

8 SETTEMBRE 2021

Nullità della notifica e rinnovazione  
*sempre e comunque* “sanante”: dalla  
strumentalità delle forme al *diritto* di  
prescinderne?

Considerazioni perplesse intorno a  
Corte cost. n. 148/2021

di Valentina Capasso

Dottore di ricerca in Diritto processuale civile e Droit privé  
Università degli Studi di Napoli Federico II



Nullità della notifica e rinnovazione *sempre e comunque* “sanante”: dalla strumentalità delle forme al *diritto* di prescindere?  
Considerazioni perplesse intorno a Corte cost.  
n. 148/2021\*

**di Valentina Capasso**

Dottore di ricerca in Diritto processuale civile e Droit privé  
Università degli Studi di Napoli Federico II

**Abstract [It]:** Dopo le critiche pressoché unanimi indirizzate dalla dottrina a Corte cost. n. 18/2014, la recente sentenza n. 148/2021, che ha affermato un diritto incondizionato, per il ricorrente incorso nella nullità della notifica, alla rinnovazione della stessa con efficacia *ex tunc*, sarà verosimilmente accolta con favore. Tuttavia, se la scelta di ancorare tale decisione al principio di ragionevolezza sembra scaturire dalla volontà di non sconfessare apertamente il proprio precedente, essa non pare essere stata accompagnata da un apparato giustificativo all'altezza di un tale, impegnativo, parametro di giudizio.

**Abstract [En]:** After the almost unanimous criticism scholars addressed to the Constitutional court decision n. 18/2014, the recent judgement n. 148/2021 will probably be welcomed, since it enshrines the unconditional right, for the applicant who incurred in a nullity, to renew the notification with retroactive effects. However, if the choice to anchor its ruling to the reasonableness principle seems to stem from the desire not to openly disavow its own precedent, its reasoning does not appear up to such a demanding benchmark.

**Parole chiave:** Principi generali; legislazione delegata; precedente giudiziario; accesso alla tutela giurisdizionale; principio di ragionevolezza

**Keywords:** General principles; delegated legislation; judicial precedent; access to justice; reasonableness principle

**Sommario:** 1. Introduzione. 2. L'antefatto. 3. L'erroneità della premessa. 4. La contraddittorietà della (pur giusta) conclusione.

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

## 1. Introduzione

Con la sentenza che si annota<sup>1</sup>, la Corte costituzionale, stimolata dal Consiglio di Stato<sup>2</sup> e a mezzo di un malcelato *revirement*<sup>3</sup>, porta a termine l'opera di allineamento – cominciata nel 2018<sup>4</sup> – della complessiva disciplina della nullità della notifica del ricorso amministrativo a quella prevista dal Codice di procedura civile. Esito, quest'ultimo, probabilmente condivisibile, ma per ragioni profondamente diverse da quelle addotte dalla pronuncia in commento; la quale, anzi, suscita più di una perplessità, in sé e nel rapporto con i precedenti *dicta* costituzionali sull'art. 44 c.p.a.

## 2. L'antefatto

Che la versione originale della disposizione appena menzionata non fosse particolarmente felice era stato segnalato sin da subito, e sotto vari profili: in particolare, per quanto qui rileva<sup>5</sup>, non solo perché l'art. 44, comma 4, c.p.a. – che, in caso di nullità della notifica non seguita dalla costituzione del destinatario, condizionava l'ordine di rinnovazione, impeditivo di ogni decadenza, alla (ritenuta) incolpevolezza del vizio –, evidentemente *pensato* per l'azione di annullamento, mal si attagliava a quella avverso il silenzio o a quella di condanna al risarcimento del danno esperita in via autonoma, fino a risultare palesemente irragionevole con riferimento all'azione di accertamento di diritti nella giurisdizione esclusiva<sup>6</sup>; ma pure

<sup>1</sup> Già in *Judicium*, 27 luglio 2021, con nota di C. DELLE DONNE, *L'incostituzionalità dell'art. 44, c. 4 cpa nella parte in cui subordina la rinnovazione della notifica nulla, in assenza di costituzione del destinatario, all'errore scusabile: arretra la rimessione in termini e avanza al rinnovazione ex art. 291, c. 1 cpc.*

<sup>2</sup> Cons. St., 20 aprile 2020, n. 2489, in *Rep. Foro it.*, 2020, voce *Giustizia amministrativa*, n. 271; v. anche T. COCCHI, *Al vaglio del Giudice delle leggi la compatibilità costituzionale dell'art. 44, comma 4, c.p.a., nella parte in cui consente la rinnovazione della notifica nulla solo ove la nullità non sia imputabile al notificante*, in *Foro amm.*, 2020, p. 680.

<sup>3</sup> Il riferimento è a Corte cost., 31 gennaio 2014, n. 18 (in *Foro it.*, 2014, I, c. 1028, con note di richiami di A. TRAVI; ma v. anche A. SQUAZZONI, *Sulla supposta incompatibilità tra struttura del processo amministrativo e obbligo di disporre la rinnovazione della notificazione del ricorso affetta da nullità*, in *Dir. proc. amm.*, 2014, pp. 1301 ss.; R. CHIEPPA, *Le alternanze legislative sugli effetti della notificazione dei ricorsi all'amministrazione o all'avvocatura dello Stato e le modifiche apportate da decreto legislativo a disposizioni della stessa legge contenente la delega*, in *Giur. cost.*, 2014, pp. 265 ss.; A. MASARACCHIA, *La legge delegata può mai abrogare una disposizione della legge delegante?*, *ivi*, pp. 275 ss.), che aveva già giudicato infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 44, comma 4, c.p.a., sotto il profilo della violazione dell'art. 76 Cost., sollevata dal Tar Puglia, Lecce, 9 maggio 2013, n. 1018, in *Foro it.*, *Le banche dati*, archivio *Merito ed extra*, 2014.171.1; come si vedrà, la pronuncia in commento solo formalmente vi presta ossequio, in realtà smentendo *ogni* assunto del precedente del 2014.

<sup>4</sup> Qui, invece, il richiamo è a Corte cost. 26 giugno 2018, n. 132 (in *Foro it.*, 2019, I, c. 1945, con note di richiami di A. TRAVI; in *Giur. cost.*, 2018, p. 1384, con nota di F.G. SCOCA, *Processo amministrativo e principio del raggiungimento dello scopo*; in *Dir. proc. amm.*, 2019, p. 928, con nota di I. ROSSETTI, *L'inizio di una reductio ad unitatem? cadono i diritti acquisiti prima della comparizione dell'intimato nell'ipotesi di nullità della notificazione*), pronunciata a seguito di rimessione da parte di Tar Veneto, 18 novembre 2016, n. 1281, in *Rep. Foro it.*, 2017, voce *Giustizia amministrativa*, n. 279), che ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 44, comma 3, c.p.a.

<sup>5</sup> Per ulteriori profili problematici, in particolare con riferimento all'art. 44, comma 2, c.p.a., v. G. TROPEA, *Ricorso principale, ricorso incidentale e costituzione delle parti*, in B. SASSANI - R. VILLATA (a cura di), *Il Codice del processo amministrativo. Dalla giustizia amministrativa al diritto processuale amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2012, pp. 460 s.

<sup>6</sup> R. VILLATA - L. BERTONAZZI, *Sub art. 44*, in A. QUARANTA - V. LOPILATO (a cura di), *Il processo amministrativo. Commentario al D.lgs. 104/2010*, Giuffrè, Milano, 2011, 450; A. SQUAZZONI, *Sulla supposta*, *cit.*, p. 1302, nota 1. Sulla perdurante centralità dell'azione di annullamento nell'impianto sistematico del Codice del processo amministrativo, e dunque del termine, v. A. MARRA, *Il termine di decadenza nel processo amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 1 ss.

per le conseguenze paradossali – e in buona misura incentivanti comportamenti strumentali – cui conduceva il combinato disposto dei commi 3 e 4, posto che mentre, a prescindere dall'imputabilità del vizio, il raggiungimento dello scopo, attestato dalla costituzione della controparte, rischiava di non determinare (sostanzialmente) mai un effetto sanante *ex tunc*, viceversa il mancato raggiungimento dello stesso, quando riconosciuto quale esito non addebitabile al ricorrente, avrebbe consentito la rinnovazione dell'atto con effetti pienamente retroattivi<sup>7</sup>.

A monte di tali rilievi stava, però, il dubbio che il concreto contenuto assunto da tali disposizioni (molto distante da quello previsto, per analoghe fattispecie, dal Codice di procedura civile e riproduttivo, in realtà, della disciplina che l'art. 17 R.D. n. 642/1907 dettava – sì, ma – per la nullità del ricorso) esulasse dai poteri del legislatore delegato, avendo l'art. 44, comma 1, l. n. 69/2009, posto, tra i limiti da rispettare nell'opera di «riassetto del processo avanti ai tribunali amministrativi regionali e al Consiglio di Stato», quello di «coordinar[e] le disposizioni vigenti] con le norme del codice di procedura civile in quanto espressione di principi generali», quali ben avrebbero potuto (*rectius*: dovuto) ritenersi gli artt. 156, comma 3, e 291, comma 1, c.p.c.; di qui, l'ipotizzabile – ed ipotizzato – vizio di eccesso di delega, rispettivamente, dei commi 3 e 4 dell'art. 44 c.p.a.<sup>8</sup>

L'assimilazione – *in parte qua* – delle due disposizioni del Codice di rito civile non ha, invece, ricevuto l'avallo della Consulta, che, *liquidata* alla prima occasione come erronea l'idea che «la disposizione di cui al primo comma dell'art. 291 del codice di procedura civile [sia] espressiva di un principio generale del processo, come tale compatibile anche con il giudizio amministrativo ed a questo, quindi, *naturaliter* riferibile»<sup>9</sup>, nel dichiarare – invece – l'illegittimità dell'art. 44, comma 3, c.p.a., nella parte in cui dispone(va) che la costituzione in giudizio delle parti intimata sana(ss) la nullità della notifica del ricorso con efficacia solamente *ex nunc*<sup>10</sup>, ha incidentalmente riconfermato la validità degli argomenti posti a base della

<sup>7</sup> R. VILLATA - L. BERTONAZZI, *Sub art. 44*, cit., pp. 448 s. Come rilevato da A. SQUAZZONI, *Sulla supposta*, cit., pp. 1304 s., non solo «[i]mmaginare che la p.a. possa costituirsi prima che sia scaduto il termine di 60 giorni entro il quale il ricorso deve esserle notificato è pura astrazione», ma proprio la disciplina dettata dall'articolo in commento avrebbe costituito un forte incentivo a costituirsi sì, ma oltre il termine, col risultato non solo di determinare l'applicazione del comma 3, ma pure di impedire l'eventuale rinnovazione “sanante” di cui al comma 4, che presuppone la declaratoria di nullità, appunto impedita dalla costituzione.

<sup>8</sup> V., rispettivamente, le già citate Tar Veneto, 18 novembre 2016, n. 1281 e Tar Puglia, Lecce, 9 maggio 2013, n. 1018.

<sup>9</sup> Corte cost. 31 gennaio 2014, n. 18, cit.

<sup>10</sup> Corte cost. 26 giugno 2018, n. 132, cit. Tale decisione, assolutamente condivisibile (e, in realtà, piuttosto scontata: cfr. già Corte cost., 8 luglio 1967, n. 97, in *Foro it.*, 1967, I, c. 1681), nel confermare (e rimediare al) la gravità del «meccanismo [...] distorsivo» apprestato dalla disposizione censurata, che, «nel prevedere che la costituzione oltre tale termine non sana la decadenza dall'azione», finiva per «spingere l'intimato ad aspettare il suo decorso prima di costituirsi in giudizio», ha finito per eliminare il profilo di irragionevolezza che assisteva al combinato disposto dei commi 3 e 4, e di cui si è già dato conto (v. *supra*, nota 7 e testo corrispondente): non può, infatti, concordarsi con l'opinione (cfr. A. SQUAZZONI, *Sulla supposta*, cit., pp. 1353 ss.; I. ROSSETTI, *L'inizio*, cit., pp. 951 ss.; C. DELLE DONNE, *L'incostituzionalità dell'art 44, c. 4*, cit., par. 3.3), secondo cui il riconoscimento della sanatoria retroattiva per raggiungimento dello scopo *implichi* quello di un pari effetto della rinnovazione. Se è vero, infatti, che costituzione dell'intimato e rinnovazione della notifica nulla sono entrambe «tese a recuperare al processo un requisito indispensabile per il suo proseguimento» (C. DELLE

pronuncia del 2014, distinguendo sia il rilievo sistematico degli artt. 156, comma 3, e 291, comma 1, c.p.c. – appunto ritenendo espressione di un principio generale il primo, ma non il secondo –, sia il diverso atteggiamento assunto dalla giurisprudenza amministrativa in relazione alla loro applicazione.

E proprio tale presa di posizione sembra aver pesantemente ipotecato la decisione più recente, forse divisa tra la volontà di rispettare i precedenti e quella di porre rimedio all'errore (di *metodo*, prima che di merito) alla base di quelli.

### 3. L'erroneità della premessa

Certo, che «quando si ci avventura nell'esame della formula [“principi generali”], e [...] nella qualificazione di una enunciazione come principio» sia d'obbligo «[i]l più rigoroso relativismo [...]»<sup>11</sup> si è già avvertito da tempo; così come è risalente la denuncia della tendenza dei giuristi «a rintracciare, in questo o quel settore dell'ordinamento giuridico preso in esame, un grande numero di principi generali, persino a costo di includere fra essi principi di cui si riconosce, al tempo stesso, un'applicazione limitata alla maggioranza dei casi, senza neppur darsi la pena di precisare quali e quante siano le relative eccezioni»<sup>12</sup>.

Eppure, disconoscere una tale valenza a quello tradottosi nella regola dell'art. 291, comma 1, c.p.c., appare impresa ardua: non tanto per ragioni storiche<sup>13</sup>, quanto perché, se è vero – come ritiene la dottrina

---

DONNE, *op. loc. ult. cit.*), il comune radicamento nel principio di strumentalità delle forme non impedisce che quest'ultimo possa essere variamente declinato tenendo conto delle *conseguenze* (finanche) del medesimo errore: del resto, se si guarda all'art. 162 c.p.c. – rispetto al quale l'art. 291, comma 1, c.p.c. si pone come norma speciale –, è evidente come il meccanismo operi attraverso uno schema diverso da quello della convalidazione oggettiva (dove la netta diversità di presupposti ed effetti), così com'è noto il dibattito intorno agli «impedimenti giuridici» alla rinnovazione – che, infatti, va disposta solo «quando [...] possibile» –, e, in particolare, al rapporto tra la stessa e le decadenze *medio termine* (quantomeno in astratto) maturate: v., anche per ulteriori riferimenti, R. POLI, *Le nullità degli atti processuali*, in L. DITTRICH (dir.), *Diritto processuale civile. Tomo primo. Disposizioni generali*, UTET, Torino, 2019, pp. 1374 ss.

In sintesi, se le forme sono funzionali allo scopo, l'irrazionalità si rinviene nel trattamento deterioro della nullità *convertita* dal suo raggiungimento (in tal senso sembrerebbe G. TROPEA, *Ricorso principale*, cit., pp. 477 s.; ma v. già, per l'esplicito rilievo che «la rinnovazione dell'atto nullo non può avere efficacia maggiore della sanatoria conseguente al comportamento processuale dell'altra parte [...] poiché diversamente verrebbe riservato un trattamento di favore alla parte che ha dato causa alla nullità», V. DENTI, *Nullità degli atti processuali civili*, in *Noviss. Dig. it.*, XI, UTET, Torino, 1965, p. 481), non nel contrario.

<sup>11</sup> G. ALPA, *Il contratto in generale. I. Fonti, teorie, metodi*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, già diretto da A. CICU, F. MESSINEO e L. MENGONI, continuato da P. SCHLESINGER, Giuffrè, Milano, 2014, p. 420.

<sup>12</sup> G. CONSO, *Vero e falso nei principi generali del processo penale italiano*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1958, p. 289. L'autore, pur muovendo da rilievi relativi al diritto processuale generale, rappresenta – in particolare – il rischio di un'eccessiva influenza dell'elaborazione processualciviltistica su quella processualpenalistica; il distacco potrebbe essere meno netto, e l'avvertimento meno pregnante, se riferito ai rapporti tra processo civile e amministrativo, quest'ultimo avendo sempre rinvenuto nel primo il proprio referente naturale (cfr. C.E. GALLO, *Contributo allo studio della invalidità degli atti processuali nel giudizio amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1983, pp. 22 e 35 ss.); ma sui principi propri – oggi anche per diritto positivo – del processo amministrativo, e sul modo del loro intersecarsi con quelli comuni, v. G. LEONE, *Elementi di diritto processuale amministrativo*, CEDAM, Milano, 2021, pp. 57 ss.

<sup>13</sup> Anzi, mai come in questo caso l'argomento storico costituisce arma a doppio taglio: certo, può sostenersi che la lettera della norma attuale, nella misura in cui non distingue (come, in realtà, quella dell'art. 145, ult. comma, c.p.c. 1865, ad

maggioritaria – che la tecnica di derivazione dei principi si risolve in un’operazione di «progressiva astrazione e generalizzazione» del dato positivo<sup>14</sup>, il mero censimento dei luoghi normativi in cui ricorre la *medesima regola* dell’art. 291, comma 1, c.p.c., espressamente o tramite rinvio<sup>15</sup> – ciò che, del resto, aveva tentato di fare, seppur con poco sforzo di approfondimento<sup>16</sup>, il Tar Puglia già nel 2013 – avrebbe potuto già ritenersi sufficiente, senza neppure bisogno di spingere l’indagine verso la ricognizione delle ulteriori, singole fattispecie che (comunque) univocamente indicano la tendenza del legislatore al recupero retroattivo degli effetti dell’atto (pur) invalido<sup>17</sup> o, allontanandosi ancor più dal dato (con ciò

---

onta dell’intendimento del suo autore: cfr. la *Relazione sul progetto del Codice di Procedura Civile presentato in iniziativa al Senato dal Ministro Guardasigilli (Pisanelli) nella tornata del 26 novembre 1863, n. 63*, Stamperia Reale, Torino, 1864, n. 45, che, ritenuto «troppo grave il far ricadere sull’attore un danno, sovente irreparabile, proveniente dalla negligenza o dal dolo dell’usciera», spiegava che «[i]l progetto stabilisce pertanto che ove la nullità sia imputabile all’usciera e riguardi solamente l’atto d’intimazione, la citazione sarà tuttavia riputata efficace al fine di impedire ogni decadenza di termine e di diritto e verrà rinnovata in quell’altro termine che sarà fissato dalla sentenza che ne pronunzia la nullità»; sul punto v. anche E. MINOLI, *Le notificazioni nel processo civile*, Giuffrè, Milano, 1937, pp. 110 ss.), sia indice di «una presa di posizione del legislatore di fronte ad un contrasto ben noto sotto il vigore dell’antecedente codice di procedura» (A. SQUAZZONI, *Sulla supposta*, cit., p. 1325); ma può anche ipotizzarsi che valgano per essa le stesse considerazioni già autorevolmente indirizzate alle «[f]orme residuali [...] che, nate dai bisogni, dall’indole, dalle leggi d’un tempo, sopravvivono, non ostante il trasformarsi dei bisogni, il mutarsi dell’indole, il cader delle leggi, nel tempo che segue», e «[r]estano, quasi corpi senz’anima, che il legislatore rispetta perché la forza dell’abitudine li collega alla vita attuale del popolo»: cfr. G. CHIOVENDA, *Le forme nella difesa giudiziale del diritto*, in ID., *Saggi di Diritto processuale civile (1900-1930). Nuova edizione considerevolmente aumentata dei “Saggi” e dei “Nuovi saggi”*, Volume primo, Soc. ed. Foro italiano, Roma, 1930, pp. 362 s. (ed anzi, nel senso che già la regola dell’art. 145 cit. fosse «una sopravvivenza causale che male si innesta[va] sul sistema adottato dal codice» v. L. MORTARA, *Commentario del Codice e delle leggi di procedura civile*, III, F. Vallardi, Milano, 1905, p. 263).

In sostanza, se la prevalenza che pare doversi riconoscere alla *lettera* della legge (cfr. art. 12, comma 1, Preleggi) induce a non distinguere laddove quest’ultima non lo fa, l’intenzione del legislatore storico riacquista importanza nell’ottica di una verifica della perdurante attualità delle ragioni che hanno portato alla sua introduzione.

<sup>14</sup> S. BARTOLE, *Principi generali del diritto*, in *Enc. dir.*, XXXV, Giuffrè, Milano, 1986, pp. 494 ss.; A. MOSCARINI, *Ratio legis e valutazioni di ragionevolezza della legge*, Giappichelli, Torino, 1996, p. 75; M. BARBERIS, *Introduzione allo studio del diritto*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 215.

<sup>15</sup> Anzitutto, il recupero retroattivo degli effetti della notifica nulla si applica pacificamente anche nei gradi d’impugnazione: v., relativamente all’appello (ove, peraltro, la conclusione è piuttosto scontata, stante il combinato disposto degli artt. 350, comma 2, e 359 c.p.c.), Cass., 12 maggio 2011, n. 10464, in *Rep. Foro it.*, 2011, voce *Impugnazioni civili*, n. 48; Id., 23 dicembre 2011, n. 28640, ivi, 2011, voce *Intervento in causa e litisconsorzio*, n. 3; Id., 28 agosto 2013, n. 19818, ivi, 2013, voce *Lavoro e previdenza (controversie)*, n. 193; Id., 27 gennaio 2017, n. 2041, ivi, 2017, voce *Appello civile*, n. 107; Id., 26 luglio 2018, n. 19826, ivi, 2018, voce *Amm.ne Stato (rappresentanza)*, n. 9; Id., 9 ottobre 2020, n. 21889, ivi, 2020, voce *Lavoro e previdenza (controversie)*, n. 78. Quanto al ricorso per cassazione, pur in mancanza di espressa disposizione, v. Id., 27 settembre 2011, n. 19702, ivi, 2011, voce *Cassazione civile*, n. 178; Id., 3 luglio 2014, n. 15236, ivi, 2014, voce cit., n. 206; Id., 18 gennaio 2016, n. 710, ivi, 2016, voce cit., n. 126; Id., 23 febbraio 2017, n. 4667, ivi, 2017, voce *Notificazione civile*, n. 80; Id., 17 ottobre 2017, n. 24450, ivi, 2017, voce *Cassazione civile*, n. 280; Id., 11 maggio 2018, n. 11485, ivi, 2018, voce *Impugnazioni civili*, n. 56; Id., 23 febbraio 2021, n. 4845, ivi, 2021, voce *Cassazione civile*, n. 23. In dottrina, v. B. CIACCIA CAVALLARI, *La rinnovazione nel processo civile*, Giuffrè, Milano, 1981, pp. 368 ss.; ID., *Contumacia*, in *Digesto civ.*, IV, Torino, 1989, p. 332; O. LO CIGNO, *La contumacia nel processo civile*, in *Giur. it.*, 1986, IV, p. 98; P. BRANDI, *Contumacia (dir. proc. civ.)*, in *Enc. dir.*, X, Giuffrè, Milano, 1962, p. 466.

La regola di cui all’art. 291, comma 1, c.p.c. è poi ritenuta pianamente applicabile al processo tributario (in forza del richiamo operato dall’art. 1, comma 2, d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546) ed a quello contabile, almeno sin dal 2009, in forza di quel medesimo art. 46, comma 24, cit., poi abrogato in relazione al processo amministrativo.

<sup>16</sup> A. SQUAZZONI, *Sulla supposta*, cit., p. 1308, testo e nota 12.

<sup>17</sup> A. PROTO PISANI, *Note sulle sanatorie retroattive nel processo civile*, in *Foro it.*, 2011, V, cc. 313 ss., § 4.

contestualmente aumentando il tasso di opinabilità del risultato), verso la ricerca di quei «principi generali presenti ed operanti che pur non sorgono da norme espresse del sistema»<sup>18</sup>, quale quello «conservazione degli effetti sostanziali e processuali della domanda nel processo», pur invocato dal Consiglio di Stato nell'ordinanza di rimessione che ha generato la pronuncia in commento.

D'altro canto, a fugare ogni dubbio sulla volontà (oggettivata) del delegante avrebbe dovuto soccorrere l'art. 46, comma 24, l. n. 69/2009, che perentoriamente disponeva che «[i]l primo comma dell'articolo 291 del codice di procedura civile si applica[ss]e anche nei giudizi davanti ai giudici amministrativi e contabili»: ed infatti, anche a non voler accedere – come, peraltro, sembrerebbe doversi – alla tesi che ritiene ogni disposizione della legge delega come assistita da una «presunzione di preminenza»<sup>19</sup>, è noto che «i confini del potere legislativo delegato risultano complessivamente dalla determinazione dell'oggetto e dei principi e criteri direttivi, unitariamente considerati», dovendosi tener conto, tra l'altro, «del contesto normativo nel quale [la delega] si inserisce»<sup>20</sup>: contesto normativo qui innovato *proprio* da una precisa

---

<sup>18</sup> N. BOBBIO, *Principi generali*, in *Noviss. Dig. it.*, XIII, UTET, Torino, 1966, p. 895.

<sup>19</sup> Il dibattito dottrinale sul punto si è sviluppato a cavallo degli anni '60, alla luce di ondivaghe affermazioni della Consulta, mostratasi – in taluni casi – particolarmente rigorosa nell'esigere il rispetto dell'*intera* legge di delegazione, anche nella parte in cui la stessa contenesse disposizioni direttamente regolanti la materia [perché «per quanto ampie siano le facoltà delegate al Governo nei singoli casi, con la legge delegata non possono essere dettate norme in contrasto con quelle contenute nella stessa legge di delegazione»: così Corte cost., 5 maggio 1959, n. 24, in *Foro it.*, 1959, I, c. 715; in dottrina, nello stesso senso, L. PALADIN, *Presunzione di preminenza della legge delegante sulla legge delegata*, in *Giur. cost.*, 1960, pp. 579 s.; ma v. anche ID., *Sub art. 76*, in *La formazione delle leggi. Tomo II. Art. 76-82*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1979, p. 20]; in altri, invece, prona a legittimare l'abrogazione, ad opera del legislatore delegato, di quelle stesse disposizioni (tesi sostenuta da M.S. GIANNINI, *Delega di norme di attuazione*, in *Giur. cost.*, 1959, pp. 344 ss.).

Posto che si è già osservato come il diverso esito, nelle varie pronunce, è stato spesso il frutto di un giudizio della Consulta sulla «sostanza della normazione delegata più che [su]l testo delle leggi di delegazione o [su]l procedimento di formazione dell'atto legislativo» (G. BRANCA, *Quis adnotabit adnotatores?*, in *Foro it.*, 1970, V, p. 29), è forse esatto, sul piano della gerarchia formale, affermare che in tali casi la legge delega assume una duplice natura («legge come qualsiasi altra, nella parte in cui detta norme suscettibili di applicazione immediata; [...] legge di delega, nella parte in cui – appunto – delega il Governo a disciplinare determinati oggetti»: così V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale. II. L'ordinamento costituzionale italiano*<sup>5</sup>, CEDAM, Padova, 1984, p. 84; ma v., per qualche spunto in senso diverso, E. LIGNOLA, *La delegazione legislativa*, Giuffrè, Milano, 1956, pp. 179 s., sulla scia di Mortati), e da tale premessa lasciar discendere che, qualunque sia la nozione accolta di «limiti ulteriori», essi certamente non possano essere integrati da disposizioni di immediata applicazione (V. CRISAFULLI, *op. loc. cit.*; F. SORRENTINO - G. CAPORALI, *Legge (atti con forza di)*, in *Digesto Disc. Pubbl.*, IX, Utet, Torino, 1994, 123 ss., par. 11; più in generale, sul concetto e, prima ancora, sulle discussioni in ordine all'ammissibilità di limiti ulteriori, v. A. ALBERTI, *La delegazione legislativa tra inquadramenti dogmatici e svolgimenti della prassi*, Giappichelli, Torino, 2015, pp. 63 ss. e *passim*); ma pare difficile negare che, nella determinazione dei «fini della legge delegante», che pure l'indirizzo che ammette la soppressione di precetti della legge nella stessa introdotti *ex novo* pone quale parametro onde saggiare la legittimità dell'operazione (Corte cost., 20 aprile 1968, n. 32, in *Giur. cost.*, 1968, p. 478), quegli stessi precetti assumano valore almeno *interpretativo* (così, in linea generale e seppur con varietà di sfumature, oltre a L. PALADIN, *opp. loc. cit.*, A.A. CERVATI, *La delega legislativa*, Giuffrè, Milano, 1972, pp. 94 s. e A. CERRI, *Delega legislativa*, in *Enc. giur.*, X, Treccani, Roma, 1995, 9, par. 4.4.4; con specifico riferimento alla questione che interessa, R. CHIEPPA, *Le alternanze legislative*, cit., pp. 273 ss., e A. MASARACCHIA, *La legge delegata*, cit., p. 280).

V. anche quanto si osserverà *infra*, nota 21.

<sup>20</sup> Corte cost., 9 aprile 2019, n. 79, in *Foro amm.*, 2020, p. 1155.

disposizione direttamente regolante la materia, e di cui pare assai dubbio che il legislatore delegante volesse subordinare la futura tenuta alla verifica della conformità... alla giurisprudenza pregressa<sup>21</sup>.

Nessuna delle pronunce della Corte ha mostrato di considerare tali profili, non foss'altro che per giustificare l'ipotetica insignificanza e così fondare il giudizio di (asserita) erroneità della premessa assunta dal giudice rimettente; al contrario, sin dal *dictum* del 2014, non solo è mancato ogni tentativo di confutazione della *natura sostanzialmente di principio* della regola espressa dall'art. 291 cit. (ciò che avrebbe consentito sì il rigetto della questione, ma sul semplice rilievo, allora, della piena libertà del legislatore delegato), ma – a ben vedere – la stessa affermazione dell'asserita incompatibilità strutturale di una regola siffatta con il processo amministrativo – oltre ad essere chiaramente smentita dal dato positivo, come la dottrina non ha avuto difficoltà a sottolineare<sup>22</sup> – finisce per contraddire la premessa, essendo evidente, proprio in dipendenza del metodo induttivo alla base dell'individuazione dei principi generali, che un

---

<sup>21</sup> Così, se, per giurisprudenza consolidata, è «intrinseca allo stesso strumento della delega la possibilità, soprattutto ove riguardi interi settori di disciplina o comunque organici complessi normativi, che il legislatore delegato introduca disposizioni che costituiscano un coerente sviluppo e un completamento delle indicazioni fornite dal legislatore delegante, nel quadro della fisiologica attività che lega i due livelli normativi», con la conseguenza che «si deve escludere che l'art. 76 Cost. riduca la funzione del legislatore delegato ad una mera "scansione linguistica" delle previsioni stabilite dal legislatore delegante», le stesse pronunce che tanto affermano specificano poi che «l'ambito della discrezionalità lasciata al delegato muta a seconda della specificità dei criteri fissati nella legge delega, cosicché, per quanta ampiezza debba riconoscersi al potere di completamento del legislatore delegato, il suo libero apprezzamento non può uscire dai margini di una legislazione vincolata, quale è, per definizione, la legislazione su delega»: cfr. Corte cost., 30 gennaio 2018, n. 10, in *Foro it.*, 2018, I, c. 1119, e precedenti ivi citati.

Certo, nel caso di specie, come sottolinea la pronuncia del 2014, «la disposizione che aveva precedentemente esteso al giudizio amministrativo l'applicabilità dell'art. 291, primo comma, cod. proc. civ.: disposizione, quest'ultima, che, seppur contenuta nella stessa legge n. 69 del 2009, non si inseriva però all'interno della delega di cui all'art. 44, bensì nel diverso quadro normativo del processo civile, di cui al successivo art. 46». Anche tale circostanza – che si è già osservato non essere dirimente: cfr. R. CHIEPPA, *Le alternanze legislative*, loc. cit., e A. MASARACCHIA, *La legge delegata*, loc. cit., – sembra, tuttavia, suscettibile di una lettura diversa: anche chi segue l'impostazione di Crisafulli (*supra*, nota 19), infatti, ammette l'esistenza di «disposizioni d'immediata applicazione in grado di vincolare il potere delegato», ovvero «quelle prescritte in relazione ad oggetti diversi da quello della delega. In questo caso, il divieto di abrogazione a carico del legislatore delegato discenderebbe linearmente dalla sua incompetenza. In altre parole, queste disposizioni hanno effetti abrogativi diretti nei confronti delle discipline legislative previgenti e sono vincolanti per il Governo, poiché estranee dall'oggetto della delega» [A. ALBERTI, *I principi e criteri direttivi della legge delega come disposizioni d'immediata applicazione? (A proposito dell'art. 2 della legge 28 aprile 2014, n. 67)*, in *Forum QC*, 15 dicembre 2015, p. 2]; ma, se si guarda agli esempi pratici adottati (ivi, nota 2), è agevole rilevare come l'estraneità alla delega non è valutata con riferimento alla materia astrattamente considerata, quanto in rapporto alla volontà (quale desumibile dal tenore della legge di delegazione) di sottrarre al legislatore delegato alcuni profili pure dell'oggetto regolando. Così, nulla vieterebbe di concludere che la collocazione *aliunde* della disciplina della rinnovazione della notifica intendesse proprio sottrarla dal novero di quelle «potenzialmente abrogabili» nel complessivo riassetto normativo.

Sotto altro profilo, e riprendendo il discorso avviato *supra*, nota 19, circa il valore almeno interpretativo dell'art. 46, comma 24, cit., va osservato che la duplice direttiva di adeguare la disciplina del processo amministrativo «alla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori» e coordinarla «con le norme del codice di procedura civile in quanto espressione di principi generali» avrebbe potuto indurre a conclusioni opposte *proprio* in punto di conseguenze della rinnovazione dell'atto introduttivo, stante la divergenza storicamente maturata tra pronunce civili e amministrative. Ciò che conferma ulteriormente non solo l'opportunità, ma anche la valenza dirimente della disposizione menzionata nella scelta tra le due (allora, solo in astratto) possibili opzioni.

<sup>22</sup> A. SQUAZZONI, *Sulla supposta*, cit., pp. 1311 ss.; C. DELLE DONNE, *Tra neutralità e conclusione. La contumacia nel processo civile*, Torino, 2019, pp. 90 ss.

giudizio di incompatibilità, se non effettuato *ad abundantiam*, non può logicamente che situarsi a valle dell'implicito riconoscimento della valenza altrimenti generale della regola di cui all'art. 291 cit.

Ad ogni modo, una volta *bruciata* sin da subito – se non formalmente<sup>23</sup>, almeno di fatto<sup>24</sup> – la via dell'eccesso di delega con riferimento al parametro costituito dai principi generali, gli ulteriori argomenti da ultimo addotti dal Consiglio di Stato a sostegno della violazione dell'art. 76 Cost., apparivano certamente più deboli: così, anzitutto, l'enfasi posta sul carattere asseritamente innovativo della disposizione – evidentemente volta ad intercettare la giurisprudenza costituzionale in punto di poteri novativi del legislatore delegato<sup>25</sup> – poggiava sull'esile fondamento dell'art. 46, comma 24, l. n. 69/2009, la cui breve vigenza impallidisce rispetto alla *tradizione* contraria della giurisprudenza amministrativa<sup>26</sup>; né più fondato avrebbe potuto ritenersi l'argomento che muoveva dall'esistenza di un indirizzo giurisprudenziale orientato nel senso del recupero retroattivo degli effetti dell'atto rinnovato, posto che

---

<sup>23</sup> Ed anzi, rispetto a queste ultime, la quasi unanimemente negata valenza *erga omnes* delle decisioni di rigetto (v. però, per un'opinione non priva di argomenti, A. RUGGERI, *Storia di un falso: l'efficacia inter partes delle sentenze di rigetto della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1990), neppure si pone il problema di distinguere tra l'efficacia di precedente e l'efficacia di giudicato: cfr. A. ANZON, *Il valore del precedente nel giudizio sulle leggi. L'esperienza italiana alla luce di un'analisi comparata sul regime del Richterrecht*, Giuffrè, Milano, 1995, pp. 158 ss. [e, più in generale, per l'impostazione del problema, *ibid.*, 137 ss. e, prima, A. PIZZORUSSO, *Effetto di «giudicato» ed effetto di «precedente» delle sentenze della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1966, pp. 1976 ss., le cui considerazioni sono poi riprese in ID., *Stare decisis e Corte costituzionale*, in G. TREVES (a cura di), *La dottrina del precedente nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, UTET, Torino, 1971, pp. 33 ss.].

<sup>24</sup> Come noto, è ormai lo stesso giudice *a quo*, di norma, a risolvere negativamente il giudizio deliberativo in ordine alla non manifesta infondatezza, quando la questione sia già stata dichiarata infondata dalla Consulta; e se è vero che «la giurisprudenza costituzionale, come quella “ordinaria”, è soggetta ad evoluzione nel tempo, sia in virtù della normale rotazione dei giudici costituzionali, sia per il mutamento dell'interpretazione dei principi costituzionali, per adeguarli ai tempi correnti» [P.G. DEMARCHI, *Il controllo del giudice a quo sulla questione*, in L. DELLI PRISCOLI - P.G. DEMARCHI, *L'eccezione di incostituzionalità: profili processuali*, Zanichelli, Bologna, 2008, p. 99; ma v. già G. TREVES, *Il valore del precedente nella giustizia costituzionale italiana*, in G. TREVES (a cura di), *La dottrina del precedente*, cit., p. 8], dinanzi al relativamente breve intervallo tra la pronuncia del 2014 e quella odierna e all'assenza di mutamenti normativi latamente intesi (tale non potendosi ritenere, come sostenuto *supra*, nota 10, la declaratoria di illegittimità dell'art. 44, comma 3, c.p.a.), l'impressione è che la vera ragione del *revirement* risieda *proprio* nella novazione quasi completa del Collegio.

<sup>25</sup> Essendo noto che «l'esercizio, da parte del legislatore delegato, di poteri innovativi della normazione vigente, da intendersi in ogni caso come strettamente orientati e funzionali alle finalità esplicitate dalla legge di delega» va «inquadrate in limiti rigorosi» (Corte cost., 13 aprile 2017, n. 84, in *Rep. Foro it.*, 2017, voce *Edilizia e urbanistica*, n. 76), al legislatore delegato spettando solo «un limitato margine di discrezionalità», «soprattutto nel caso di deleghe destinate al riordino normativo» (Corte cost., 9 aprile 2019, n. 79, cit.) – qual è più volte stata ritenuta dalla stessa Consulta quella di cui all'art. 44 l. n. 69/2009: cfr. G. BERNABEI, *Effettività della tutela giurisdizionale amministrativa (Corte cost. n. 132 del 2018)*, in *Studium Iuris*, 2019, p. 310 –, sicché le disposizioni innovative «sono legittime soltanto se siano stabiliti principi e criteri direttivi volti a definire in tal senso l'oggetto della delega ed a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato» (Corte cost., 25 novembre 2016, n. 250, in *Foro it.*, 2017, I, c. 59).

<sup>26</sup> Ed è nota l'importanza tributata alla tradizione – nel bene o, più spesso, nel male: cfr. Corte cost., 12 ottobre 2007, n. 340 e, in particolare, i rilievi critici DI B. SASSANI - F. AULETTA, *L'illegittimità costituzionale per «contrasto con la tradizione»: in morte di una (buona) «regola del processo»*, in *Riv. dir. proc.*, 2008, pp. 519 ss. – dalla giurisprudenza costituzionale.

contro le sparute pronunce che tanto avevano ammesso prima dell'entrata in vigore del nuovo Codice<sup>27</sup>, stava già una pletera di precedenti contrari<sup>28</sup>.

Ed infatti, nella decisione in commento, essi non hanno meritato nulla più della necessaria menzione nell'esposizione del fatto processuale, finendo poi *tutti* assorbiti – senza, in realtà, trovarvi realmente risposta motivata – nella pronuncia di manifesta infondatezza dell'intera questione sollevata in riferimento all'art. 76 Cost., poiché «[l]e pur articolate deduzioni sviluppate dall'ordinanza di rimessione» non hanno offerto, a giudizio della Corte, «elementi utili a indurre ad un ripensamento delle conclusioni» già raggiunte nel 2014 e nel 2018, e che hanno ricevuto, pertanto, «integral[e] conferm[a]».

#### 4. La contraddittorietà della (pur giusta) conclusione

Dinanzi ad una simile conclusione, ci si sarebbe attesi un rigetto di ogni altro profilo di censura, nonostante la pluralità di parametri invocati (nello specifico, gli artt. 3, 24, 76, 111 e 113 Cost., nonché l'art. 117, comma 1, Cost., in relazione ai «principi generali nella materia dell'equo processo e agli obblighi internazionali che ne derivano» ai sensi dell'art. 6 CEDU): non tanto in virtù della «discrezionalità nella conformazione degli istituti processuali» notoriamente riconosciuta al legislatore dalla giurisprudenza costituzionale (e nell'occasione richiamata pure dalla Consulta), ma non illimitata<sup>29</sup>, quanto perché la

<sup>27</sup> Le pronunce citate dal giudice rimettente (Cons. St., 17 febbraio 1986, n. 121, Id., 6 maggio 1989, n. 286, e Id., 12 giugno 2009, n. 3747) sono rimaste, a quanto consta, sostanzialmente isolate; né appare realmente rilevante, sotto il profilo invocato, Cons. St., 5 agosto 2011, n. 4716, che si limita a fare, giustamente quanto doverosamente, applicazione della legge al *ratione temporis* vigente, ovvero dell'art. 46, comma 24, l. n. 69/2009.

<sup>28</sup> V., *ex multis*, sempre tra quelle *ante* 2010, Cons. St., 24 ottobre 2000, n. 5688; Id., 7 settembre 2004, n. 5810; Tar Campania, 14 giugno 2006, n. 6990; Cons. St., 26 gennaio 2007, n. 319. Sembra superfluo riportare le decisioni successive all'entrata in vigore del Codice del processo amministrativo, tutte allineate al nuovo dato normativo.

<sup>29</sup> All'inciso riportato nel testo aggiungendosi immancabilmente che tale discrezionalità trova un limite nella «manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute» (v., *ex multis*, in aggiunta alle pronunce citate dalla sentenza in commento, Corte cost., 26 novembre 2020, n. 252, in *Rep. Foro it.*, 2020, voce *Prova civile in genere*, n. 58; Id., 3 marzo 2016, n. 44, in *Foro it.*, 2016, I, c. 1529; Id., 4 giugno 2014, n. 157, *ivi*, 2014, I, c. 2001; Id., 18 febbraio 2010, n. 50, in *Rep. Foro it.*, 2010, voce *Ingiunzione (procedimento per)*, n. 36; Id., 10 marzo 2006, n. 101, *ivi*, 2006, voce *Acque pubbliche*, n. 76); soglia, questa, travalicata «ogniqualevolta emerga un'ingiustificabile compressione del diritto di agire» (Corte cost., 10 novembre 2004, n. 335, *ivi*, 2005, voce *Sentenza civile*, n. 75), in conseguenza della prescrizione di «oneri [...] o [...] modalità tali da rendere impossibile o estremamente difficile l'esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento dell'attività processuale» (criterio ritenuto «costant[e]» già da Corte cost., 3 luglio 1963, n. 113, in *Foro it.*, 1963, I, c. 1814). E, ancora una volta volendo trarre le conclusioni dalla premessa espressamente accolta – che, come si ribadirà nel testo, include il riconoscimento della legittimità dell'imposizione di un «onere di diligenza [...] in sede di notifica del ricorso» –, oltre che dalla reiterata affermazione che l'art. 24 Cost. «non impone che il cittadino possa conseguire la tutela giurisdizionale sempre nello stesso modo e con i medesimi effetti» (Corte cost., 26 marzo 2020, n. 58, in *Foro it.*, 2020, I, c. 1869) l'unico dubbio avrebbe potuto, semmai, coinvolgere la congruità del termine di decadenza [sul punto, v. già L.P. COMOGLIO, *Sub art. 24*, in *Rapporti civili. Art. 24-26*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1981, p. 15]. Ma, sia pur giudicando sulle censure avanzate, sotto questo profilo e in riferimento all'art. 24, commi 1 e 3, Cost., avverso l'art. 21, l. 6 dicembre 1971, n. 1034, la Corte ha già ritenuto che «non v'è dubbio che il termine di 60 giorni, stabilito per proporre ricorso giurisdizionale avverso gli atti della pubblica amministrazione, sia ragionevole e congruo per apprestare un'adeguata impugnazione, attesa l'ampiezza di esso, e l'interesse generale alla sollecita definizione dei rapporti tra privati e pubblica amministrazione», ritenendo, anzi, ultroneo richiamare la propria precedente giurisprudenza «che ha respinto analoghe censure avverso disposizioni che sancivano termini perentori di

riaffermazione – in linea, appunto, con i precedenti – dell’incompatibilità di una rinnovazione con effetto retroattivo con la struttura stessa del processo amministrativo, e dunque – s’intende – dell’impossibilità di regolare altrimenti la materia, avrebbe dovuto assorbire qualsiasi ulteriore rilievo, vuoi sotto il profilo dell’effettività della tutela – che qui avrebbe, quindi, trovato un limite tecnico<sup>30</sup> –, vuoi sotto quello della ragionevolezza: tanto nella sua accezione classica, «minimale»<sup>31</sup> e «relazionale»<sup>32</sup> – la disomogeneità delle fattispecie in confronto risultando implicita nella ritenuta specificità del processo amministrativo, tale appunto da impedirvi l’estensione di una regola di contenuto analogo a quella di cui all’art. 291, comma 1, c.p.c. –, quanto nelle sue ulteriori sfumature<sup>33</sup>, compresa la verifica di ragionevolezza intrinseca sottesa al giudizio di proporzionalità.

---

durata assai più breve»: così Corte cost., 4 luglio 1979, n. 56, in *Giur. cost.*, 1979, I, p. 533. Sul punto, v. anche A. MARRA, *Il termine*, cit., 132 ss.

<sup>30</sup> G. CHIOVENDA, *Principii di diritto processuale civile*, Napoli, 1913, p. 81.

<sup>31</sup> A. CERRI, *Ragionevolezza delle leggi*, in *Enc. giur.*, XXV, Treccani, Roma, 1994, p. 16.

<sup>32</sup> Carattere, questo, che, per A. CORASANITI, *Considerazioni conclusive*, in AA.VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Riferimenti comparatistici*, Giuffrè, Milano, 1994, p. 271, sarebbe imprescindibile, «non [avendo] senso [...] stabilire se una norma sia in sé ragionevole o irragionevole»; e, in effetti, la stessa verifica di ragionevolezza intrinseca finisce nella maggioranza dei casi per tradursi nel «confronto della norma», se non con altra disposizione, almeno «con un valore». Ma, se in tali casi lo schema adottato è binario, risultano evidenti tanto la differenza strutturale con quello (ternario) azionato muovendo dall’art. 3 Cost. (cfr. G. SCACCIA, *Gli “strumenti” della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2000, 34), quanto le conseguenze che da tale distinzione discendono (o dovrebbero discendere) in punto di ampiezza del sindacato della Corte, posto che, se tra due enti possono darsi innumerevoli ragioni di somiglianza o differenza, e la selezione di quelli rilevanti non può che essere ampiamente discrezionale (G. SCACCIA, *op. cit.*, p. 51), il giudizio trilatero inevitabilmente diminuisce, a monte, il novero delle possibilità di scelta. Ed infatti, come affermato da Corte cost., 10 febbraio 1993, n. 46, in *Foro it.*, 1993, I, c. 1764, «[i]l criterio di ragionevolezza, quando è disgiunto dal riferimento a un *tertium comparationis*, può trovare ingresso solo se l’irrazionalità o iniquità delle conseguenze della norma sia manifesta e irrefutabile», sicché solo «manifeste ragioni di irrazionalità o discriminazioni prive di fondamento giuridico [...] potrebbero consentire di sindacare il [...] potere discrezionale riservato al legislatore» (Corte cost., 13 giugno 1997, n. 175, in *Foro it.*, 1997, I, c. 3469).

<sup>33</sup> Che da tempo ormai ci si affatica a censire: così, se ancora oggi non può prescindersi dalla menzione dei contributi di C. LAVAGNA, *Ragionevolezza e legittimità costituzionale*, in AA.VV., *Studi in memoria di Carlo Esposito*, Padova, 1973, pp. 1580 ss., e A. M. SANDULLI, *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale*, in *Dir. soc.*, 1975, pp. 569 ss., la disomogeneità della terminologia utilizzata dalle pronunce costituzionali (e ancora di recente sottolineata: M. CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana. Intervento presentato a: Incontro trilaterale tra la Corte costituzionale italiana, la Corte costituzionale spagnola e il Tribunale costituzionale portoghese*, Roma, 2013, p. 2) ha indotto finanche a negare che esse possano essere unificate sotto un concetto unitario [cfr. L. PALADIN, *Esiste un «principio di ragionevolezza» nella giurisprudenza costituzionale?*, in AA.VV., *Il principio di ragionevolezza*, cit., 163; meno radicale la posizione di G. ZAGRELBESKY - V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale, I, Storia, principi, interpretazioni*, Il Mulino, Bologna, 2018, pp. 168 ss., che pure sottolineano l’«inafferrabilità» del contenuto del concetto, «che mal si presta a essere racchiuso in una formula» e la frequente deviazione del ragionamento della Corte dall’astratta schematizzazione delle fasi del giudizio di ragionevolezza; ciò che impedisce di «poter[lo] “calcolare”», come invece auspicato dalla dottrina, che «[o]rmai da lungo tempo [...] invoca l’elaborazione dei *test* di ragionevolezza», tramite i quali «scandire i passaggi attraverso cui la Corte effettua le sue valutazioni, a renderli conoscibili e controllabili»: cfr. E. BINDI, *Test di ragionevolezza e tecniche decisorie della Corte Costituzionale (a margine della dichiarazione d’incostituzionalità della legislazione elettorale)*, in *Ianus*, n. 10, 2014, p. 11]. L’incertezza sul concetto di genere non può non rifrangersi su quello che viene (*tendenzialmente*: cfr., anche per riferimenti, F. Nicotra, *I principi di proporzionalità e ragionevolezza dell’azione amministrativa*, in questa *Rivista*, n. 12, 2017, pp. 16-17) inteso come di specie, *i.e.* il principio di proporzionalità, assunto a base della decisione in commento.

Indipendentemente da ogni questione tassonomica, se non può disconoscersi la serietà delle censure sollevate dal Consiglio di Stato (le quali però, per quanto detto e si aggiungerà, non appaiono necessariamente dirimenti), va piuttosto sottolineato un rilievo, avanzato dalla dottrina sin dal commento della pronuncia del 2014, ma non reiterato dalla

Ed invece, nell'assegnare a tale ultimo profilo valore dirimente, la Consulta continua a non convincere: in particolare, è mancata quella – salutare – tendenza alla concretizzazione, che di norma bilancia «l'incertezza che sempre contraddistingue le valutazioni quando esse si pongono ai livelli più alti dell'ordinamento»<sup>34</sup>. Il risultato è una motivazione totalmente svincolata dal giudizio *a quo*, e che non solo rende la complessiva pronuncia intrinsecamente contraddittoria, ma nemmeno consente di cogliere la reale ragione alla base della declaratoria di illegittimità, con riferimento alla classe di casi esemplificati da quello di specie.

Sotto tale ultimo profilo, infatti, il riscontrato «difetto di proporzione tra il mezzo e il fine» – che sovverte totalmente la valutazione, prima positiva<sup>35</sup>, dell'imputazione in capo al ricorrente di un «onere di diligenza [...] in sede di notifica del ricorso»<sup>36</sup> – è argomentato avendo esclusivo riguardo al giudizio di primo

---

pronuncia (probabilmente per l'indifferenza della questione rispetto al caso di specie), che avrebbe invece potuto più sicuramente condurre ad un accoglimento nel merito (pur sempre sotto il profilo della ragionevolezza, ma assumendo a parametro la coerenza dell'ordinamento): si tratta del non peregrino dubbio che una uniforme disciplina dei meccanismi di recupero della nullità della notificazione sia oggi imposta dalla necessità (questa sì riconosciuta di rilevanza costituzionale: cfr. la nota, e pluricommentata, Corte cost., 12 marzo 2007, n. 77, in *Foro it.*, 2007, I, c. 1009, con nota di R. ORIANI, *È possibile la «translatio iudicii» nei rapporti tra giudice ordinario e giudice speciale: divergenze e consonanze tra Corte di cassazione e Corte costituzionale*) di assicurare il pieno dispiegamento della *translatio iudicii* (cfr. A. SQUAZZONI, *Sulla supposta*, cit., pp. 1355 ss.). Ma approfondire il punto non pare opportuno in questa sede, posto che, come ormai parrebbe superfluo sottolineare, le critiche mosse alla pronuncia riguardano il metodo, non il merito.

<sup>34</sup> B. CARAVITA DI TORITTO, *Le quattro fasi del giudizio di eguaglianza-ragionevolezza*, in AA.VV., *Il principio di ragionevolezza*, cit., p. 262. Posto che «quando la Corte fa uso di queste tecniche di valutazione e di giudizio che passano sotto il nome comune di ragionevolezza, essa non può non risentire delle peculiarità dei casi che vengono sottoposti al suo esame» (cfr. L. PALADIN, *Esiste un «principio di ragionevolezza» nella giurisprudenza costituzionale?*, ivi, p. 164), il problema avuto di mira dal primo degli autori citati pare piuttosto quello – da più parti sottolineato: cfr., anche per riferimenti, R. ROMBOLI, *Il giudizio di ragionevolezza: la nozione e le diverse stagioni della stessa attraverso la giurisprudenza costituzionale*, in *Revista de la Sala Constitucional*, n. 1, 2019, pp. 30 s. – del progressivo dilatarsi del margine di apprezzamento discrezionale della Corte (e, quindi, della potenziale sovrapposizione del bilanciamento di quest'ultima a quello già operato dal legislatore), man mano che ci si allontana dallo schema primigenio del giudizio di ragionevolezza (come avvenuto, appunto, nel caso di specie): tant'è che – ad esempio – P. BARILE, *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Il principio di ragionevolezza*, cit., p. 42, espresso il dubbio che il vaglio della ragionevolezza intrinseca possa trasmodare in arbitrio, conclude nel senso che [s]olo l'aggancio non meramente formale [...] all'art. 3, 1° comma, C., può [...] giustificare un sindacato di legittimità costituzionale sotto il profilo della ragionevolezza».

Tale limitazione non essendo dato riscontrare nella giurisprudenza della Corte – e lo dimostra la stessa pronuncia in commento, ove il richiamo all'art. 3 Cost. appare solo di facciata –, sembrerebbe confermata l'importanza, a fini di controllo e di delimitazione della «politicalità» dell'operazione, di una motivazione «chiara e diffusa» (cfr. R. ROMBOLI, *Ragionevolezza, motivazione delle decisioni ed ampliamento del contraddittorio nei giudizi costituzionali*, in AA.VV., *Il principio di ragionevolezza*, cit., p. 232; ma l'esigenza è diffusamente avvertita: v., ad esempio, M. LUCIANI, *Lo spazio della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, ivi, p. 249; A. ANZON, *La motivazione dei giudizi di ragionevolezza e la dissenting opinion*, ivi, 258). Ciò che pare giustificare i rilievi che seguiranno immediatamente nel testo.

<sup>35</sup> Corte cost. 31 gennaio 2014, n. 18, cit.

<sup>36</sup> Si noti, *en passant*, che l'intero discorso – sia in sede dottrinale che giurisprudenziale (comune e costituzionale) – si è svolto avendo riguardo alla concreta ripartizione degli oneri tra le parti, peraltro identificando invariabilmente nel convenuto la Pubblica Amministrazione (col risultato, spesso, di rileggere la questione sotto l'influenza del sempiterno spettro della dis-parità dei litiganti). La mancanza di riflessione sul piano della fattispecie (con l'eccezione dell'ampia nota di Squazzoni più volte citata) concorre verosimilmente a spiegare la *leggerezza* dell'affermazione, che si legge al par. 4.2 della sentenza, secondo cui «[l]'effetto di impedimento della decadenza va [...] ricollegato all'esercizio dell'azione entro il termine perentorio, ma non può essere escluso dalla nullità della notificazione, non integrando quest'ultima un elemento costitutivo dell'atto che ne forma oggetto, bensì assolvendo ad una funzione, strumentale e servente, di

grado, laddove, avendo nel giudizio *a quo* l'errore investito la notifica del ricorso in appello, il vaglio di (ir)ragionevolezza avrebbe dovuto avere riguardo non all'art. 44, comma 4, c.p.a. *tout court*, ma alla medesima disposizione *in quanto applicabile anche al grado di impugnazione*. Si legge, infatti, al par. 4.2, che «[i]l difetto di proporzione tra il mezzo e il fine è reso evidente dall'effetto combinato che sull'esercizio del diritto di azione producono, da un lato, la denunciata limitazione alla rinnovazione della notifica e, dall'altro, la decadenza dall'impugnazione degli atti amministrativi allo spirare del termine di sessanta giorni di cui all'art. 29 cod. proc. amm. (ma anche dalla proposizione delle altre azioni per le quali è previsto un termine decadenziale). | Se, infatti, nel processo amministrativo la sottoposizione del diritto di azione a detto termine assolve all'essenziale funzione di garanzia della stabilità degli effetti giuridici, in conformità con l'interesse pubblico di pervenire in tempi brevi alla definitiva certezza del rapporto giuridico amministrativo [...], tale indefettibile esigenza risulta travalicata dalla norma censurata nella parte in cui essa fa discendere da un vizio esterno all'atto di esercizio dell'azione stessa la definitiva impossibilità di far valere nel giudizio la situazione sostanziale sottostante». Ma, se tale è la *ratio* dell'illegittimità ritenuta, resta dubbia la ragione alla base dell'estensione della declaratoria ai gradi successivi al primo: posto che, se l'art. 44 c.p.a. risulta applicabile nel giudizio d'appello in virtù del rinvio interno di cui all'art. 38 c.p.a., la necessarietà costituzionale dell'ultrattività delle disposizioni regolanti il

---

conoscenza legale e di instaurazione del contraddittorio».

Ora, in disparte il rilievo che proprio tale ultima «funzione» smentisce l'ulteriore affermazione secondo cui la concessione della rinnovazione nei soli casi di errore scusabile non sarebbe «posta a presidio di alcuno specifico interesse che non sia già tutelato dalla previsione del termine di decadenza» [dove, *in teoria*, l'inapplicabilità del test rigoroso di cui si è detto *supra*, nota 32], è certo che la notificazione non sia parte integrante dell'*atto-ricorso*; ma che la stessa non sia elemento costitutivo della *fattispecie complessa* che concreta l'esercizio dell'azione (in un processo ove, peraltro, taluni effetti della domanda, a differenza che nel civile, sono ricondotti solo alla costituzione del rapporto trilatero: G. LEONE, *Elementi*, cit., pp. 75 s. e 111) è fortemente dubbio. Così, se è corretto distinguere in astratto i piani della nullità e della decadenza, e se è vero pure che su quest'ultima, nel diritto sostanziale, non influisce necessariamente la natura recettizia dell'atto, è pure noto che l'identificazione della *fattispecie* impeditiva va effettuata, caso per caso, secondo quanto disposto dalla legge (C. MANCUSO, *Decorrenza degli effetti sostanziali nella notificazione degli atti giudiziari e stragiudiziali*, in *Giusto proc. civ.*, 2012, pp. 1181 s.); e la legge processuale, quando assegna tale valore all'esercizio dell'azione, evidentemente fa riferimento non alla (mera) confezione del ricorso, ma alla sua notifica [tant'è che il problema, in caso di previo deposito dell'atto introduttivo, è ben presente alla dottrina: F. AULETTA, *Diritto giudiziario civile. I modelli del processo di cognizione (ordinaria e sommaria) e di esecuzione*, Zanichelli, Bologna, 2021, pp. 21 s.; sul punto, per considerazioni solo in parte accoglibili, v. anche A. SQUAZZONI, *Sulla supposta*, cit., pp. 1332 ss., testo e note].

Ed anzi, la stessa scissione degli effetti di quest'ultima [Corte cost., 26 novembre 2002, n. 477, in *Foro it.*, 2003, I, c. 13, con nota di R. CAPONI, *La notificazione a mezzo posta si perfeziona per il notificante alla data di consegna all'ufficiale giudiziario: la parte non risponde delle negligenze di terzi*, e Id., 23 gennaio 2004, n. 28, ivi, 2004, I, c. 645, con nota di R. CAPONI, *Sul perfezionamento della notificazione nel processo civile (e su qualche disattenzione della Corte costituzionale)*] non rappresenta che un effetto preliminare della *fattispecie* (sul tema v. D. RUBINO, *La fattispecie e gli effetti giuridici preliminari*, Giuffrè, Milano, 1939), il cui consolidarsi – sia con riferimento agli effetti sostanziali che processuali – è subordinato alla condizione che «la *fattispecie* notificatoria si concluda positivamente, vale a dire con notificazione valida» *ob origine* o la cui validità sia recuperata retroattivamente dai *meccanismi previsti dalla legge* (G. OLIVIERI, *Gli atti di parte nella fase introduttiva*, in *Riv. dir. proc.*, 2004, pp. 111 s.); e, come già rilevato, che a tal fine raggiungimento dello scopo e rinnovazione debbano spiegare il medesimo effetto non appare necessitato.

rito in primo grado è già stata smentita dalla Consulta<sup>37</sup>, nulla avrebbe impedito alla stessa di operare una valutazione differenziata proprio in base allo stato di avanzamento del procedimento. Il punto è che tale differenziazione avrebbe potuto orientarsi in sensi opposti: da un lato, infatti, la tendenza a giustificare un maggior formalismo nei gradi successivi al primo – onde il medesimo vizio, sanabile in primo grado, potrebbe ragionevolmente non essere tale in sede d’impugnazione, poiché «[i]n una valutazione bilanciata degli interessi in gioco [...] al recupero/salvataggio degli effetti del potere di impugnazione mal esercitato» ben potrebbe assegnarsi priorità alla «stabilizzazione della tutela già perseguita»<sup>38</sup> – avrebbe potuto spingere la Corte ad escludere il diritto ad una seconda *chance* innanzi al Consiglio di Stato; dall’altro, e con maggiore coerenza con il precedente del 2014, sarebbe stato possibile argomentare che – fermo l’onere di diligenza all’atto dell’introduzione del processo –, una volta ritualmente instaurato il procedimento e, dunque, indubbiata la stabilità del provvedimento, la tutela degli interessi della P.A. e dell’affidamento dei terzi controinteressati, *ab origine* prevalente e comunque già soddisfatta, non avrebbe ragione di essere ulteriormente preferita<sup>39</sup>.

Quanto, invece, al primo profilo, l’affermazione, in ultimo, di una regola di contenuto uguale a quello dell’art. 291, comma 1, c.p.c., *in ossequio* al «principio delineato dagli artt. 24 e 111 Cost., per cui le disposizioni processuali “non sono fine a sé stesse”», rende palese come la disposizione citata sia non solo (implicitamente ritenuta) compatibile col giudizio amministrativo, ma (in via parimenti indiretta qualificata come) «espressione di un principio generale»: esattamente come prescriveva la delega, di cui – allora – avrebbe dovuto affermarsi, a monte, quella violazione troppo rapidamente esclusa. Ciò che, nell’esitare lo stesso risultato pratico, avrebbe pure lasciato aperta la via per futuri svolgimenti *positivi*, che avrebbero potuto tener conto – da un lato – delle istanze che vanno diffondendosi nella dottrina

---

<sup>37</sup> Corte cost., 28 luglio 2000, n. 401, in *Giur. cost.*, 2000, p. 2813.

<sup>38</sup> Cfr. R. POLI, *Invaldità ed equipollenza degli atti processuali*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 341.

<sup>39</sup> È questo, del resto, il ragionamento che ha spinto Cons. St., 16 aprile 2014, n. 1954, e Id., 30 aprile 2013, n. 2366, entrambe in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), a riconoscere l’applicabilità dell’art. 291, comma 1, c.p.c. alla rinnovazione della notifica dell’atto di riassunzione.

processualciviltistica, cui sempre meno adeguata appare proprio la regola(re previsione) della rinnovazione “sanante”<sup>40</sup>, e – dall’altro – dei profili di *overinclusiveness* che vizia(va)no l’art. 44 c.p.a.<sup>41</sup>

Così decidendo, invece, la Consulta, ha forse legato le mani al legislatore<sup>42</sup>, ma non al giudice comune: la stessa pronuncia, col richiamare la discutibile figura dell’inesistenza della notifica<sup>43</sup>, ne ha fatto il limite al principio espresso. E si sa, «*toutes les fois que les textes se font trop rigides, on voit braconner, sur les confins, des*

---

<sup>40</sup> V., in particolare, A. PROTO PISANI, *Note sulle sanatorie retroattive nel processo civile*, in *Foro it.*, 2011, V, cc. 313 ss.; ID., *In tema di rilievo tardivo di vizi relativi alla vocatio in ius*, ivi, 2013, I, cc. 2840 ss.; S. CAPORUSSO, *I vizi di capacità e di rappresentanza nel regime della sanatorie processuali*, ESI, Napoli, 2019, pp. 188 ss.; A. PROTO PISANI - S. CAPORUSSO, *È davvero indiscriminata la retroattività delle sanatorie processuali?*, in *Riv. dir. proc.*, 2019, pp. 1226 ss.; A. D’ANGELIS, *Sulla rinnovazione dell’atto di citazione nullo effettuato in rinnovazione di un atto di citazione nullo*, ivi, 2020, pp. 1369 ss.

Si è già osservato altrove [V. CAPASSO, *Il tempo regge il processo ... solo se valid(amente instaurato)? Di inutili complicazioni di principio e di millantate discontinuità nel rapporto processuale*, in *Foro it.*, 2021, I, cc. 552 ss., par. 4], che la tesi – originariamente formulata da Proto Pisani, anche sulla base dell’argomento sistematico dell’art. 44, comma 4, c.p.a., oggi venuto meno – non convince nella misura in cui sia diretta, *de iure condito*, a sovvertire disposizioni espresse a mezzo di principi; ciò che non impedisce di accogliere i rilievi critici circa l’opportunità della disciplina attuale. Anzi: se, come visto, uno dei profili maggiormente problematici, tra quelli segnalati sin da subito in ordine al (fu) combinato disposto dei commi 3 e 4 dell’art. 44 c.p.a., risiede(va) nella possibilità di comportamenti opportunistici ad opera del convenuto, la “sanatoria” sempre e comunque *ex tunc* espone al rischio opposto (cfr. A. D’ANGELIS, *op. loc. cit.*); e di tanto sarebbe bene che il legislatore fosse *libero* di tener conto.

<sup>41</sup> V. *supra*, par. 1.

<sup>42</sup> Sul tema, classico, del divieto, per il legislatore, di riprodurre disposizioni *identiche* a quelle già dichiarate incostituzionali – eccettuati, secondo alcuni autori, i casi di additiva di principio (ma v. F. DAL CANTO, *Il giudicato costituzionale nel giudizio sulle leggi*, Giappichelli, Torino, 2002, 167) – v. almeno E. CHELI, *Legge retroattiva di sanatoria e giudicato costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1963, pp. 599 ss.; G. D’ORAZIO, *Riproduzione di legge dichiarata incostituzionale e poteri presidenziali in sede di promulgazione*, Tip. Castaldi, Roma, 1968, pp. 3 ss.; V. CRISAFULLI, «Riproduzione» o «conferma» di norme dichiarate incostituzionali, in *Giur. cost.*, 1966, pp. 1108 ss.; nonché, per più recenti puntualizzazioni, A. BONOMI, *Ai fini della violazione del giudicato costituzionale è necessario che la legge dichiarata incostituzionale e quella riproduttiva siano perfettamente identiche?*, in *Forum QC*, 13 ottobre 2013.

Rispetto alla pronuncia in commento, viste – da un lato – la precisione del *principio* affermato (tale da sfumare il confine con la *regola*) e – dall’altro – la vocazione generale dello stesso, non pare peregrino il dubbio che il c.d. vincolo al giudicato costituzionale, in questo caso, vada inteso piuttosto nel senso di introdurre il divieto di regolamentare il regime degli effetti della rinnovazione della notifica in maniera *anche solo parzialmente difforme* (v., in questo senso, le conclusioni tratte da C. DELLE DONNE, *L’incostituzionalità dell’art 44, c. 4*, cit., par. 4.1, secondo cui, «[c]on la pronuncia odierna l’art. 291, c.1 cpc entra nell’empireo dei principi generali e fondanti di ogni processo. In quanto traduzione tecnica del principio di proporzionalità sotteso all’art. 3 Cost. e mezzo al fine della effettività della tutela giurisdizionale ex artt. 24 e 113 Cost., la rinnovazione a fronte della semplice verifica della nullità della notificazione, in assenza di costituzione del destinatario, diviene segmento di disciplina processuale intangibile da parte di ogni futuro legislatore che volesse discostarsene»).

<sup>43</sup> Che l’applicazione dell’art. 291, comma 1, c.p.c., resti impedita nei casi di (ritenuta) inesistenza della notifica è affermazione ormai tratlizia; peraltro, se le «[r]agioni della mancanza di autonomia del tema dell’inesistenza per gli atti processuali diversi dalla sentenza» sono già state persuasivamente argomentate (cfr. F. AULETTA, *Nullità e «inesistenza» degli atti processuali civili*, CEDAM, Padova, 1999, pp. 217 ss. e, con specifico riferimento alla notificazione, ivi, pp. 230 ss.), va sottolineato che, mentre la giurisprudenza più risalente si mostrava particolarmente avvezza a ravvisare tale vizio (cfr. L. MONTESANO - G. ARIETA, *Trattato di diritto processuale civile. 1. Principi generali. Rito ordinario di cognizione. Tomo I*, CEDAM, Padova, 2001, pp. 857 ss.), la tendenza attuale è, invece (e almeno!), nel senso di una sensibile riduzione dell’ambito applicativo dello stesso. V., in particolare, Cass., sez. un., 20 luglio 2016, nn. 14916 e 14917 (la prima in *Dir. e pratica trib.*, 2017, p. 1248, con nota di S. DALLA BONTÀ, *Ancora sul regime della notificazione del ricorso per cassazione in materia tributaria e sulle conseguenze della sua violazione tra nullità ed inesistenza della notifica*; la seconda in *Foro it.*, 2017, I, c. 684, con nota di M. ADORNO, e in *Riv. dir. proc.*, 2016, p. 1647, con nota di F. AULETTA - R. POLI, *Il lento addio dei giudici all’«inesistenza» degli atti processuali*; entrambe in *Giur. it.*, 2016, p. 1095, con nota di M. ADORNO, *Le Sezioni unite “salvano” la notificazione dell’impugnazione presso il difensore revocato*).



*souppes de sécurité d'autant plus disponibles que leurs contours sont plus imprécis. C'est [...] l'inexistence, comme remède à une impossible nullité»<sup>44</sup>.*

---

<sup>44</sup> R. PERROT, *Acte de procédure : nullité et omission d'acte (note sous Soc. 6 févr. 2003, Juris-Data, n° 2003-017535)*, in *RTD Civ.*, 2003, p. 350.