

**Sanzioni amministrative: opposizione all'ordinanza-ingiunzione anche per posta
(Corte Costituzionale , sentenza 18.03.2004 n° 98)**

In tema di sanzioni amministrative è possibile l'utilizzo del servizio postale per la proposizione del ricorso in opposizione contro l'ordinanza-ingiunzione.

E' quanto stabilito dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 98 del 18 marzo 2004, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 22 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), per contrasto con gli artt. 3 e 24 della Costituzione, nella parte in cui non consente l'utilizzo del servizio postale al fine del deposito del ricorso in opposizione avverso l'ordinanza-ingiunzione.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Gustavo ZAGREBELSKY Presidente
- Valerio ONIDA Giudice
- Carlo MEZZANOTTE "
- Fernanda CONTRI "
- Guido NEPPI MODONA "
- Piero Alberto CAPOTOSTI "
- Annibale MARINI "
- Franco BILE "
- Giovanni Maria FLICK "
- Francesco AMIRANTE "
- Ugo DE SIERVO "
- Romano VACCARELLA "
- Paolo MADDALENA "
- Alfonso QUARANTA "

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 22 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), promosso con ordinanza del 1° aprile 2003 dalla Corte di cassazione nel procedimento civile vertente tra Simone Giampaolo e la Prefettura di Firenze, iscritta al n. 497 del registro ordinanze 2003 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 32, prima serie speciale, dell'anno 2003.

Udito nella camera di consiglio del 25 febbraio 2004 il Giudice relatore Annibale Marini.

Ritenuto in fatto

La Corte di cassazione, con ordinanza del 18 dicembre 2002, depositata il 1° aprile 2003, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 22 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), nella parte in cui non consente l'utilizzo del servizio postale per la proposizione del ricorso in opposizione contro l'ordinanza-ingiunzione.

Premette il giudice a quo che la sentenza – avverso la quale è stato proposto ricorso per cassazione – con la quale il Giudice di pace di Firenze ha dichiarato l'inammissibilità di un'opposizione ad un'ordinanza-ingiunzione proposta a mezzo del servizio postale è coerente con il principio, consolidato nella giurisprudenza di legittimità, secondo cui il ricorso in opposizione contro le ordinanze-ingiunzione che irrogano sanzioni amministrative non può essere inoltrato al giudice competente con plico postale, ma deve essere depositato presso la cancelleria, con consegna a mani del cancelliere. E ciò in quanto il deposito di atti può essere effettuato a mezzo del servizio postale solo quando vi sia una norma che espressamente preveda tale modalità di presentazione.

Ritiene, peraltro, il medesimo giudice che la mancanza, nella specie, di una disposizione che consenta all'ingiunto di provvedere al deposito del ricorso mediante invio per posta, in plico raccomandato, si ponga in contrasto con i principi sanciti negli artt. 3 e 24 della Costituzione, sulla scorta delle medesime considerazioni in virtù delle quali la Corte costituzionale, nella sentenza n. 520 del 2002, è pervenuta alla declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 22, commi 1 e 2, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), in tema di deposito del ricorso alle commissioni tributarie.

Al riguardo il rimettente sottolinea che il modello procedimentale adottato dal legislatore in tema di opposizione all'ordinanza-ingiunzione è estremamente semplificato e che, in particolare, l'attività successiva al deposito del ricorso, indirizzata alla instaurazione del contraddittorio, è interamente devoluta alla cancelleria, che provvede a notificare alle parti il ricorso con il decreto di fissazione dell'udienza. Rispetto ad una struttura processuale così agile, la previsione della consegna brevi manu quale unica modalità di presentazione del ricorso stesso rappresenterebbe «un formalismo non solo inutile ed anacronistico, ma anche estremamente gravoso per l'opponente».

Si tratterebbe, in definitiva, di un modello procedimentale molto più simile a quello previsto per il ricorso per cassazione (nel quale è consentito il deposito del ricorso a mezzo del servizio postale) che a quello proprio del processo del lavoro (nel quale tale possibilità non è data), cosicché la diversità di disciplina rispetto al primo, in parte qua, risulterebbe, anche sotto tale aspetto, priva di ragionevolezza, tanto più che – per la natura stessa delle materie oggetto del procedimento in questione – l'ufficio competente a decidere sull'opposizione è spesso situato in un luogo diverso, e talvolta assai distante, da quello di residenza del ricorrente.

Considerato in diritto

1.– La Corte di cassazione dubita, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 22 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), nella parte in cui non consente che il ricorso in opposizione contro l'ordinanza-ingiunzione possa essere proposto a mezzo del servizio postale, in alternativa al deposito presso la cancelleria del giudice competente.

La previsione, quale unica modalità di introduzione del giudizio, della consegna personale del ricorso in mani del cancelliere sarebbe – ad avviso del rimettente – non coerente con la struttura semplificata del procedimento e tale da ostacolare irragionevolmente l'esercizio del diritto alla

tutela giurisdizionale da parte del destinatario della sanzione.

2.– La questione è fondata.

Questa Corte ha costantemente affermato l'esigenza, di carattere costituzionale, che le norme che determinano cause di inammissibilità degli atti introduttivi dei giudizi siano in armonia con lo specifico sistema processuale cui si riferiscono e non frappongano ostacoli all'esercizio del diritto di difesa non giustificati dal preminente interesse pubblico ad uno svolgimento del processo adeguato alla funzione ad esso assegnata (si veda, da ultimo, la sentenza n. 520 del 2002).

Non vi è dubbio, d'altra parte, che il procedimento di opposizione all'ordinanza-ingiunzione di pagamento, quale disciplinato dagli artt. 22 e 23 della legge n. 689 del 1981, si caratterizzi per una semplicità di forme del tutto peculiare, all'evidenza intesa a rendere il più possibile agevole l'accesso alla tutela giurisdizionale nella specifica materia.

Una volta introdotto il giudizio, mediante il deposito in cancelleria del ricorso con l'allegata ordinanza (art. 22, terzo comma), l'opponente – cui è data facoltà di stare in giudizio personalmente (art. 23, quarto comma) – non è infatti gravato da alcun ulteriore onere al fine della instaurazione del contraddittorio, essendo fatto carico alla cancelleria di provvedere alla notificazione alle parti del ricorso stesso e del decreto del giudice contenente la fissazione dell'udienza di comparizione (art. 23, secondo comma). All'udienza i mezzi di prova necessari sono disposti dal giudice anche d'ufficio e la citazione dei testimoni – cui pure si provvede d'ufficio, così come ad ogni comunicazione e notificazione nel corso del processo (art. 23, nono comma) – può essere disposta anche senza formulazione di capitoli (art. 23, sesto comma). Gli atti del processo e la decisione – ad ulteriore conferma della volontà legislativa di favorire il ricorso alla tutela giurisdizionale, nella materia delle sanzioni amministrative, nonostante il valore generalmente modesto della controversia – sono infine esenti da ogni tassa e imposta (art. 23, decimo comma).

In relazione a tale semplificata struttura processuale, la previsione del necessario accesso dell'opponente (o del suo procuratore) alla cancelleria del giudice competente al fine di depositare personalmente il ricorso – con esclusione della possibilità di utilizzo, a tale scopo, del servizio postale, viceversa largamente impiegato dalla parte pubblica per le proprie comunicazioni e notifiche – appare non solo incongrua nel suo formalismo, e perciò lesiva del generale canone di ragionevolezza, ma altresì tale da rappresentare – in palese contrasto con la ratio legis – fattore di dissuasione anche di natura economica dall'utilizzo del mezzo di tutela giurisdizionale, in considerazione tra l'altro dei costi, del tutto estranei alla funzionalità del giudizio, che l'intervento personale può comportare nei casi, certamente non infrequenti, in cui il foro dell'opposizione non coincida con il luogo di residenza dell'opponente.

Le esigenze di certezza che il deposito personale mira a realizzare riguardo all'instaurazione del rapporto processuale, possono d'altra parte essere allo stesso modo garantite attraverso l'utilizzo del plico raccomandato, espressamente previsto ad analoghi fini dallo stesso codice di rito (art. 134 disp. att. cod. proc. civ.). Con la precisazione che – alla stregua dei principi enunciati in tema di procedimenti notificatori nelle sentenze di questa Corte n. 28 del 2004 e n. 477 del 2002 – l'opposizione dovrà ritenersi tempestiva purché la spedizione del plico sia intervenuta entro il termine previsto dal primo comma dell'art. 22 in esame.

3.– In ragione del rilevato contrasto con gli artt. 3 e 24 della Costituzione, va conclusivamente dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma denunciata, nella parte in cui non consente l'utilizzo del servizio postale al fine del deposito del ricorso in opposizione avverso l'ordinanza-ingiunzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 22 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), nella parte in cui non consente l'utilizzo del servizio postale per la proposizione dell'opposizione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 marzo 2004.

Gustavo ZAGREBELSKY, Presidente
Annibale MARINI, Redattore

Depositata in Cancelleria il 18 marzo 2004.