CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **365/2010** (ECLI:IT:COST:2010:365)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **DE SIERVO** - Redattore: **CASSESE**
Udienza Pubblica del ; Decisione del **15/12/2010**
Deposito del **22/12/2010**; Pubblicazione in G. U. **29/12/2010**
Norme impugnate: Art. 22, c. 4° e 5°, della legge 11/11/1981, n. 689.
Massime: **35194**
Atti decisi: **ord. 170/2010**

SENTENZA N. 365

ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Ugo DE SIERVO; Giudici : Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 22, quarto e quinto comma, della legge 11 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), promosso dal Giudice di pace di Milano nel procedimento vertente tra F.M. e il Comune di Segrate con ordinanza del 28 ottobre 2008, iscritta al n. 170 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 24, prima serie speciale, dell'anno 2010.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 1° dicembre 2010 il Giudice relatore Sabino Cassese.

Ritenuto in fatto

1. – Il Giudice di pace di Milano, sezione II, ha sollevato questione di legittimità costituzionale, con ordinanza del 28 ottobre 2008 (reg. ord. n. 170 del 2010), in relazione agli artt. 3, 24 e 113 della Costituzione, dell'art. 22, quarto e quinto comma, della legge 11 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), nella parte in cui pone a carico del ricorrente l'onere di eleggere domicilio nel luogo in cui ha sede il giudice adito e stabilisce che, in difetto, le comunicazioni al medesimo avvengano mediante semplice deposito presso la cancelleria.

2. – L'art. 22, quarto comma, della legge n. 689 del 1981, prevede che, nel caso di opposizione a sanzioni amministrative, «il ricorso deve contenere altresì, quando l'opponente non abbia indicato un suo procuratore, la dichiarazione di residenza o l'elezione di domicilio nel comune dove ha sede il giudice adito». Il successivo quinto comma dispone che «se manca l'indicazione del procuratore oppure la dichiarazione di residenza o l'elezione di domicilio, le notificazioni al ricorrente vengono eseguite mediante deposito in cancelleria».

3. – Il giudice rimettente riporta che il ricorrente nel giudizio principale, con atto depositato in data 30 ottobre 2007 presso l'Ufficio del Giudice di pace di Milano, ha proposto opposizione al verbale della Polizia Locale di Segrate n. 27888/2007-R22935 del 3 settembre 2007, notificatogli il 24 settembre 2007, a seguito di violazione dell'art. 146, comma 3, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo Codice della Strada). L'opponente, residente ad Antegnate (Bergamo), non ha eletto domicilio in Milano e, pertanto, la comunicazione di fissazione dell'udienza è stata effettuata – ai sensi dell'art. 22, quinto comma, della legge n. 689 del 1981 – mediante deposito nella cancelleria dell'Ufficio del Giudice di pace di Milano, sezione IV. All'udienza del 4 aprile 2008 è comparso il ricorrente, ma non si è presentato il Comune opposto che, con atto depositato in cancelleria, ha chiesto un rinvio della causa. Il giudice ha quindi fissato una nuova udienza al 4 ottobre 2008, con avviso al Comune non presente. L'8 luglio 2008 la causa è stata riassegnata al Giudice di pace della sezione II, odierno rimettente, che ha fissato altra udienza per il 28 ottobre 2008. Il provvedimento è stato regolarmente notificato al Comune, mentre è stato comunicato al ricorrente mediante il solo deposito in cancelleria. All'udienza del 28 ottobre 2008 si è presentato il rappresentante del Comune opposto, ma non è comparso il ricorrente.

3.1. – Il giudice a quo rileva, innanzitutto, che il cambiamento del magistrato investito del giudizio, per di più appartenente ad altra sezione, ha reso ancor più problematica ed aleatoria la possibilità per il ricorrente di essere tempestivamente a conoscenza dell'avvenuto deposito ed ancor maggiore la conseguente difficoltà a farsi parte attiva presso la cancelleria, diversa da quella a lui nota. Il giudice rimettente sottolinea, inoltre, che la mancata comparazione del ricorrente riproduce un comportamento assenteista pressoché costante a fronte della comunicazione del provvedimento di convocazione con semplice deposito presso la cancelleria e legittima la supposizione che tale assenza si debba ricondurre proprio alla difficoltà spesso insormontabile di pervenire a conoscenza della comunicazione della data di udienza, considerando di fatto anche l'imprevedibilità dei tempi di deposito del provvedimento.

3.2. – In ordine alla rilevanza, il giudice rimettente osserva che il dubbio di legittimità costituzionale dell'art. 22, quarto e quinto comma, della legge n. 689 del 1981, è determinante agli effetti del giudizio. Quest'ultimo, infatti, «dipende dai diversi elementi di prova di cui il giudice potrebbe disporre a seconda che sia o meno affermata l'illegittimità costituzionale

delle norme considerate, per la parte a carico del ricorrente stesso, posto nell'impossibilità concreta di proporli laddove si ritenga legittima la sua convocazione mediante la sola comunicazione in cancelleria». Ad avviso del giudice rimettente, nel caso di specie, per la mancata notifica della sostituzione del giudice, con l'avviso di udienza in data modificata, l'opponente non si è presentato e non ha sviluppato le proprie difese, mentre, dall'altra parte, il Comune opposto non ha prodotto alcunché da cui desumere l'illegittimità o meno della sanzione impugnata. Secondo il giudice a quo, mancherebbero, dunque, i presupposti per una corretta pronuncia di merito.

3.3 – Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice rimettente premette che, in base all'interpretazione prevalente dell'art. 22, quarto e quinto comma, della legge n. 689 del 1981, la comunicazione in cancelleria è legittima ogni volta che non sia stato indicato alcun indirizzo di residenza o domicilio nel luogo dove ha sede il giudice adito. Secondo il giudice a quo, inoltre, sarebbe già stata esclusa la illegittimità costituzionale delle norme censurate (con l'ordinanza n. 391 del 2007), talché non vi sarebbe alcuna violazione della Costituzione laddove sia prevista una diversa forma di comunicazione fra la pubblica amministrazione, da un lato, e i cittadini, dall'altro, trattandosi di materia riservata alla libera valutazione discrezionale del legislatore. Al giudice rimettente sarebbe quindi precluso adottare altro criterio di applicazione delle norme in questione, come quello che riconosca la possibilità di attuare la notifica mediante deposito presso la cancelleria solo nell'ipotesi in cui l'opponente non abbia indicato in assoluto alcun luogo di residenza o di domicilio e non quando abbia, invece, dichiarato la propria residenza in altro Comune.

Il giudice a quo, tuttavia, asserisce di proporre la questione di legittimità costituzionale in termini che non sono ancora stati sottoposti all'esame di questa Corte. Secondo il giudice rimettente, l'art. 22, quarto e quinto comma, della legge n. 689 del 1981, lederebbe il principio di uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge e nell'esercizio del loro diritto di tutela giudiziaria nei confronti di qualsiasi atto della pubblica amministrazione (artt. 3, 24 e 113 Cost.), in quanto comporterebbe «una sperequazione fra coloro che risiedono o possono eleggere domicilio – di regola presso un difensore o procuratore legale» nel comune dove ha sede il giudice adito «e coloro che tale possibilità non hanno». Tale disparità contrasterebbe con il principio di uguaglianza perché introdurrebbe «un elemento discriminatorio e privo di qualunque giustificazione progettuale del legislatore, proprio fra i singoli cittadini». Né vi sarebbe altra spiegazione razionale, ad avviso del giudice a quo, data la possibilità per gli uffici di porre in essere altre forme di comunicazione alternative, quali l'uso di telefono, fax, internet, attualmente previsti e utilizzati nelle cause civili. Peraltro, il giudice rimettente rileva che una simile soluzione non sarebbe consentita nel caso delle opposizioni a sanzioni amministrative, trattandosi di materia regolata con norme a carattere eccezionale e, perciò, non interpretabili in via analogica o con applicazione estensiva delle norme generali. La normativa censurata, dunque, secondo il giudice a quo, sarebbe irragionevole, perché non contiene alcuna spiegazione a giustificazione del diverso trattamento dei cittadini, ma è basata soltanto sul fatto della residenza o della possibilità di eleggere o meno domicilio dove ha sede il giudice adito. Né sarebbe invocabile la discrezionalità del legislatore, in quanto si risolverebbe in puro arbitrio, inammissibile per i principi della Costituzione, «che prevede l'impegno dello Stato a rimuovere gli ostacoli che si frappongono all'uguaglianza dei cittadini». L'art. 22, quarto e quinto comma, della legge n. 689 del 1981, dunque, imponendo modalità di ricorso al giudice ordinario in condizioni differenziate per le diverse categorie di cittadini, con riferimento a situazioni di fatto che «ostacolano ad alcuni e non ad altri l'esercizio del loro diritto di tutela giurisdizionale», violerebbe gli artt. 3, 24 e 113 Cost.

4. – È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione di legittimità costituzionale sia dichiarata infondata.

La difesa dello Stato rileva che questa Corte è già stata investita in passato delle questioni

di legittimità costituzionale dell'art. 22 della legge n. 689 del 1981, in termini analoghi a quelli contenuti nell'ordinanza di rimessione del presente giudizio, optando per l'inammissibilità di tale questione. In particolare, con riferimento all'art. 3 Cost., la Corte ha affermato che «le differenze riscontrabili fra la disciplina delle notificazioni alla parte che non nomina un procuratore ed a quella costituita a mezzo di procuratore legale rispecchiano le differenze esistenti fra la situazione del soggetto che sceglie di difendersi personalmente, ed è perciò interessato a seguire gli sviluppi di un'unica vicenda processuale e la situazione del soggetto che, avendo optato per l'assistenza di un legale, ha diritto di attendersi che quest'ultimo sia in grado di svolgere efficacemente l'attività professionale in sua difesa» (ordinanza n. 42 del 1988). Con riguardo al diritto di difesa, inoltre, questa Corte ha precisato che «il regime di notificazione previsto dalla norma impugnata non rende né impossibile, né eccessivamente gravoso l'esercizio del diritto di difesa, ma si inserisce razionalmente nell'ambito di una normativa diretta a snellire e a semplificare le procedure relative alle infrazioni di lieve entità "depenalizzate"» (ordinanza n. 42 del 1988).

L'Avvocatura generale dello Stato osserva, infine, che, questa Corte avrebbe rilevato che una analoga disciplina per la notifica dei provvedimenti è prevista in disposizioni di contenuto similare, anche per altri procedimenti, tanto da poter affermarsi che tale assetto rappresenta un dato dell'ordinamento variabile in relazione a diversi modelli procedimentali su cui non è possibile operare muovendo da una singola norma e valutando, all'interno del quadro sistematico complessivo, una singola ratio, dovendo, pertanto, riconoscersi che si tratta di materia riservata alla discrezionalità del legislatore (sentenza n. 431 del 1992).

Considerato in diritto

1. – Con ordinanza del 28 ottobre 2008, il Giudice di pace di Milano, sezione II, ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in relazione agli artt. 3, 24 e 113 della Costituzione, dell'art. 22, quarto e quinto comma, della legge 11 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), nella parte in cui pone a carico del ricorrente l'onere di eleggere domicilio nel luogo in cui ha sede il giudice adito e stabilisce che, in difetto, le comunicazioni al medesimo avvengano mediante semplice deposito presso la cancelleria.

1.1. – La normativa censurata riguarda le modalità delle notificazioni al ricorrente che abbia proposto opposizione a sanzione amministrativa. L'art. 22, quarto comma, della legge n. 689 del 1981, prevede che «il ricorso deve contenere altresì, 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». Il successivo quinto comma stabilisce che «se manca l'indicazione del procuratore oppure la dichiarazione di residenza o la elezione di domicilio, le notificazioni al ricorrente vengono eseguite mediante deposito in cancelleria».

1.2. – Secondo il giudice rimettente, l'art. 22, quarto e quinto comma, della legge n. 689 del 1981, lederebbe il principio di uguaglianza dei cittadini in ordine al loro esercizio del diritto di tutela giudiziaria nei confronti di qualsiasi atto della pubblica amministrazione, in quanto comporterebbe «una sperequazione fra coloro che risiedono o possono eleggere domicilio – di regola presso un difensore o procuratore legale» nel comune dove ha sede il giudice adito «e coloro che tale possibilità non hanno». Ad avviso del giudice a quo, pertanto, la normativa censurata sarebbe irragionevole, perché non contiene alcuna spiegazione a giustificazione del diverso trattamento dei cittadini, ma è basata soltanto sul fatto della residenza o della possibilità di eleggere o meno domicilio dove ha sede il giudice adito. L'art. 22, quarto e quinto comma, della legge n. 689 del 1981, sostiene il rimettente, imponendo modalità di ricorso al giudice ordinario in condizioni differenziate per le diverse categorie di cittadini, con riferimento a situazioni di fatto che ostacolano l'esercizio della tutela

giurisdizionale, violerebbe gli artt. 3, 24 e 113 Cost.

2. – La questione è fondata.

2.1. – Il procedimento giurisdizionale di opposizione alle sanzioni amministrative, regolato in via generale dagli artt. 22 e 23 della legge n. 689 del 1981, si caratterizza «per una semplicità di forme del tutto peculiare, all'evidenza intesa a rendere il più possibile agevole l'accesso alla tutela giurisdizionale nella specifica materia» (sentenza n. 98 del 2004). Una volta introdotto il giudizio (art. 22, terzo comma), «l'opponente – cui è data facoltà di stare in giudizio personalmente (art. 23, quarto comma) – non è infatti gravato da alcun ulteriore incombente al fine della instaurazione del contraddittorio, essendo fatto carico alla cancelleria di provvedere alla notificazione alle parti del ricorso stesso e del decreto del giudice contenente la fissazione dell'udienza di comparizione (art. 23, secondo comma). All'udienza i mezzi di prova necessari sono disposti dal giudice anche d'ufficio e la citazione dei testimoni – cui pure si provvede d'ufficio, così come ad ogni comunicazione e notificazione nel corso del processo (art. 23, nono comma) – può essere disposta anche senza formulazione di capitoli (art. 23, sesto comma)» (così ancora la sentenza n. 98 del 2004).

2.2. – In tale contesto, l'art. 22, quarto e quinto comma, della legge n. 689 del 1981, detta modi di notificazione differenziati. Se, infatti, l'opponente non ha dichiarato la propria residenza, né ha eletto domicilio nel comune dove ha sede il giudice adito, le notificazioni al ricorrente sono eseguite mediante deposito in cancelleria. Se, invece, l'opponente ha dichiarato di risiedere o ha eletto domicilio nel comune sede del giudice adito, le notificazioni sono effettuate, a cura della cancelleria (ai sensi dell'art. 23, nono comma , della legge n. 689 del 1981), secondo le norme del codice di procedura civile.

Tale differenziazione rappresenta, in contrasto con la semplificata struttura processuale degli art. 22 e 23 della legge n. 689 del 1981, 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, come questa Corte ha già affermato nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 22 della legge n. 689 del 1981 nella parte in cui non consente l'utilizzo del servizio postale per la proposizione dell'opposizione (sentenza n. 98 del 2004). La normativa censurata, pertanto, produce una sperequazione fra coloro che risiedono nel comune dove ha sede il giudice adito e coloro che risiedono altrove, con conseguente limitazione del diritto di difesa, in violazione degli artt. 3 e 24 Cost.

2.3. – Questa Corte ha ritenuto legittimo l'art. 22, quarto e quinto comma, della legge n. 689 del 1981 (da ultimo, ordinanza n. 391 del 2007).

Tuttavia, da un lato, la questione, nel presente giudizio, è stata prospettata in termini nuovi, in quanto non era stata ancora lamentata, dinanzi a questa Corte, la discriminazione tra cittadini, determinata dalle disposizioni censurate, «basata soltanto sul fatto della residenza o della possibilità di eleggere o meno domicilio dove ha sede il giudice adito».

Dall'altro lato, in considerazione dei mutamenti intervenuti recentemente nei sistemi di comunicazione, il legislatore ha modificato il quadro normativo riguardante le notificazioni. Il decreto-legge 29 dicembre 2009, n. 193 (Interventi urgenti in materia di funzionalità del sistema giudiziario), convertito in legge 22 febbraio 2010, n. 24, ha inserito, infatti, un nuovo articolo – il 149-bis – nella sezione IV «Delle comunicazioni e delle notificazioni» del libro I del codice di procedura civile. Tale articolo, intitolato «Notificazione a mezzo posta elettronica», prevede che «Se non è fatto espresso divieto dalla legge, la notificazione può eseguirsi a mezzo posta elettronica certificata, anche previa estrazione di copia informatica del documento cartaceo» (primo comma). Successivamente, la legge 29 luglio 2010, n. 120 (Disposizioni in

materia di sicurezza stradale), ha emendato, tra l'altro, l'art. 204-bis del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), relativo al ricorso al giudice di pace avverso sanzioni amministrative e pecuniarie comminate per illeciti previsti dal codice della strada. In base al nuovo comma 3, «il ricorso e il decreto con cui il giudice fissa l'udienza di comparizione sono notificati, a cura della cancelleria, all'opponente o, nel caso sia stato indicato, al suo procuratore, e ai soggetti di cui al comma 4-bis, anche a mezzo di fax o per via telematica all'indirizzo elettronico comunicato ai sensi dell'articolo 7 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2001, n. 123» (si tratta del «Regolamento recante disciplina sull'uso di strumenti informatici e telematici nel processo civile, nel processo amministrativo e nel processo dinanzi alle sezioni giurisdizionali della Corte dei conti»).

Le recenti modifiche del quadro normativo mostrano un favor del legislatore per modalità semplificate di notificazione, divenute possibili grazie alla diffusione delle comunicazioni elettroniche. Tale orientamento si rintraccia anche nella disciplina legislativa del procedimento amministrativo, la quale prevede diverse norme per la comunicazione personale agli interessati, da eseguire a cura del responsabile del procedimento, anche con strumenti telematici (artt. 3-bis, 6, 7, 8 e 10-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241 «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi»). La modifica dell'art. 204-bis del codice della strada, inoltre, ha avuto il chiaro intento di porre rimedio al problema lamentato dal giudice rimettente, consistente nel «pressoché costante comportamento assenteista» dell'opponente a fronte della comunicazione del provvedimento di convocazione con deposito presso la cancelleria, previsto dall'art. 22 della legge n. 689 del 1981.

2.4. – In conclusione, sia lo sviluppo tecnologico e la crescente diffusione di nuove forme di comunicazione, sia l'evoluzione del quadro legislativo, hanno reso irragionevole l'effetto discriminatorio determinato dalla normativa censurata, che contempla il deposito presso la cancelleria quale unico modo per effettuare notificazioni all'opponente che non abbia dichiarato residenza o eletto domicilio nel comune sede del giudice adito né abbia indicato un suo procuratore. L'art. 22, quarto e quinto comma, della legge n. 689 del 1981, pertanto, vìola gli artt. 3 e 24 Cost., nella parte in cui non prevede, a richiesta del ricorrente, modi di notificazione ammessi a questo fine dalle norme statali vigenti, alternativi al deposito presso la cancelleria.

3. – Resta assorbito ogni altro profilo di censura.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 22, quarto e quinto comma, della legge 11 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), nella parte in cui non prevede, a richiesta dell'opponente, che abbia dichiarato la residenza o eletto domicilio in un comune diverso da quello dove ha sede il giudice adito, modi di notificazione ammessi a questo fine dalle norme statali vigenti, alternativi al deposito presso la cancelleria.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 dicembre 2010.

F.to:

Ugo DE SIERVO, Presidente

Sabino CASSESE, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 22 dicembre 2010.

Il Cancelliere

F.to: FRUSCELLA

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.