

**SUL RITO DEL PROCEDIMENTO D'APPELLO AVVERSO LE SENTENZE RESE DAL
GIUDICE DI PACE ALL'ESITO DEL PROCEDIMENTO DI OPPOSIZIONE A
SANZIONI AMMINISTRATIVE: COMMENTO ALLA SENTENZA 224/08 DEL
TRIBUNALE DI SALUZZO ***

MARIO PROCACCIANTI

1. Il caso

Un'Amministrazione, risultata soccombente in un procedimento di opposizione a sanzioni amministrative per violazione di norme del C.d.S., propone appello avverso la sentenza del Giudice di Pace che ha definito il giudizio di primo grado.

La forma adottata per l'impugnazione è quella dell'atto di citazione notificato prima dello spirare del c.d. "termine lungo" ex art. 327 cpc, ma depositato in Cancelleria per l'iscrizione a ruolo della causa successivamente a tale data.

L'appellato eccepisce l'inammissibilità dell'impugnazione sostenendo che avrebbe dovuto essere proposta con ricorso da depositarsi in Cancelleria prima dello spirare del predetto "termine lungo".

Rileva altresì che, nella fattispecie, non avrebbe potuto neppure farsi applicazione del principio della conversione dell'atto d'appello proposto nella forma errata nell'atto avente la forma prescritta dalla legge in quanto il deposito in Cancelleria dell'atto di citazione sarebbe comunque avvenuto una volta spirato il termine per l'impugnazione.

Con la sentenza il commento il Tribunale respinge l'eccezione d'inammissibilità dell'appello disponendo per il prosieguo del giudizio.

2. La questione

La questione in esame è una conseguenza delle modifiche apportate all'art. 23 legge 689/81 e, segnatamente, dell'abrogazione dell'ultimo comma di tale norma ad opera dell'art. 26 comma 1 lett. b) d. lgs 2 febbraio 2006 n. 40, abrogazione a seguito della quale è venuta meno la regola dell'inappellabilità delle sentenze emesse all'esito del giudizio d'opposizione a sanzione

* Trib. Saluzzo 27 maggio 2008, in IL CASO.it.

amministrativa ex art. 339 cpc (“...purchè l’appello non sia escluso dalla legge...”).

Il Legislatore, con la citata novella, non ha però precisato quale debba essere il rito da seguire nel giudizio di gravame lasciando all’interprete il compito di stabilire se dovrà essere applicato il rito codicistico ordinario, da introdursi con l’atto di citazione, ovvero il rito speciale di cui agli artt. 22 e seguenti legge 689/81, da introdursi con il ricorso.

3.La tesi secondo cui è applicabile il rito ordinario codicistico

L’opinione che pare maggiormente accreditata in Giurisprudenza pare essere, pur con diversi percorsi argomentativi, quella dell’applicabilità del rito ordinario: così il Tribunale di Torino, ord. 31 ottobre 2008 est. Di Capua (reperibile sul sito *ilcaso.it*) secondo cui “*mentre nel giudizio di opposizione di primo grado è prevista la specifica disciplina procedurale di cui all’art. 23 Legge n. 689/1981, nel giudizio in grado d’appello trova invece applicazione l’ordinaria disciplina prevista dal codice di procedura civile e, in particolare, gli artt. 341 segg. c.p.c. tra cui l’art. 342 in base al quale il giudizio d’appello deve quindi introdursi con atto di citazione e non con ricorso*”; nello stesso senso pur con una motivazione più articolata, sempre il Tribunale di Torino, sent. 18 giugno 2007 (pubblicata su *Giurisprudenza di Merito*, 2008, n. 4 pag. 970) ed il Tribunale di Verona, sent. 29 marzo 2007 (*ibidem*, 2007, n. 7/8 pag. 1904).

L’argomento su cui si fonda tale orientamento è sostanzialmente quello secondo cui l’art. 359 cpc, rinviando per l’individuazione delle norme da seguire nel procedimento in appello alle “*norme dettate per il procedimento di primo grado davanti al tribunale*” farebbe riferimento alle norme codicistiche di cui agli artt. 163 ss. cpc.

Sul punto è stato affermato che “*Va dunque ribadita la natura generale ed assorbente del rinvio contemplato dall’art. 359 c.p.c., tale da imporre, in difetto di disciplina speciale e fermo il filtro di compatibilità, una liturgia dell’appello scandita in termini simmetrici a quelli del giudizio ordinario di primo grado, indipendentemente da rito ivi concretamente seguito*” (A. Mirenda, Sanzioni amministrative: la questione del rito d’appello avverso la sentenza del Giudice di Pace, in *Giurisprudenza di Merito*, 2008, fasc. 4, pag. 977

4.La tesi secondo cui è applicabile la disciplina processuale speciale

Secondo altro orientamento, che risulta essere in Giurisprudenza minoritario, “avendo l’art. 26 d.lg n. 40 del 2006 previsto l’appellabilità delle sentenze del giudice di pace in materia di opposizione alle sanzioni amministrative deve ritenersi applicabile al relativo giudizio di secondo grado il rito di cui alla l. 689 del 1981” (Trib. Viterbo sent. 24 gennaio 2008 reperibile sul sito “giuffre.it/riviste/merito”).

Tale tesi è anche autorevolmente sostenuta da Francesco P. Luiso in “L’appello in materia di opposizione alle sanzioni amministrative” (pubblicato in *Giurisprudenza di Merito*, 2007, fasc. 7/8, pag. 1906) il quale propone una diversa lettura del predetto art. 359 cpc.

In sintesi, il rinvio operato da tale norma non sarebbe “agli artt. 163 ss cpc”, ma “alle norme dettate per il procedimento di primo grado davanti al tribunale”; conseguentemente, poiché gli artt. 22 e 23 legge 689/81 sono anche applicati in primo grado avanti al tribunale per le materie di cui ai commi secondo e terzo dell’art. 22 bis legge 689/81, ne deriva che al procedimento d’appello avanti alla Corte ed al Tribunale, nella materie di rispettiva competenza, deve applicarsi il rito speciale.

Argomento letterale per escludere che le norme cui fa riferimento l’art. 359 cpc siano solo ed esclusivamente quelle codicistiche pare poi rinvenibile nell’art. 342 cpc che prescrive la citazione come forma dell’appello ordinario: se il rinvio operato dall’art. 359 cpc fosse esclusivamente al rito codicistico, non sarebbe stata necessaria l’espressa previsione della citazione per l’appello, bastando all’uopo il combinato disposto degli artt. 359 e 163 cpc.

Se quindi l’art. 342 cpc prevede espressamente la citazione, significa che le norme richiamate dall’art. 359 cpc non sono esclusivamente quelle codicistiche, ma possono essere anche quelle contenute in altri testi normativi speciali che in ipotesi prescrivano diverse forme dell’atto introduttivo.

5.La soluzione adottata dalla sentenza in commento

La sentenza in commento appare vieppiù interessante per gli operatori del diritto in quanto traccia una, per così dire, “terza via” tra le due tesi contrapposte sovra sintetizzate.

Infatti, dopo aver diffusamente illustrato tali tesi, conclude per la compatibilità di entrambe con l’attuale assetto normativo.

In particolare, si afferma, da un lato che “l’art. 359 si atteggi a norma generale e di chiusura del processo di appello e quindi,...omissis...deve

ritenersi che il giudizio d'appello possa sicuramente introdursi nei modi e nei termini previsti per il processo davanti al Tribunale in composizione monocratica” e dall’altro che “la diversa opzione ermeneutica,...omissis...appare ugualmente compatibile con il lacunoso ed impreciso sistema processuale che ha introdotto l'appello avverso le sentenze pronunciate dal GdP in materia di opposizione alle SA senza però prevedere nulla in materia di forme e modalità del rito medesimo”.

La conclusione è che *“ai fini dell’ammissibilità del gravame è ininfluenza la scelta di introdurlo con atto di citazione o con ricorso (cfr. Tribunale di Verona, sentenza del 29.3.2008) e che debba, piuttosto, farsi esclusivo riferimento al rispetto delle forme, dei tempi e dei modi propri della forma impugnatoria prescelta dalle parti”* con la conseguenza che, nel caso deciso, il gravame proposto con citazione notificata, come si è detto, prima dello spirare del “termine lungo”, ma depositata in cancelleria dopo tale data, deve ritenersi rituale e tempestiva.

Il Tribunale di Saluzzo pare quindi adottare la stessa opzione interpretativa elaborata dalla S.C. in tema di impugnazioni di delibere assembleari ex art. 1137 cod. civ. secondo cui *“in tema di condominio, l’impugnazione della delibera dell’assemblea può avvenire indifferentemente con ricorso o con atto di citazione, ma in quest’ultima ipotesi, ai fini del rispetto del termine di cui all’art. 1137 c.c. occorre tenere conto della data della notificazione dell’atto introduttivo del giudizio, anziché di quella del successivo deposito in cancelleria, che avviene al momento dell’iscrizione a ruolo della causa”* (cass. 11 aprile 2006 n. 8440 conforme, cass. 30 luglio 2004 n. 14560).

Tale tesi costituisce un’evoluzione nel senso del *“favor impugnationis”* del diverso orientamento che, facendo leva sul terzo comma dell’art. 156 cpc, riteneva che l’impugnazione della delibera assembleare introdotta con citazione anziché con ricorso potesse ritenersi ammissibile purchè depositata in cancelleria nel termine di cui all’art. 1137 cod. civ..

La soluzione adottata dal Tribunale di Saluzzo ha l’innegabile pregio di sottrarre le parti (ed i loro avvocati) alla scure di eventuali declaratorie d’inammissibilità dell’impugnazione, consentendo alle stesse di attendere l’ultimo giorno utile del termine breve o lungo che sia per compiere indifferentemente l’uno o l’altro degli incumbenti previsti dai differenti modelli impugnatori e cioè, depositare in Cancelleria il ricorso ovvero richiedere la notifica della citazione.

Si evita parallelamente alle parti di dover, al fine di evitare tutte le possibili censure connesse al rito che dovesse essere ritenuto corretto nel corso del giudizio, alternativamente depositare con largo ed indeterminato

anticipo il ricorso onde poterlo notificare prima dello spirare del termine, ovvero richiedere con altrettanto largo ed indeterminato anticipo la notifica della citazione onde poterne verificare il buon fine e provvedere all'iscrizione a ruolo prima dello spirare del medesimo termine.

In definitiva viene proposta un'interpretazione che, in un panorama normativo che non brilla certo per chiarezza ed univocità, consente di impedire che l'utente della Giustizia sia limitato nell'esercizio del proprio diritto di adire l'Autorità giudiziaria.

Tuttavia la soluzione adottata dal Tribunale di Saluzzo, benché, si ribadisce, di assoluta opportunità dal punto di vista pratico, a parere di chi scrive, non è pienamente condivisibile sotto due punti di vista.

In primo luogo rimettere alle parti la facoltà di scegliere liberamente la forma dell'impugnazione rispettando i termini previsti per la forma prescelta significa rimettere alla parti anche la scelta del rito che consegue a detta forma impugnatoria.

Come infatti correttamente affermato da Francesco P.Luiso (op. cit. pag. 1907) *“il vero problema non è l'applicazione al giudizio d'appello degli artt. 342 ss, quanto l'applicazione a tale fase processuale delle regole speciali previste dagli artt. 22 e 23 l. n. 689 del 1981, ovviamente se compatibili con l'appello”*; in sostanza la *“forma dell'atto d'impugnazione in appello”* non è che un aspetto del *“rito da seguire nel giudizio d'appello”* cosicché predicare la libertà di scelta della forma dell'atto d'impugnazione significa, a parere dello scrivente, predicare la libertà di scelta del rito da seguire in appello, libertà della cui ammissibilità si dubita.

Invero, nei casi decisi dalle citate sentenze della S.C., che hanno sancito il principio fatto proprio dal Tribunale di Saluzzo, la questione era limitata alla forma dell'atto introduttivo del giudizio di primo grado ex art. 1137 c.c., giudizio che, per il resto avrebbe comunque seguito il rito ordinario codicistico.

Nella fattispecie, al contrario, come già detto, non si tratta di decidere solamente se la forma dell'impugnazione debba essere la citazione od il ricorso, ma se un intero grado di giudizio debba essere condotto secondo le regole codicistiche, e quindi debba essere introdotto con citazione, ovvero debba seguire il rito speciale, fortemente divergente rispetto a quello ordinario, di cui agli artt. 22 e ss. legge 689/81 e, quindi essere introdotto con ricorso.

E' vero che, laddove il giudizio d'impugnazione fosse introdotto con ricorso e quindi il giudizio dovesse seguire le regole speciali, opererebbe comunque il criterio di compatibilità previsto dall'art. 359 cpc e quindi le *“divergenze”* rispetto al rito ordinario verrebbero ridimensionate, ma è anche

vero che, di volta in volta bisognerebbe valutare, con possibili differenti scelte interpretative, quali norme “speciali” ex art. 23 legge 689/81 siano incompatibili con quelle del processo d’impugnazione avanti al tribunale secondo il rito codicistico.

Segnatamente, dovrebbe essere di volta in volta deciso se i poteri inquisitori officiosi previsti del rito speciale siano o meno incompatibili con l’art. 345 III comma cpc; se la convalida del provvedimento opposto per mancata comparizione alla prima udienza sia o meno incompatibile con il regime dell’improcedibilità dell’impugnazione ex art. 348 cpc; se la lettura del dispositivo in udienza sia o meno incompatibile con l’art. 352 cpc.

In definitiva, si ritiene di poter affermare che, seguendo l’ipostazione della sentenza in commento si rischia di rimettere alla parte appellante la scelta del rito da seguire nel processo.

Si renderebbe così “disponibile” una materia il cui rilievo pubblicistico ne impone l’inderogabilità anche in ossequio ai principi costituzionali del “giusto processo” che deve essere “regolato dalla legge” e non dalla volontà delle parti.

In secondo luogo, a parere dello scrivente, la soluzione interpretativa offerta dalla sentenza in commento non consente di avere immediata certezza sul momento di formazione del giudicato.

Anche in questo caso è necessario il raffronto con la materia sulla quale si sono espresse le sentenze della S.C. in precedenza citate: il riferimento al concetto di “impugnazione” ivi effettuato è infatti atecnico e comunque non riguarda le “impugnazioni” di cui agli artt. 323 e ss. c.p.c.; l’oggetto dell’impugnazione non è un provvedimento giurisdizionale passibile di passaggio in giudicato, ma un atto di natura eminentemente privatistica (la delibera condominiale) in qualsiasi momento revocabile in “autotutela” ovvero modificabile.

In tale materia può quindi essere corretto consentire alle parti di compiere, entro il termine di cui all’art. 1137 cod. civ., indifferentemente la notifica della citazione od il deposito del ricorso.

Al contrario, si ritiene che nella materia delle “impugnazioni” di cui agli artt. 323 e ss. c.p.c., prima dello spirare dei termini perentori di cui agli artt. 325 e 327 c.p.c. non possa che essere compiuto uno ed un solo atto e cioè, a seconda del rito previsto dalla legge, il deposito in cancelleria dell’atto d’impugnazione idoneo a raggiungere lo scopo, quale che esso sia, ovvero la sua notificazione, anche in questo caso, quale che sia l’atto notificato ed idoneo a raggiungere lo scopo.

In definitiva, a parere dello scrivente, l’opzione interpretativa offerta dalla sentenza in commento rischia di creare un momento d’incertezza in

ordine alla formazione del giudicato: la parte vittoriosa, decorso il termine per l'impugnazione senza aver ricevuto alcuna notifica di citazione in appello non avrebbe altro modo per essere sicuro del passaggio in giudicato della sentenza che dover verificare in cancelleria anche il mancato deposito del ricorso.

Parallelamente, il Cancelliere, in ipotesi richiesto del certificato di passaggio in giudicato della sentenza, constatato il mancato deposito del ricorso, non potrebbe procedere alla certificazione dovendo attendere un eventuale avviso ex art. 123 disp. Att. Cpc da parte dell'Ufficiale giudiziario una volta perfezionata la notifica dell'impugnazione.

A parere dello scrivente il momento di formazione del giudicato costituisce una tappa fondamentale del processo insuscettibile d'incertezze.

In conclusione, benché la “terza via” tracciata dalla sentenza in commento costituisca un valido argine all’*“incertezza del diritto”* derivante da interventi normativi non sempre tecnicamente ineccepibili, dall'altro lato porta a conseguenze a parere dello scrivente incompatibili con il sistema processuale.

Conseguentemente si ritiene non possa che aderirsi all'una od all'altra delle surrichiamate tesi alternative pur con le incertezze che tale scelta, in assenza di univoche interpretazioni, comporta.