CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **198/1996** (ECLI:IT:COST:1996:198)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **FERRI** - Redattore: - Relatore: **SANTOSUOSSO**
Camera di Consiglio del **15/05/1996**; Decisione del **10/06/1996**
Deposito del **17/06/1996**; Pubblicazione in G. U. **26/06/1996**
Norme impugnate:
Massime: **22511**
Atti decisi:

N. 198

SENTENZA 10-17 GIUGNO 1996

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: avv. Mauro FERRI; Giudici: prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 201, primo comma, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), promosso con ordinanza emessa il 3 luglio 1995 dal Pretore di Roma nel procedimento civile vertente tra Chelli Barbara e il Prefetto di Roma, iscritta al n. 791 del registro ordinanze 1995 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 1995;

Udito nella camera di consiglio del 15 maggio 1996 il giudice relatore Fernando Santosuosso.

Ritenuto in fatto

1. - Nel corso di un giudizio promosso da Chelli Barbara nei confronti del Prefetto di Roma, avente ad oggetto la dichiarazione di estinzione dell'obbligo di corrispondere la somma dovuta per l'infrazione alle norme del codice della strada, il Pretore di Roma, con ordinanza emessa in data 3 luglio 1995, ha sollevato, in riferimento all'art. 24 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 201, primo comma, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), nella parte in cui non prevede, nell'ipotesi in cui l'effettivo trasgressore sia identificato successivamente alla commissione dell'infrazione, che il termine di 150 giorni per la notificazione del verbale di accertamento decorra dalla "identificabilità" invece che dalla prevista "identificazione" dello stesso.

Premette in fatto il giudice rimettente che la notificazione del verbale di accertamento è stata effettuata in data 2 febbraio 1994 e quindi ben oltre il termine di 150 giorni decorrente dalla commissione della infrazione avvenuta il 25 maggio 1993; osserva tuttavia il giudice a quo che la difesa dell'amministrazione opposta ha rilevato che ai sensi dell'art. 201, primo comma, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, nell'ipotesi in cui l'effettivo trasgressore o altro dei soggetti indicati sia identificato successivamente, la notificazione ad essi può essere effettuata entro 150 giorni dalla identificazione, sì che la notificazione avvenuta il 2 febbraio 1994 dovrebbe ritenersi tempestiva in quanto solo in data 17 novembre 1993 si sarebbe potuto identificare il trasgressore. Rileva ancora il rimettente che l'opponente ha sul punto obiettato di aver diligentemente svolto gli oneri di pubblicità previsti dalla normativa vigente, ottenendo dal pubblico registro automobilistico di Livorno la certificazione dell'avvenuto passaggio di proprietà del veicolo, formalizzato in data 6 luglio 1993; pertanto, l'amministrazione opposta ben avrebbe potuto già in tale data procedere alla tempestiva notificazione del verbale di accertamento senza dover attendere il 17 novembre 1993 per effettuare l'identificazione e poi il 2 febbraio 1994 per provvedere alla notificazione.

Tanto premesso, osserva il giudice a quo che questa Corte, con la sentenza n. 255 del 1994, nel ritenere non irragionevole la elevazione da 90 a 150 giorni del termine per la notificazione dei verbali di accertamento in considerazione della mole di contestazioni specie nei centri urbani, ha anche rilevato che "un ulteriore prolungamento del termine non potrebbe, perciò, non porre dubbi di costituzionalità in termini di ragionevolezza".

A parere del rimettente, dalla motivazione della richiamata sentenza, emergerebbe che il termine di 150 giorni rappresenta il punto di equilibrio, insuscettibile di ulteriore sbilanciamento, tra le esigenze organizzative della pubblica amministrazione funzionali alla contestazione della violazione, e il diritto del responsabile, o dell'obbligato, di salvaguardare i propri interessi, con effettiva possibilità di esercitare pienamente le correlative facoltà, senza incorrere nelle limitazioni conseguenti ad ingiustificati ampliamenti del termine suddetto.

La norma impugnata, prevedendo che il termine per la notificazione decorra dall'"identificazione" dei soggetti obbligati, introduce una causa di sospensione del decorso dei termini non soggetti, a propria volta, a condizioni o termini che la disciplinino in modo tale da assicurare quel bilanciamento ribadito nella sentenza della Corte sopra citata.

Detta disposizione, pertanto, con il consentire di fatto un illimitato ampliamento del termine di notificazione rimesso esclusivamente al potere discrezionale dell'amministrazione, risulta idonea a sbilanciare il richiamato equilibrio del binomio di interessi preso in considerazione dalla citata pronuncia, ponendosi in contrasto con i principi di cui all'art. 24 della Costituzione in tutte le ipotesi in cui la dilazione fosse addebitabile a fatto colposo o doloso dell'amministrazione ovvero al cattivo andamento della sua organizzazione.

2. - Nel giudizio avanti alla Corte costituzionale non si sono costituite le parti né ha spiegato intervento il Presidente del Consiglio dei ministri.

Considerato in diritto

1. - La questione sottoposta all'esame della Corte è se l'art. 201, primo comma, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), nella parte in cui non prevede, nell'ipotesi in cui il trasgressore sia identificato successivamente alla commissione dell'infrazione, che il termine per la notificazione del verbale di accertamento decorra dalla "identificabilità" dello stesso, ossia dalle formalità di trascrizione iscrizione o annotazione nei pubblici registri, sia in contrasto con l'art. 24 della Costituzione in quanto, consentendosi un ampliamento del termine per le notificazioni rimesso alla discrezionalità della pubblica amministrazione, si vengono a far gravare sul diritto di difesa disfunzioni o responsabilità della amministrazione.

2. - La questione è fondata.

L'abrogato codice della strada (d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393) stabiliva all'art. 141, primo comma, che "qualora la contravvenzione non possa essere immediatamente contestata, debbono essere notificati gli estremi entro trenta giorni dall'accertamento al contravventore o, quando questi non sia identificato e si tratti di contravvenzione commessa da un conducente di veicolo a motore munito di targa di riconoscimento, all'intestatario del documento di circolazione." Il predetto termine fu elevato a 90 giorni dalla legge 14 febbraio 1974, n. 62.

Con la successiva legge 24 marzo 1989, n. 122 (art. 22), si quintuplicò l'originario termine, e si precisò che quando il trasgressore non fosse identificato, gli estremi della contravvenzione dovevano essere notificati o all'intestatario del documento di circolazione o al proprietario del veicolo "che risulti al pubblico registro automobilistico alla data dell'accertamento".

La norma ora impugnata - art. 201, primo comma, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada) -, mentre conferma sostanzialmente la precedente normativa, disciplina nuove ipotesi, aggiungendo, nello stesso comma, due disposizioni: a) "qualora l'effettivo trasgressore o altro dei soggetti indicati sia identificato successivamente, la notificazione può essere effettuata agli stessi entro centocinquanta giorni dall'identificazione"; b) "per i residenti all'estero la notifica deve essere effettuata entro trecentosessanta giorni dall'accertamento".

3. - Come si nota dal raffronto di queste due norme, mentre per i residenti all'estero il legislatore fissa un termine di notificazione assolutamente insuperabile, sia pure determinandolo in un'ampia misura (più del doppio di quella prevista per i cittadini italiani), per questi ultimi invece il termine di centocinquanta giorni viene fatto decorrere dal momento in cui l'effettivo trasgressore o gli altri soggetti responsabili siano stati identificati successivamente.

E poiché l'identificazione di fatto di questi responsabili potrebbe dipendere dalla mera volontà della pubblica amministrazione, il giudice rimettente si duole che il termine per la notificazione possa, attraverso l'esercizio di detta facoltà, protrarsi oltre ogni ragionevole limite.

4. - Considerata l'ipotesi non infrequente di tardiva trascrizione nel pubblico registro automobilistico dei trasferimenti dei diritti sugli autoveicoli, anche a considerevole distanza di tempo dal trasferimento del veicolo, ci si preoccupò, in sede di norme regolamentari al nuovo codice stradale (d.P.R. 16 dicembre 1992, n. 495), di dare ulteriori disposizioni per il caso in cui il verbale fosse notificato ancora all'intestatario che aveva già alienato il veicolo. Viene invero disposto (art. 386) che, in tal caso, il precedente intestatario, indicando gli estremi dell'atto notarile, "informa l'ufficio o il comando procedente che non è il proprietario, né titolare di alcuno dei diritti di cui al medesimo art. 196 alla data dell'accertamento della violazione per la quale si procede. L'ufficio o il comando interessato, se riscontrano l'esattezza

delle notizie fornite, rinnovano la notificazione all'effettivo responsabile, con relativo addebito delle ulteriori spese, entro i termini previsti dall'art. 201 del codice. Tali termini decorrono dalla data di ricezione da parte dell'ufficio o comando delle notizie fornite dal destinatario della precedente notificazione". E si soggiunge che - per altre ipotesi - "il rinnovo della notificazione può essere effettuato, nei confronti dell'effettivo responsabile, dal momento in cui si accerta la sua identità ed il suo indirizzo in modo definitivo e, comunque, non oltre cinque anni dal giorno in cui è stata commessa la violazione".

Nonostante le ora menzionate precisazioni del regolamento al codice della strada, resta il dubbio del giudice a quo sul rischio che il termine di centocinquanta giorni per la notifica della contravvenzione venga largamente superato o perché l'ufficio non riceva alcuna comunicazione dal precedente intestatario, o per il notevole ritardo della pubblica amministrazione nella ricerca dell'effettivo responsabile e nella notifica del verbale. In queste eventualità il giudice rimettente ravvisa una possibile ed ingiustificata menomazione del diritto di difesa del destinatario della contravvenzione.

5. - Passando alla valutazione di tale dubbio di costituzionalità, giova richiamare anzitutto la sentenza n. 255 del 1994 di questa Corte, avente ad oggetto la congruità del termine di centocinquanta giorni, nella quale si osservò che il suddetto termine doveva ritenersi "contenuto in limiti tollerabili nel bilanciamento delle contrapposte esigenze, anche se ciò non può significare in futuro una illimitata libertà del legislatore. Questi non potrebbe non tener conto dei profili prospettati nell'ordinanza di rinvio, che avverte le difficoltà cui va certamente incontro il destinatario della contestazione, ai fini della predisposizione della propria difesa, quanto più remota è la data in cui si è svolto il fatto rispetto alla contestazione stessa. Un ulteriore prolungamento del termine non potrebbe, perciò, non porre dubbi di costituzionalità in termini di ragionevolezza".

Per rafforzare il convincimento sull'esigenza di non superare il termine massimo sopra indicato, la stessa sentenza ora ricordata aggiunse che "in proposito si deve, difatti, considerare che ad eventuali difficoltà di ordine organizzativo, cui finora si è ritenuto di far fronte con il prolungamento dei termini, ben potrebbe ovviarsi con misure tali da assicurare un più equo contemperamento fra le contrapposte esigenze, realizzando cioè, in armonia con l'art. 97 della Costituzione, una migliore efficienza degli uffici amministrativi che oggi è più facile ottenere con l'ausilio dei mezzi offerti dalla più avanzata tecnologia, certamente in grado di soddisfare le esigenze dell'amministrazione, senza creare ulteriori difficoltà ai soggetti destinatari della contestazione".

6. - In realtà, ove si intenda la norma - secondo il significato letterale della sua formulazione non superabile da diversa interpretazione - nel senso che il predetto termine decorre dalla data in cui di fatto la pubblica amministrazione abbia operato l'identificazione del trasgressore o del responsabile, si consentirebbe una protrazione del termine, rimessa in ultima analisi alla discrezionalità dell'amministrazione, con un possibile slittamento perfino oltre l'ampio ma rigido termine previsto dalla stessa legge per la contestazione della violazione ai residenti all'estero; e si introdurrebbe così una sorta di causa di sospensione del decorso dei termini, non soggetti a limiti e condizioni.

Ciò non appare legittimo soprattutto considerando che il termine di centocinquanta giorni è stato ritenuto dalla citata sentenza di questa Corte il massimo tollerabile nel bilanciamento delle contrapposte esigenze della pubblica amministrazione, da un lato, e del privato cittadino dall'altro.

Diversamente l'inerzia o le disfunzioni organizzative della pubblica amministrazione verrebbero a gravare direttamente sul diritto di difesa del cittadino; il quale, a considerevole distanza di tempo dall'infrazione, potrebbe non essere più in grado di esercitare pienamente le relative facoltà per salvaguardare i propri interessi.

Il predetto bilanciamento si inquadra in quello spirito che esige dalla pubblica amministrazione un impegno adeguato all'orientamento espresso nelle norme sui procedimenti amministrativi relative ad un corretto rapporto con i cittadini, richiesto anche per il dovuto rispetto di principi costituzionali, tra i quali quello tutelato dall'art. 24 della Costituzione.

Deve, quindi, ritenersi che, qualora l'effettivo trasgressore o altro dei soggetti responsabili indicati dalla legge sia identificato successivamente, la notifica debba essere effettuata agli stessi entro centocinquanta giorni, decorrenti non dalla data in cui l'amministrazione abbia provveduto ad identificarlo, ma dal momento in cui la stessa sia posta in grado di provvedere alla identificazione, ovverossia da quando - nei confronti dei predetti responsabili - risultino espletate le formalità di iscrizione od annotazione del passaggio di proprietà del veicolo nei pubblici registri automobilistici.

L'art. 201, primo comma, del nuovo codice della strada, deve pertanto essere dichiarato in parte qua costituzionalmente illegittimo per contrasto con l'art. 24 della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 201, primo comma, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), nella parte in cui, nell'ipotesi di identificazione dell'effettivo trasgressore o degli altri responsabili avvenuta successivamente alla commissione della violazione, fa decorrere il termine di centocinquanta giorni per la notifica della contestazione dalla data dell'avvenuta identificazione, anziché dalla data in cui risultino dai pubblici registri l'intestazione o le altre qualifiche dei soggetti responsabili o comunque dalla data in cui la pubblica amministrazione è posta in grado di provvedere alla loro identificazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 giugno 1996.

Il Presidente: Ferri

Il redattore: Santosuosso

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 17 giugno 1996.

Il direttore della cancelleria: Di Paola

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.