

BREVI CENNI SULL'ATTUAZIONE DEL DIRITTO DI DIFESA E DEL GIUSTO PROCESSO IN TEMA DI SANZIONI AMMINISTRATIVE.

1. Premessa.

Il procedimento amministrativo finalizzato all'irrogazione di sanzioni amministrative, e l'eventuale successivo processo giurisdizionale di accertamento della liceità delle stesse, sono ambedue pervasi da una tensione irrisolta: da un lato, ovviamente, garantire il rispetto dei diritti della persona, primo fra tutti quello di esercitare compiutamente il proprio diritto di difesa anche nei confronti della p.a.; dall'altro, quello di concludersi nel più breve tempo possibile e con la massima efficacia nel reprimere le condotte sanzionate. Disincentivare queste ultime costituisce infatti uno scopo di prevenzione generale coesistente alle società tecnologicamente evolute. Efficienza e garanzia sono dunque i due poli di una perenne tensione dalla quale è attraversata la materia delle sanzioni amministrative.

Il presente scritto vuole essere una breve rassegna degli interventi più significativi della Corte costituzionale in questa materia, distinti per settore omogenei.

2. Notificazioni.

In tema di notificazioni, la S.C. ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, in riferimento agli art. 3 e 24 cost., relativi al principio di ragionevolezza e al diritto di agire in giudizio, l'art. 22 l. 24 novembre 1981 n. 689, nella parte in cui non consente che il ricorso in opposizione contro l'ordinanza-ingiunzione di pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria possa essere proposto a mezzo del servizio postale, con plico raccomandato, in alternativa al deposito effettuato personalmente presso la cancelleria del giudice competente, con consegna a mani del cancelliere. Ha osservato a questo riguardo la Consulta che la previsione del necessario accesso dell'opponente (o del suo procuratore) alla cancelleria del giudice competente al fine di depositare personalmente il ricorso appare non solo irragionevole a fronte della peculiare semplicità di forme che caratterizza il procedimento di opposizione all'ordinanza-

ingiunzione di pagamento disciplinato dagli art. 22 e 23 l. n. 689 del 1981, ma altresì tale da rappresentare un significativo fattore di dissuasione anche di natura economica dall'utilizzo del mezzo di tutela giurisdizionale nella specifica materia, in considerazione tra l'altro dei costi che, in rapporto al valore generalmente modesto della controversia, 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 (Corte cost., 18-03-2004, n. 98, in Giur. it., 2004, 1809, con nota di DALMOTTO, *Uso della posta per proporre ricorso nel procedimento di opposizione alle sanzioni amministrative pecuniarie e nel giudizio tributario*, nonché in Dir. e pratica lav., 2004, 1219, con nota di RAUSEI, *Opposizione all'ordinanza-ingiunzione: modalità di notifica*; in Riv. pen., 2004, 503; in Giust. pen., 2004, I, 137; in Finanza loc., 2004, fasc. 7, 85; in Lavoro e prev. oggi, 2004, 720; in Cons. Stato, 2004, II, 561; in Giust. civ., 2004, I, 1432; in Giudice di pace, 2004, 195, con nota di CARRATO; in Riv. critica dir. lav., 2004, 288; in Giust. civ., 2004, I, 1681 (m), con nota di DI MARZIO, *La consulta chiude il cerchio: l'opposizione all'ordinanza-ingiunzione potrà proporsi a mezzo posta*; in Giur. costit., 2004, 1093; in Dir. e giustizia, 2004, fasc. 16, 27, con nota di GARUFI).

Nella stessa decisione, *obiter dictum*, la Corte ha anche aggiunto che se l'opposizione viene proposta a mezzo del servizio postale, essa dovrà ritenersi tempestiva se la spedizione del plico sia intervenuta entro il termine previsto dal primo comma dell'art. 22 l. 689/81, in applicazione del principio - anch'esso ripetutamente affermato dalla Consulta, ma in tema di notificazioni - secondo cui quando la notificazione di un atto rileva per il notificante al fine dell'osservanza di un termine, essa si perfeziona per lui al momento in cui egli consegna l'atto all'ufficiale giudiziario (Corte cost., 23-01-2004, n. 28, in Foro it., 2004, I, 645, con nota di CAPONI, *Sul perfezionamento della notificazione nel processo civile (e su qualche disattenzione della corte costituzionale)*; nonché in Giur. it., 2004, 939, con nota di DELLE DONNE, *Il perfezionamento della notifica per il notificante tra diritto di difesa e principio del contraddittorio: riflessioni a margine di un recente intervento interpretativo della consulta*, in Giust. civ., 2004, I, 1143; in Corriere giur., 2004, 1307, con nota di GLENDI, *n tutte le notificazioni vale per il notificante la consegna dell'atto all'ufficiale giudiziario*; in Dir. e giustizia, 2004, fasc. 6, 72, con nota di GARUFI; così pure Corte cost., 26-11-2002, n. 477, in Foro it.,

2003, I, 13, con nota di 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*, nonché in Giur. it., 2003, 626, con nota di SIMONETTI, *Il perfezionamento delle notificazioni a mezzo posta tra costituzione e «diritto vivente»: ovvero la cassazione suona (sempre) due volte alla porta della consulta*, in Corriere giur., 2003, 23, con nota di CONTE, *Diritto di difesa ed oneri della notifica, l'incostituzionalità degli art. 149 c.p.c. e 4, 3° comma, l. 890/82: una «rivoluzione copernicana»?;* in Giur. it., 2003, 1549, con nota di DALMOTTO, *La corte manipola la norma sul perfezionamento della notifica postale: vecchie alternative e nuovi problemi;* in Foro amm.-Cons. Stato, 2003, 861, con nota di COGLIANI, *Notificazioni: tempestività e garanzie del contraddittorio).*

La sentenza n. 98 del 2004, che come si è visto ha ammesso che l'opposizione sia proposta a mezzo del servizio postale, non ha tuttavia toccato il quarto comma dell'art. 22 l. 689/81, il quale continua tuttora a prescrivere che il ricorso contenga, quando l'opponente non abbia indicato un suo procuratore, la dichiarazione di residenza o la elezione di domicilio nel comune dove ha sede il giudice adito; in mancanza, le notificazioni all'opponente vengono eseguite col deposito in cancelleria (norma applicabile anche in tema di sanzioni amministrative per violazioni del codice della strada, in virtù del richiamo contenuto nell'art. 204 bis, comma 2, c.d.s., come inserito dall'art. 4, comma 1-septies, D.L. 27 giugno 2003, n. 151, convertito, con modificazioni, dalla L. 1 agosto 2003, n. 214).

Questa norma, anch'essa sospettata di illegittimità costituzionale, è stata ritenuta dalla Consulta non contrastante col dettato costituzionale, sul presupposto che l'onere di indicare la residenza o di eleggere domicilio nel Comune dove ha sede il giudice competente per l'opposizione esprime una scelta discrezionale del legislatore, "ragionevole e non lesiva del diritto di azione, in quanto funzionale a un più immediato ed agevole espletamento delle formalità della notificazione" (Corte cost. [ord.], 07-06-2002, n. 231, in Giur. costit., 2002, 1762; Corte cost., 10-11-1992, n. 431, in Giur. costit., 1992, 4030).

Ora, giustapporre quest'ultima affermazione con quanto invece sostenuto da Cass. n. 98 del 2004, e cioè che l'obbligo di presentare il ricorso personalmente costituiva "un significativo fattore di dissuasione anche di natura economica dall'utilizzo del mezzo di

*tutela giurisdizionale nella specifica materia, in considerazione (...) dei costi che, in rapporto al valore generalmente modesto della controversia, 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"*, acquista - ovviamente al di là delle intenzioni della Corte - un significato venato di umorismo. Ed infatti da un lato si consente al ricorrente di spedire il ricorso per posta; ma dall'altro lo si obbliga ad eleggere domicilio nel Comune dove ha sede il giudice adito. ciò vuol dire che, quando quest'ultimo luogo non coincide con quello di residenza, il ricorrente che non possa eleggere domicilio sarà comunque obbligato a recarsi personalmente in cancelleria, per conoscere la data dell'udienza od eventualmente gli altri provvedimenti del giudice.

### 3. La competenza per territorio.

L'art. 22, comma 1, l. 24.12.1969 n. 981 stabilisce che contro l'ordinanza-ingiunzione di pagamento gli interessati possono proporre opposizione davanti al giudice del luogo in cui è stata commessa la violazione. Analoga previsione è contenuta nell'art. 204 *bis*, comma 1, c.d.s. (come inserito dall'art. 4, comma 1-septies, D.L. 27 giugno 2003, n. 151, convertito, con modificazioni, dalla L. 1 agosto 2003, n. 214).

Questa norma è stata oggetto di ripetute censure di illegittimità costituzionale, sotto i profili più diversi: quelli più di frequente invocati dai remittenti sono rappresentati dalla violazione del diritto di difesa, perché la previsione costringerebbe l'opponente a difendersi lontano dal proprio luogo di residenza, e quello del giudice naturale precostituito per legge.

La Consulta ha sempre ritenuto infondate tali doglianze, sul presupposto che l'art. 22 l. 689/81 (così come l'art. 204 *bis* c.d.s.) non fa altro che applicare il tradizionale criterio del *locus commissi delicti*, ancorato ad un riferimento oggettivo desunto dalla vicenda oggetto di giudizio e (almeno di norma) di facile applicazione (così come l'art. 20 cod. proc. civ. e l'art. 8, comma 1, cod. proc. pen.). Tale scelta, ad avviso della Consulta, è espressione di corretto esercizio della discrezionalità spettante al legislatore in tema di regolazione della competenza in generale ed in particolare di quella territoriale, né può dirsi irragionevole, giacché è del tutto conforme a razionalità che nel luogo in cui si è tenuto il comportamento sanzionato, ivi si discuta della legittimità della pretesa punitiva esercitata (Corte cost. [ord.], 19-11-2002, n. 459, in Giur. costit., 2002, 3818; nello

stesso senso, Corte cost. [ord.], 30-01-2004, n. 61; Corte cost. [ord.], 28-04-2004, n. 130; Corte cost. [ord.], 14-03-2003, n. 75; Corte cost. [ord.], 18-07-2003, n. 259; Corte cost. [ord.], 04-06-2003, n. 193).

#### 4. Il giudizio di opposizione e l'onere della prova.

Lo svolgimento del giudizio di opposizione a sanzione amministrativa è stato incisivamente ridisegnato dalla Corte costituzionale: sia con pronunce di accoglimento, sia - ovviamente in modo indiretto - con pronunce di accoglimento.

Tra le prime viene in rilievo, innanzitutto, il *decisum* di Corte cost., 05-12-1990, n. 534, in Foro it., 1991, I, 1386, con nota di SBOLCI (nonché in Dir. e pratica lav., 1991, 189; in Informazione prev., 1991, 72, in Riv. dir. proc., 1991, 586, con nota di GARBAGNATI, in Giur. costit., 1990, 3072, in Giust. pen., 1991, I, 138, in Cass. pen., 1991, I, 1189, in Dir. proc. ammin., 1991, 513, con nota di D'IPPOLITO), che ha dichiarato illegittimo, per violazione degli art. 3 e 24 cost., l'art. 23, 5° comma, l. 24 novembre 1981, n. 689, nella parte in cui prevede che, nel giudizio di opposizione all'ordinanza-ingiunzione, il pretore - in caso di mancata comparizione in prima udienza tanto dell'opponente quanto del suo procuratore senza addurre alcun legittimo impedimento - sia tenuto a convalidare il provvedimento opposto anche quando l'illegittimità di tale atto risulti dalla documentazione allegata al ricorso (in precedenza, invece, la Corte era stata di diverso avviso: si veda la decisione resa da Corte cost. [ord.], 16-03-1989, n. 111, che ritenne manifestamente infondata "*in quanto actu oculi priva di qualsiasi fondamento*" analoga questione).

La decisione venne fondata sul parallelismo con l'analoga previsione prevista in tema di opposizione al decreto penale di condanna.

Sulla scia di questa decisione, successivamente Corte cost., 18-12-1995, n. 507 (in Foro it., 1996, I, 394, nonché in Cons. Stato, 1995, II, 2128, in Giust. civ., 1996, I, 312), ha dichiarato incostituzionale lo stesso art. 23, 5° comma, l. 24 novembre 1981 n. 689, nella parte in cui prevede che, nel giudizio di opposizione all'ordinanza-ingiunzione, il pretore - in caso di mancata comparizione in prima udienza tanto dell'opponente quanto del suo procuratore senza addurre alcun legittimo impedimento - sia tenuto a convalidare il provvedimento opposto anche quando l'amministrazione abbia omissis il deposito dei documenti di cui al 2° comma dello stesso art. 23.

Per effetto di tali decisioni, dunque, per un verso l'assenza dell'opponente non comporta più preclusioni di sorta (sebbene possa essere comunque valutata come condotta processuale, in applicazione analogica dell'art. 116 c.p.c.); per altro verso è rimasto confermato ed inoppugnabile che nel giudizio di opposizione a sanzione amministrativa la veste processuale di "attore" spetti all'amministrazione, la quale ha l'onere di dimostrare le legittimità del provvedimento opposto.

Naturalmente tale prova potrà essere fornita in primo luogo col rapporto redatto dal pubblico ufficiale che ha accertato l'infrazione, la cui efficacia probatoria privilegiata è stata ritenuta non in contrasto con l'art. 24 cost., perché non comporta alcuna limitazione del diritto di difesa dell'interessato (Corte cost. [ord.], 10-12-1987, n. 504).

Questione da tempo dibattuta, in tema di opposizione a sanzioni amministrative, è se nell'eventuale giudizio di opposizione all'esecuzione forzata promossa dall'amministrazione, possano essere fatti valere vizi dell'ordinanza ingiunzione o del relativo provvedimento di notificazione.

La Corte di cassazione, con una giurisprudenza sufficientemente (ma non del tutto) concorde, ha ripetutamente affermato che in tema di opposizione a cartelle esattoriali emesse per sanzioni amministrative conseguenti a violazioni del codice della strada, è inammissibile il ricorso per cassazione avverso la sentenza del tribunale, adito con opposizione con la quale si lamenti la mancanza di un valido titolo legittimante l'iscrizione a ruolo, e si deducano, in particolare, un vizio attinente la omessa notifica della cartella esattoriale, o fatti estintivi sopravvenuti alla formazione del titolo esecutivo, come la prescrizione o il pagamento.

Ciò in quanto il mezzo di impugnazione di una pronuncia di primo grado sull'opposizione all'esecuzione è l'appello, che dà accesso al secondo grado del giudizio di merito; in materia di opposizione a cartelle esattoriali emesse per le sanzioni di tale specie, è invece esperibile l'impugnazione con ricorso per cassazione:

(a) a norma dell'art. 23 l. n. 689 del 1981, quando sia stata proposta opposizione ai sensi di tale legge nei casi in cui la cartella, previamente iscritta a ruolo, sia stata emessa senza essere preceduta dalla notifica dell'ordinanza-ingiunzione o del verbale di accertamento della violazione, e l'interessato «recuperi» così l'esercizio del mezzo di tutela previsto nei confronti degli atti sanzionatori (qualora, ad esempio, l'opponente

contesti il contenuto del verbale da lui conosciuto per la prima volta al momento di notificazione della cartella);

(b) ai sensi degli art. 111 cost. e 618, ultimo comma, c.p.c., quando sia stata proposta opposizione agli atti esecutivi a norma dell'art. 617 c.p.c., nei casi in cui si contesti la ritualità formale della cartella esattoriale o si adducano vizi di forma del procedimento di esecuzione esattoriale, compresi i vizi strettamente attinenti alla notifica della cartella o quelli riguardanti i successivi avvisi di mora (Cass., sez. I, 06-06-2003, n. 9087, in Arch. circolaz., 2004, 39).

#### 5. I termini del procedimento.

Di recente era stata prospettata dinanzi alla Cassazione la questione di legittimità costituzionale delle norme che, da un lato, assicurano un termine di ben duecentosettanta giorni all'autorità amministrativa per concludere il procedimento sanzionatorio, mentre dall'altro lasciano appena trenta giorni di tempo al trasgressore per proporre il ricorso giurisdizionale, per violazione degli art. 3, 24 e 113 cost. (artt. 205 d.leg. n. 285 del 1992 e 22, 22 bis e 23 l. n. 689 del 1981).

La Corte di cassazione tuttavia ha ritenuto manifestamente infondata tale questione, in base a due rilievi: per un verso, che i termini stabiliti per gli adempimenti od i ricorsi interni al procedimento amministrativo non possono fungere da *tertium comparationis*, perché attinenti a situazioni non omogenee a quella del cittadino che voglia ricorrere al giudice; per altro verso, che la fissazione di termini processuali rientra nella discrezionalità del legislatore, che incontra in materia il solo limite - nella specie rispettato - della ragionevolezza, per valutare la quale occorre tener conto non soltanto delle esigenze della parte onerata, ma anche dell'interesse della collettività alla sollecita definizione, di quel particolare tipo di processi (Cass., sez. I, 27-01-2004, n. 1401).

#### 6. Le spese di lite

La Consulta aveva ritenuto manifestamente infondata, con riferimento agli art. 3, 24 e 97 cost., la questione di legittimità costituzionale della l. 24 novembre 1981 n. 689 e dell'art. 91 c.p.c., nella parte in cui non consentivano al giudice di condannare il ricorrente, nel caso di soccombenza, e salva l'applicazione dell'art. 92 c.p.c., al

pagamento delle spese di lite in favore dell'amministrazione resistente costituitasi a mezzo di propri funzionari.

In particolare, la Corte costituzionale ha osservato che l'istituto della condanna del soccombente al pagamento delle spese di giudizio, pur avendo carattere generale, non ha portata assoluta ed inderogabile, potendosi profilare la derogabilità sia su iniziativa del giudice del singolo processo, quando ricorrano giusti motivi ex art. 92, secondo comma, cod. proc. civ., sia per previsione di legge - con riguardo al tipo di procedimento - in presenza di elementi che giustifichino la diversificazione dalla regola generale. Inoltre, il regolamento delle spese processuali non incide sulla tutela giurisdizionale del diritto di chi agisce o si difende in giudizio, non potendosi affatto sostenere che la possibilità di conseguire la ripetizione delle spese processuali (ovvero, dei diritti e degli onorari di avvocato) consenta alla parte di meglio difendere la sua posizione e di apprestare meglio le sue difese (Corte cost. [ord.], 02-04-1999, n. 117, in Riv. giur. circolaz. e trasp., 1999, 1007).

In seguito, è stato il legislatore a mutare il quadro normativo, prevedendo all'art. 23, comma 1, l. 689/81 che con la sentenza di rigetto dell'opposizione il giudice può porre a carico dell'opponente le spese del procedimento. Tale principio è stato peraltro temperato da Cass., sez. I, 02-09-2004, n. 17674, in Foro it. Rep. 2004, Sanzioni amministrative e depenalizzazione, n. 179, secondo cui nell'ipotesi in cui l'amministrazione, nel giudizio di opposizione all'applicazione delle sanzioni, si sia difesa a mezzo di un proprio funzionario e non a mezzo di procuratore mandatario, spettano alla parte pubblica vincente esclusivamente le spese vive, debitamente documentate con apposita nota.