CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **86/1998** (ECLI:IT:COST:1998:86)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **GRANATA** - Redattore: - Relatore: **SANTOSUOSSO**
Camera di Consiglio del **10/12/1997**; Decisione del **25/03/1998**
Deposito del **01/04/1998**; Pubblicazione in G. U. **08/04/1998**
Norme impugnate:
Massime: **23804**
Atti decisi:

N. 86

SENTENZA 25 MARZO-1 APRILE 1998

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Annibale MARINI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 23, primo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), promosso con ordinanza emessa il 12 febbraio 1997 dalla Corte di cassazione sul ricorso proposto da Bosso Annibale ed altra contro il comune di Buriasco iscritta al n. 438 del registro ordinanze 1997 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 29, prima serie speciale, dell'anno 1997;

Udito nella camera di consiglio del 10 dicembre 1997 il giudice relatore Fernando Santosuosso.

Ritenuto in fatto

1. - In data 26 ottobre 1994 il sindaco del comune di Buriasco (TO) emetteva ordinanza-ingiunzione con cui - ai sensi dell'art. 16 della legge della regione Piemonte 3 aprile 1989, n. 20 (Norme in materia di tutela dei beni culturali, ambientali e paesistici) - irrogava ai coniugi Annibale Bosso e Luigia Romagnollo la sanzione amministrativa pecuniaria di lire dieci milioni ed ordinava la rimessione in pristino di un bosco insistente su un terreno di loro proprietà, sulla base dell'assunto che gli ingiunti avessero, senza autorizzazione, determinato una modificazione dello stato dei luoghi provocando, con l'uso di prodotti diserbanti, il disseccamento dello stesso bosco.

In calce al provvedimento, che veniva notificato il 26 ottobre, era apposta l'esplicita avvertenza "che contro la presente ordinanza-ingiunzione è ammessa opposizione avanti il pretore competente per territorio, entro il termine di 60 giorni dalla notifica della presente ordinanza".

I coniugi Bosso proponevano opposizione in data 21 dicembre 1994, ma il pretore di Pinerolo la dichiarava inammissibile, ai sensi dell'art. 23, primo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), in quanto presentata oltre il termine di trenta giorni fissato, a pena di decadenza, dall'art. 22 della medesima legge. Osservava il pretore "che nessun valore ha, a tal fine, l'indicazione erronea dell'Autorità amministrativa ... alla quale la legge non conferisce alcun potere di modificare il termine fissato dalla legge 689/1981".

Contro l'ordinanza pretorile i coniugi Bosso presentavano ricorso avanti la Corte di cassazione, invocando l'applicazione anche nel giudizio di opposizione ad ordinanza-ingiunzione dell'istituto dell'errore scusabile, previsto per il procedimento davanti al giudice amministrativo dall'art. 36 del regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054 (Approvazione del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato) e dall'art. 34 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 (Istituzione dei tribunali amministrativi regionali).

2. - La Corte di cassazione ha ritenuto che il pretore abbia fatto corretta applicazione degli artt. 22, primo comma, e 23, primo comma, della legge n. 689 del 1981 e che non sia invocabile l'istituto della rimessione in termini per errore scusabile, in quanto estraneo al giudizio di opposizione, "posto che quello della citata legge n. 689/1981 per l'irrogazione delle sanzioni amministrative costituisce un sistema organico e compiuto, integrato da rinvii alle norme del processo civile".

Tuttavia, ritenuto che - in base non alla citata legge n. 689 del 1981, bensì alla legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti) - vi sia ormai il dovere di indicare in tutti i provvedimenti amministrativi il termine e l'autorità alla quale è possibile ricorrere, ha sollevato d'ufficio questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, primo comma, della legge n. 689, nella parte in cui non prevede il potere del pretore di escludere la tardività dell'opposizione, quando il ritardo sia stato determinato dall'indicazione - ad opera dell'ordinanza stessa - di un termine più lungo di quello previsto, a pena di decadenza, dall'art. 22 della stessa legge.

Secondo la Suprema Corte appaiono violati gli artt. 2, 3 e 24 della Costituzione, dal momento che - accertata l'obbligatorietà delle indicazioni sopra ricordate (che assumono particolare rilevanza alla luce della facoltà, concessa dalla legge, di presentazione del ricorso senza l'assistenza di un legale) - "risulta non solo irrazionale, ma anche altamente lesivo del diritto di difesa il permanere del dovere del pretore ... di rilevare la decadenza ... e di rendere così definitivo l'illegittimo atto amministrativo opposto, senza poter valutare se l'ingiunto sia incorso in errore incolpevole per effetto diretto di tale illegittimità, ossia per l'erroneo convincimento in lui ingenerato dalla indicazione di un termine per l'opposizione maggiore di

quello prescritto".

Ciò comporta - secondo la Cassazione - anche una ingiustificata diversità di trattamento rispetto alla tutela degli interessi legittimi avanti il giudice amministrativo, per la quale è applicabile l'istituto dell'errore scusabile.

3. - Nel giudizio davanti alla Corte costituzionale non si sono costituite le parti private, né è intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Considerato in diritto

1. - La Corte di cassazione dubita della legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 2, 3 e 24 della Costituzione, dell'art. 23, primo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), nella parte in cui non prevede il potere del pretore di escludere la tardività dell'opposizione proposta avverso una ordinanza-ingiunzione, quando il ritardo sia stato determinato dall'indicazione - ad opera dell'ordinanza stessa - di un termine più lungo di quello previsto, a pena di decadenza, dall'art. 22 della medesima legge.

2. - La questione non è fondata.

Questa Corte costituzionale ha già avuto modo di affermare (nella sentenza n. 311 del 1994) che l'art. 3, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti), disponendo che "in ogni atto notificato al destinatario devono essere indicati il termine e l'autorità cui è possibile ricorrere", contiene un principio di carattere generale, che si applica anche ai procedimenti amministrativi disciplinati da disposizioni anteriori. Tale principio deve, quindi, ritenersi applicabile anche al procedimento di irrogazione delle sanzioni amministrative, regolato dalla legge n. 689 del 1981, come è stato riconosciuto anche dalla Corte di cassazione (si veda, da ultimo, Cass., n. 9080 del 1997).

Per conseguenza, è stato esattamente ritenuto nella medesima sentenza della Corte di legittimità che la mancata indicazione nell'ordinanza-ingiunzione del termine e dell'autorità cui è possibile ricorrere impedisce il verificarsi di preclusioni a proporre opposizione a seguito del mancato rispetto, da parte dell'interessato, del termine di cui all'art. 22 della predetta legge n. 689 del 1981. Tale conclusione è senz'altro da condividersi: diversamente, si vanificherebbe, in sostanza, oltre alla portata precettiva dell'art. 3, comma 4, della legge n. 241 del 1990, l'esigenza di effettiva tutela del cittadino nei confronti degli atti della pubblica amministrazione.

3. - La salvaguardia di tale fondamentale esigenza ha condotto, in precedenza, la Corte costituzionale ad intervenire sulla disciplina del giudizio di opposizione ad ordinanza-ingiunzione, per impedire il formarsi di simili preclusioni a proseguire il giudizio (sancite dalla medesima legge n. 689 del 1981), quando l'illegittimità del provvedimento amministrativo risulti ex actis ovvero qualora l'Amministrazione irrogante abbia omesso il deposito dei documenti su cui ha fondato la sua decisione (sentenze n. 534 del 1990 e n. 507 del 1995).

Analogo intervento non è, invece, necessario nel presente caso, dovendosi evidentemente affermare che non possono verificarsi preclusioni a proporre opposizione non solo quando manchi nell'ordinanza-ingiunzione l'indicazione del termine entro cui è possibile farlo, ma, a maggior ragione, nel caso in cui sia indicato erroneamente un termine più lungo di quello fissato dalla legge.

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, primo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3 e 24 della Costituzione, dalla Corte di cassazione, con l'ordinanza di cui in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 marzo 1998.

Il Presidente: Granata

Il redattore: Santosuosso

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 1 aprile 1998.

Il direttore della cancelleria: Di Paola

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.