza*, Milano,

1984, I; ID., *Manuale di diritto processuale amministrativo*, Milano, 1990; CERULLI IRELLI, *Lineamenti del diritto amministrativo*, Torino, 2006; CIACCIA CAVALLARI, *La rinnovazione nel processo di cognizione*, Milano, 1981; COGLIANI, *Notificazioni: tempestività e garanzie del contraddittorio*, FA C. St., 2003, 863; CONTE, *Diritto di difesa ed oneri della notifica*, CorG, 2003, 23; ID., *Revirement delle Sezioni Unite sulle formalità di notifica ex art. 140 c.p.c.: si sana un'incongruenza, ma ne resta aperta un'altra*, CorG, 2005, 356; CORDOPATRI, *Note sul regolamento del Consiglio 29 maggio 2000 n. 1348/2000/CE relativo alla notificazione e alla comunicazione negli Stati membri degli atti giudiziari ed extragiudiziali in materia civile o commerciale*, GC, 2005, 33; CORLETTI, *La tutela dei terzi nel processo amministrativo*, Padova, 1992; CRISAFULLI, *Atto normativo*, Milano, 1959; D'ALESSIO, *Le parti nel giudizio amministrativo*, Roma, 1915; D'AURIA, *Appunti sui controlli amministrativi dopo il nuovo titolo V, RCC, 2002, 2, 331*; D'AURORA, *Ordinamento degli Ufficiali Giudiziari e Aiutanti Ufficiali Giudiziari*, Rimini, 2003; DALMOTTO, *La Corte manipola la norma sul perfezionamento della notifica postale: vecchie alternative a nuovi problemi*, GI, 2003, 1549; ID., *La giurisprudenza costituzionale come fonte dell'odierno sistema a mezzo posta*, RTPC, 2005, 223; DANIELE-MARINO, *Momento perfezionativo e regime linguistico delle notificazioni: dalla sentenza Leffler alla proposta di modifica del regolamento 1348/2000, RIPP, 2007, 969*; DE CRISTOFARO, *La nuova disciplina delle notificazioni infracomunitarie in materia civile*, SI, 2001, 517; F. DE LEONARDIS, «Esercizio privato di funzioni e servizi pubblici», in *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006; ID., *sub art. 21 l. TAR, in Commentario breve alle leggi di giustizia amministrativa*<sup>3</sup>, Padova, 2009, 568; DE NICTOLIS, *La giustizia amministrativa*, Roma, 2006; DE PAULI, *Perfezione ed efficacia della notificazione all'estero*, Padova, 1983; DE SANTIS, *La rimessione in termini nel processo civile*, Torino, 1997; G. DE SIMONE, *La notificazione dei ricorsi alle pubbliche amministrazioni nel processo amministrativo*, Milano, 1981; DELLA CANANEA, *Gli atti amministrativi generali*, Padova, 2000; DELLE DONNE, *Il perfezionamento della notifica per il notificante tra diritto di difesa e principio del contraddittorio*, GI, 2004, 939; DOMENICHELLI, *La notificazione del ricorso giurisdizionale amministrativo agli organi dello Stato: una giusta decisione ma la legge resta sbagliata*, DPrA, 1991, 549; ID., *Il giudizio amministrativo*, in AA.VV., *Diritto amministrativo*, a cura di Mazzarolli, Bologna, 2005, II, 513; FABBRI, *Appunti in tema di notificazione agli irreperibili*, RDPr, 1992, 395; FANELLI, *Art. 148 c.p.c. (commento)*, in STELLA RICHTER, *La giurisprudenza sul codice di procedura civile*, Milano, 2006, 2724; FIGORILLI, *Il contraddittorio nel processo amministrativo*, Napoli, 1997; FOLLIERI, *Il contraddittorio in condizioni di parità nel processo amministrativo*, DPrA, 2006, 499; FRIGO, *Il regolamento comunitario sulle notificazioni in materia civile o commerciale*, RDPr, 2002, 102; GAGLIOTI, *Notifica degli atti processuali: il Consiglio di Stato si adegua alla Corte Costi-*

tuzionale, FA C. St., 2003, 1335; C.E. GALLO, *Sulla pretesa nullità della notificazione per incompetenza dell'ufficiale giudiziario nel processo amministrativo*, FI, 1979, III, 459; Id., *Contributo allo studio dell'invalidità degli atti processuali nel giudizio amministrativo*, Milano, 1983; Id., *Il contraddittorio nel giudizio di ottemperanza*, DPrA, 2006, 482; Id., *Manuale di giustizia amministrativa*, Torino, 2007; GAMBINERI, *In tema di notifiche all'estero*, FI, 1997, I, 1006; M.S. GIANNINI, *Provvedimenti amministrativi generali e regolamenti ministeriali*, FI, 1953, III, 9; GIORDANO, *La notifica a destinatari irreperibili in un grand arrest delle sezioni unite*, GC, 2005, I, 1503; GLENDI, *La notificazione degli atti dopo l'intervento della Corte Costituzionale*, CorG, 2004, 1307; Id., *Occorre la ricevuta di ritorno per la validità della notifica ai sensi dell'art. 140 c.p.c.*, CorT, 2005, 855; GUICCIARDI, *La giustizia amministrativa*, 1942 (rist. 1994), 180; Id., *Sulla nozione di controinteressato*, GI, 1948, III, 101; IMMORDINO, *Alcune considerazioni su diritto d'accesso, riservatezza e tutela processuale del contro interessato*, FA Tar, 2003, 2037; INVERNIZZI, *Corte Costituzionale e notificazioni: una spinta verso la privatizzazione?*, FA Tar, 2003, 3705; LA CHINA, «Notificazione II) diritto processuale civile», in *Enc. giur.*, XXIII, Roma, 2000; LANDI, «Notificazione I) diritto pubblico», in *Enc. giur.*, XXI, Roma, 2008; LERRO, *La trasmissione a mezzo fax del ricorso per cassazione ai fini della notifica*, GC, 2000, I, 885; LILLO-FESTA, *I controlli di legittimità sugli atti amministrativi tra proposte e riforme*, FA C. St., 2003, 1472; MANDRIOLI, *Corso di diritto processuale civile*, Torino, 2007, I; MANZARI, «L'Avvocatura dello Stato nell'ordinamento vigente», in *Digesto/pubbl.*, II, Torino, 1987, 93; MARI, *Il controinteressato successivo come parte necessaria del processo amministrativo*, FA Tar, 2003, 2618; MARTINETTO, «Notificazione (dir. proc. civ.)», in *NN.D.I.*, XI, Torino, 1957, 395; MARZIALE, «Ufficiale giudiziario», in *NN.D.I.*, App., VII, Torino, 1987, 954; MARZOCCO, *La nuova disciplina della notificazione a mezzo posta: nuovi spazi per un intervento della Corte Costituzionale*, GI, 2006, 1564; MAZZAROLLI, *Notificazione alle amministrazioni statali dei ricorsi al giudice amministrativo*, DPrA, 1992, 435; MERUSI, *Il contraddittorio nel processo amministrativo*, DPrA, 1985, 5; MIGLIORINI, *Il contraddittorio nel processo amministrativo*, Napoli, 1996; MIGNONE, *Il giudizio di primo grado*, in AA.VV., *Diritto amministrativo*, a cura di Mazzarolli, Bologna, 2005, II, 567; MURRA, *A proposito della notificazione inesistente*, GC, 2001, 513; NAPPA, *La notifica effettuata direttamente dall'avvocato a mezzo fax, senza autorizzazione del giudice (nota a Trib. Roma 12 marzo 2001 (ord.)), Soc. Cecchi Gori Group Fin.Ma.Vi. e altro c. Soc. Seat Pagine Gialle e altro*, ND, 2001, I, 730; OLIVIERI, *La «faticosa» notificazione al destinatario irreperibile*, RDPr, 1981, 364; PALOPOLI, *La decorrenza del termine per il deposito del ricorso alla luce dei nuovi principi in materia di notificazioni*, FA Tar, 2005, 314; PANUCCIO DATTOLA, *L'uso legalizzato del fax: la legge n. 183 del 1993 e il sistema di trasmissione degli atti giudiziari in copia conforme*, GC, 1995, II, 349; PANZAROLA, *La notificazione degli atti giudiziari ed extragiudiziali negli Stati membri dell'Unione europea*, NLCC, 2000, 1161; PAOLANTONIO, *Autorizzazione alla notifica per pubblici proclami e tutela del contraddittorio*, DPrA, 1991, 101; PAPANIA, *Brevi considerazioni sul diritto d'accesso dei consiglieri comunali e provinciali*, FA C. St., 2007, 924; PAVONE, *Lo Stato in giudizio: gli enti pubblici difesi dall'Avvocatura dello Stato*, Milano, 1982; PICOZZA, «Processo amministrativo (normativa)», in *Enc. dir.*, Milano, 1987, 463; PIOGGIA, *Giudice e funzione amministrativa*, Milano, 2004; PROTTO, *Mezzi per l'effettuazione delle notifiche*, in *Il nuovo processo amministrativo*, Milano, 2001, 907; F. PUGLIESE, *Nozione di controinteressato e modelli di processo amministrativo*, Napoli, 1989; PULICI, *La notifica del ricorso in appello*, DPrA, 2001, 775; PUNZI, *La notificazione degli atti nel processo civile*, Milano, 1959; Id., «No-

tificazione (dir. proc. civ.)», in *Enc. dir.*, XXVIII, Milano, 1978, 641; REDENTI, *Struttura della citazione e delle notificazioni*, GI, 1949, I, 643; M.A. SANDULLI, *Correzione giudiziaria di una legge mal fatta*, GC, 1960, II, 84; Id., *Il giudizio davanti al Consiglio di Stato*, Napoli, 1963; Id., *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1989; Id., «Accesso alle notizie e documenti amministrativi», in *Enc. dir.*, Agg. IV, Milano, 2000, I; SARACENI, *Notificazioni all'irreperibile: la pronuncia delle sezioni unite sulla scissione del perfezionamento del procedimento notificatorio*, GC, 2005, 940; SATTA, *Comm. c.p.c.*, Milano, 1959, 509; Id., *Principi di giustizia amministrativa*, Padova, 1978; Id., *Giustizia amministrativa*, Padova, 1997; SBARAGLIO, *La notificazione affidata agli avvocati dalla l. n. 53 del 1994: un fallimento annunciato (nota a Cass., sez. I, 13 giugno 2000 n. 8041, Soc. Assitalia assic. c. Grazioli e altro)*, FI, 2001, I, 1007; SCAVONETTI, «Avvocatura dello Stato», in *N.D.I.*, II, Torino, 1937, 69; SEGRÈ, *Del cancelliere e dell'ufficiale giudiziario*, in *Comm. c.p.c.* Allorio, Torino, 1973, 658; SIMONETTI, *Il perfezionamento delle notificazioni a mezzo posta tra Costituzione e diritto vivente*, GI, 2003, 626; SORBELLO, *La notificazione degli atti processuali civili*, GC, 2006, II, 239; STICCHI DAMIANI, *Le parti necessarie nel processo amministrativo*, Milano, 1988; TAMOZZO, *Notificazione del ricorso giurisdizionale amministrativo*, RAvvS, 1973, I, 1135; TARASCO, *Il contraddittorio degli interessi dei consumatori nel giudizio amministrativo: profili problematici dell'impugnazione dei controinteressati sostanziali*, FA C. St., 2007, 836; TARZIA, *Perfezione ed efficacia della notificazione a destinatari irreperibili o all'estero*, RDPr, 1964, 654; TEDOLDI, «Ufficiale giudiziario», in *Digesto/civ.*, XIX, Torino, 1999, 482; TROISE MANGONI, *L'opposizione ordinaria del terzo nel processo amministrativo*, Milano, 2004; UDERZO, *Il messo di conciliazione dopo l'esaurimento delle attività del conciliatore*, RDPr, 1997, 565; VAIANO, *Gli atti amministrativi*, in MORBIDELLI, *Codice della giustizia amministrativa*, 2005, 127; VIRGA, *Diritto amministrativo*, II, Milano, 1999; Id., *La tutela giurisdizionale nei confronti della p.a.*, Milano, 2003; ZUNINO, *La notificazione degli atti a cura dei messi comunali*, DPT, 2003, 698.

**Legislazione:** artt. 24 e 89 Cost.; artt. 1209, 1265, 2702, 2947 c.c.; artt. 83, 84, 102, 125, 137, 138, 139, 140, 142, 143, 144, 145, 148, 151, 155, 156, 160, 170, 395 c.p.c.; l. 19-12-1956, n. 1442 (modificazioni alla legge 18 ottobre 1951, n. 1128, sull'ordinamento degli ufficiali giudiziari e degli aiutanti ufficiali giudiziari); art. 1 l. 25-3-1958, n. 260 (modificazioni alle norme sulla rappresentanza in giudizio dello Stato); artt. 34 e 104 d.p.r. 15-12-1959, n. 1229 (ordinamento degli ufficiali giudiziari e degli aiutanti ufficiali giudiziari); art. 10 l. 3-4-1979, n. 103 (modifiche dell'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato); art. 1 l. 20-11-1982, n. 890 (notificazioni di atti a mezzo posta e di comunicazioni a mezzo posta connesse con la notificazione di atti giudiziari); artt. 1, 2, 6 l. 27-10-1988, n. 470 (anagrafe e censimento degli italiani all'estero); artt. 2, 12, 21 octies l. 7-8-1990, n. 241 (nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi); art. 1 l. 21-1-1994, n. 53 (facoltà di notificazioni di atti civili, amministrativi e stragiudiziali per gli avvocati e procuratori legali); art. 43 d.lg. 18-8-2000, n. 267 (testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali); art. 14 d.p.r. 28-12-2000, n. 445 (testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa); art. 137 d.lg. 30-6-2003, n. 196 (codice in materia di protezione dei dati personali); art. 21 d.lg. 4-4-2006, n. 159 (disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante codice dell'amministrazione digitale); artt. 27, 29, 30, 31, 35, 37, 39, 41, 42, 43, 44, 49, 51, 52, 54, 56, 62, 92, 93, 96, 114, 116, 117, 119, 120, 129, 130, 131, 136 d.lg. 2-7-2010, n. 104 (attuazione dell'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69 recante delega al Governo per il riassetto della

disciplina del processo amministrativo); reg. CE 29-5-2000, n. 1348/2000 (regolamento del Consiglio relativo alla notificazione e alla comunicazione negli Stati membri degli atti giudiziari ed extragiudiziali in materia civile o commerciale); artt. 7, 8 reg. CE 13-11-2007, n. 1393/2007 (regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla notificazione e alla comunicazione negli Stati membri degli atti giudiziari ed extragiudiziali in materia civile o commerciale).

**Sommario:** 1. Il concetto di notificazione. – 2. La notificazione del ricorso nel processo amministrativo. – 3. Verso la moltiplicazione dei termini della notificazione. – 4. I soggetti della notificazione: dal monopolio pubblico alla privatizzazione dei soggetti notificatori. – 5. Il perfezionamento della notificazione per posta. – 6. I destinatari della notificazione del ricorso. – 7. (*Segue*). Le amministrazioni. – 8. (*Segue*). I controinteressati. – 9. Le tre fasi della notificazione del ricorso giurisdizionale amministrativo. – 10. Le modalità della notificazione ai controinteressati. – 11. I vizi della notificazione del ricorso. – 12. Le nuove forme di notificazione.

### 1. Il concetto di notificazione.

Il termine notificazione (che nel linguaggio comune si abbrevia in «notifica») deriva etimologicamente dal latino *notum facere*, ossia render noto. Scopo della notificazione è, infatti, quello di portare l'oggetto della notifica a conoscenza del destinatario. Con il termine notificazione si indica più precisamente quel complesso di operazioni poste in essere da un soggetto qualificato e dirette a far conoscere con certezza legale al destinatario della notifica un determinato atto (1). La finalità della disciplina della notificazione non è, tuttavia, quella di certificare la conoscenza effettiva dell'atto da parte del destinatario, quanto piuttosto di garantirne la conoscibilità. Il legislatore, infatti, collega al rispetto delle formalità prescritte per la notificazione, una presunzione di conoscenza del contenuto dell'atto notificato da parte del destinatario.

La notificazione è istituto di carattere generale, che trova applicazione non solo a livello processuale ma anche per atti tra privati (ad es. notifica della cessione del credito al debitore ceduto ex art. 1265 c.c.) o per atti che la pubblica amministrazione intende portare a conoscenza di altri soggetti (si pensi alle notificazioni di verbali di violazioni del codice della strada). Sotto il profilo classificatorio, le notificazioni nel diritto amministrativo sono inquadrare tra gli atti di comunicazione, di partecipazione o tra le manifestazioni di conoscenza: non sono qualificabili come provvedimenti.

L'operazione materiale del notificare si compone di tre fasi: nella prima, il soggetto notificatore effettua un riscontro di conformità tra l'originale e la copia da notificare; nella seconda, il soggetto addetto alla notificazione consegna o trasmette al

destinatario o — in sua assenza — ad altri soggetti previsti dalla legge una copia conforme dell'atto da notificare (c.d. fase dell'intermediazione); nella terza, il notificatore documenta nell'originale e nella copia dell'atto l'esito della notificazione (c.d. fase della documentazione).

(1) La dottrina civilistica in materia di notificazione è assai vasta. Ci si limita in questa sede a richiamare le voci di BALENA, «Notificazione e comunicazione», in *Digesto/civ.*, XII, Torino, 1995, 259; di LA CHINA, «Notificazione II) diritto processuale civile», in *Enc. giur.*, XXIII, Roma, 2000; di PUNZI, «Notificazione (dir. proc. civ.)», in *Enc. dir.*, XXVIII, Milano, 1978, 641 e di LANDI, «Notificazione I) diritto pubblico», in *Enc. giur.*, XXI, Roma, 2008 con la dottrina in esse richiamata.

### 2. La notificazione del ricorso nel processo amministrativo.

Nel processo amministrativo la notificazione del ricorso è la prima operazione formale svolta dal ricorrente e costituisce atto preliminare e necessario per l'instaurazione del rapporto processuale che avviene con il deposito del ricorso. La disciplina fondamentale della notificazione del ricorso giurisdizionale amministrativo si trova nel d.lg. 2-7-2010, n. 104 (c.d. codice del processo amministrativo, di seguito c.p.a.) (2), che detta disposizioni in materia di notificazione del ricorso (art. 41); del ricorso incidentale (art. 42) nonché in materia di notificazione del ricorso per motivi aggiunti (art. 43). L'art. 39, 2° co., c.p.a. fa espresso rinvio alla disciplina della notificazione del codice di procedura civile e alle leggi speciali concernenti la notificazione degli atti giudiziari in materia civile per tutti gli aspetti non espressamente disciplinati.

La previsione dell'obbligo di notifica del ricorso giurisdizionale amministrativo costituisce attuazione del principio del contraddittorio (3): deve essere garantita alla pubblica amministrazione e agli eventuali controinteressati la possibilità di opporre in giudizio le proprie difese in relazione al contenuto del ricorso. Il contraddittorio è integralmente costituito «quando l'atto introduttivo è notificato all'amministrazione resistente e, ove esistenti, ai controinteressati» (art. 27, 1° co., c.p.a.).

(2) Il c.p.a. ha abrogato le previgenti disposizioni in materia (All. 4, art. 4). In passato, le norme essenziali sulla notificazione del ricorso nel processo amministrativo erano contenute negli artt. 3-4 e 7-8 reg. proc. C. St. (r.d. 17-8-1907, n. 642); 36 t.u. C. St. (r.d. 26-6-1924, n. 1054) e, infine, nell'art. 21 l. T.A.R. (l. 6-12-1971, n. 1034).

(3) MERUSI, *Il contraddittorio nel processo amministrativo*, DPrA, 1985; MIGLIORINI, *Il contraddittorio nel processo amministrativo*, Napoli, 1996; FIGORILLI, *Il contraddittorio nel processo amministrativo*, Napoli, 1997.

### 3. Verso la moltiplicazione dei termini della notificazione.

Se, in origine, il processo amministrativo, in quanto fondamentalmente annullatorio, prevedeva una sorta di termine unico di sessanta giorni per le notificazioni degli atti principali (ricorso principale, appello ecc.), nel diritto attuale con la proliferazione delle azioni e dei riti (ricorso per il risarcimento, domanda riconvenzionale, ricorso ex art. 2 bis l. 7-8-1990, n. 241, ricorso avverso il silenzio, per l'accesso, riti abbreviati, rito elettorale, contratti ecc.) anche i termini per la notificazione si sono moltiplicati richiedendo una particolare attenzione da parte degli operatori.

Innanzitutto va rilevato che i termini entro i quali il ricorso deve essere notificato sono stabiliti a pena di decadenza e, pertanto, l'inosservanza di tali termini comporta l'irricevibilità del ricorso [art. 35, 1° co., lett. a)].

Il computo dei termini è disciplinato in generale dall'art. 52 c.p.a., il quale riprende alcune previsioni contenute nell'art. 155 del codice di procedura civile (4). In particolare, esso prescrive che, nel caso in cui il giorno di scadenza per l'adempimento sia festivo, il termine è prorogato di diritto al primo giorno seguente non festivo (art. 52, 3° co., c.p.a.). Tale disposizione, a differenza che in passato, si applica anche ai termini che scadono nella giornata di sabato (art. 52, 5° co., c.p.a.). I termini processuali, in primis quello per la notificazione del ricorso, sono sospesi di diritto dal 1° agosto al 15 settembre di ciascun anno (art. 54, 2° co., c.p.a.). La sospensione feriale non si applica, tuttavia, al procedimento cautelare (art. 54, 3° co., c.p.a.). Il termine per la notificazione del ricorso è aumentato di trenta giorni se almeno una delle parti risiede in altro Stato dell'Unione Europea, di novanta giorni se risiede fuori dall'Europa (art. 41, 5° co., c.p.a.) (5).

Il momento iniziale e la durata del termine entro il quale deve essere notificato il ricorso variano a seconda della tipologia di azione esperita.

Nella classica azione di tipo costitutivo, il termine per la notificazione del ricorso per l'annullamento di un atto amministrativo è di sessanta giorni (art. 29 c.p.a.). Tale termine comincia a decorrere «dalla notificazione, comunicazione o piena conoscenza» dell'atto impugnato o per gli atti di cui non sia richiesta la notificazione individuale — gli

atti amministrativi generali, gli atti normativi e gli atti di pianificazione generale — coincide con il giorno «in cui sia scaduto il termine della pubblicazione se questa sia prevista dalla legge» (art. 41, 2° co., c.p.a.).

Il termine di sessanta giorni si applica anche per la notificazione dei motivi aggiunti (art. 43, 1° co., c.p.a.), ossia per le domande nuove connesse a quelle già proposte o agli ulteriori motivi di ricorso riferiti a presunti vizi dell'atto che il ricorrente abbia conosciuto dopo la proposizione del ricorso introduttivo.

Per quanto riguarda il ricorso incidentale la durata del termine per la notificazione è sempre pari a sessanta giorni, decorrenti dalla «ricevuta notificazione del ricorso principale» (art. 42, 1° co., c.p.a.).

Medesima disciplina è prevista per i termini di notificazione della eventuale domanda riconvenzionale nelle controversie in cui si faccia questione di diritti soggettivi (art. 42, 5° co., c.p.a.).

Per quanto concerne il termine per la notificazione del ricorso con cui si propone azione di condanna, la legge prevede una casistica alquanto varia. In via generale, la condanna dell'amministrazione al risarcimento del danno ingiusto di natura patrimoniale cagionato da un'attività amministrativa illegittima, ovvero dal mancato esercizio della stessa, può essere richiesta contestualmente ad altra azione (ad es. di annullamento), e quindi nel rispetto dei termini per la notificazione prescritti per quest'ultima (art. 30, 1° co., c.p.a.).

Il codice del processo amministrativo ha risolto la vexata quaestio relativa alla cosiddetta pregiudiziale amministrativa (6), ammettendo espressamente la possibilità di esperire l'azione di condanna al risarcimento del danno patrimoniale anche in via autonoma rispetto all'azione di annullamento. In tale caso, i termini per la notificazione sono diversi a seconda dell'oggetto del risarcimento. In materia di danno da lesione di interessi legittimi, la legge prevede che il ricorso per il relativo risarcimento debba essere notificato entro il termine di decadenza di centoventi giorni, decorrente dal giorno in cui il fatto si è verificato, ovvero dalla conoscenza del provvedimento se il danno deriva direttamente da questo (art. 30, 3° co., c.p.a.).

Nel caso di danno patrimoniale cagionato dalla inosservanza del termine di conclusione del procedimento da parte dell'amministrazione (art. 2 bis legge n. 241/1990), il computo dei centoventi giorni per la notificazione dell'azione di condan-

na non ha inizio «fintanto che perdura l'inadempimento» (art. 30, 4° co., c.p.a.).

Alla notificazione del ricorso per il risarcimento del danno da lesione di diritti soggettivi, ammesso esclusivamente nelle ipotesi di giurisdizione esclusiva (art. 30, 2° co., c.p.a.), si applica, invece, il termine di prescrizione previsto dall'art. 2947 c.c. (7). Qualora sia stato già proposto un ricorso per l'annullamento di un atto della p.a., la domanda risarcitoria può essere notificata nel corso del giudizio o comunque entro il termine di centoventi giorni dal passaggio in giudicato della sentenza che decide il giudizio sull'annullamento (art. 30, 5° co., c.p.a.).

Il ricorso avverso il silenzio della p.a. deve essere notificato all'amministrazione e ad almeno un controinteressato entro un anno da quando si è verificato l'inadempimento, ossia dalla scadenza del termine entro il quale l'amministrazione aveva l'obbligo di concludere il procedimento (artt. 31, 2° co., e 117, 1° co., c.p.a.).

Il termine per la notifica del ricorso contro le determinazioni e/o il silenzio sulle istanze di accesso ai documenti amministrativi è di trenta giorni dalla conoscenza della determinazione impugnata o dalla formazione del silenzio (art. 116, 1° co., c.p.a.).

Il termine di prescrizione di dieci anni è stabilito per la notificazione del ricorso per l'ottemperanza alle decisioni del giudice amministrativo, con decorrenza dal passaggio in giudicato delle stesse (art. 114, 1° co., c.p.a.).

Per determinate materie tassativamente elencate (ad es. i provvedimenti adottati dalle Autorità amministrative indipendenti; i provvedimenti relativi alle procedure di occupazione e di espropriazione per la realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità; i provvedimenti del CONI o delle Federazioni sportive) per le quali è previsto un *rito abbreviato* tutti i termini processuali ordinari sono dimezzati, fatti salvi, nel giudizio di primo grado, quelli per la notificazione del ricorso introduttivo, del ricorso incidentale e dei motivi aggiunti (art. 119, 2° co., c.p.a.).

Disciplina autonoma e peculiare è invece prevista per i ricorsi avverso gli atti delle procedure di affidamento di pubblici lavori, servizi e forniture secondo quanto previsto dall'art. 120, 6° co., c.p.a. nonché dal d.lg. 20-3-2010, n. 53. In tali casi, il termine per la notificazione del ricorso e dei motivi aggiunti è di trenta giorni e quando s'impugna l'aggiudicazione definitiva, se la stazione appaltante fruisce del patrocinio dell'Avvocatura

dello Stato, il ricorso è notificato, oltre che presso detta Avvocatura, anche alla stazione appaltante nella sua sede reale in data non anteriore alla notifica presso l'Avvocatura (art. 120, 4° co.).

Norme specifiche per i termini di notificazione sono prescritte anche in materia elettorale. Il codice del processo amministrativo prevede una disciplina distinta per le impugnazioni relative ai procedimenti preparatori delle elezioni (concernenti contrassegni, liste, candidati e collegamenti), e un'altra relativa alle impugnazioni delle operazioni elettorali stricto sensu.

L'impugnazione avverso gli atti del procedimento preparatorio per le elezioni comunali, provinciali e regionali deve, invece, essere notificata nel termine di tre giorni dalla pubblicazione o comunicazione degli atti impugnati (art. 129, 1° co., c.p.a.).

In relazione alle impugnazioni delle operazioni elettorali stricto sensu di Comuni, Province, Regioni, Parlamento europeo la notificazione del ricorso avverso l'atto di proclamazione degli eletti deve essere effettuata dopo il suo deposito presso la segreteria del Tribunale amministrativo regionale. Tale peculiarità è giustificata dalla necessità di emettere il decreto di fissazione dell'udienza prima che venga effettuata la notifica, in modo tale che esso possa essere notificato contestualmente al ricorso. Il termine per la notifica è di dieci giorni dalla data di comunicazione del decreto di fissazione dell'udienza (art. 130, 3° co., c.p.a.).

In materia di impugnazione delle sentenze del giudice amministrativo, il termine generale per la notificazione del ricorso è di sessanta giorni, decorrenti dalla notificazione della sentenza (art. 92, 1° co., c.p.a.).

Per i casi di revocazione straordinaria (art. 395, nn. 1, 2, 3, 6, c.p.c.) e di opposizione di terzo (art. 108, 1° co., c.p.a.), il termine di sessanta giorni decorre dal giorno in cui è stato scoperto il dolo, la falsità o la collusione o è stato recuperato il documento o è passata in giudicato la sentenza di cui al n. 6 dell'art. 395 c.p.c. (art. 92, 2° co., c.p.a.). Qualora la sentenza da impugnare non sia stata notificata, l'appello, la revocazione ordinaria (art. 395, nn. 4 e 5, c.p.c.) e il ricorso per cassazione devono essere notificati entro sei mesi dalla pubblicazione della sentenza (art. 92, 3° co., c.p.a.). La notifica dell'eventuale impugnazione incidentale deve essere effettuata entro il termine di sessanta giorni dalla data in cui si è perfezionata la notifica dell'impugnazione principale (art. 96, 5° co., c.p.a.).

La notificazione dell'appello avverso le ordinanze cautelari deve avvenire entro trenta giorni dalla notificazione dell'ordinanza, ovvero entro sessanta giorni dalla relativa pubblicazione (art. 62, 1° co., c.p.a.).

L'appello avverso la sentenza che decide il ricorso contro gli atti dei procedimenti elettorali preparatori deve essere notificato nel termine di due giorni dalla pubblicazione della sentenza all'ufficio che ha emanato il provvedimento impugnato (art. 129, 8° co., c.p.a.). Per la notificazione dell'appello relativo alle operazioni elettorali di comuni, province e regioni è stabilito il termine di venti giorni (art. 131, 1° co., c.p.a.). Anche per l'appello, come per il ricorso in primo grado, qualora l'ultimo giorno per la notificazione sia festivo o cada nella giornata del sabato, non si applica quanto in generale previsto dal c.p.a., né trova applicazione la disciplina della sospensione feriale dei termini (art. 129, 10° co., c.p.a.).

(4) In passato, in assenza di disposizione specifica, la giurisprudenza aveva fatto riferimento espresso alla disciplina dettata dall'art. 155 c.p.c. (C. St., sez. VI, 15-4-2010, n. 2144).

(5) Sul punto v. BIAVATI, *Notificazioni e comunicazioni in Europa*, RTPC, 2002, 501.

(6) Sul punto v. A. ROMANO, *Giurisdizione ordinaria e giurisdizione amministrativa dopo la legge n. 205/2000 (epitaffio per un sistema)*, DPrA, 2001, n. 3; VILLATA, *La Corte di Cassazione non rinuncia al programma di impostare al Consiglio di Stato le proprie tesi in tema di responsabilità della pubblica amministrazione attribuendo la veste di questione di giurisdizione ad un profilo squisitamente di merito*, DPrA, 2009; R. DE NICTOLIS, *In difesa della pregiudizialità. Esercizio del potere e risarcimento del danno: le Sezioni Unite creano una nuova giurisdizione esclusiva*, FI, 2007, I, 3181; M.A. SANDULLI, *Finalmente "definitiva" certezza sul riparto di giurisdizione in tema di comportamenti e sulla c.d. pregiudiziale amministrativa? Tra i due litiganti vince la "garanzia della piena tutela"*, RGE, 2006; TRAVI, *Pregiudizialità amministrativa e confronti tra le giurisdizioni*, FI, 2008, I, 1.

(7) C. St., sez. IV, 26-9-2008, n. 4660.

#### 4. I soggetti della notificazione: dal monopolio pubblico alla privatizzazione dei soggetti notificatori.

La notificazione è un procedimento articolato in tre fasi cui corrispondono diversi soggetti, così classificabili: a) soggetto notificante (o richiedente o istante), ossia colui nell'interesse del quale viene svolta la notificazione; b) soggetto notificatore (o addetto alla notifica o agente notificatore), vale a dire l'organo che materialmente effettua la notificazione; c) destinatario della notificazione, che è il soggetto cui l'atto deve essere por-

tato a conoscenza; d) consegnatario, ovvero il soggetto (anche diverso dal destinatario) al quale materialmente viene consegnato l'atto notificato. Per quanto riguarda il *soggetto notificante* la notificazione può essere richiesta tanto dalla parte quanto dal suo difensore.

La legittimazione della *parte* come soggetto notificante trova il suo fondamento nell'art. 137 c.p.c., a norma del quale «le notificazioni sono eseguite (...) su istanza di parte» e nell'art. 104 d.p.r. 15-12-1959, n. 1229, in forza del quale «le richieste debbono essere fatte dalla parte, personalmente (...)». Tale legittimazione permane anche nei casi di atti che devono essere compiuti con la necessaria rappresentanza del difensore, non operando, in ordine all'iniziativa della notificazione, il principio della difesa tecnica (8). La legittimazione del *difensore* come soggetto notificante si ricava dalle norme che disciplinano la difesa tecnica, ossia l'art. 84 c.p.c., per cui il difensore «può compiere e ricevere, nell'interesse della parte stessa, tutti gli atti del processo che non sono ad essa riservati» e l'art. 104 d.p.r. 15-12-1959, n. 1229 «le richieste debbono essere fatte (...) a mezzo di procuratore, all'ufficiale giudiziario».

Per quanto riguarda la notifica per impulso del difensore, la legittimazione viene riconosciuta solo al difensore investito di mandato per il giudizio. La giurisprudenza ha, invece, escluso che soggetto notificante possa essere il semplice domiciliatario, essendo la sua funzione limitata alla sostituzione della parte nella ricezione degli atti ad essa notificati. Fa eccezione, però, il caso in cui il domiciliatario sia stato delegato dal soggetto legittimato e di tale circostanza si faccia menzione nella relata di notifica o in altro atto utile in tal senso (9).

Il *soggetto notificatore* è, invece, colui che effettua l'operazione concreta del notificare. La delicatezza e la rilevanza di tale funzione richiedono che essa venga esercitata da soggetti in grado di assicurare assoluta affidabilità. Per questo, generalmente si esclude che il soggetto privato notificante possa rivestire la qualità di notificatore (10). I soggetti notificatori possono essere raggruppati in due categorie, sulla base della loro natura giuridica pubblica o privata. I soggetti pubblici addetti alla notificazione sono l'*ufficiale giudiziario*, i *messi comunali* e i *messi del giudice di pace*. Progressivamente, a tali soggetti pubblici il legislatore ha aggiunto anche soggetti privati come gli *avvocati* che, tuttavia, devono essere a ciò spe-

cificamente autorizzati (l. 21-1-1994, n. 53). Solo a tali soggetti autorizzati è riconosciuta la medesima affidabilità dei soggetti pubblici.

Tra i soggetti pubblici a cui tradizionalmente viene affidata l'operazione del notificare il più importante è senza dubbio l'ufficiale giudiziario, a cui il compito di notificare è attribuito in via generale e concerne tutte le giurisdizioni. L'art. 137 c.p.c. sancisce, infatti, al 1° co. che «le notificazioni quando non è disposto altrimenti, sono eseguite dall'ufficiale giudiziario, su istanza di parte e su richiesta del pubblico ministero o del cancelliere» (11).

I messi comunali sono i dipendenti dei Comuni incaricati della notificazione degli atti di questa amministrazione e di altre amministrazioni pubbliche previste dalla legge (12). Con l'espressione messo comunale non si indica un soggetto assunto in un rapporto di lavoro dipendente dal Comune con la qualifica di messo comunale, o quanto meno con l'attribuzione di funzioni proprie, «bensì il soggetto investito delle funzioni di notificazione dal Comune» (13). La competenza dei messi comunali è alternativa a quella degli ufficiali giudiziari (l'art. 8 reg. proc. C. St., abrogato dal c.p.a., sanciva che «la notificazione si eseguisce per mezzo di ufficiale giudiziario o di messo comunale») ma è limitata alla giurisdizione amministrativa (l'art. 137 c.p.c. prevede solo la figura dell'ufficiale giudiziario). Per essa non occorre delega o autorizzazione (14). Dal punto di vista della competenza territoriale, l'attività degli agenti notificatori diversi dagli ufficiali giudiziari deve aver luogo nel rispetto dei limiti territoriali che, per i messi comunali, in genere, si identificano con i limiti della circoscrizione comunale cui sono addetti.

Un'altra tipologia di soggetto notificatore è rappresentata dal messo del giudice di pace (in passato denominato messo di conciliazione), il quale può eseguire la notifica del ricorso, «ove manchino o siano impediti l'ufficiale giudiziario o l'aiutante ufficiale giudiziario» (art. 34 d.p.r. 15-12-1959, n. 1229) (c.d. competenza sostitutiva). Essi operano presso il giudice di pace e, a differenza dei messi comunali (che sono dipendenti comunali), sono ausiliari del giudice (15) e necessitano dell'autorizzazione del capo dell'ufficio giudiziario.

La l. 21-1-1994, n. 53 ha previsto che le notificazioni possano essere effettuate anche dagli avvocati muniti di apposita autorizzazione. Si tratta di un'innovazione assai importante dal momento

che, con essa, viene ad interrompersi il monopolio dei soggetti pubblici con apertura, per la prima volta nella storia del nostro paese, a soggetti privati (16). Ai sensi della l. 21-1-1994, n. 53, gli avvocati autorizzati possono notificare sia tramite servizio postale, sia per consegna diretta nell'ipotesi in cui il destinatario sia altro avvocato. I requisiti richiesti in generale per la notifica da parte degli avvocati dalla l. 21-1-1994, n. 53 sono: la qualifica di avvocati, con esclusione, quindi, dei praticanti avvocati anche se abilitati; la procura speciale ad litem ex art. 83 c.p.c.; l'autorizzazione del Consiglio dell'Ordine di appartenenza.

(8) Cass. S.U., 6-9-1990, n. 9213.

(9) Cass., 28-5-2004, n. 10268.

(10) Vi sono, però, delle eccezioni, in cui si ha identità tra notificante e notificatore. Simile circostanza ricorre in alcune ipotesi in cui il notificante è un soggetto pubblico, come ad es. in materia di accertamento delle imposte sui redditi (art. 60 d.p.r. 29-9-1973, n. 600); di sanzioni per violazione del codice della strada (art. 201, 3° co., d.lg. 30-4-1992, n. 285).

(11) Sulla figura dell'ufficiale giudiziario si rinvia a TENDOLI, «Ufficiale giudiziario», in *Digesto/civ.*, XIX, Torino, 1999, 482; MARZIALE, «Ufficiale giudiziario», in *NN.D.I., App.*, VII, Torino, 1987, 954; SEGRÈ, *Del cancelliere e dell'ufficiale giudiziario*, in *Comm. c.p.c. Allorio*, Torino, 1973, 658.

(12) L'art. 10, 1° co., l. 3-8-1999, n. 265 consente alle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, 2° co., d.lg. 30-3-2001, n. 165, di avvalersi per le notificazioni dei propri atti dei messi comunali, qualora non sia possibile eseguire utilmente le notificazioni ricorrendo al servizio postale o alle altre forme di notificazione previste dalla legge.

(13) C. St., sez. VI, 3-9-2003, n. 4906.

(14) C. St., sez. VI, 30-3-2003, n. 2992.

(15) Sulla figura del messo di conciliazione, ora messo del giudice di pace, si rinvia a BALENA, *op. cit.*, 261.

(16) F. DE LEONARDIS, *sub art. 21 l. TAR*, in *Commentario breve alle leggi di giustizia amministrativa*<sup>3</sup>, Padova, 2009, 575.

## 5. Il perfezionamento della notificazione per posta.

Per quasi dieci anni la notificazione per posta è rimasta sostanzialmente inapplicata per una ragione di carattere pratico: dato che la giurisprudenza affermava che la notificazione tramite servizio postale si perfezionava al momento in cui l'atto giungeva al destinatario, si procedeva alla notificazione con tale modalità solo quando mancasse molto tempo alla scadenza e non si aveva comunque alcuna garanzia in ordine al perfezionamento nel termine previsto (17).

La svolta è stata data dalla sentenza della Corte costituzionale 26-11-2002, n. 477 che ha stabilito che il momento in cui si perfeziona la notificazio-



ne per il notificante è quello dell'invio dell'atto tramite servizio postale (18): si è conseguentemente aperta la possibilità anche concreta di potere procedere all'utilizzo di quanto previsto dalla l. 21-1-1994, n. 53 per le notificazioni effettuate da avvocati.

La giurisprudenza successiva ha confermato tale principio (19) che oggi si ritiene del tutto consolidato anche se non sono mancati dubbi al riguardo (20).

Negli anni immediatamente successivi alla sentenza Corte costituzionale 26-11-2002, n. 477 si è ulteriormente precisato che se è vero che la notificazione si perfeziona per il notificante al momento della spedizione dell'atto tramite servizio postale, allo stesso tempo è anche vero che per il destinatario la notificazione si perfeziona al momento della ricezione attestata dall'avviso di ricevimento del plico (21).

Si è stabilito così una sorta di doppio termine: per il notificante il termine da prendere in considerazione per le sue ulteriori attività è quello della spedizione, per il destinatario è quello della ricezione.

(17) Cfr. ad es. Cass., sez. II, 4-1-2002, n. 70 e Cass., sez. II, 25-9-2002, n. 13922.

(18) Tra i vari commenti alla sentenza si segnalano: 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*, FI, 2003, I, 13; COGLIANI, *Notificazioni: tempestività e garanzie del contraddittorio*, FA C. St., 2003, 863; DALMOTTO, *La Corte manipola la norma sul perfezionamento della notifica postale: vecchie alternative a nuovi problemi*, GI, 2003, 1549 ss.; ID., *La giurisprudenza costituzionale come fonte dell'odierno sistema a mezzo posta*, RTPC, 2005, 223; SIMONETTI, *Il perfezionamento delle notificazioni a mezzo posta tra Costituzione e diritto vivente*, GI, 2003, 626.

(19) C. St., sez. IV, 15-11-2004, n. 7463; Cass., sez. trib., 5-8-2004, n. 15081; Cass., sez. III, 13-11-2009, n. 24041; Cass., sez. I, 30-7-2009, n. 17748.

(20) T.A.R. Piemonte, Torino, sez. I, 9-4-2008, n. 604: per questo singolare orientamento la notificazione per posta si perfezionerebbe al momento della spedizione solo nell'ipotesi in cui questa avvenga a mezzo ufficiale giudiziario mentre si perfezionerebbe al momento della ricezione nell'ipotesi in cui la notificazione sia stata effettuata in proprio dall'avvocato autorizzato.

(21) Cass., sez. III, 1-4-2004, n. 6402 e Cass., sez. III, 19-1-2004, n. 709; C. St., sez. IV, 27-6-2007, n. 3749; C. St., sez. V, 23-1-2008, n. 164.

#### 6. I destinatari della notificazione del ricorso.

Destinatario della notificazione è il soggetto al quale il richiedente intende far conoscere legalmente l'atto e, come chiarito, dalla Suprema Corte,

la ricezione della stessa costituisce un «mero fatto giuridico privo di alcun profilo volitivo» (22).

Secondo quanto prescritto dall'art. 41, 2° co., c.p.a., sono destinatari della notificazione del ricorso giurisdizionale amministrativo (azione di annullamento), la «pubblica amministrazione che ha emesso l'atto impugnato» e «almeno uno dei controinteressati che sia individuato nell'atto stesso». Essendo numerose le peculiarità di ciascuno dei due destinatari, essi verranno esaminati in paragrafi distinti.

(22) Cass., sez. I, 25-9-2008, n. 24082.

#### 7. (Segue). Le amministrazioni.

Per la notificazione del ricorso alle amministrazioni trova applicazione in via solo analogica la regola generale contenuta nell'art. 145 c.p.c., a norma della quale «la notificazione alle persone giuridiche si esegue nella loro sede mediante consegna di copia dell'atto al rappresentante (...)». L'art. 41, 3° co., c.p.a. prevede che le notificazioni dei ricorsi nei confronti delle amministrazioni dello Stato siano effettuate secondo le norme vigenti per la difesa in giudizio delle stesse (23). Pertanto i ricorsi contro l'amministrazione statale devono essere notificati in persona del Ministro competente per materia e presso l'Avvocatura dello Stato (art. 10, 3° co., l. 3-4-1979, n. 103 e art. 144, 1° co., c.p.c.). La notificazione presso l'Avvocatura dello Stato dei ricorsi giurisdizionali amministrativi è stata introdotta dalla legge allo scopo di garantire la certezza e la trasparenza oltre che per togliere rilievo ad ogni eventuale errore di identificazione, da parte del ricorrente, dell'ufficio della p.a. da evocare in giudizio e trasferire così sull'Avvocatura — per la quale è ovviamente meno gravoso — l'onere di individuare e informare l'ufficio interessato (24).

Per quel che concerne l'individuazione dell'ufficio dell'Avvocatura presso il quale occorre notificare, la regola generale è che quando un giudizio sia di competenza del T.A.R. Lazio o del Consiglio di Stato, è competente a ricevere la notifica l'Avvocatura Generale dello Stato. Nel caso, invece, in cui il giudizio sia di competenza di un T.A.R. periferico, sarà competente a ricevere la notificazione l'Avvocatura Distrettuale dello Stato (25). I ricorsi avverso atti del Presidente della Repubblica vanno notificati al Ministro proponente e controfirmante (anche se l'atto è controfirmato dal Presidente del Consiglio) presso l'Avvocatura Generale dello Stato. I ricorsi con-



tro atti della Presidenza del Consiglio dei Ministri vanno notificati in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri presso la sede dell'Avvocatura Generale dello Stato. I ricorsi contro atti di uno dei Ministeri devono essere notificati in persona del Ministro competente p.t. presso la sede dell'Avvocatura Generale dello Stato. I ricorsi contro atti di organi periferici dello Stato (es. Prefettura, Questura) devono essere notificati in persona del Ministro p.t. presso la sede dell'Avvocatura Distrettuale dello Stato.

Ai sensi dell'art. 93, 1° co., c.p.a., l'impugnazione della sentenza di primo grado deve essere notificata «nella residenza dichiarata o nel domicilio eletto dalla parte nell'atto di notificazione della sentenza o, in difetto, presso il difensore o nella residenza dichiarata o nel domicilio eletto per il giudizio e risultante dalla sentenza». Tale regola vale anche per le amministrazioni.

Nelle notificazioni alle pubbliche amministrazioni non trova applicazione l'art. 140 c.p.c., relativo alle notificazioni in caso di irreperibilità dei destinatari.

La regola generale dell'art. 145 c.p.c. ha, invece, rilievo per le notificazioni di ricorsi proposti contro gli atti delle amministrazioni diverse da quelle statali. Esse, quindi, dovranno essere effettuate nei confronti del rappresentante legale dell'ente e presso la sua sede (es. Sindaco p.t. presso il palazzo municipale).

È stata conseguentemente ritenuta la nullità, per violazione dell'art. 145 c.p.c., della notifica del ricorso effettuata al Comune nella persona del dirigente pro tempore anziché al Comune nella persona del Sindaco, legale rappresentante dell'ente (26).

I problemi più rilevanti di individuazione del soggetto a cui notificare il ricorso li hanno posti le Regioni (27): occorre a tal fine distinguere tra Regioni a Statuto ordinario che non hanno stabilito di avvalersi dell'Avvocatura dello Stato; Regioni a Statuto ordinario che si avvalgono dell'Avvocatura dello Stato e Regioni a Statuto speciale.

Per le prime vale la regola generale per cui le notificazioni dei ricorsi vanno effettuate al Presidente della Giunta Regionale p.t. nella sede della Regione.

Per le Regioni che, invece, ai sensi dell'art. 10 l. 3-4-1979, n. 103 hanno deliberato con atto del Consiglio Regionale di avvalersi del cosiddetto patrocinio generale o sistematico dell'Avvocatura dello Stato i ricorsi devono essere notificati al

Presidente della G.R. presso la sede dell'avvocatura distrettuale dello Stato.

Per le Regioni a Statuto speciale, infine, le varie disposizioni contenute nei singoli Statuti approvati con legge costituzionale dettano la regola per cui la notificazione deve essere effettuata sempre in persona del Presidente della G.R., presso l'ufficio dell'Avvocatura Distrettuale dello Stato.

Si è posto anche il problema della notificazione a organi che agiscano per più enti.

L'esempio classico è quello del Sindaco che agisce come ufficiale di governo: secondo la prevalente giurisprudenza, i ricorsi proposti per l'annullamento di atti emessi dal Sindaco nella qualità di ufficiale di governo debbono essere notificati presso la casa comunale anziché presso il competente ufficio dell'Avvocatura dello Stato, dal momento che, quando il Sindaco nell'adempimento delle sue funzioni agisce quale ufficiale di governo, non diventa un organo dell'amministrazione dello Stato ma resta incardinato nel complesso organizzativo dell'ente locale senza che il suo status venga modificato (28).

Si noti, poi, che l'art. 43 r.d. 30-10-1933, n. 1611 prevede che la rappresentanza in giudizio e difesa dell'Avvocatura dello Stato si estenda anche ad alcuni enti e amministrazioni diversi dallo Stato (29).

Sulla notificazione dei ricorsi alle Università la giurisprudenza è divisa. La giurisprudenza amministrativa prevalente ritiene che i ricorsi debbano essere notificati al Rettore, presso la sede dell'Avvocatura distrettuale competente, sulla base del fatto che l'Università è amministrazione dello Stato (30). Un secondo orientamento, che è quello sposato dalla Cassazione e da alcuni tribunali amministrativi, ritiene che, in virtù dell'autonomia che è stata riconosciuta alle Università degli Studi, la notificazione alle Università possa essere effettuata in persona del Rettore p.t. e nella sede legale dell'Università (31). Un terzo orientamento distingue tra l'ipotesi in cui l'atto impugnato sia riferibile al Rettore nella sua qualità di organo periferico dello Stato (Ministero della pubblica istruzione) e l'ipotesi in cui il Rettore agisca come organo gerarchicamente sopraordinato dell'Università. Nel primo caso, la notifica dovrebbe essere effettuata presso l'Avvocatura dello Stato (32). Nel secondo caso, la notificazione dovrebbe essere fatta alla sede dell'ente (33). Un altro problema che si pone sempre più frequentemente nella pratica è l'ipotesi in cui si

debba impugnare un atto alla cui fase costitutiva hanno concorso più amministrazioni (34).

La regola generale è che il ricorso debba essere notificato a ciascuna di esse: ciò vale per le conferenze di servizi, per gli atti complessi, per gli atti di concerto, per gli atti emanati d'intesa, per gli accordi di programma. In sostanza, in tutti i casi in cui l'atto sia imputabile a più autorità, queste sono tutte legittimate passive all'impugnativa.

Non sono, invece, chiamate a resistere in giudizio le amministrazioni che siano intervenute solo nelle fasi precedenti l'approvazione dell'atto (ad es. in quella istruttoria). Allo stesso modo, qualora la partecipazione di alcune amministrazioni sia prevista solo con funzioni consultive, queste, non avendo alcun interesse distinto da quello dell'autorità emanante il provvedimento finale, non possono essere considerate controinteressate nel giudizio nel quale tale provvedimento viene impugnato.

Nell'ipotesi di successione di enti — ossia quando l'ente o gli organi che hanno emanato l'atto sono soppressi per legge e il potere da essi esercitato viene trasferito ad altri organi o enti — la giurisprudenza ritiene di far prevalere il favor per il ricorrente, a cui non può essere addossato l'onere di seguire le vicende successorie dell'autorità che ha emanato l'atto (35). Nel caso di successione tra enti, quindi, il ricorso dovrà essere notificato alla sola autorità emanante, anche se successivamente le competenze inerenti all'atto oggetto della controversia siano state trasferite ad un altro soggetto pubblico. Né tantomeno sarà necessario provvedere all'integrazione del contraddittorio nei confronti di quest'ultimo ove il ricorso fosse già stato a suo tempo notificato all'autorità emanante. Nella stessa linea si è ritenuto che l'interruzione del processo in caso di successione (ora disciplinata dall'art. 79 c.p.a.) riguardi le sole parti private e non anche quella pubblica.

Più incerta è la soluzione del problema connesso al trasferimento della competenza da una figura soggettiva all'altra (organo o soggetto) dell'amministrazione senza soppressione degli organi che hanno emanato l'atto. Sul punto, la giurisprudenza sembra propendere sul mantenimento della legittimazione dell'autorità chiamata in giudizio qualora il trasferimento avvenga dopo l'instaurazione del processo; mentre per il caso in cui il trasferimento sia antecedente al giudizio si sono sostenute entrambe le posizioni. In dottrina si è affermato che sarebbe più corretto che fosse chiamata in causa l'amministrazione a cui è stato

trasferito il potere, dal momento che sarà nei confronti di questa che dovrà poi valere il giudizio (36).

Uno dei problemi che si pongono più frequentemente nella prassi è quello dell'impugnazione di atti di organi straordinari dell'amministrazione, come ad esempio gli atti di commissioni o del commissario ad acta. La regola generale è quella secondo la quale i ricorsi si notificano all'ente e non agli organi straordinari, dal momento che l'attività di questi ultimi è riferibile alla stessa amministrazione (37).

Tale regola vale anche nel caso di impugnazione di atti di commissione di concorso: la natura di organo interno, straordinario e temporaneo, della commissione giudicatrice di pubblico concorso impedisce di riconoscere in capo alla stessa la legittimazione passiva; il ricorso andrà pertanto notificato all'ente che ha indetto il concorso (38).

(23) Sull'evoluzione storico normativa che si è conclusa, per ora, con l'art. 41 del nuovo codice del processo amministrativo si rinvia a F. DE LEONARDIS, *op. cit.*, 582.

(24) BELLI, «Avvocatura dello Stato», in *Enc. dir.*, Milano, 1959, 670; SCAVONETTI, «Avvocatura dello Stato», *N.D.I.*, II, Torino, 1937, 69.

(25) C. St., sez. VI, 30-12-2005, n. 7587.

(26) C. St., sez. V, 25-1-2005, n. 155.

(27) ANDRIOLI, *Regioni e Avvocatura dello Stato nella recente legislazione*, FI, 1981, I, 2991.

(28) C. St., sez. VI, 12-11-2003, n. 7266.

(29) Sul punto v. PAVONE, *Lo Stato in giudizio: gli enti pubblici difesi dall'Avvocatura dello Stato*, Milano, 1982.

(30) C. St., sez. VI, 10-10-2006, n. 6016. In dottrina: CAMARDI, *Brevi osservazioni in tema di notifica degli atti giudiziari alle Università degli Studi e difesa in giudizio delle stesse*, FT, 2004, 393.

(31) Cass. S.U., 10-6-2006, n. 10700.

(32) C. St., sez. VI, 22-11-1993, n. 908.

(33) C. St., sez. VI, 16-2-2002, n. 958.

(34) DOMENICHELLI, *Il processo amministrativo*, in AA.VV., *Diritto amministrativo*, a cura di Mazzarolli, Bologna, 2001, 1926.

(35) Sul punto in generale v. AICARDI, *Contributo sulle successioni nel diritto amministrativo*, Torino, 2000.

(36) DOMENICHELLI, *op. cit.*, 1929.

(37) C. St., sez. V, 28-12-2007, n. 6753.

(38) C. St., sez. IV, 12-12-2003, n. 8213.

### 8. (Segue). I controinteressati.

Nel giudizio amministrativo il contraddittorio deve essere instaurato non soltanto nei confronti dell'amministrazione intimata, ma anche nei confronti di coloro che, traendo dall'atto amministrativo impugnato un vantaggio giuridicamente rilevante, sono titolari di un interesse sostanziale al mantenimento di tale situazione di vantaggio: questi soggetti sono definiti come controinteres-

sati (39). La figura del controinteressato è prevista sia nel caso di giudizio impugnatorio che di giudizio di accertamento. La regola che impone la notifica del ricorso ai controinteressati, consacrata fino all'approvazione del Codice del processo amministrativo nell'art. 21, 1° co., l. 6-12-1971, n. 1034 e oggi riprodotta con alcune modifiche nell'art. 41, 2° co., c.p.a., pur essendo formulata con specifico riferimento ai soli giudizi impugnatori, esprime, infatti, il principio generale della necessaria instaurazione di un contraddittorio processuale integro, che comprenda, cioè, tutti i soggetti direttamente interessati dall'esito del ricorso. Ne deriva, quindi, che l'onere di notifica ai controinteressati deve intendersi applicabile a tutti i tipi di azione (anche di natura non impugnatoria) in cui risulti configurabile l'esistenza di soggetti titolari di un interesse contrario a quello del ricorrente, che potrebbero restare pregiudicati dall'adozione del provvedimento giurisdizionale invocato nel ricorso.

Ai fini dell'ammissibilità del ricorso, pur restando fermo l'onere di integrare successivamente il contraddittorio nei confronti di tutti i controinteressati, l'art. 41, 2° co., c.p.a. prevede che la notificazione deve essere effettuata nei confronti di *almeno uno dei controinteressati* che sia individuato nell'atto impugnato. Si tratta di una norma di favore per il ricorrente, avendo questi un termine assai breve per notificare il ricorso e non essendo sempre agevole individuare tutti i soggetti qualificati a contraddire la pretesa. Sull'inammissibilità del ricorso che non sia stato notificato ad almeno uno dei controinteressati la giurisprudenza è pacifica (40).

In tema di giudizio cautelare si è posto il problema se la misura cautelare possa essere decisa anche se l'atto introduttivo sia stato notificato a uno solo dei controinteressati. Sotto un profilo meramente formale, infatti, il ricorso è correttamente introdotto se è notificato all'amministrazione resistente e ad almeno uno dei controinteressati, e dunque la misura cautelare può essere decisa anche se il ricorso non sia stato notificato a tutti i controinteressati. Sotto il profilo sostanziale, però, il discorso è più delicato, perché vengono a confliggere l'interesse alla tutela di urgenza con quello di rispetto del principio del contraddittorio. Sul punto, vi è un primo orientamento per il quale in ogni caso deve essere privilegiato il principio del contraddittorio e, pertanto, deve ritenersi invalida l'ordinanza cautelare che abbia pronunciato in assenza di tutti i controinteressati.

Per un secondo orientamento prevalgono le ragioni dell'urgenza: non si pone nessuna questione di validità dell'ordinanza cautelare nel caso in cui il ricorso sia stato notificato solo ad alcuni dei controinteressati e non sia stata disposta — già in sede cautelare — l'integrazione del contraddittorio. Questione diversa, si pone, naturalmente, allorché il ricorso non sia stato notificato ad alcun controinteressato e siano decorsi i termini per detta notificazione: in tal caso il ricorso è inammissibile. Nel giudizio cautelare, una deroga al principio del contraddittorio con almeno uno dei controinteressati è prevista dall'art. 56, 2° co., c.p.a. in tema di misure cautelari monocratiche, ovvero quelle misure provvisorie che sono adottate dal Presidente del T.A.R. o della Sezione cui il ricorso è assegnato in caso di estrema gravità ed urgenza, tale da non consentire neppure la dilazione fino alla Camera di Consiglio.<sup>5</sup> In tali ipotesi, è previsto che «qualora l'esigenza cautelare non consenta l'accertamento del perfezionamento delle notificazioni, per cause non imputabili al ricorrente, il Presidente può comunque provvedere, fatto salvo il potere di revoca».

Nonostante le norme non lo prevedano, il rispetto del principio del contraddittorio deve essere assicurato anche nella fase di esecuzione del giudicato, con conseguente obbligo per il ricorrente di notificare il ricorso per l'ottemperanza al giudicato sia all'amministrazione intimata, sia al soggetto che originariamente rivestiva la qualità di controinteressato (41).

Per quanto attiene l'individuazione dei controinteressati, si evidenzia che l'art. 41, 2° co., c.p.a. prevede che la notificazione del ricorso deve essere effettuata nei confronti di almeno uno dei controinteressati «che sia individuato» nell'atto impugnato. La nuova formulazione della norma comporta una novità di rilievo rispetto al previgente art. 21 della l. 6-12-1971, n. 1034, il quale prevedeva l'obbligo di notifica «ai controinteressati cui l'atto direttamente si riferisce o almeno ad alcuno tra essi». Ed infatti, nella vigenza dell'art. 21 l. 6-12-1971, n. 1034 si era ritenuto che l'onere di notificazione sussistesse nei confronti dei controinteressati espressamente menzionati nell'atto impugnato e di quelli facilmente individuabili sulla base dell'atto medesimo. Con la nuova formulazione dell'art. 41, 2° co., c.p.a., invece, l'onere del ricorrente si è ulteriormente alleggerito, essendo stato chiarito apertis verbis che il ricorso debba essere notificato ad almeno uno dei controinteressati «che sia individuato» (e non

più anche a quelli individuabili) nell'atto impugnato.

Come detto, il controinteressato a cui deve essere notificato il ricorso è colui che, nominato espressamente nel provvedimento impugnato, vanta un interesse qualificato alla conservazione dell'atto di cui, invece, il ricorrente chiede l'annullamento. Il riconoscimento della qualità di controinteressato ad un soggetto presuppone, quindi, la presenza di due elementi tra loro complementari: il primo è che tale soggetto sia nominativamente indicato nel provvedimento (c.d. elemento formale); il secondo è che esso sia portatore di un interesse analogo e contrario a quello che legittima la posizione del ricorrente (c.d. elemento sostanziale). L'esistenza in capo al controinteressato di un interesse opposto a quello del ricorrente deve derivare dal provvedimento impugnato e non da atti successivi, ancorché essi trovino nell'atto impugnato il loro presupposto (42), né da fatti o circostanze acquisiti in corso di causa, dovendo essere maturato alla data di decorrenza del termine di impugnazione (43).

Diversa da quella dei controinteressati è la posizione di coloro che hanno un interesse indiretto e di mero fatto al mantenimento dell'atto medesimo. In tal caso non sussiste la qualità di controinteressato, anche se essi possono intervenire ad opponendum.

Per quanto riguarda la notifica dell'impugnazione di un atto a soggetti che hanno partecipato al procedimento rivestendo un ruolo attivo, propositivo, o comunque di stimolo all'adozione del provvedimento impugnato, l'orientamento prevalente nella giurisprudenza è nel senso che tali soggetti, pur legittimati attivamente nella fase procedimentale, non possono essere qualificati come controinteressati nel giudizio di impugnazione dell'atto terminale del procedimento, perché manca il requisito dell'interesse al mantenimento dell'atto.

I controinteressati che hanno, come quelli formali, un interesse al mantenimento in vita della posizione di vantaggio ma non sono desumibili dall'atto sono detti controinteressati in senso sostanziale (o in senso generico o improprio o non intimati o occulti) e ad essi sono riconosciute una serie di facoltà e pareri come quella di intervenire in giudizio, proporre ricorso incidentale, proporre appello o opposizione di terzo.

Ci si è poi domandati quali potessero essere i controinteressati in un giudizio relativo all'accesso documentale. L'art. 116, 2° co., c.p.a. prevede

espressamente che il ricorso in materia di accesso debba essere proposto «mediante notificazione (...) agli eventuali controinteressati». Si è sempre pacificamente ritenuto che non sono controinteressati i soggetti che hanno adottato i provvedimenti oggetto della richiesta di accesso, dal momento che essi hanno agito non in veste personale ed esclusiva, ma in qualità di organi dell'amministrazione. L'art. 22, 1° co., lett. c), l. 6-12-1971, n. 1034, oggi abrogato, identificava i controinteressati in un giudizio in materia di accesso con «tutti i soggetti, individuati o facilmente individuabili in base alla natura del documento richiesto, che dall'esercizio del diritto d'accesso vedrebbero compromesso il loro diritto alla riservatezza». Si affermava, pertanto, in linea generale, l'inammissibilità del ricorso in materia di accesso che non fosse stato notificato ad almeno un controinteressato. Attualmente, essendo stato l'art. 22 l. 6-12-1971, n. 1034 abrogato dal nuovo codice del processo amministrativo, si ritiene che, per analogia con quanto previsto dall'art. 41, 2° co., c.p.a. per il giudizio di annullamento, controinteressato nel giudizio in materia d'accesso sia esclusivamente il soggetto individuato nell'atto di cui si richiede l'accesso che dall'esercizio dell'accesso vedrebbe compromesso il suo diritto alla riservatezza.

Nei procedimenti di concorso per la nomina a impieghi pubblici, gli atti che più frequentemente vengono impugnati, e per cui conseguentemente si pone il problema dell'individuazione dei controinteressati, sono: a) il bando di concorso; b) la nomina della commissione giudicatrice; c) il provvedimento di esclusione o di ammissione; d) la graduatoria o, in genere, le operazioni o i risultati del concorso. L'impugnazione del bando non determina in capo ai soggetti che hanno chiesto di essere ammessi o, tanto meno che vantano i requisiti per la presentazione della relativa domanda, l'insorgere della qualità di controinteressati: essi non sono individuati nel bando, e comunque non hanno assicurata dal provvedimento un'utilità immediata, essendo l'esito legato ai risultati delle prove (44). Questo principio non trova applicazione nell'ipotesi in cui la selezione impugnata non è rivolta ad un numero ampio ed indeterminato di soggetti, ma è una selezione interna, riservata ad un numero circoscritto di dipendenti che, in quanto tali, sono facilmente identificabili dai ricorrenti (45). Il principio generale che in caso di impugnazione del bando non siano individuati i controinteressati e pertanto

la notifica non debba essere effettuata nei loro confronti, non trova applicazione nell'ipotesi in cui il bando sia impugnato unitamente alla graduatoria (46). In tale ipotesi, essendo individuati i controinteressati, si applicano le regole di seguito esplicitate in materia di impugnazione di graduatoria.

In ipotesi di esclusione dal concorso prima della nomina dei vincitori, la giurisprudenza non ritiene sussistere la presenza di controinteressati nel giudizio proposto dal concorrente escluso, sia perché l'interesse dei soggetti partecipanti non emerge direttamente dal provvedimento impugnato (l'atto di esclusione) ed è, dunque, di mero fatto (47), sia perché l'eventuale accoglimento del ricorso determinerebbe la lesione di un interesse eventuale, ma non ancora attuale, non essendosi ancora perfezionata la nomina dei vincitori (fattispecie del c.d. controinteressato successivo) (48). Le considerazioni appena formulate non valgono se l'esclusione si sia avuta in sede di formazione della graduatoria, ossia in presenza di vincitori e idonei: in tal caso il ricorso va notificato ad essi dal momento in cui sono individuabili, ossia dopo la formazione della graduatoria nella quale occupino un posto che segue quello del ricorrente (49).

I problemi maggiori sussistono in relazione alle impugnazioni della graduatoria e, in genere, dei risultati del concorso: il principio generale per l'individuazione dei controinteressati cui notificare il ricorso è quello dello svantaggio che tali soggetti subirebbero se il ricorso venisse accolto. Per quanto attiene la graduatoria, il ricorso deve essere notificato a tutti i collocati in graduatoria qualora vengano dedotte censure che, ove fondate, travolgerebbero l'intera graduatoria mentre, nell'ipotesi in cui il ricorrente deduca censure che, se fondate, determinerebbero solamente la modifica dell'ordine di graduatoria, il ricorso deve essere notificato a tutti coloro che, a seguito di detta modifica, conseguirebbero una collocazione deteriore. Al contrario, nelle ipotesi in cui l'esclusione o la non ammissione siano riferite ad un esame senza un numero prefissato di posti da ricoprire (es. esame di abilitazione per la professione di avvocato), non si ravvisano posizioni di controinteressati: in tali casi l'esclusione o la non ammissione assume una valenza individuale, riferendosi alla sola posizione del candidato contemplato dal provvedimento.

I candidati ammessi alle prove orali di un concorso pubblico non sono controinteressati al ri-

corso proposto da altro partecipante che da dette prove è stato invece escluso per non aver superato quelle scritte, atteso che in materia concorsuale non sono configurabili cointrointeressati prima della nomina dei vincitori (50). Tuttavia, sempre in ipotesi di esclusione dalle prove orali di un pubblico concorso, tutti i candidati che hanno superato le prove scritte e che sono stati ammessi alle prove orali assumono la veste di controinteressati, qualora le censure proposte riguardino l'illegittima composizione della commissione esaminatrice (51).

Deriva da quanto sopra che, se l'esclusione dal concorso avviene dopo l'emanazione dell'atto conclusivo della procedura, ovvero dopo la nomina dei vincitori, ad essi dovrà essere notificato l'eventuale ricorso (52).

L'impugnazione del provvedimento di esclusione dalla nomina, a differenza di quello di esclusione dal concorso, deve, invece, essere notificata, a pena di inammissibilità, ad almeno uno dei controinteressati (53).

Nei procedimenti di gare d'appalto, gli atti che più frequentemente vengono impugnati, e per cui conseguentemente si pone il problema dell'individuazione dei controinteressati, sono: a) il bando di gara; b) la nomina della commissione giudicatrice; c) il provvedimento di esclusione o di ammissione; d) l'aggiudicazione.

Per quanto attiene l'impugnazione del bando di gara e dell'atto di nomina della commissione giudicatrice si rinvia a quanto detto in relazione alle procedure concorsuali, applicandosi le medesime regole.

Nei ricorsi avverso il provvedimento di esclusione dalla gara non vi sono, in linea di massima, controinteressati: occorre notificare al controinteressato solo se al momento della proposizione del ricorso avverso il provvedimento di esclusione sia intervenuto il provvedimento di aggiudicazione seppure provvisoria (54).

Il ricorso con cui si impugna l'aggiudicazione definitiva va, invece, notificato nei confronti del controinteressato (l'impresa aggiudicataria), soggetto ben determinato e facilmente individuabile, sicché la mancata integrazione del contraddittorio inficia irrimediabilmente l'impugnativa, con conseguente pronuncia di inammissibilità della stessa. In tema di revoca della aggiudicazione non si configurano controinteressati, in quanto la revoca è atto individuale che incide esclusivamente sui rapporti tra aggiudicatario e stazione appaltante.

Considerazioni analoghe sono da operarsi per il caso di annullamento in autotutela dell'aggiudicazione di una gara d'appalto, che incide sulla posizione giuridica dell'aggiudicatario, ma non determina l'insorgere di posizioni giuridicamente tutelabili in capo alle altre imprese che avevano partecipato alla stessa gara, posto che l'atto di annullamento non si riferisce a nessuna di esse. Anche in materia di impugnazione di atti regolamentari e di atti amministrativi generali l'individuazione della figura del controinteressato presenta interessanti peculiarità. La regola generale è che, attesa l'indeterminatezza dei destinatari, non vi siano controinteressati di fronte ad atti di natura regolamentare e agli atti di carattere generale.

In ipotesi di impugnativa di atti di controllo che annullino atti delle amministrazioni controllate, si pone il problema dell'individuazione del controinteressato, sia con riferimento all'amministrazione attiva, sia con riferimento ad altro soggetto privato. In proposito, si richiamano le affermazioni dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (55), secondo cui le Amministrazioni che hanno emanato atti poi annullati dagli organi di controllo non sono controinteressate nei giudizi di impugnazione proposti contro gli annullamenti degli stessi, «in quanto, nell'ambito del processo amministrativo, la posizione in cui esse si trovano coincide naturalmente con quella dei soggetti ai quali gli atti annullati avrebbero recato beneficio, e non già con quella dell'organo di controllo, rispetto al quale, viceversa, si trovano in posizione di antitesi, avendo titolo, semmai, al pari dei soggetti privati lesi, ad impugnarne le determinazioni a difesa della loro autonomia e della conservazione degli atti a suo tempo emanati» (56).

Secondo la giurisprudenza più recente, anche nel giudizio proposto avverso il silenzio-rifiuto formatosi sull'istanza di un privato è configurabile la figura del controinteressato, da identificarsi in colui che potrebbe essere pregiudicato dalla declaratoria dell'obbligo di provvedere (57).

In materia di notificazione del ricorso e controinteressati, particolare rilievo è da attribuirsi all'istituto dell'integrazione del contraddittorio. Scopo di tale istituto è quello di permettere la partecipazione all'attività processuale delle parti necessarie inizialmente pretermesse dal ricorrente. L'art. 49, 1° co., c.p.a., riferendosi ai casi in cui vi sia una pluralità di controinteressati, prevede che «quando il ricorso sia stato proposto solo contro taluno dei controinteressati, il presidente

o il collegio ordina l'integrazione del contraddittorio nei confronti degli altri». L'integrazione del contraddittorio è consentita solo con riferimento ai controinteressati e non anche in relazione alle amministrazioni che hanno emanato l'atto impugnato.

Fino all'introduzione dell'istituto dell'opposizione di terzo nel processo amministrativo, l'ipotesi della mancata integrazione del contraddittorio in primo grado configurava un vizio di procedura tale da imporre, in sede di appello, l'annullamento con rinvio (58). Ed infatti, trattandosi di una situazione di litisconsorzio passivo necessario ai sensi dell'art. 102 c.p.c., la sentenza resa in assenza di una delle parti si considerava inutiliter data anche nei confronti di coloro che avevano partecipato al giudizio.

Con l'introduzione nel giudizio amministrativo dell'istituto della opposizione di terzo, tale principio è stato abbandonato, essendo appunto possibile per il terzo rimasto estraneo esperire opposizione all'esito del giudizio, vale a dire al soddisfacimento da parte del ricorrente della pretesa azionata (59).

Il termine per l'integrazione del contraddittorio fissato dal giudice ha natura perentoria, con la conseguenza che la sua inosservanza comporta la improcedibilità del ricorso. L'art. 49, 3° co., c.p.a. prevede, infatti, che qualora l'atto di integrazione del contraddittorio non sia tempestivamente notificato e depositato, il giudice debba dichiarare il ricorso improcedibile con mera pronuncia di rito ex art. 35, 1° co., lett. c), c.p.a. (60). Il termine per l'integrazione del contraddittorio può essere prorogato dal giudice ove sia stato superato per giustificate ragioni.

(39) Sul punto la dottrina è vastissima: cfr. ad es. VIRGA, *La tutela giurisdizionale nei confronti della p.a.*, Milano, 2003, 118; CORLETTI, *La tutela dei terzi nel processo amministrativo*, Padova, 1992; F. PUGLIESE, *Nozione di controinteressato e modelli di processo amministrativo*, Napoli, 1989; STICCHI DAMIANI, *Le parti necessarie nel processo amministrativo*, Milano, 1988; M.S. GIANNINI, *Giustizia amministrativa*, Roma, 1959, 186; F. CAMMEO, *Corso di diritto amministrativo*, 1914, 1703 ss.; A. D'ALESSIO, *Le parti nel giudizio amministrativo*, Roma, 1915; GUICCIARDI, *Sulla nozione di controinteressato*, *GI*, 1948, III, 10.

(40) C. St., sez. IV, 15-5-2000, n. 2725.

(41) C. St., sez. VI, 4-9-2007, n. 4636.

(42) C. St., sez. IV, 10-7-2007, n. 3893.

(43) C. St., sez. VI, 15-2-2006, n. 613.

(44) C. St., sez. V, 10-7-2002, n. 3830.

(45) T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. III, 5-4-2007, n. 1099.

(46) C. St., sez. VI, 7-1-2008, n. 15.

(47) C. St., sez. IV, 14-12-2004, n. 8027.

- (48) C. St., sez. V, 26-9-2000, n. 5092, confermata da C. St., sez. V, 23-8-2004, n. 5571.  
 (49) C. St., sez. V, 14-4-2008, n. 1674.  
 (50) C. St., sez. IV, 5-9-2007, n. 4659.  
 (51) C. St., sez. V, 19-10-1999, n. 1589.  
 (52) C. St., sez. VI, 21-10-1996, n. 1368.  
 (53) C. St., sez. VI, 1-10-2003, n. 5702.  
 (54) C. St., sez. VI, 24-2-2005, n. 667.  
 (55) C. St., Ad. Plen., 21-6-1996, n. 9.  
 (56) C. St., sez. V, 3-7-2003, n. 3965.  
 (57) C. St., sez. IV, 9-8-2005, n. 4231.  
 (58) C. St., Ad. Plen., 17-10-1994, n. 13.  
 (59) C. Cost., 17-5-1995, n. 177.  
 (60) C. St., sez. VI, 5-4-2007, n. 1546.

### 9. Le tre fasi della notificazione del ricorso giurisdizionale amministrativo.

Per le modalità della notificazione del ricorso giurisdizionale amministrativo trovano applicazione le norme del c.p.c. e delle relative leggi integrative (61).

La modalità più comune di notificazione è quella svolta dall'ufficiale giudiziario per consegna diretta. Essa è articolata materialmente in tre fasi: la fase della richiesta, la fase della intermediazione, la fase della documentazione.

Nella fase della richiesta, il soggetto notificante consegna all'ufficiale giudiziario (soggetto notificatore) un originale e un determinato numero di copie. Il numero di copie del ricorso deve corrispondere al numero dei soggetti ai quali l'atto deve essere notificato. L'avvocato difensore deve sottoscrivere in originale sia l'originale del ricorso che le copie da notificare (art. 125 c.p.c.). In caso di omissione della sottoscrizione sulla copia notificata, la giurisprudenza ritiene che sia comunque valida la notificazione purché vi sia la firma sull'originale e sia possibile desumere la provenienza dell'atto da un difensore provvisto di mandato (62). Il mandato speciale a margine o in calce dovrà essere sottoscritto in originale dal ricorrente e autenticato dal difensore sull'originale del ricorso. Di tali operazioni il difensore dovrà, poi, dare atto nelle copie del ricorso. Sul punto la giurisprudenza è pacifica, ritenendo sufficiente che nella copia stessa sia riprodotto il contenuto della procura e sia dato atto dell'avvenuta apposizione, nell'originale, della sottoscrizione del ricorrente e della autenticazione del difensore (63).

Nella fase dell'intermediazione, l'ufficiale giudiziario provvede a verificare che le copie dell'atto da notificare siano conformi all'originale (art. 137, 2° co., c.p.c.). Nell'ipotesi di discordanza tra il tenore testuale del documento e la sua copia notificata, vale la regola della prevalenza della

copia, in modo che l'interessato possa far valere eventuali nullità dell'atto a lui destinato semplicemente producendo la copia notificata in giudizio (64).

Nella fase della documentazione, l'ufficiale giudiziario annota contestualmente sulle copie e sull'originale dell'atto notificato il luogo, la data e le generalità del soggetto che ha ricevuto l'atto, elaborando apposita relazione. La relazione di notificazione (o relata di notifica) è l'apposito atto certificatorio redatto in duplice originale (uno sull'originale del ricorso da restituirsi all'istante, l'altro sulla copia predisposta per il destinatario) con il quale l'agente notificatore attesta il compimento dell'operazione di notificazione dell'atto. Essa è stata qualificata dalla giurisprudenza come «atto pubblico assistito da fede privilegiata la cui efficacia probatoria può essere posta nel nulla solo mediante querela di falso» (65). Il contenuto della relazione di notifica, pur non essendo richieste formule sacramentali, è desumibile dall'art. 148 c.p.c. La relazione di notificazione deve contenere: la data; la sottoscrizione dell'ufficiale giudiziario; l'indicazione della persona a cui è consegnata la copia e la sua qualità; l'indicazione del luogo della consegna o le ricerche fatte dall'ufficiale giudiziario, dei motivi della mancata consegna e delle eventuali notizie raccolte sulla reperibilità del destinatario; l'indicazione del soggetto richiedente. Tale contenuto non può essere integrato da successive dichiarazioni del notificatore. La notificazione è nulla quando nella copia consegnata al destinatario manchi uno degli elementi indicati, ancorché esso sia contenuto nell'originale. La notificazione non è nulla, invece, quando dal contesto dell'atto sia possibile ricavare l'indicazione idonea a colmare le eventuali lacune presenti nella relata (66). Per quel che attiene la data, è evidente come l'apposizione di essa abbia un'incontestabile importanza per l'individuazione del momento nel quale è stata effettuata la consegna della copia dell'atto al destinatario e, quindi, incide sulla stessa ricevibilità del ricorso. Un'eventuale discordanza tra la data apposta dall'ufficiale giudiziario sull'originale e quella apposta sulla copia, rilevante ai fini della tempestiva proposizione del ricorso, deve essere risolta a favore della seconda, giacché la relazione in cui è contenuta è redatta in contraddittorio con il destinatario, mentre la relazione apposta sull'«originale» può essere redatta anche in un momento successivo. Non costituisce causa di invalidità della notificazione l'omessa indicazione



nella relata del soggetto richiedente, ove la parte istante sia desumibile dal contenuto dell'atto notificato (67).

La relazione della notificazione deve essere sottoscritta dall'ufficiale giudiziario o dal messo comunale e dal consegnatario, ossia dalla persona che materialmente riceve l'atto (art. 3, 4° co., reg. proc. C. St.). Per quel che attiene la sottoscrizione o firma dell'ufficiale giudiziario, l'apposizione di essa da parte dell'agente notificatore è indispensabile a completare il procedimento notificatorio, in quanto la mancanza di tale elemento rende invalida la notificazione (68).

Per quel che riguarda la persona alla quale viene effettuata la consegna dell'atto, si è stabilito che «l'ufficiale giudiziario deve indicare, nella relazione prevista dall'art. 148 c.p.c., la persona alla quale ha consegnato copia dell'atto, identificandola con le sue generalità, nonché il rapporto della stessa con il destinatario della notificazione, con la conseguenza che, qualora, manchi l'indicazione delle generalità del consegnatario, la notifica è nulla ai sensi dell'art. 160 c.p.c. per incertezza assoluta su detta persona, a meno che la persona del consegnatario sia sicuramente identificabile attraverso la menzione del suo rapporto con il destinatario» (69).

La relata deve essere apposta in calce al ricorso stesso. Nel caso in cui venga apposta altrove, ad esempio nel frontespizio dell'atto, non sussiste la garanzia che la consegna dell'atto sia avvenuta nella sua integralità e, di conseguenza, non si produce l'effetto giuridico proprio della notificazione (70).

Una volta concluse le tre fasi del procedimento di notificazione, il soggetto notificante può ritirare presso il soggetto notificatore l'originale con la prova delle avvenute notifiche.

(61) SATTA, *Giustizia amministrativa*, Padova, 1997, 301.

(62) Cass., sez. III, 22-6-2001, n. 8593.

(63) C. St., sez. IV, 15-5-2000, n. 2733.

(64) Cass., sez. I, 25-6-2007, n. 14686.

(65) C. St., sez. IV, 17-11-2004, n. 7533.

(66) Cass., sez. I, 18-5-2001, n. 6805.

(67) C. St., sez. V, 14-4-1993, n. 492.

(68) C. St., sez. IV, 1-3-2006, n. 1013.

(69) Cass., sez. I, 11-1-2007, n. 322.

(70) Cass., sez. trib., 21-3-2007, n. 6749.

#### 10. Le modalità della notificazione ai controinteressati.

Nella prassi mentre la notificazione alle amministrazioni non ha mai creato particolari problemi dal momento che per esse non si pongono pro-

blemi di irreperibilità, al contrario la notificazione ai controinteressati presenta molteplici profili di complessità (artt. 137 ss.) (71). La modalità ideale di notificazione è quella in mani proprie perché, in tal caso, l'atto viene consegnato direttamente al soggetto destinatario ed è conseguentemente la prima ipotesi ad essere disciplinata nell'ordine del c.p.c. (art. 138 c.p.c.).

Nell'ipotesi in cui il destinatario rifiuti di ricevere l'atto, l'art. 138, 2° co., prevede che «l'ufficiale giudiziario ne dà atto nella relazione e la notificazione si considera effettuata in mani proprie». Se non è possibile effettuare la notifica in tale modalità, essa può essere realizzata nei confronti di persone che siano legate al destinatario da «rapporti di prossimità» (art. 139 c.p.c.). La successione preferenziale delle persone alle quali a norma dell'art. 139 c.p.c. può essere consegnata la copia dell'atto da notificare in assenza del destinatario è tassativa e deve essere rispettata a pena di nullità della notifica.

Per tale rapporto di prossimità, in tali casi, la notificazione, pur essendo effettuata a persone diverse, vale come notificazione al destinatario.

In base all'art. 139, 2° co., c.p.c. nella prima cerchia di persone prossime al destinatario è compresa ogni «persona di famiglia o addetta alla casa, all'ufficio o all'azienda purché non minore di 14 anni o non palesemente incapace». La qualità di persona di famiglia o di addetta alla casa, all'ufficio o all'azienda di chi ha ricevuto l'atto si presume iuris tantum dalle dichiarazioni recepite dall'ufficiale giudiziario nella relata di notifica (e pertanto non s'impone all'ufficiale giudiziario procedente di svolgere ricerche in ordine al rapporto di convivenza), incombendo sul destinatario dell'atto, che contesti la validità della notificazione, l'onere di fornire la prova contraria ed, in particolare, di allegare e provare l'inesistenza di alcun rapporto con il consegnatario, comportante una delle qualità su indicate, ovvero l'occasionalità della presenza dello stesso consegnatario (72).

Per quanto riguarda la «notificazione a persona addetta all'ufficio» la giurisprudenza amministrativa ha sancito il seguente criterio: se il destinatario ha un ufficio privato, la notificazione può essere effettuata anche a persona addetta all'ufficio. Ciò non è, invece, possibile, se il destinatario lavora in un ufficio pubblico. La notificazione del ricorso effettuata presso il luogo dove il soggetto presta servizio come pubblico dipendente è valida, quindi, solo se la consegna avviene nelle

mani proprie del destinatario, e non nelle mani di altra persona (73). La ratio di tale orientamento va ricercata nel fatto che la notificazione ad altra persona dell'ufficio pubblico si risolverebbe in un danno sia per la riservatezza del destinatario, sia per le minori probabilità di effettiva consegna sia, infine, per la funzionalità dell'ufficio. Viceversa, se il destinatario della notificazione ha un ufficio privato, questo risulta essere un complesso organizzato nella sua disponibilità e pertanto del tutto legittima è la notificazione a persona addetta allo stesso. Per «persona addetta all'ufficio» non si intende necessariamente un lavoratore subordinato, ma è sufficiente che tra il consegnatario e il destinatario sussista una situazione di comunanza di rapporti tale da far presupporre che il primo porterà a conoscenza del secondo l'atto ricevuto, come avviene per esempio nel caso in cui l'atto sia stato notificato a un collega esercitante nel medesimo studio legale.

Nell'ipotesi di notificazione a questa prima cerchia di soggetti (persona di famiglia, addetto alla casa, all'ufficio o all'azienda) non è, quindi, necessario l'ulteriore adempimento dell'avviso al destinatario a mezzo lettera raccomandata dell'avvenuta notificazione, che è invece previsto all'art. 139, 4° co., c.p.c. in caso di consegna al portiere o al vicino di casa.

Questi ultimi costituiscono la seconda cerchia di persone prossime al destinatario: l'art. 139, 3° co., c.p.c. prevede, infatti, che, in caso di assenza del destinatario e delle persone di famiglia o addette alla casa, all'ufficio o all'azienda, l'ufficiale giudiziario deve notificare la copia dell'atto al «portiere dello stabile dove è l'abitazione, l'ufficio o l'azienda, e, quando anche il portiere manca, al vicino di casa che accetti di riceverla». La qualità di portiere di chi ha ricevuto l'atto si presume iuris tantum dalle dichiarazioni recepite dall'ufficiale giudiziario nella relata di notifica, incombendo sul destinatario dell'atto, che contesti la validità della notificazione, l'onere di fornire la prova contraria ed, in particolare, di allegare e provare l'inesistenza della succitata qualità (74). Per poter notificare al portiere, l'ufficiale giudiziario deve certificare di aver effettuato senza esito la ricerca delle ulteriori persone abilitate a ricevere l'atto. Qualora tale certificazione manchi, la notificazione effettuata al portiere dello stabile del destinatario è nulla. In giurisprudenza si è stabilito che la norma che prevede la notificazione al portiere valga anche se tra il destinatario

dell'atto e il portiere non esista un rapporto di lavoro (75).

In tutte le ipotesi in cui la notificazione non avvenga direttamente nelle mani del destinatario, nel rispetto delle regole della privacy dettate dal d.lg. 30-6-2003, n. 196, l'art. 137, 4° co., c.p.c. stabilisce che «l'ufficiale giudiziario consegna o deposita la copia dell'atto da notificare in busta che provvede a sigillare e su cui trascrive il numero cronologico della notificazione, dandone atto nella relazione in calce all'originale e alla copia dell'atto stesso. Sulla busta non sono apposti segni o indicazioni dai quali possa desumersi il contenuto dell'atto».

I luoghi nei quali l'ufficiale giudiziario si reca per effettuare la notifica sono indicati dagli artt. 138 e 139, 1° e 6° co., c.p.c. (76).

Qualora la notificazione dell'atto non possa essere effettuata perché nei luoghi indicati dalla legge non si rinvenivano né il destinatario né i consegnatari, oppure perché essi sono incapaci o rifiutano di ricevere l'atto, trova applicazione l'art. 140 c.p.c., secondo il quale l'ufficiale giudiziario: 1) deposita la copia dell'atto in busta chiusa e sigillata completa di numero cronologico nella casa comunale; 2) affigge un avviso alla porta dell'abitazione o dell'ufficio o dell'azienda del destinatario in busta chiusa e sigillata; 3) gli dà notizia mediante raccomandata con avviso di ricevimento. Di tali attività l'ufficiale giudiziario deve dare notizia nella relata di notifica.

Anche in questo caso, è il rispetto delle regole della privacy dettate dal d.lg. 30-6-2003, n. 196 a richiedere che l'avviso di deposito presso la porta dell'abitazione, dell'ufficio o dell'azienda e la raccomandata siano contenuti in una busta chiusa e sigillata (77). La notificazione del ricorso a persona fisica nelle forme di cui all'art. 140 c.p.c. ha carattere eccezionale ed è subordinata all'impossibilità di eseguire la consegna a mani del destinatario oppure, in caso di sua assenza dalla casa di abitazione o dal luogo di lavoro, a mani dei soggetti alternativamente (e in sequenza tassativa) indicati nell'art. 139 c.p.c. (78). Tale impossibilità deve risultare espressamente e puntualmente dalla relata dell'organo notificante, non potendosi desumere per implicito dalla forma della notificazione ex art. 140 c.p.c. in concreto adottata (79).

Il ricorso alle forme di notificazione di cui all'art. 140 c.p.c. presuppone che il luogo di residenza, dimora o domicilio del destinatario dell'atto, o la sede della società, siano esattamente individuati

e che la copia da notificare non possa essere consegnata per difficoltà di ordine materiale oppure per momentanea assenza, incapacità o rifiuto delle persone indicate nell'art. 139 c.p.c. Il ricorso alla procedura di cui all'art. 140 c.p.c. non richiede, quindi, una effettiva irreperibilità del destinatario, bensì soltanto l'occasionale mancato suo rinvenimento nell'abitazione o nel luogo di lavoro o nella sede (80).

Quanto al momento di perfezionamento della notificazione effettuata ai sensi dell'art. 140 c.p.c., la giurisprudenza ha chiarito che esso coincide per il mittente con la consegna all'ufficiale giudiziario dell'atto da notificare, per il destinatario con la ricezione della raccomandata informativa contenente la comunicazione del deposito dell'atto presso la casa comunale, o comunque decorsi dieci giorni dalla relativa spedizione (81). Per la notificazione a persone di cui non si conosca la residenza, la dimora o il domicilio, trova applicazione l'art. 143 c.p.c., che prevede il deposito della copia nella casa comunale dell'ultima residenza e, se anche questa è ignota, del comune di nascita del destinatario, nonché l'affissione di altra copia nell'albo dell'ufficio giudiziario davanti al quale si procede. Si può procedere alla notificazione ex art. 143 c.p.c. solo quando, usando l'ordinaria diligenza, sia stato impossibile individuare il luogo di effettiva residenza, domicilio o dimora del destinatario dell'atto, a meno che l'interessato provi che il notificante fosse in grado di sapere come acquisire elementi di conoscenza utili per procedere alla notifica ai sensi dell'art. 140 c.p.c. (82).

Laddove la notificazione dell'atto introduttivo debba essere effettuata all'estero non avendo il destinatario residenza, dimora o domicilio in Italia e non avendovi eletto domicilio o costituito un procuratore, trova applicazione l'art. 142 c.p.c. Quanto alle modalità della notificazione all'estero, si procede innanzitutto secondo i modi consentiti dalle convenzioni internazionali: l'art. 142, 2° co., c.p.c. specifica, infatti, che «le disposizioni di cui ai commi precedenti si applicano soltanto nei casi in cui risulta impossibile eseguire la notificazione in uno dei modi consentiti dalle convenzioni internazionali». Tale previsione si fonda sul principio della sovranità nazionale, il quale comporta l'impossibilità per i nostri organi preposti alla notificazione di esercitare all'estero la propria funzione. Le notificazioni all'estero in ambito extracomunitario sono disciplinate dalla convenzione firmata a L'Aja il 15-11-1965 (ratifi-

cata con la l. 6-2-1981, n. 42), in forza della quale il notificante consegna all'ufficiale giudiziario due copie dell'atto eventualmente tradotte, una domanda di notifica redatta secondo formule precise ed un ulteriore modulo contenente gli elementi essenziali dell'atto da notificare. L'ufficiale giudiziario provvede alla spedizione dei suddetti atti ad un'autorità centrale designata dallo Stato di destinazione (in Italia l'autorità competente per le notifiche che arrivino dall'estero è l'UNEP istituito presso la Corte d'Appello di Roma) e tale autorità, una volta ricevuta la richiesta di notificazione, provvede all'esecuzione.

In ambito comunitario è intervenuto dapprima il reg. CE 29-5-2000, n. 1348/2000, con il quale è stato introdotto il cosiddetto «sistema del decentramento» (83), che elimina la mediazione dell'autorità centrale e disciplina la trasmissione degli atti tra organi decentrati degli Stati membri. Successivamente, il reg. CE 13-11-2007, n. 1393/2007, ha abrogato il reg. CE n. 1348/2000 mantenendone però salva l'impostazione. E infatti, in ciascuno Stato membro sono presenti «organi mittenti» e «organi riceventi» competenti per trasmettere e ricevere gli atti giudiziari ed extragiudiziari provenienti da un altro Stato membro. Il regolamento del 2007, in particolare, sancisce: l'obbligo di trasmettere l'atto unitamente ad un modello standard da compilarsi nella lingua ufficiale o in una delle lingue ufficiali del luogo in cui avviene la trasmissione o in un'altra lingua ammessa dallo Stato richiesto; l'obbligo di effettuare la notificazione o la comunicazione degli atti entro un mese dalla data in cui la domanda perviene all'organo mittente (art. 7); l'obbligo dell'organo ricevente di informare per iscritto, con apposito modulo standard, il destinatario dell'atto del suo diritto di rifiutare di ricevere l'atto qualora esso non sia stato redatto in una lingua compresa dal destinatario o nella lingua ufficiale o in una delle lingue ufficiali del luogo di notificazione (art. 8).

Se non è possibile procedere ai sensi delle convenzioni internazionali citate, l'art. 142, 1° co., c.p.c. prevede un procedimento in due fasi: 1) spedizione al destinatario a mezzo raccomandata; 2) consegna di altra copia al pubblico ministero che provvede a trasmetterla al Ministero degli Affari Esteri per la consegna alla persona alla quale è diretta.

L'art. 1 l. 27-10-1988, n. 470 prevede l'istituzione, presso i Comuni e presso il Ministero dell'Interno, delle anagrafi dei cittadini italiani residenti all'estero (A.I.R.E.). Ai fini della notificazione a

cittadini residenti all'estero prevista dall'art. 142 c.p.c., il notificante, laddove non conosca l'indirizzo di residenza del destinatario trasferitosi all'estero, potrà verificarlo presso le A.I.R.E.

Per quanto concerne la notificazione del ricorso alle persone giuridiche private, l'art. 145, 1° co., c.p.c. prevede che essa si esegua nella loro sede legale, mediante consegna della copia al rappresentante legale o al soggetto incaricato alla ricezione degli atti o ad altra persona addetta alla sede stessa. Egualmente, la notificazione agli enti privi di personalità deve essere eseguita nella sede dove essi svolgono attività in modo continuativo (art. 145, 2° co., c.p.c.).

L'art. 145 al 1° co. prevede, altresì che, quando non è possibile notificare nella sede legale e nell'atto da notificare è indicata la persona fisica che rappresenta l'ente, la sua residenza, il domicilio e la dimora abituale, si procede ai sensi degli artt. 138, 139 e 141 c.p.c., e ciò in virtù del principio di immedesimazione organica. Se neppure l'adozione di tali modalità consente di concludere la notificazione, l'art. 145, 3° co., c.p.c. stabilisce che «la notificazione alla persona fisica indicata nell'atto, che rappresenta l'ente, può essere eseguita anche a norma degli artt. 140 o 143 c.p.c.». La regola dell'irreperibilità sancita dall'art. 140 c.p.c. non vale, però, per le amministrazioni.

Nel caso di Associazione Temporanea di Imprese (A.T.I.) il ricorso deve essere notificato a tutte le imprese partecipanti: la costituzione di un'associazione temporanea di imprese non determina la nascita di un nuovo soggetto giuridico (84).

*ed extragiudiziali in materia civile o commerciale, GC, 2005, 33.*

(84) C. St., sez. V, 18-9-2003, n. 5309.

#### 11. I vizi della notificazione del ricorso.

I vizi della notificazione del ricorso giurisdizionale amministrativo possono essere utilmente fatti valere soltanto dal soggetto cui la notificazione è diretta (85).

Il primo vizio che può inficiare la regolarità della notificazione è la sua tardività. L'art. 35, 1° co., lett. a), c.p.a. prevede espressamente che il giudice dichiara anche d'ufficio irricevibile il ricorso con sentenza di mero rito «se accerta la tardività della notificazione».

Più in generale, la disciplina dei vizi della notificazione del ricorso è dettata dall'art. 44, 3° e 4° co., c.p.a., che disciplina le ipotesi di nullità della notificazione, ossia i casi in cui la notifica presenti vizi tali da impedire al destinatario di conoscere l'atto notificato. In proposito, il 4° co. della norma citata prevede che «il giudice, se ritiene che l'esito negativo della notificazione dipenda da causa non imputabile al notificante, fissa al ricorrente un termine perentorio per rinnovarla. La rinnovazione impedisce ogni decadenza».

Nel caso di notifica nulla, a norma del 3° co. dell'art. 44 la costituzione degli intimati sana la nullità della notificazione del ricorso, salvi i diritti acquisiti anteriormente alla comparizione. In tali casi, prima dell'entrata in vigore del codice del processo amministrativo la norma che trovava applicazione era l'art. 156 c.p.c., in forza del quale «la nullità non può mai essere pronunciata, se l'atto ha raggiunto lo scopo a cui è destinato» (principio della strumentalità delle forme) (86). Nell'ipotesi di inesistenza della notifica, che si ha quando la difformità dal modulo legale dell'attività eseguita sia talmente grave da impedire di considerarla attività di notificazione, la costituzione in giudizio della parte che avrebbe dovuto essere evocata in giudizio non ha, invece, effetto sanante: tale è il caso in cui la consegna dell'atto sia avvenuta a persona e in luogo in nessun modo riferibili al destinatario (87).

Anche nell'ipotesi di assoluta mancanza o di omissione della notificazione a una delle parti necessarie, la costituzione in giudizio della parte nei confronti della quale l'omissione sia intervenuta (a meno che tale costituzione non avvenga — ma si tratta di ipotesi di scuola — nel termine di decadenza) non ha effetto sanante (88).

In caso di esito negativo della notificazione per

(71) Per una trattazione più ampia delle modalità di notificazione v. BALENA, *op. cit.*, 264 ss.

(72) Cass., sez. I, 11-1-2007, n. 322.

(73) C. St., sez. V, 22-2-2007, n. 958.

(74) Cass., sez. I, 15-4-2005, n. 7827.

(75) Cass., sez. II, 31-3-2005, n. 6754.

(76) Per una trattazione più ampia delle modalità di notificazione v. BALENA, *op. cit.*, 265 ss.

(77) In dottrina v. PICA, *La notifica agli irreperibili: auspicabile un vero bilanciamento delle opposte esigenze*, *RDPr*, 2007, 1457.

(78) Cass., sez. I, 9-8-1996, n. 7309.

(79) Cass., sez. trib., 17-11-2000, n. 14890.

(80) C. St., sez. IV, 9-10-2002, n. 5374.

(81) C. Cost., 14-1-2010, n. 3. In precedenza si riteneva che la notifica per il destinatario si perfezionasse con la semplice spedizione della stessa da parte dell'ufficiale giudiziario.

(82) Cass., sez. I, 20-1-2006, n. 1180.

(83) CORDOPATRI, *Note sul regolamento del Consiglio 29 maggio 2000 n. 1348/2000/CE relativo alla notificazione e alla comunicazione negli Stati membri degli atti giudiziari*

errore scusabile determinato da: difficoltà obiettiva di individuazione dell'amministrazione; difficoltà obiettiva di individuazione dei controinteressati; difficoltà derivanti dal comportamento delle controparti; confusione delle norme; errori commessi dall'agente della notificazione, è ammessa la rinnovazione della notificazione mediante la rimessione in termini (art. 44, 4° co., c.p.a.).

(85) C. St., sez. IV, 5-5-1997, n. 476.

(86) C. St., sez. VI, 24-6-2006, n. 4049.

(87) C. St., sez. IV, 27-4-2005, n. 1955.

(88) C. St., sez. IV, 12-5-2009, n. 2923.

#### 12. *Le nuove forme di notificazione.*

Nel diritto positivo attuale si moltiplicano, grazie anche allo sviluppo e all'affidabilità delle tecnologie informatiche, le ipotesi di superamento di notificazione a mezzo ufficiale giudiziario.

La previsione della facoltà di notificazione in capo a soggetti privati come gli avvocati e l'utilizzo del servizio postale hanno notevolmente incrinato il monopolio pubblico di gestione della certezza delle comunicazioni e costituiscono l'inizio di un iter che potrebbe portare alla scomparsa, perlomeno sotto questo profilo, della funzione dell'ufficiale giudiziario.

L'art. 52, 2° co., c.p.a. prevede che «il Presidente può autorizzare la notificazione del ricorso o di

provvedimenti anche direttamente dal difensore con qualunque mezzo idoneo, compresi quelli per via telematica o fax ai sensi dell'art. 151 c.p.c.». L'art. 136, 1° co., c.p.a. prevede che «i difensori indicano nel ricorso o nel primo atto difensivo il proprio indirizzo di posta elettronica certificata e il proprio recapito fax dove intendono ricevervi le comunicazioni relative al processo. Una volta espressa tale indicazione si presumono conosciute le comunicazioni pervenute con i predetti mezzi nel rispetto della normativa, anche regolamentare, vigente».

L'art. 13 dell'allegato 2 delle norme di attuazione in relazione al cosiddetto processo telematico prevede che con d.p.c.m., sentito il Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa e il digitPA, vengono stabilite, nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, le regole tecnico-operative per la sperimentazione, la graduale applicazione e l'aggiornamento del processo amministrativo telematico.

È facile immaginare che con la diffusione della posta elettronica certificata la funzione di certezza verrà ad essere demandata sempre più a tale forma e, pertanto, molto probabilmente, l'istituto della notificazione, perlomeno per come è stato sistematizzato sinora, dovrà essere totalmente rivisto.

FRANCESCO DE LEONARDIS