

CORTE COSTITUZIONALE – 18 marzo 2004 n. 98 – Pres. Zagrebelsky – Red. Marini.

Sanzioni amministrative – Ricorso in opposizione all’ ordinanza-ingiunzione – Proposizione con deposito *brevi manu* in cancelleria e non anche a mezzo del servizio postale – Disparità di trattamento rispetto alla disciplina relativa ad ipotesi analoghe – Violazione del principio di ragionevolezza e del diritto di azione del notificante – Questione di legittimità costituzionale - Irragionevole limitazione del diritto alla tutela giurisdizionale – Illegittimità costituzionale *in parte qua* per violazione degli artt. 3, 24 Cost.

E’ costituzionalmente illegittimo – in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost. - l’ 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 all’ ordinanza-ingiunzione. In considerazione della struttura processuale semplificata del giudizio di opposizione all’ ordinanza- ingiunzione, 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 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 economica all’ utilizzo del mezzo di tutela giurisdizionale.

Paolo Di Marzio

La Consulta chiude il cerchio: l’ opposizione all’ ordinanza-ingiunzione potrà proporsi a mezzo posta.

Sommario: 1. I dubbi di costituzionalità sollevati dalla Suprema Corte. - 2. La procedura di opposizione all’ ordinanza-ingiunzione. - 3. Le norme costituzionali invocate dalla Cassazione. - 4. La decisione della Corte costituzionale. - 5. La ragionevolezza come criterio di valutazione della legittimità della previsione discriminatoria. - 6. La teoria della possibile irragionevolezza intrinseca delle norme. - 7. Il problema dei termini della notifica per il richiedente e la notifica a mezzo posta.

1. I dubbi di costituzionalità sollevati dalla Suprema Corte. - La prima sezione civile della Corte di Cassazione, con ordinanza n. 4997 depositata il 1° aprile 2003^[1], aveva sollevato il dubbio di costituzionalità in ordine all’ art. 22 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (*Modifiche al sistema penale*), per contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost., nella parte in cui non consente l’ utilizzo del servizio postale per la proposizione del ricorso avverso l’ ordinanza-ingiunzione.

La Corte di Cassazione era stata investita del ricorso avverso una decisione del giudice di pace di

Firenze, il quale aveva dichiarato l' inammissibilità di un' opposizione ad ordinanza-ingiunzione, pur pervenuta nei trenta giorni previsti dalla legge, perché proposta mediante spedizione postale.

Il giudice di legittimità ha ricordato come sia giurisprudenza consolidata della Suprema Corte che il deposito del ricorso in questione debba essere effettuato mediante consegna a mani del cancelliere, e non possa essere inoltrato al giudice con plico postale^[2] a pena di inammissibilità^[3]. Tale orientamento troverebbe fondamento nella considerazione che il deposito del ricorso può essere effettuato a mezzo posta, trattandosi di una eccezione alla regola generale, soltanto quando sussista una specifica disciplina normativa che lo consenta^[4]. La Suprema Corte ha però ritenuto che, nel caso di specie, “la mancanza di un apposito precetto che conceda all' ingiunto la possibilità di provvedere al deposito del ricorso anche mediante l' invio per posta, in plico raccomandato, al cancelliere del giudice dell' opposizione, costituisce violazione dei principi sanciti negli artt. 3, 24 Cost.”. Ad analoga conclusione, ha osservato il giudice di legittimità, era già pervenuta la Corte costituzionale in materia di deposito degli atti ai fini della costituzione in giudizio nel processo tributario^[5].

Si tratterebbe in entrambi i casi, processo tributario e opposizione all' ordinanza-ingiunzione, di modelli procedimentali che presentano significative affinità con il ricorso per Cassazione, in cui la notificazione a mezzo posta è ammessa, e la diversità di disciplina apparirebbe irragionevole, ponendosi in contrasto con la previsione di cui all' art. 3, comma 1, della Costituzione. Inoltre, in considerazione della struttura procedimentale semplificata prevista per l' opposizione all' ordinanza-ingiunzione, l' imposizione dell' obbligo di deposito della stessa nella cancelleria del giudice competente è stata ritenuta dalla Suprema Corte “un formalismo non solo inutile ed anacronistico, ma anche estremamente gravoso per l' opponente ... a tutto ciò si aggiunga che la particolarità delle materie oggetto del procedimento in esame rende assolutamente irragionevole e vessatorio imporre all' ingiunto, per depositare il ricorso, di raggiungere (di persona o a mezzo del suo procuratore) la cancelleria del giudice, che potrebbe essere situata al capo del territorio nazionale opposto a quello di sua residenza”, ponendosi perciò la disciplina vigente in contrasto anche con l' art. 24 della Costituzione^[6].

2. La procedura di opposizione all' ordinanza-ingiunzione. - L' art. 22, comma 1, della legge 24 novembre 1981, n. 689, prevede che “contro l' ordinanza-ingiunzione di pagamento e contro l' ordinanza che dispone la sola confisca, gli interessati possono proporre opposizione davanti al giudice del luogo in cui è stata commessa la violazione ... entro trenta giorni^[7] dalla notificazione del provvedimento” impositivo della sanzione amministrativa. Il giudizio di opposizione è poi disciplinato dall' art. 23, L. 689/'81, in forme estremamente snelle. La competenza appartiene al giudice di pace, salve le ipotesi previste dall' art. 22bis, commi 2 e 3, L. n. 689/'81, in cui è attribuita al tribunale. Il giudice, ove il ricorso sia stato proposto nei termini, fissa l' udienza di comparizione delle parti con decreto steso in calce al ricorso ed ordina all' autorità che ha emesso il provvedimento di depositare “copia del rapporto con gli atti relativi all' accertamento, nonché alla contestazione o

notificazione della violazione”. Ricorso e decreto sono notificati alle parti a cura della cancelleria. Per espressa previsione dell’ art. 23, comma 9, del resto, “a tutte le notificazioni e comunicazioni si provvede d’ ufficio”. Le parti possono stare in giudizio personalmente ed al giudice è consentito disporre pure d’ ufficio i mezzi di prova che ritiene necessari, potendo il magistrato anche ordinare la citazione dei testimoni senza formulazione di capitoli. La mancata presenza dell’ opponente all’ udienza comporta la convalida dell’ ordinanza-ingiunzione[8]. Nella stessa udienza in cui rassegnano le loro conclusioni le parti procedono pure alla discussione ed il giudice pronuncia la sentenza, mediante lettura del dispositivo ed eventualmente anche della motivazione. La decisione è inappellabile ma, naturalmente, risulta suscettibile di ricorso per Cassazione.

3. Le norme costituzionali invocate dalla Cassazione. - L’ art. 24 della Costituzione sancisce il c.d. diritto di difesa. La norma prevede il diritto per “tutti” di poter agire in giudizio “per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi”. Il riconoscimento del diritto di difesa è espressamente qualificato dalla Costituzione, art. 24, comma 2, come un diritto inviolabile (cfr. art. 2 Cost.). La Corte costituzionale ha pure avuto occasione di precisare che la tutela del diritto di difesa rientra “tra i *principi supremi* del nostro ordinamento costituzionale, in cui è intimamente connesso con lo stesso principio di democrazia l’ assicurare a tutti e sempre, per qualsiasi controversia, un giudice ed un giudizio”[9]. Ne discende che il diritto in questione deve ritenersi parte integrante della c.d. Costituzione materiale. La centralità del diritto di difesa nel nostro ordinamento costituzionale è stata pure confermata dalla legge cost. 23 novembre 1999 n. 2, che, introducendo gli attuali primi cinque commi dell’ art. 111 della Costituzione, ha dettato i principi del c.d. giusto processo[10].

L’ art. 3 della Costituzione prevede, al comma 1, il diritto alla c.d. eguaglianza formale, disponendo che “tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono uguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali”. La norma è pacificamente posta a tutela dell’ eguaglianza giuridica, riservandosi all’ art. 3, comma 2, Cost., la funzione di assicurare tutela alla c.d. eguaglianza sostanziale.

L’ individuazione dei soggetti titolari del diritto all’ eguaglianza è stata oggetto di un vasto dibattito dottrinario e giurisprudenziale, visto che la norma riconosce la pretesa in questione, almeno testualmente, soltanto ai “cittadini”[11]. Può dirsi ormai acquisito al diritto vivente, comunque, che la pretesa all’ eguaglianza compete a tutti i soggetti di diritto, persone fisiche: cittadini, stranieri e apolidi[12], persone giuridiche ed enti non personificati, nei confronti di qualsiasi altro[13].

Problemi si sono posti pure in ordine al significato che deve attribuirsi all’ indicazione espressa operata dal costituente di alcuni parametri (sesso, razza, lingua, etc.) in ordine ai quali la eventuale previsione normativa di differenze di trattamento deve essere considerata costituzionalmente illegittima[14]. Anche in questo caso sembra potersi considerare un dato acquisito che il rispetto del diritto all’ uguaglianza assume la valenza di “un principio generale che condiziona tutto l’ ordinamento nella sua obiettiva struttura”[15], si pone quindi come “un generale canone di coerenza

dell'ordinamento normativo"[16] e, pertanto, all'elenco di cui all'art. 3, comma 1, deve riconoscersi valore meramente esemplificativo[17].

In definitiva, indipendentemente dalla previsione testuale dell'art. 3, comma 1, Cost. e delle altre *norme di eguaglianza* previste dalla Carta costituzionale, il generale riconoscimento del diritto alla parità di trattamento giuridico in favore di tutti i soggetti di diritto sembra possa desumersi per effetto dell'avvenuto riconoscimento costituzionale del *principio di eguaglianza*[18], che trova riconoscimento nella c.d. Costituzione materiale e garantisce la pretesa alla parità di trattamento quale diritto inviolabile[19].

Il diritto all'eguaglianza giuridica impone di non trattare in modo diverso situazioni giuridiche uguali ma anche, correlativamente, vieta di disciplinare in modo uguale situazioni giuridiche diverse[20]. Il giudizio di eguaglianza ha carattere strutturalmente *relazionale e ternario*, nel senso che lo stesso non deve svolgersi raffrontando direttamente la norma da valutare con un precetto costituzionale, bensì confrontandola con la norma o il principio dell'ordinamento (c.d. *tertium comparationis*) rispetto al quale la disposizione in esame, prevedendo diversità di trattamento giuridico, violerebbe la norma di eguaglianza. La Consulta ha affermato in proposito che le valutazioni di legittimità costituzionale in ordine al rispetto del principio di eguaglianza "comportano per definizione che la normativa impugnata venga posta a raffronto con un'altra o altre normative"[21], ed è perciò giunta a ritenere necessario che nelle stesse ordinanze di rimessione siano indicate le norme idonee a fungere da *tertia comparationis*, "parametro da cui un giudizio di eguaglianza ben impostato non dovrebbe mai prescindere"[22]; fermo restando che ove la questione di costituzionalità fosse proposta con chiarezza, non sembra dovrebbe ritenersi precluso alla Corte costituzionale sostituire o integrare i *tertia comparationis* indicati dal giudice *a quo*[23].

4. La decisione della Corte costituzionale. - La Consulta con la sentenza 18 marzo 2004 n. 98 che si commenta, ha dichiarato 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 all'ordinanza-ingiunzione.

La Suprema Corte, come si è visto, aveva domandato alla Consulta di dichiarare l'incostituzionalità della mancata previsione della possibilità di proporre l'opposizione alla sanzione amministrativa servendosi del servizio postale in quanto ne conseguiva una disuguaglianza irragionevole rispetto a quanto previsto da altre discipline processuali analoghe, ad esempio in materia di deposito del ricorso nel processo tributario o di proposizione del ricorso per Cassazione[24].

La Corte costituzionale, però, ha preferito affermare che la disciplina censurata dovesse ritenersi incostituzionale perché lesiva del "generale canone di ragionevolezza" di cui all'art. 3 Cost[25], ma la norma costituzionale di eguaglianza, invero, non sancisce espressamente un simile principio[26] e sembra perciò opportuno approfondire l'analisi di questo profilo della decisione nei successivi

paragrafi.

La Consulta ha ritenuto che la formulazione dell' art. 22 della L. n. 689/'81 risultasse in contrasto anche con l' art. 24 della Costituzione, in quanto comportava una lesione del diritto di difesa nella parte in cui la disciplina censurata rappresentava "un 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". L' argomento proposto dalla Consulta appare meritevole di attenzione, anche per gli sviluppi che potrebbero derivarne in relazione ad altre norme processuali che pongono problemi per taluni versi analoghi. Al di là della possibilità di proporre l' atto introduttivo del giudizio (ricorso o citazione che sia) a mezzo posta o personalmente, infatti, sembra che in tutti i casi in cui la disciplina processuale preveda che la causa debba essere incardinata innanzi ad un giudice che ha sede a considerevole distanza dal luogo di residenza di chi introduce il giudizio, si verifica "un fattore di dissuasione anche di natura economica dall' utilizzo del mezzo di tutela giurisdizionale, in considerazione tra l' altro dei" maggiori costi che il proponente dovrà sopportare. Nell' ipotesi di controversia tra privati in cui il disagio imposto al proponente si risolva in un vantaggio per la parte convenuta (o resistente) la regola sembra possa apparire sufficientemente giustificata. Nei casi in cui ciò non si verifica, però, sorge il timore che possa porsi un problema di legittimità costituzionale della disciplina processuale. In realtà sembra che nella maggioranza di queste ipotesi il vero problema da risolvere sia quello di un corretto bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti coinvolti. Si pensi all' art. 1 del D.L.vo 27 giugno 2000, n. 168[27], il quale ha previsto l' istituzione delle sezioni specializzate in materia di proprietà industriale ed intellettuale soltanto in dodici tribunali e corti d' appello. Alla previsione normativa è conseguito che chi intenda, ad esempio, introdurre un giudizio di modesto valore in materia di violazione del diritto d' autore per il quale, secondo le regole generali, sarebbe competente un ufficio giudiziario avente sede nella Regione Sardegna dovrà invece proporre la propria domanda innanzi al tribunale di Roma[28], affrontando oneri che possono prevedersi come elevati. Ora, premesso che la stessa Consulta ha ripetutamente affermato la liceità delle scelte discrezionali del legislatore nella organizzazione territoriale degli uffici giudiziari[29], sembra anche opportuno ricordare che nella materia della proprietà industriale ed intellettuale risultano comprese anche le controversie relative al marchio comunitario. In relazione a tali giudizi la discrezionalità del legislatore nazionale appariva in qualche modo limitata dalla normativa comunitaria, che aveva previsto l' istituzione di "un numero per quanto possibile ridotto di tribunali nazionali di prima e seconda istanza"[30] competenti a decidere tali controversie. Il principio ora proposto dalla Corte costituzionale, pertanto, sembra meriti di essere meglio definito e delimitato, se si vuole ridurre il rischio del proliferare dei ricorsi alla Consulta per ritenuta violazione del diritto di difesa[31] in relazione al profilo evidenziato.

In generale può peraltro osservarsi che nella decisione in commento la Consulta ha ritenuto occorresse spendere soltanto poche parole per introdurre un' apprezzabile semplificazione delle forme dell' opposizione a sanzioni amministrative, che certamente favorirà l' accesso alla giustizia di un

gran numero di cittadini. Basti pensare che l' opposizione all' ordinanza-ingiunzione è utilizzabile anche per contestare le (tante) sanzioni amministrative irrogate per le infrazioni al codice della strada. La sentenza, peraltro, appare sistematicamente molto significativa non soltanto per quello che afferma, anche modificando precedenti impostazioni seguite dallo stesso Giudice delle leggi, ma pure per quanto presuppone o sottintende, confermando i più recenti orientamenti della Consulta in ordine ad una pluralità di problemi di non poco momento, come quello dei termini della notifica per il notificante.

5. La ragionevolezza come criterio di valutazione della legittimità della previsione discriminatoria. - Quanto in precedenza rilevato in materia di eguaglianza formale, si osservi, non comporta che il legislatore non possa in nessun caso disciplinare in modo diverso situazioni che pur presentano una analoga configurazione giuridica. Il limite imposto all' attività normativa perché il diritto all' eguaglianza giuridica non ne rimanga vulnerato, infatti, consiste in ciò, che le disposizioni le quali prevedano differenze di trattamento in relazione a situazioni giuridiche assimilabili risultino giustificate dalla “esigenza di perseguire fini costituzionalmente apprezzabili”[\[32\]](#). In altri termini, la previsione di disuguaglianze di trattamento giuridico tra i soggetti dell' ordinamento è ammissibile quando esse appaiano giustificate dalla *ragionevolezza* della discriminazione[\[33\]](#). In origine il criterio della ragionevolezza è stato quindi inteso dalla dottrina, ma pure dalla giurisprudenza, anche costituzionale[\[34\]](#), come un canone idoneo a moderare il rigore dell' obbligo di eguaglianza nel trattamento normativo di situazioni giuridiche analoghe, presupponendo comunque l' effettuazione del tradizionale giudizio di eguaglianza basato sulla valutazione della norma per confronto con il *tertium comparationis*.

6. La teoria della possibile irragionevolezza intrinseca delle norme. - Parte della dottrina e la stessa Corte costituzionale, peraltro, hanno sempre più frequentemente sostenuto che il giudizio di ragionevolezza può prescindere dalla valutazione dell' eventuale ingiustificata disuguaglianza di trattamento prevista dalla norma contestata rispetto ad altra disposizione da valere quale *tertium comparationis*[\[35\]](#).

La Consulta ha in primo luogo affermato di poter stimare la eventuale irragionevolezza di una norma giuridica rispetto alle finalità che quest' ultima si propone. In questo caso il giudizio sulla ragionevolezza non viene più ad essere utilizzato al fine di valutare la razionalità di una norma giuridica discriminatoria rispetto ad altra disposizione di legge, bensì rispetto alle finalità propostesi dal legislatore nel dettare la norma, che potrebbe però ancora ritenersi fungano da *tertium comparationis*. Contestualmente, però, il giudice delle leggi ha affermato pure che le norme di diritto possono risultare illegittime perché contrastanti “col principio di ragionevolezza di cui all' art. 3 della Costituzione” a causa delle “conseguenze pratiche aberranti”[\[36\]](#) che determinano, indipendentemente dal raffronto con altra norma o con le finalità perseguite dal legislatore nel

dettarle.

Infine, la Consulta è giunta in tempi recenti a distinguere ormai nitidamente tra un giudizio di ragionevolezza fondato sul raffronto della norma discriminatoria impugnata con altra idonea a fungere da *tertium comparationis*, ed un giudizio di *ragionevolezza intrinseca* della disposizione^[37], non esitando ad affermare che una norma impugnata possa risultare incostituzionale all' esito di una sola o anche di entrambe le valutazioni^[38].

La dottrina ha più volte manifestato delle perplessità^[39] in ordine a tale impostazione^[40], evidenziando il timore che la Consulta “proceda a giudizi di costituzionalità delle norme valutandole nel merito in base ad un parametro”, quello della c.d. irragionevolezza intrinseca, “dai contorni non tassativamente determinati”, non potendosi escludere il rischio che l' attività della giurisprudenza costituzionale finisca per risolversi, almeno in alcuni casi, nel “riesame dell' opportunità delle scelte politiche operate dal legislatore”^[41].

7. Il problema dei termini della notifica per il richiedente e la notifica a mezzo posta. - La Consulta era stata già chiamata più volte a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale della disciplina di cui all' art. 22, L. n. 689/'81. Nella decisione del 17 giugno 1996 n. 199^[42], in particolare, la Corte costituzionale aveva evidenziato che il giudice rimettente non si era limitato a sollevare la questione di legittimità della norma “intesa nel senso di prevedere come obbligatorio ed esclusivo il deposito personale del ricorso in cancelleria”, ma aveva anche domandato di voler dichiarare che il termine per l' opposizione avrebbe dovuto intendersi rispettato quando quest' ultima fosse stata proposta mediante il servizio postale con *spedizione* entro il termine di legge (30 giorni), indipendentemente dalla data in cui l' atto di opposizione fosse poi pervenuto presso la cancelleria del giudice. In quel caso la Corte aveva ritenuto doversi dichiarare la questione inammissibile, perché volta ad ottenere una sentenza *additiva*, la cui pronuncia doveva ritenersi non consentita “in mancanza di una soluzione costituzionalmente obbligata”. La Corte costituzionale, evidentemente, ha ora ritenuto di poter modificare le proprie valutazioni.

Occorre allora ricordare che già con sentenza 3 marzo 1994 n. 69^[43], pronunciando in materia di termini per la notifica all' estero del decreto di sequestro, la Consulta aveva affermato che il termine previsto dalla legge per l' effettuazione della notifica doveva intendersi rispettato dal notificante quando egli avesse tempestivamente completato le attività di sua competenza, indipendentemente dal fatto che l' atto da notificare fosse poi stato recapitato al destinatario quando detto termine risultava ampiamente elasso.

Di recente, poi, la Corte costituzionale con la ricordata sentenza 21 novembre 2002 n. 520^[44], richiamata anche nella decisione in commento, ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell' art. 22, commi 1 e 2, del D.L.vo 31 dicembre 1992 n. 546 (*Disposizioni sul processo tributario*), per contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost., nella parte in cui non consentiva, “per il deposito degli atti ai fini

della costituzione in giudizio, l' utilizzo del servizio postale". In tale decisione la Consulta ha innanzitutto richiamato la propria giurisprudenza secondo cui la disciplina processuale risulta illegittima quando preveda "oneri ... o modalità tali da rendere ... estremamente difficile l' esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento di attività processuale"[\[45\]](#), e deve quindi ritenersi incostituzionale qualora disponga "irragionevoli sanzioni di inammissibilità in danno del soggetto che si intende tutelare"[\[46\]](#). Quindi la Corte ha posto l' accento sulle forme semplificate proprie del processo tributario, non mancando di sottolineare che le comunicazioni e notificazioni, di competenza della parte pubblica, sono di regola effettuate a mezzo del servizio postale. In conseguenza ha ritenuto che la norma impugnata, la quale imponeva al ricorrente un onere ingiustificato, dovesse dichiararsi incostituzionale sia perché intrinsecamente irragionevole, sia perché ingiustificatamente discriminatoria. Val la pena di sottolineare che nella decisione in argomento la Corte ha ripetutamente ricordato che il giudice rimettente aveva proposto il dubbio di costituzionalità in ordine alla norma che non consentiva il deposito a mezzo posta del ricorso e dei documenti allegati, sebbene tali atti fossero stati "effettivamente *recapitati* entro i termini previsti (trenta giorni dalla proposizione del ricorso)", senza nulla aggiungere o specificare sul punto nell' accogliere la censura. In base a questa giurisprudenza costituzionale, quindi, poteva ancora permanere il dubbio che non fosse sufficiente per il depositante spedire gli atti per posta entro i termini di legge, essendo necessario che nei trenta giorni gli stessi pervenissero effettivamente al destinatario[\[47\]](#).

Con la immediatamente precedente sentenza 20 novembre 2002 n. 477[\[48\]](#), però, la Corte aveva precisato che, per il notificante, il termine indicato dalla legge ai fini della tempestiva effettuazione della notifica deve intendersi come il tempo entro cui egli deve compiere ogni attività di sua competenza, non potendo essergli addebitato un eventuale successivo ritardo dell' Ufficiale giudiziario nel recapitare l' atto. Ne consegue che il perfezionamento della notificazione avviene, per il notificante, alla data di consegna dell' atto all' ufficiale giudiziario, essendo "palesamente irragionevole, oltre che lesivo del diritto di difesa del notificante, che un effetto di decadenza possa discendere ... dal ritardo nel compimento di un' attività riferibile non al medesimo notificante, ma a soggetti diversi (l' ufficiale giudiziario e l' agente postale) e che, perciò, resta del tutto estranea alla sfera di disponibilità del primo".

Nella recente sentenza 13 gennaio 2004 n. 28[\[49\]](#), poi, la Consulta ha dichiarato l' infondatezza della questione di costituzionalità, anche questa volta proposta in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., degli artt. 138 e 149 C.p.c., i quali prevedono che la notificazione si perfezioni per il richiedente alla data del compimento delle formalità di notifica devolute all' Ufficiale giudiziario e da questi attestata nella relazione di notificazione, anziché alla data antecedente in cui il notificante ha consegnato l' atto a quest' ultimo, in quanto per effetto della propria giurisprudenza che la Corte ha questa volta definito senza esitazioni "additiva", il principio secondo cui la notifica si perfeziona per il notificante al momento in cui compie tutte le attività di sua competenza deve ritenersi di applicazione generale[\[50\]](#).

In tal modo il cerchio si chiude, e nella sentenza n. 98/'04 in commento la Consulta ha coerentemente concluso che il deposito dell' opposizione all' ordinanza-ingiunzione può ben essere effettuato

mediante l' invio per posta^[51], e “l' opposizione dovrà ritenersi tempestiva purché la *spedizione* del plico sia intervenuta entro il termine previsto dal primo comma dell' art. 22”^[52]. Soluzione di per sé apprezzabile, ma che ripropone l' antico interrogativo sul se possa ammettersi che, a fronte dell' inerzia del legislatore, a dettare le norme di diritto sia la giurisprudenza, sia pure costituzionale.

Paolo Di Marzio

[1] Pubblicata sulla *Gazz. Uff.*, 1a serie spec. n. 32 del 13 agosto 2003.

[2] L'orientamento in questione, già proposto da Cass. 14 marzo 1992 n. 3137, massimata per il Centro Elaborazione Dati (CED) della Suprema Corte di Cassazione, *RV 476266*, era stato poi contraddetto da Cass. 25 luglio 1997 n. 6967, massimata per il CED della Cassazione, *RV 506261*, in cui la Suprema Corte aveva affermato che qualora la "tempestività del deposito ... risulti incontrovertibilmente dagli atti, il Pretore ... non può" dichiarare "inammissibile" il ricorso avverso l'ordinanza-ingiunzione "sol perché pervenuto alla cancelleria a mezzo posta ... e possa ritenersi che l'atto abbia raggiunto il suo scopo, ostandovi il disposto dell' art. 156, comma terzo, c.p.c.". Successivamente, però, la Corte era tornata sui suoi passi riproponendo il precedente orientamento.

[3] Nell'ordinanza di rimessione la Suprema Corte ha richiamato, quali propri precedenti, Cass. 8 novembre 1999 n. 12438, in *Riv. notariato*, 2000, 2, p. 694; Cass. 18 marzo 1999 n. 2450, massimata per il CED della Cassazione, *RV 524251*; e Cass. 15 febbraio 1999 n. 1262, massimata per il CED della Cassazione, *RV 523246*.

[4] Il giudice di legittimità ha indicato, quale esempio di eccezione, la disciplina del deposito del ricorso per cassazione, cfr. art. 134 Disp. Att. C.p.c.

[5] Cfr. Corte cost. 6 dicembre 2002 n. 520, in *Foro it.*, 2003, I, p. 1, con nota, *s.t.*, di M. Anecchino; ed in *Giust. civ.*, 2003, I, p. 1364.

[6] Merita di essere ricordato che in sede di giudizio di legittimità il P.M. aveva concluso per la proposizione della questione di costituzionalità soltanto in via subordinata. In via principale, infatti, aveva richiesto l'accoglimento del ricorso, ritenendo che la Suprema Corte potesse modificare il proprio pur consolidato orientamento e considerare ammissibile la proposizione dell'opposizione all'ordinanza-ingiunzione a mezzo posta, anche indipendentemente da una pronuncia della Corte costituzionale in materia.

[7] Il comma 2 dell'art. 22, L. n. 689/'81, prevede poi che il termine per la proposizione dell'opposizione sia di "sessanta giorni se l'interessato risiede all'estero".

[8] La Consulta ha però moderato la portata della norma, interpretandola nel senso che il giudice non è tenuto a convalidare quando l'illegittimità del provvedimento opposto risulta dalla documentazione allegata al ricorso (Corte cost., 5 dicembre 1990 n. 534, in *Foro it.*, 1991, I, p. 1386, con nota di L. Sbolci, *Sanzioni dell'inattività delle parti nel processo, questioni di costituzionalità e "problema della rimessione in termini*), e quando l'amministrazione abbia omissso il ricordato deposito dei documenti di cui all'art. 23, comma 2, L. n. 689/'81 (Corte cost., 18 dicembre 1995, n. 507, in *Giur. it.*, 1995, I, p. 4292, con nota di R. Terrazzi, *Giudizio di opposizione a sanzione amministrativa e inattività della amministrazione*).

[9] Corte cost., 2 febbraio 1982 n. 18 (corsivo aggiunto), in *Foro it.*, 1982, I, p. 934 con nota di S. Lariccia, *Qualcosa di nuovo, anzi d'antico nella giurisprudenza costituzionale sul matrimonio concordatario*; ed in *Giust. civ.*, 1982, I, p. 570 e, p. 1448, con nota di C. Cardia, *Una ridefinizione del matrimonio concordatario*.

[10] Cfr. R. 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*, nota a Corte cost. 26 novembre 2002 n. 477, in *Foro it.*, 2003, I, p. 14.

[11] L. Paladin, *Il principio costituzionale di eguaglianza*, Milano, 1965, p. 211, ha scritto, ad esempio, che “gli stranieri vengono letteralmente e sistematicamente esclusi dalla disposizione dell’ art. 3, I comma” della Costituzione, pur potendosi ammettere che anche a loro compete la tutela del diritto all’ eguaglianza, ma ai sensi dell’ art. 10 cpv. Cost., il quale impone di riconoscere a tutti la titolarità dei diritti dell’ uomo. Diversamente C. Lavagna, *Basi per uno studio delle figure giuridiche soggettive contenute nella Costituzione italiana*, in *Studi economico-giuridici della facoltà di Giurisprudenza dell’ Università di Cagliari*, Padova, 1953, p. 14, ha ritenuto che l’ art. 3, comma 1, Cost., sia una di quelle disposizioni “che sarebbe assurdo ritenere riferite ai soli cittadini”.

[12] Cfr. Corte cost. 24 febbraio 1995 n. 58, in *Giur. cost.*, 1995, p. 493 e p. 2102, con nota di G.L. Conti, *La questione di legittimità costituzionale del principio di diritto enunciato dalla Corte di Cassazione*.

[13] Cfr. Corte cost., 23 marzo 1966 n. 25, in *Giur. cost.*, 1966, p. 241, con *Osservazione* di A. Gaeta.

[14] Ad es., F. Finocchiaro, *Uguaglianza giuridica e fattore religioso*, Milano, 1958, p. 59, ha scritto che “l’ elencazione delle caratteristiche personali in base alle quali non sarebbe lecito attuare un trattamento differenziato dei singoli, di cui all’ art. 3 della Costituzione, ha carattere tassativo ... le circostanze dalle quali gli organi statuali non possono derivare alcuna conseguenza favorevole o sfavorevole, sono indicate con espressioni così precise ed univoche (sesso, razza, lingua, religione, ecc.) da non consentire alcuna moltiplicazione o estensione”.

[15] Corte cost., 23 marzo 1966 n. 25, in *Giur. cost. ... cit.*, p. 251.

[16] Corte cost., 30 novembre 1982 n. 204, in *Giur. cost.*, 1982, I, p. 2146; in *Foro it.*, 1982, I, p. 2981 e 1983, I, p. 854 con nota di M. De Luca, *I licenziamenti disciplinari dopo l’ intervento della Corte costituzionale: profili problematici e prospettive*; ed in *Giust. civ.*, 1983, I, p. 15, con nota di G. Pera, *Il licenziamento come sanzione disciplinare*.

[17] In tal senso cfr., P. Virga, *Diritto costituzionale*, VII ed., Milano, 1971, p. 560; e L. Paladin, *Eguaglianza (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, XIV, Milano, 1965, p. 523 e ss.

[18] Per un’ analisi della problematica, cfr. P. Di Marzio, *L’ art. 20 della Costituzione. Interpretazione analitica e sistematica*, Torino, 1999, p. 29 e ss.

[19] Cfr. C. Mortati, *Note introduttive ad uno studio sulle garanzie dei diritti dei singoli nelle formazioni sociali*, in *Scritti Pugliatti*, vol. III (Diritto pubblico), Milano, 1978, p. 1579 e ss.; e P. Grossi, *Introduzione ad uno studio sui diritti inviolabili nella Costituzione italiana*, Padova, 1972, p. 176.

[20] Cfr. già Corte cost. 14 luglio 1958 n. 53, in *Giur. cost.*, 1958, p. 603, con *Osservazione* di C. Esposito. Cfr. anche A. Villani, *Stato sociale di diritto, decifrazione di una formula*, in *Studi di filosofia politica e sociale*, Napoli, 1983, p. 90.

[21] Corte cost., 25 gennaio 1980 n. 10, in *Giur. cost.*, 1980, I, p. 67.

[22] Corte cost., 19 ottobre 1982 n. 166, in *Giur. cost.*, 1982, I, p. 1681.

[23] Cfr. L. Paladin, *Ragionevolezza (principio di)*, in *Enc. Dir.*, Aggiornamento, I, 1997, p. 910.

[24] Merita di essere ricordato che il codice di rito civile del 1865, agli artt. 526 e 527, aveva disposto che il ricorso per cassazione “coi documenti annessi e coll’ atto originale di notificazione ... deve essere consegnato alla cancelleria” del giudice di legittimità. Ciononostante la Corte di Cassazione di Roma, con decisione del 16 agosto 1898, aveva ritenuto ammissibile la proposizione del ricorso a mezzo spedizione postale. Sorsero allora alcuni contrasti dottrinari e giurisprudenziali tanto da indurre

il legislatore a prevedere espressamente la proponibilità del ricorso per cassazione mediante spedizione postale, con r.d. 7 giugno 1923, n. 1244. L' art. 369 del C.p.c. vigente prevede invece, genericamente, che il ricorso deve essere "depositato nella cancelleria della Corte", espressione che sembra possa interpretarsi come idonea a consentire il deposito mediante spedizione postale. Si è tuttavia ritenuto opportuno chiarire il concetto dettando l' art. 134 r.d. 18 dicembre 1941, n. 1368 (Disp. Att. C.p.c.), successivamente sostituito dall' art. 3 della legge 7 febbraio 1979, n. 59. La norma prevede ora che gli "avvocati ... possono provvedere al deposito", del ricorso o del controricorso, "mediante l' invio per posta, in plico raccomandato, al cancelliere della Corte di cassazione".

[25] Il riferimento della Consulta ad un "generale canone di ragionevolezza", desumibile dall' art. 3 Cost., è divenuto ormai consueto nella giurisprudenza costituzionale. Tra le decisioni recenti cfr., ad es., Corte cost. 30 settembre 2003 n. 315, in *Arch. loc. cond.*, 2003, p. 784; ed in *Dir. Giust.*, 43/2003, p. 38, con nota di G. Cerreto, *La Consulta "demolisce" il registro del fabbricato istituito in Campania*.

[26] Ha osservato A. Cerri, voce *Ragionevolezza delle leggi*, in *Enc. Giur.*, XXV, 1991, p. 15, che "sembra ... non convincente far discendere questo generale criterio di ragionevolezza dal dettato dell' art. 3 Cost., per poi concludere che la ragionevolezza meramente obiettiva, pur desumibile dal principio di eguaglianza, non presuppone il richiamo ad un termine di raffronto".

[27] In realtà il legislatore delegato non ha potuto che istituire le sezioni specializzate in quelle dodici sedi che erano già state indicate dal legislatore delegante nel dettare l' art. 16, comma 1, lett. a) della legge 12 dicembre 2002 n. 273 (*Misure per favorire l' iniziativa privata e lo sviluppo della concorrenza*), e precisamente: Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino, Trieste e Venezia. M. Barbuto, *Rito e collegialità, i nodi ancora da sciogliere*, in *Guida dir.*, 30/2003, p. 23, segnala che "sono state prescelte tutte le sedi rientranti nella cosiddetta 'fascia A' (sedi il cui Presidente di Tribunale ha funzioni di magistrato di cassazione)".

[28] Stante la previsione di cui all' art. 4, comma 1, lett. i), D.L.vo 27 giugno 2003, n. 168.

[29] Cfr., ad es., Corte cost. 6 dicembre 2002 n. 520 ... *cit.*

[30] Art. 91, comma 1, Regolamento CE 20 dicembre 1993 n. 40/94 del Consiglio, sul marchio comunitario, pubblicato in *GUCE* 14 gennaio 1994 n. L 011.

[31] Si tenga presente che la questione di costituzionalità per ipotizzata violazione degli artt. 3 e 24 Cost., da parte dell' art. 16, L. 12 dicembre 2002 n. 273 e degli artt. 1 e 4, lett. i), del D.L.vo 27 giugno 2003 n. 168, a causa della mancata istituzione di una sede delle sezioni specializzate per la proprietà industriale ed intellettuale nel territorio della Sardegna è già stata sollevata dal Tribunale di Cagliari, con ordinanza pubblicata sulla *Gazz. Uff.*, 1a serie spec. n. 9 del 3 marzo 2004, e risulta pertanto già sottoposta al giudizio della Consulta.

[32] A. Reposo, *Eguaglianza costituzionale e persone giuridiche*, in *Riv. dir. proc. civ.*, 1973, pp. 399 e ss., 424 e ss. Nello stesso senso, cfr. pure C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, VIII, Padova, 1969, II, p. 939 e ss.

[33] Cfr., tra le molte, Corte cost., 16 luglio 1979 n. 73, in *Giur. cost.*, 1979, I, p. 601; ed in *Giust. civ.*, 1973, III, p. 251.

[34] Cfr., ad es., tra le molte, Corte cost., sent. 28 marzo 1960 n. 15, in *Giur. cost.*, 1960, p. 147, con nota di L. Paladin, *Una questione di eguaglianza nell' accesso ai pubblici uffici*.

[35] In dottrina cfr., ad es., G. Branca, *Relazione conclusiva*, in *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale*, Padova, 1984, p. 463; e F. Saja, *La giustizia costituzionale nel 1988*, in *Foro it.*, 1989, V, p. 176.

[36] Corte cost., 23 febbraio 1989 n. 55, in *Foro it.*, 1989, I, p. 597; ed in *Giust. civ.*, 1989, I, p. 1310, con nota di F.D. Mastrangeli, *Sui contratti di lavoro delle Università con i lettori di lingue straniere*.

[37] Cfr. L. Paladin, *Ragionevolezza (principio di) ... cit.*, pp. 901, 906. “La giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni mostra come, nel giudizio di ragionevolezza svolto dalla Corte, del riferimento all’ art. 3 Cost. e del conseguente giudizio in chiave comparativa tra due diverse posizioni se ne siano quasi interamente perse le tracce”, scrivono R. Romboli e E. Rossi, *Giudizio di legittimità costituzionale delle leggi*, in *Enc. dir.*, Aggiornamento, V, 2001, p. 531, nota n. 120.

[38] Cfr., ad es., Corte cost., 9 maggio 2002 n. 195, in *Giur. cost.*, 2002, p. 1543, con nota di M.G. Coppetta, *Il consenso dell’ imputato minorenni alla sentenza di non luogo a procedere*; ed in *Foro it.*, 2004, I, p. 58; e Corte cost., 1° aprile 2003 n. 104, in *Foro it.*, 2003, I, p. 1963; ed in *Giust. civ.*, 2003, I, p. 1447.

[39] Ad es. O. Chessa, *Bilanciamento ben temperato o sindacato esterno di ragionevolezza ? Note sui diritti inviolabili come parametro del giudizio di costituzionalità*, in *Giur. cost.*, 1998, III, p. 3925, si è mostrato contrario “alla estensione del sindacato di ragionevolezza oltre i confini del principio di eguaglianza”, ed ha scritto che “non esiste un generale ed autonomo principio costituzionale di ragionevolezza la cui violazione generi una *intrinseca irragionevolezza* prescindente dalla violazione ... di parametri costituzionalmente espressi ... la ragionevolezza non è ... autoreferenziale”.

[40] Proponendosi, ad esempio, l’ ammonimento ad evitare di “contrabbandare, attraverso il sindacato della validità, il controllo dell’ ingiustizia delle leggi” ed a non utilizzare quale parametro nel giudizio di costituzionalità un non esattamente definito divieto di irragionevolezza delle norme, “perché inidoneo a costituire la premessa di un ragionamento giuridico controllabile”, G. Volpe, *L’ ingiustizia delle leggi. Studi sui modelli di giustizia costituzionale*, Milano, 1977, p. 558. Cfr. anche, già in relazione alla prima attività della Consulta, C. Esposito, *Osservazione a Corte cost. 14 luglio 1958 n. 53*, in *Giur. cost. ... cit.*, p. 605, il quale lamentava come la Consulta si mostrasse talora propensa a sostituire “i propri criteri di giustizia a quelli del legislatore”. Più di recente cfr., nel medesimo senso, E. Cheli, *Il giudice delle leggi*, Bologna, 1996, p. 78.

[41] G. Cerreto, *La Consulta “demolisce” il registro del fabbricato ... cit.*, p. 44. Cfr. anche, in senso analogo, J. Luther, voce *Ragionevolezza (delle leggi)*, in *Digesto (discipline pubblicistiche)*, XII, Torino, 1997, p. 360. Si osservi che l’ art. 28 della legge 11 marzo 1953 n. 87 (*Norme sulla costituzione ed il funzionamento della Corte costituzionale*), dispone che “il controllo di legittimità della Corte costituzionale su una legge o un atto avente forza di legge esclude ogni valutazione di natura politica e ogni sindacato sull’ uso del potere discrezionale del Parlamento”.

[42] Edita in *Giur. cost.*, 1996, II, p. 1800.

[43] Pubblicata in *Giur. cost.*, 1994, I, p. 740; ed in *Giust. civ.*, 1994, I, p. 1164; ed in *Foro it.*, 1995, I, p. 2336.

[44] Edita anche in *Giur. cost.*, 2002, III, p. 4278.

[45] Corte cost. 20 aprile 1977 n. 63, in *Giust. civ.*, 1977, II, p. 171; ed in *Giur. it.*, 1977, I, p. 1089, con nota di F. Tesaurò, *Il salvataggio di una norma-insidia (a proposito dell’ istanza di trattazione dei ricorsi tributari)*. Cfr. anche, in senso analogo, Corte cost. 9 luglio 1974 n. 214, in *Giust. civ.*, 1974, III, p. 403; ed in *Foro it.*, 1974, I, p. 1955.

[46] Corte cost. 6 dicembre 2002 n. 520 ... *cit.* La decisione richiama Corte cost. 13 giugno 2000 n. 189, in *Giust. civ.*, 2000, I, p. 2806; ed in *Giur. it.*, 2001, p. 1061, con nota di G. Ferrara, *Gli effetti processuali dell’ omessa sottoscrizione del ricorso da parte del difensore o del contribuente*.

[47] Nel senso che potesse ritenersi sufficiente per la regolarità del deposito la spedizione degli atti

entro i termini di legge, comunque, cfr., anche se in forma dubitativa, M. Annecchino, nota *s.t.*, a Corte cost. 6 dicembre 2002 n. 520, in *Foro it. ... cit.*, p. 3.

[48] Edita in *Foro it.*, 2003, I, p. 13, con nota di R. Caponi, *La notificazione a mezzo posta si perfeziona ... cit.*, p. 14, il quale sottolinea che “la parte è tenuta a sopportare la decadenza da un potere processuale solo quando essa derivi da una causa a lei imputabile”. La decisione è pubblicata anche in *Giust. civ.*, 2003 I, p. 3028. In questa sentenza la Consulta ha dichiarato l’ illegittimità costituzionale del combinato disposto dall’ art. 149 C.p.c. e dall’ art. 4, comma 3, legge 20 novembre 1982 n. 890, in relazione agli artt. 3 e 24 Cost., nella parte in cui prevedeva che la notificazione a mezzo del servizio postale si perfezionasse, per il notificante, alla data di ricezione dell’ atto da parte del destinatario anziché a quella, antecedente, di consegna dell’ atto all’ ufficiale giudiziario, fermo restando, per il destinatario, “il principio del perfezionamento della notificazione solo alla data di ricezione dell’ atto ... con la conseguente decorrenza da quella stessa data di qualsiasi termine imposto al destinatario medesimo”.

[49] Edita in *Foro it.*, 2004, I, p. 645, con nota di R. Caponi, *Sul perfezionamento della notificazione nel processo civile (e su qualche disattenzione della Corte costituzionale)*.

[50] Anche se la Consulta sembra continui ad ammettere eccezioni. Nel giudizio concluso con sentenza Corte cost. 1° ottobre 2003 n. 303, in *Dir. Giust.*, 37/2003, p. 58, con nota di G. Magni, *I lavori pubblici tra la riforma del titolo V e la Corte costituzionale*, merita di essere segnalato che il giudice delle leggi ha dichiarato inammissibile il ricorso proposto dalla Provincia autonoma di Trento, perché depositato presso la cancelleria della Corte costituzionale il giorno successivo alla scadenza del prescritto “termine di dieci giorni dalla notificazione” (di cui agli artt. 32, comma 3 e 31, comma 4, L. 11 marzo 1953 n. 87), sebbene la Provincia avesse esibito una certificazione dell’ ufficio notifiche in cui si attestava che il mancato rispetto del termine dipendeva da un malfunzionamento dell’ ufficio, non addebitabile alla Provincia.

[51] Si osservi che la Consulta ha dichiarato l’ incostituzionalità dell’ art. 22, L. n. 689/81, “nella parte in cui non consente l’ utilizzo del servizio postale per la proposizione dell’ opposizione”, senza specificare quali debbano essere le modalità di spedizione del ricorso. In parte motiva, però, ha rilevato come “le esigenze di certezza che il deposito personale mira a realizzare riguardo all’ istaurazione 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.)” (corsivo aggiunto), ingenerando il dubbio che la Corte ritenga indispensabile per il valido invio del ricorso la spedizione in plico raccomandato, dovendosi ritenere inidonee al raggiungimento dello scopo altre forme di inoltro postale come, ad esempio, la spedizione effettuata servendosi di una assicurata o della posta celere interna.

[52] Corsivo aggiunto.