

L'Appello avverso le sentenze in materia di opposizione a sanzione amministrativa.

Dr. Corrado Cartoni – Giudice del Tribunale di Roma.

L'art. 26 del d.lgs 2.2.2006, n. 40, in vigore dal 2.3.2006, ha riformato l'art. 23 della legge 24.11.1981, n. 689, il quale disciplina il giudizio di opposizione a sanzioni amministrative, sostituendo, al quinto comma, le parole "ricorribile per cassazione" con "appellabile" e abrogando l'ultimo comma.

Oggi, dunque, al 5° comma dell'art. 23 della legge n. 689/1981 è dato leggere che "Se alla prima udienza l'opponente o il suo procuratore non si presentano senza addurre alcun legittimo impedimento, il giudice, con ordinanza appellabile, convalida il provvedimento opposto", mentre scompare il comma in base al quale "la sentenza è inappellabile ma è ricorribile per cassazione"

Non è stato, invece, modificato il primo comma dello stesso art. 23 e, pertanto, l'ordinanza che dichiara l'inammissibilità del ricorso, a causa della tardiva proposizione dello stesso, rimane impugnabile esclusivamente in Cassazione e non soggetta ad appello.

Dunque, l'art. 26 del decreto legislativo n. 40/2006 ha previsto la generale appellabilità delle sentenze in materia di opposizione alle sanzioni amministrative.

Orbene, come è noto, il decreto legislativo n. 507 del 30.12.1999, introducendo l'art. 22 bis alla legge n. 689/81, ha stabilito, come regola generale, la devoluzione della cognizione delle opposizioni a sanzioni amministrative al Giudice di Pace, eccettuate alcune materie, in presenza delle quali, a prescindere dal valore, la competenza spetta sempre al Tribunale in composizione monocratica (tutela del lavoro, igiene sui luoghi di lavoro e

prevenzione degli infortuni sul lavoro, previdenza e assistenza obbligatoria, urbanistica ed edilizia, tutela dell'ambiente dall'inquinamento, della flora, della fauna e delle aree protette, igiene degli alimenti e delle bevande, società ed intermediari finanziari, materia tributaria e valutaria, antiriciclaggio).

La cognizione compete, inoltre, sempre al Tribunale se la sanzione supera la competenza per valore del Giudice di Pace pari a lire 30.000.000, oggi euro 15.493,70, o se è irrogata una sanzione diversa da quella pecuniaria, sola o congiunta con essa.

Così semplificata la competenza, secondo una semplice dicotomia Tribunale/Giudice di Pace, il rito applicabile è comunque quello dell'art. 23 della legge n. 689/1981, con l'obbligo di instaurare il processo con ricorso e con l'emanazione di una sentenza decisoria, prima esclusivamente ricorribile per Cassazione, e oggi, ex art. 26 del d.lgs n. 40/2006, appellabile.

Pertanto, in omaggio all'art. 341 c.p.c., le sentenze emesse dal Giudice di Pace saranno impugnate davanti al Tribunale in composizione monocratica, quale giudice di appello, e le sentenze emesse dal Tribunale saranno oggetto di gravame davanti alla competente Corte di Appello.

Non vi è, tuttavia, una disposizione esplicita che risolva la questione se procedere all'appello con ricorso ex legge n. 689 /1981, e dunque secondo il rito di primo grado, oppure con citazione secondo il rito generale dell'appello ex art. 342 c.p.c.

Un primo orientamento propende per la tesi il ricorso.

Si osserva, infatti, che l'art. 359 c.p.c., norma generale in tema di appello, afferma che nel relativo procedimento “si osservano, in quanto applicabili, le norme dettate per il procedimento di primo grado davanti al tribunale”, salva l'incompatibilità con le norme specifiche dettate dal legislatore per il giudizio di appello.

Tuttavia l'art. 359 c.p.c. non precisa quali siano "le norme dettate per il procedimento di primo grado davanti al tribunale" applicabili al giudizio di appello, vale a dire se esse siano sempre e comunque le disposizioni del rito ordinario, oppure quelle del rito speciale eventualmente previsto per una specifica materia.

I sostenitori della tesi della ultrattività del rito riconoscono che nell'ambito delle regole che disciplinano i riti speciali vi sono disposizioni specifiche per il giudizio di appello, come gli artt. 433 e ss. c.p.c. per le controversie lavoro, l'art. 447 bis c.p.c., in materia di locazione, comodato e affitto, che quelle norme integralmente richiama, ovvero gli artt. 20 e ss. del decreto legislativo 17.1.2003, n. 5 per il rito societario.

Si potrebbe pertanto concludere che, ove non vi sia un'espressa previsione normativa, il rito speciale viene meno con il passaggio dal primo grado all'appello.

Ma, nonostante questa valida obiezione, si ritiene che, in ogni caso, la soluzione più corretta ed opportuna sembra essere quella di conservare il rito speciale anche in sede di appello.

Lo stesso art. 359 c.p.c., si dice, è stato dettato con esclusivo riguardo al rito ordinario e, dunque, sancirebbe una sorta di continuità fra rito del processo di primo grado e rito del processo di appello, così come anche gli artt. 433 ss. c.p.c. realizzano una omogeneità fra primo grado ed appello.

In definitiva il procedimento di appello è da ritenersi sempre modellato su quello di primo grado ed esiste una identità strutturale tra processo di primo grado e processo di appello, e ciò è da dirsi anche in caso di appello alle sentenze in materia di opposizione a sanzione amministrativa.

I fautori di questo orientamento, poi, vanno a verificare la compatibilità dei singoli commi dell'art. 23 con i principi generali in materia di appello, e ritengono che il primo comma sia applicabile e che la tardività riguardi la

proposizione dell'impugnazione e non la proposizione della domanda, così come lo sarebbe il secondo comma, eccetto la parte relativa all'invito all'amministrazione al deposito di atti e documenti, i quali sono, o dovrebbero, essere stati già depositati in primo grado

Del pari integralmente compatibili con l'appello sarebbero il terzo ed il quarto comma, riguardanti i termini a comparire e la possibilità di stare in giudizio personalmente, mentre il quinto comma dovrebbe intendersi sostituito dalla disciplina della improcedibilità.

Perfettamente adattabili al procedimento di appello si presenterebbero, poi, il sesto, il settimo, l'ottavo, il nono ed il decimo comma, i quali disciplinano le singole scansioni processuali, così come l'undicesimo, limitatamente alla parte che consente al giudice di annullare o modificare il provvedimento sanzionatorio, e la regola di giudizio di cui al dodicesimo comma.

Infine tale disciplina è ritenuta configurabile anche nel giudizio collegiale quale previsto per la Corte di appello.

Per un altro orientamento l'appello avverso le sentenze in materia di opposizione a sanzioni amministrative si proporrebbe, invece, con citazione.

Secondo questa impostazione, al di fuori dei casi in cui vi sia una specifica indicazione normativa che preveda espressamente l'ultrattività del rito di primo grado, prevarrebbe sempre il rito generale dell'appello in virtù del primato del rito ordinario sancito dagli artt. 359 e 40, terzo comma, c.p.c.

La giurisprudenza più recente propende per questa tesi (Tribunale Verona 29.3.2007, Tribunale di Pordenone n. 351 del 7.5.2008).

Orbene, è evidente che la scelta di una delle due opzioni comporta, da un lato, la modifica in ordine alle forme di impugnazione e, dall'altro, incide sulle modalità di costituzione in giudizio delle amministrazioni statali e degli altri enti difesi "ex lege" dall'Avvocatura dello Stato, e, conseguentemente, sulla competenza per territorio.

Sotto il primo profilo è chiaro che, se si sostiene la tesi del ricorso, ai fini della tempestività dell'impugnazione si avrà riguardo alla data del deposito in cancelleria, mentre se si propende per la citazione farà fede la data della notifica del gravame.

Sul punto è bene chiarire che è ormai pacifica in giurisprudenza e dottrina la possibilità di convertire il ricorso in citazione e viceversa.

Tuttavia, ove si tratti di atto di impugnazione, come è nel nostro caso, la valutazione della sua tempestività deve essere effettuata tenendo conto, nell'ipotesi di conversione del ricorso in citazione, vale a dire nei casi in cui doveva essere proposta citazione ed è invece proposto ricorso, della data di notificazione dello stesso, mentre nell'ipotesi di conversione della citazione in ricorso, vale a dire nei casi in cui è proposta citazione e doveva essere proposto ricorso, della data di deposito dell'atto di impugnazione in cancelleria.

In pratica, quindi, per i sostenitori della tesi dell'ultrattività del rito, l'appello avverso le sentenze emesse in materia di opposizione a sanzione amministrativa può essere avanzato anche con citazione, purchè la stessa sia depositata nel rispetto del termine per impugnare, non essendo sufficiente che nel termine suddetto intervenga la sola notificazione del libello, ma essendo necessario che nel termine decadenziale di impugnazione, breve o lungo che sia, si abbia la cura di procedere, altresì, al deposito dell'atto di citazione notificato.

In definitiva, a fronte della incertezza legislativa o giurisprudenziale, una valida soluzione sarebbe quella di appellare la sentenza in materia di opposizione a sanzione amministrativa comunque con citazione e di provvedere, però, al deposito dell'atto notificato entro il termine decadenziale di impugnazione.

Per quanto concerne il profilo della costituzione in giudizio degli enti pubblici rappresentati “ex lege” dall’Avvocatura dello Stato, se si sostiene la tesi del rito generale dell’appello ex art. 359 c.p.c., trova spazio il r.d. n. 1611/33, il quale, all’art. 7, comma 2, prevede che “l’appello delle sentenze dei pretori e delle sentenze dei tribunali, pronunciate nei giudizi suddetti è proposto rispettivamente innanzi al tribunale ed alla corte di appello del luogo dove ha sede l’Avvocatura dello Stato nel cui distretto le sentenze furono pronunciate”. In forza di detta norma, la quale introduce al primo comma una deroga alla regola generale del c.d. foro erariale di cui all’art. 25 c.p.c. per le controversie avanti al Pretore e al Giudice Conciliatore e per i procedimenti esecutivi e fallimentari avanti al Tribunale, le sentenze di primo grado pronunciate dai giudici togati andavano appellate rispettivamente davanti al Tribunale o alla Corte di appello del luogo dove aveva sede l’Avvocatura dello Stato nel cui distretto le sentenze furono pronunciate.

Ora, come è noto, il decreto legislativo 19.02.1998 n. 51 ha soppresso l’ufficio del Pretore, cui la legge n. 689/81, all’art. 22, nella formulazione originaria, assegnava generale competenza in materia di opposizione ad ordinanza di ingiunzione, e, fuori dai casi espressamente previsti, sono state trasferite tutte le relative competenze al Tribunale ordinario, mentre, come già evidenziato, l’art. 22 bis della legge n. 689/81 ha introdotto la generale competenza del Giudice di Pace, fatta eccezione per i casi tassativi di espressamente assegnati alla competenza del Tribunale.

In conseguenza, poiché l’art. 26 del d.lgs. n. 40/2006 ha introdotto la generale appellabilità delle sentenze del Giudice di Pace, si deve concludere nel senso che, al pari delle sentenze un tempo pronunciate dal Pretore, anche gli appelli avverso le sentenze dei Tribunali e dei Giudici di Pace soggiacciono alla regola del c.d. foro erariale ex art. 7, comma 2°, del r.d. n. 1611/1933, sempre

che parte in giudizio sia un'amministrazione statale o, comunque, via sia una rappresentanza "ex lege" dell'Avvocatura dello Stato.

Se, al contrario, si propende per la ultrattività del rito, anche nella fase di appello si applicherà l'art. 23 della legge 689/81 e, dunque, non l'art. 7 del r.d. n. 1611/1933, bensì il 4° comma di suddetto articolo, il quale prevede la possibilità per l'autorità di stare in giudizio personalmente, con inevitabili conseguenze sulla competenza per territorio.

In realtà, secondo la giurisprudenza di legittimità (per tutte Cass. Civ. (ord.), sez. II, 9/08/2007, n. 17579), sussiste sempre la competenza del foro erariale ai sensi dell'art. 7, comma 2°, del r.d. n. 1611/1933, per le cause di appello avverso le sentenze emesse dal Giudice di Pace, pur essendo rimasta immutata la originaria formulazione letterale di detta norma di legge a seguito delle riforme ordinamentali e processuali, comportanti anche l'introduzione dell'ufficio del Giudice di Pace.

Tale conclusione è giustificata dall'interpretazione evolutiva della norma, coerente alla "ratio legis" dell'art. 7, comma 2, consistente nel recupero, in grado di appello, per evidenti esigenze organizzative di concentrazione delle attività dell'Avvocatura dello Stato, della speciale competenza del foro erariale di cui all'art. 6 dello stesso regio decreto, derogata dal comma 1° dell'art. 7 per i giudizi di minore importanza e già di competenza dei conciliatori e dei pretori.

In definitiva, nell'interpretazione ed applicazione dell'art. 7 in questione, dove è scritto "pretori" e "conciliatori" deve oggi intendersi "giudici di pace".