

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2704

PROPOSTA DI LEGGE

d’iniziativa del deputato CASSINELLI

Modifica all’articolo 23 della legge 24 novembre 1981, n. 689, in materia di appellabilità delle sentenze rese in primo grado nei giudizi di opposizione relativi all’applicazione di sanzioni amministrative

Presentata il 22 settembre 2009

ONOREVOLI COLLEGHI! — La questione oggetto della presente proposta di legge è di natura strettamente processuale e riguarda la normativa di cui all’articolo 23 della legge 24 novembre 1981, n. 689, in materia di giudizi di opposizione relativi all’applicazione di sanzioni amministrative. Tale norma è stata modificata dall’articolo 26 del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 40, che ha abrogato l’ultimo comma del citato articolo 23, determinando il venire meno dell’inappellabilità delle sentenze che decidono i giudizi di opposizione avverso le ordinanze-ingiunzione.

Tuttavia, lo scarno dettato normativo ha ingenerato parecchi dubbi, sia in materia di foro erariale, sia in relazione al rito con cui presentare il giudizio di appello. Appare evidente che il legislatore, per tutelare definitivamente il cittadino, debba intervenire su tale norma specifi-

cando che, per l’introduzione del giudizio in grado di appello, si segue in tutto e per tutto il rito applicato in primo grado, nonché escludendo l’applicazione del foro erariale.

In proposito, occorre premettere che il legislatore, nel 1981, ha attribuito la competenza nelle controversie in materia di opposizione ad una ordinanza-ingiunzione, applicativa di una sanzione amministrativa, alla giurisdizione del giudice ordinario e non del giudice amministrativo in quanto, nella *ratio* del legislatore, l’oggetto del procedimento non è la legittimità della sanzione ma la legittimità dell’esercizio della pretesa sanzionatoria. Si introduce così un giudizio di accertamento della pretesa sanzionatoria e non l’impugnazione del provvedimento amministrativo.

Peraltro, dall’introduzione della previsione legislativa dell’appellabilità delle sen-

tenze di cui all'articolo 23 della legge n. 689 del 1981 nella nuova formulazione sono derivati alcuni problemi applicativi conseguenti alla mancanza di uniformità interpretativa da parte della giurisprudenza del dettato normativo non esplicativo nella forma dell'atto di impugnazione della sentenza emessa dal giudice di pace; nel rito da applicare; nell'individuazione del giudice territorialmente competente, allorché sia parte in causa un'amministrazione dello Stato.

In proposito, infatti, il decreto legislativo n. 40 del 2006 ha abrogato l'ultimo comma dell'articolo 23 della legge n. 689 del 1981 che prevedeva il ricorso in cassazione quale mezzo di impugnazione della sentenza resa. Oggi, dunque, è previsto l'appello, salvo il caso in cui il giudice abbia dichiarato *in limine litis* l'inammissibilità del ricorso: in tale caso occorre ricorrere in cassazione.

Secondo parte della giurisprudenza di merito, la forma da adottare per l'impugnazione della sentenza emessa a seguito del giudizio è la citazione e il giudizio segue il rito ordinario per ragioni di coerenza sistematica fondate sulla sicura natura di rito generale ordinario della disciplina dell'appello di cui agli articoli 339 e seguenti del codice di procedura civile (cui va riconosciuta, dunque, naturale attitudine a regolare tutti i gravami di merito) e sul conseguente primato del rito ordinario sui riti speciali, anche in secondo grado, laddove difetti — come nel caso — diversa volontà del legislatore, pure enucleabile dal combinato disposto degli articoli 40, terzo comma, e 359 del codice di procedura civile.

In ogni caso, si osserva, laddove l'appello sia erroneamente proposto con ricorso, anziché con citazione, si realizza la conversione dell'atto e restano sanati gli effetti dell'impugnazione, purché siano rispettati i termini. In particolare, il ricorso e il decreto dovranno essere notificati entro il termine di scadenza dell'impugnazione.

Per quanto concerne la questione del foro erariale, va ricordato l'articolo 7, secondo comma, del testo unico delle

leggi e delle norme giuridiche sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato e sull'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato, di cui al regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611, che stabilisce che l'appello avverso le sentenze dei pretori e dei tribunali, pronunciate nei giudizi suddetti, è proposto rispettivamente davanti al tribunale ed alla corte di appello del luogo dove ha sede l'Avvocatura dello Stato nel cui distretto le sentenze stesse furono pronunciate.

Il decreto legislativo 19 febbraio 1998, n. 51, ha soppresso l'ufficio del pretore (cui l'articolo 22 della legge n. 689 del 1981, nella formulazione originaria, assegnava generale competenza in materia di opposizione ad una ordinanza-ingiunzione) e — fuori dai casi espressamente previsti — ha trasferito tutte le relative competenze al tribunale ordinario.

L'articolo 22-*bis* della legge n. 689 del 1981 ha, peraltro, introdotto la generale competenza del giudice di pace per le opposizioni alle ordinanze-ingiunzioni, fatta eccezione per i casi tassativi di cui ai successivi commi 2 e 3, espressamente assegnati alla competenza del tribunale. Infine, il decreto legislativo n. 40 del 2006 ha introdotto, da ultimo, la generale appellabilità delle sentenze del giudice di pace.

Pertanto, al pari delle sentenze un tempo pronunciate dal pretore in tale ambito, anche gli appelli avverso le sentenze dei tribunali e dei giudici di pace nelle medesime materie soggiacciono, secondo parte della giurisprudenza di merito, alla regola del cosiddetto « foro erariale » previsto dal citato articolo 7 del testo unico di cui al regio decreto n. 1611 del 1933, sempre che parte del giudizio sia un'amministrazione statale.

La questione è finalmente giunta alla Corte di cassazione, la quale ha aderito all'orientamento maggioritario, seppure con argomentazioni diverse. Afferma la Suprema Corte che il testo unico di cui al regio decreto n. 1611 del 1933 non dice nulla in merito all'appello avverso le sentenze del giudice laico (attualmente giudice di pace) per la semplice ragione che la disciplina vigente all'epoca del citato

testo unico attribuiva tali impugnazioni al pretore, con conseguente esclusione del foro dello Stato.

Alla luce del novellato articolo 341 del codice di procedura civile, che prevede che l'appello avverso le sentenze del giudice di pace si propone al tribunale, secondo la Suprema Corte appare legittimo individuare tale giudice secondo il principio generale dell'articolo 6 del citato testo unico di cui al regio decreto n. 1611 del 1933, vista l'assenza di una norma derogatrice di tale principio, allorché il tribunale decida quale giudice di appello (senza dunque la necessità di giungere allo stesso risultato attraverso un'interpretazione estensiva dell'articolo 7, secondo comma, del medesimo testo unico, sostenuta da parte della dottrina).

Ne consegue, secondo la Corte regolatrice, che competente territorialmente per l'appello avverso le sentenze del giudice di pace emesse nei confronti dello Stato sia il tribunale del luogo ove ha sede l'ufficio dell'Avvocatura dello Stato nel cui distretto si trova il giudice che sarebbe competente secondo le norme ordinarie.

La questione tuttora irrisolta è se possa essere ritenuta o meno compatibile nel giudizio introdotto davanti al tribunale in composizione monocratica o alla corte d'appello la disciplina prevista dagli articoli 22 e 23 della legge n. 689 del 1981. In breve: in appello le norme processuali ordinarie integrano quelle speciali degli articoli 22 e 23 della legge n. 689 del 1981 o le prime devono sostituirsi alle seconde? Nello specifico, è opportuno rilevare come sia da favorire una tendenziale continuità tra il rito processuale seguito davanti al giudice di prima istanza e quello di appello. Innanzi all'alternativa tra applicare o meno al processo di appello gli articoli

22 e 23 della legge n. 689 del 1981 è assai più fondata la tesi che ritiene possibile una risposta positiva.

La dottrina è conforme con questa interpretazione, ma solo la giurisprudenza minoritaria vi ha aderito. La dottrina ha, infatti, chiarito che « se per una certa tipologia di controversie il legislatore prevede l'utilizzazione di certe regole speciali, non si vede per quale motivo le stesse — se risultano compatibili con il giudizio di appello — non debbano trovare applicazione anche in quella sede. Non applicare al processo d'appello avverso l'opposizione a sanzioni amministrative le norme speciali contenute negli articoli 22 e 23 della legge n. 689 del 1981 comporterebbe un sostanziale snaturamento del processo, consentendo l'introduzione di un'ingiustificata disomogeneità nel procedimento riguardante la materia di opposizione da seguirsi nei due gradi di giudizio, in tal modo andando oltre — se non addirittura contro — la stessa *ratio legis* ». Del resto, proprio prendendo spunto da quanto previsto dall'articolo 359 del codice di procedura civile, nella parte in cui stabilisce che « nei procedimenti d'appello davanti alla corte o al tribunale, si osservano, in quanto applicabili, le norme dettate per il procedimento di primo grado davanti al tribunale, se non sono incompatibili con le disposizioni del presente capo », è logico ritenere che sul piano processuale non vi possa essere ragione alcuna per non applicare anche al grado di appello quanto previsto per il primo grado di giudizio, se non altro al fine di garantire l'identità strutturale tra i giudizi di primo e di secondo grado.

Si rende pertanto necessaria la presente proposta di legge, al fine di consentire un'uniformità di disciplina processuale.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. All'articolo 23 della legge 14 novembre 1981, n. 689, e successive modificazioni, sono aggiunti, in fine, i seguenti commi:

« Le sentenze sono appellabili.

L'appello contro le sentenze del giudice di pace e del tribunale si propone rispettivamente al tribunale e alla corte di appello nella cui circoscrizione ha sede il giudice che ha pronunciato la sentenza; nei giudizi in cui è parte in causa un'amministrazione dello stato non trova applicazione l'articolo 25 del codice di procedura civile.

Il termine per presentare appello è di trenta giorni dalla notifica della sentenza di primo grado.

Indipendentemente dalla notificazione, l'appello non può proporsi decorsi sei mesi dalla data di deposito della sentenza.

L'appello si propone mediante ricorso, al quale è allegata copia autentica della sentenza impugnata.

Nel grado di appello la parte non può stare in giudizio personalmente.

Instaurato il giudizio, per il suo prosieguo si applicano le disposizioni dell'articolo 22 e del presente articolo, in quanto compatibili ».

