SCUOLA SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA

STRUTTURA DIDATTICA TERRITORIALE DEL DISTRETTO DELLA CORTE DI APPELLO DI BARI

"LE OPPOSIZIONI A SANZIONE AMMINISTRATIVA"

COD: D20086

MERCOLEDÌ 4 MARZO 2020 – ORE 15,00

IL GIUDIZIO DI OPPOSIZIONE A SANZIONE AMMINISTRATIVA: PECULIARITA' PROCESSUALI

RELATORE: ALDO CARRATO

(CONSIGLIERE DELLA SECONDA SEZIONE CIVILE E DELLE SEZIONI UNITE CIVILI DELLA CORTE DI CASSAZIONE E ASSISTENTE DI STUDIO A TEMPO PARZIALE DELLA CORTE COSTITUZIONALE)

****

LA DISCIPLINA DEL GIUDIZIO DI PRIMO GRADO SULLE OPPOSIZIONI A SANZIONI AMMINISTRATIVE DOPO L'ENTRATA IN VIGORE DEL D. LGS. N. 150 DEL 2011

PARTE PRIMA

LA COMPETENZA

La competenza per materia e per valore

Nella sua impostazione originaria il previgente art. 22 della l. n. 689 del 1981 conferiva la competenza per materia in ordine alla cognizione delle controversie riguardanti le opposizioni alle ordinanze-ingiunzioni al pretore[1], che - dal punto di vista territoriale - si identificava con quello del luogo in cui era stata commessa la violazione.
Successivamente, la competenza in questione[2] era stata attribuita al giudice di pace dall'art. 17 della l. 21 novembre 1991, n. 374[3], istitutiva della medesima figura di giudice onorario, sempreché con la sanzione amministrativa pecuniaria non fosse stata applicata una sanzione accessoria, nella quale

[1] Allo stesso giudice era devoluta anche la competenza sull'opposizione in ordine all'irrogazione delle sanzioni previste in materia di stupefacenti, in dipendenza del richiamo trasparente dall'art. 75, comma 4, del d.p.r. 9 ottobre 1990, n. 309.

[2] Unitamente a quella relativa alle sanzioni riguardanti la disciplina sugli stupefacenti di cui al citato T.U. n. 309/1990.

[3] Che, in tal senso, aveva integrato l'art. 7 c.p.c.

ipotesi rimaneva ferma l'attribuzione dei relativi giudizi alla competenza pretorile, che, peraltro, continuava a conservarla funzionalmente per quanto concerneva le cause di opposizione alle ingiunzioni in materia previdenziale ed assistenziale, ancorché in funzione di giudice del lavoro.
La norma attributiva della competenza in discorso al giudice di pace entrò in vigore il 1° maggio 1995 (alla stregua di quanto previsto dall'art. 13 del d.l. 7 ottobre 1994, n. 571, conv., con modif., nella l. 6 dicembre 1994, n. 673) e lo rimase, però, solo fino al 21 giugno 1995, allorquando intervenne il d.l. n. 238/1995, poi reiterato con il d.l. 9 agosto 1995, n. 347 e, quindi, con il d.l. 18 ottobre 1995, conv., con modif., definitivamente nella l. 20 dicembre 1995, n. 534, con la quale - in attuazione della c.d. parziale controriforma del processo civile (la cui novella era stata in precedenza approvata con la l. 26 novembre 1990, n. 353) - furono abrogati il comma 3 e il n. 4) dell'ultimo comma dell'art. 7 c.p.c., con la conseguente soppressione della competenza del giudice di pace in materia di opposizione ad ordinanza-ingiunzione.
Peraltro la disposizione abrogativa della competenza sulla predetta materia in capo al giudice di pace non conteneva alcun riferimento alla norma prevista nell'art. 205 c.d.s. 1992, che contemplava ancora la competenza di tale giudice in ordine alle opposizioni alle sanzioni amministrative attinenti alla circolazione stradale di cui al d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285.
Tuttavia questa parziale sovrapposizione di norme processuali incompatibili era stata superata dalla sopravvenuta costante interpretazione giurisprudenziale in base alla quale la persistenza dell'attribuzione della competenza del giudice di pace - prevista in una disposizione speciale - con riguardo alle violazioni al c.d.s. doveva intendersi implicitamente abrogata dall'intervenuta abrogazione del comma 3 dell'art. 7 c.p.c., la quale, sortendo un effetto generale in materia, aveva determinato la totale riespansione della competenza funzionale del pretore con riferimento all'ambito delle opposizioni alle sanzioni amministrative.
Con l'avvento della riforma istitutiva del giudice unico di cui al d.lgs. 19 febbraio 1998, n. 51, è intervenuta - a far data dal 2 giugno 1999 - la soppressione della figura del pretore[4], con il trasferimento di tutte le relative competenze al tribunale, che, in relazione a questa materia, giudica in composizione monocratica.
L'espressa abrogazione, da parte dell'art. 1 del d.l. 18 ottobre 1995 n. 432 (convertito nella l. 20 dicembre 1995 n. 534), del comma 3 e del n. 4) del comma 4 dell'art. 7 c.p.c. (nel testo risultante dalla novellazione operata dall'art. 17 della l. 21 novembre 1991 n. 374, istitutiva del giudice di pace) comportò, quindi, il venir meno della competenza del giudice di pace in materia di opposizioni a sanzioni amministrative ai sensi della l. n. 689 del 1981 (nonché sulle opposizioni avverso le cartelle esattoriali relative a dette sanzioni ed aventi ad oggetto la contestazione della stessa pretesa sanzionatoria), non soltanto con riferimento alle ipotesi espressamente contemplate dalle norme abrogate, ma anche con riguardo ai casi nei quali quella competenza era prevista da disposizioni speciali, come in quello ricollegabile alla norma dell'art. 205 c.d.s. approvato con il d.lgs. n. 285 del 1992. La suddetta competenza rimase attribuita per ragioni di materia al pretore, ma è poi passò al tribunale, a seguito della sopravvenuta efficacia delle disposizioni di cui agli artt. 1, 49 e 50 del d.lgs. 19 aprile 1998 n. 51 (istitutivo del giudice unico), le quali, a far tempo dal 2 giugno 1999 (*ex* art. 247 di detto d.lgs.), disposero rispettivamente la soppressione dell'ufficio del pretore (fatta salva l'attività necessaria per l'esaurimento degli affari pendenti), l'abrogazione dell'art. 8 c.p.c. regolante la competenza di detto ufficio e la modifica dell'art. 9 c.p.c. con la

[4] Per come previsto dagli artt. 1 e 244 dello stesso d.l., fatta salva l'attività necessaria per l'esaurimento degli affari pendenti.

previsione della competenza del tribunale per tutte le cause che non sono di competenza di altro giudice.
Con la legge delega 25 giugno 1999 n. 205 si provvide nuovamente ad individuare nel giudice di pace l'organo giurisdizionale a cui attribuire la competenza in materia di opposizione alle ordinanze-ingiunzioni (e ai provvedimenti equiparati) di cui agli artt. 22, 23 e 24 l. 24 novembre 1981, n. 689[5]; conseguentemente, con l'art. 98 del d.lgs 30 dicembre 1999, n. 507 fu introdotto nella l. n. 689/1981 l'art. 22 *bis*[6] con il quale venne rimesso alla competenza del giudice di pace il settore delle opposizioni alle ordinanze-ingiunzioni relativamente alle violazioni già depenalizzate dalla l. 24 novembre 1981, n. 689, aggiungendo nuove ipotesi precedentemente punite con sanzione penale e poi soltanto in via amministrativa.
Furono, invece, espressamente demandate al tribunale a norma del comma 2 dello stesso art. 22 *bis* della l. n. 689/1981, e quindi sottratte alla competenza del giudice di pace, le opposizioni alle sanzioni amministrative relative ad alcune materie di particolare importanza e, specificamente, quelle concernenti:
a) la tutela del lavoro, l'igiene sui luoghi di lavoro e la prevenzione degli infortuni sul lavoro;
b) la previdenza e assistenza obbligatoria;
c) l'urbanistica e l'edilizia (fuori dei casi di competenza del giudice amministrativo);
d) la tutela dell'ambiente dall'inquinamento, della flora, della fauna e delle aree protette;
e) l'igiene degli alimenti e delle bevande;
f) le società e gli intermediari finanziari (fuori dei casi di competenza della Corte di Appello);
g) i settori tributari e valutari (eccettuate, per il primo, le ipotesi di competenza delle commissioni tributarie);
g-*bis*) la normativa in tema di antiriciclaggio.
Con lo stesso art. 22 *bis* fu, altresì, disposto che il tribunale sarebbe stato, inoltre, competente:
- se per la violazione era prevista una sanzione pecuniaria superiore a euro 15.493,71 (corrispondenti alle precedenti lire 30.000.000);
- quando, essendo la violazione punita con la pena pecuniaria proporzionale senza previsione di un limite massimo, era stata applicata una sanzione superiore al predetto importo di euro 15.493,71;
- quando fosse stata applicata una sanzione di natura diversa da quella pecuniaria, sola o congiunta a quest'ultima, con l'eccezione, anche in ordine a quest'ultimo caso, che sarebbe rimasta ferma la competenza del giudice di pace nelle importanti materie degli assegni bancari[7] (di cui al

[5] Pur con le dovute esclusioni in determinate materie, da elencare tassativamente nel decreto legislativo, comportanti una particolare difficoltà di accertamento e il coinvolgimento di rilevanti interessi collettivi oltre che la previsione di sanzioni di notevole entità (v. art. 2 della citata legge delega n. 205/1999).

[6] Con ord. 10 aprile 2002, n. 97, in *Giur. cost*., 2002, 835, la Corte Cost. ebbe a dichiarare manifestamente inammissibili le questioni di legittimità costituzionale proposte in ordine a questo nuovo articolo in riferimento agli artt. 3, 24 e 76 Cost.

[7] Cfr., sul punto, Cass. 14 luglio 2005, n. 14923, la quale ebbe a sottolineare che la disciplina sanzionatoria in tema di assegni bancari non poteva intendersi compresa nella materia tributaria e valutaria di cui al comma 2, lett. g), dello stesso art. 22 *bis* in questione. Per peculiari esempi di attribuzione della competenza al giudice di pace in tema di opposizione a provvedimenti sanzionatori per violazioni commesse in materia di assegni bancari e postali v. Cass. 12 aprile 2006, n. 8556, e Cass. 4 luglio 2006, n. 15224.

r.d. 21 dicembre 1933 n. 1736 e alla l. 15 dicembre 1990 n. 386, con succ. modif. ed integr.) e della circolazione stradale[8] (di cui al d.lgs. 30 aprile 1992 n. 285 e succ. modif. ed integr.).
Restavano appartenenti, infine, alla competenza dell'autorità amministrativa:
- i ricorsi avverso le ordinanze sindacali che dispongono la chiusura di attività commerciali per violazione delle normative sul commercio;
- i ricorsi avverso il provvedimento prefettizio di sospensione della patente di guida all'art. 129, comma 2, c.d.s.; laddove invece il provvedimento di sospensione rappresenti una sanzione amministrativa accessoria, va applicato il disposto del penultimo comma dell'art. 218 c.d.s., come novellato dall'art. 117 del d.lgs. 10 settembre 1993, n. 360 (e, da ultimo dall'art. 42 della l. 29 agosto 2010, n. 120) e, alla stregua di tale norma, avverso il provvedimento di sospensione della patente è ammessa opposizione in sede giurisdizionale a norma dell'art. 205 c. strada che, a sua volta, rinvia agli artt. 22 e 23 della l. n. 689/1981;
- i ricorsi avverso i provvedimenti irrogativi di sanzioni per violazioni del mercato e della concorrenza; sono affidate alla cognizione delle commissioni tributarie le opposizioni avverso le sanzioni amministrative inflitte per violazioni in materia tributaria[9].
Rimanevano, naturalmente, impregiudicate - come disponeva l'ultimo comma dello stesso art. 22 *bis* - le competenze stabilite da diverse disposizioni di legge.
Sulla scorta del delineato quadro normativo riguardante il rinnovato assetto delle competenze, quindi, si desumeva che, in via generale, la competenza nel settore delle sanzioni amministrative spettava al giudice di pace, ad eccezione delle particolari e tassative ipotesi previste nei commi secondo e terzo dello stesso art. 22 *bis* della l. n. 689 del 1981, nelle quali la cognizione dell'opposizione a tali sanzioni era attribuita al tribunale (il quale, in base alle vigenti regole sui meccanismi di operatività di tale organo giurisdizionale, decideva in composizione monocratica) ovvero agli altri eventuali organi giurisdizionali previsti dalle singole disposizioni speciali.
Le esclusioni che importavano la sottrazione della competenza al giudice di pace investivano, pertanto, due distinti criteri[10]: quello per materia[11], con riguardo al disposto del comma 2 dell'art. 22

---

[8] In proposito la giurisprudenza più incisiva (v., ad es., Cass. 19 ottobre 2006, n. 22467) aveva, comunque, sancito che in tema di procedimento di opposizione ad ordinanza-ingiunzione, già disciplinato dall'art. 22 della l. 24 novembre 1981 n. 689, con riferimento alla violazione dell'art. 186 del nuovo c. strada - guida sotto l'influenza dell'alcool - la competenza dell'Autorità giudiziaria (giudice di pace, nella materia "*de qua*", ai sensi del medesimo art. 22 *bis* della l. 24 novembre 1981 n. 689) presupponeva pur sempre l'avvenuta irrogazione di una sanzione.

[9] In relazione ai tributi rientranti nelle loro attribuzioni secondo la disciplina prevista nel d.lgs. 18 dicembre 1997, n. 472.

[10] Occorre, peraltro, segnalare che secondo la consolidata giurisprudenza (cfr., ad es., Cass. 6 luglio 1999, nn. 6957 e 7010; Cass. 20 settembre 1999, n. 10151) per la riscossione delle entrate patrimoniali degli Enti Pubblici (come, ad es., quella per canoni per il servizio di fornitura di acqua potabile) diverse dalle sanzioni pecuniarie derivanti da infrazioni amministrative, non operava la disciplina della l. n. 689/1981 (e, quindi, nemmeno la disciplina relativa ai relativi criteri di competenza) rientrando siffatte controversie nella competenza del giudice ordinario individuato secondo i comuni criteri della competenza per valore. Così era stato anche puntualizzato (v. Cass. 11 marzo 1997, n. 2200) che l'opposizione avverso l'ingiunzione di pagamento, adottata, ai sensi del T.U. 14 aprile 1910, n. 639, per la riscossione di imposte e relative sanzioni accessorie, non andava proposta nelle forme ed innanzi al giudice previsti dalla l. 24 novembre 1981, n. 689, e, ove il tributo in contestazione esulasse dalle previsioni di cui all'art. 1 del d.p.r. 26 ottobre 1972, n. 636 o all'art. 2 del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, neppure innanzi al giudice tributario, ma innanzi al Tribunale territorialmente competente ai sensi degli artt. 9 e 25 c.p.c.: Cass., Sez. Un. civ. 29 aprile 2003, n. 6626 aveva statuito, inoltre, che spettava al giudice ordinario conoscere dell'opposizione avverso il provvedimento con il quale il prefetto imponesse al proprietario del veicolo, fatto oggetto di sequestro amministrativo, le spese di custodia ai sensi degli artt. 11 e 16 del d.p.r. 29 luglio 1982, n. 571, recante norme per l'attuazione degli artt. 15, ultimo

bis in argomento, e quello per valore in relazione alla previsione contenuta nel comma 3 della medesima disposizione normativa, i quali sono sottoposti al regime di eccepibilità ad istanza di parte[12] o del rilievo officioso nei limiti stabiliti dal novellato art. 38 c.p.c. e rilevano, inoltre, in tema di eventuale connessione[13] ed in ordine alla possibilità di sollevare regolamento di competenza d'ufficio[14].

La dottrina prevalente riteneva, in particolare, che l'unica ipotesi in cui, in concreto, avrebbe potuto rilevare l'applicazione della disciplina sulla connessione nei rapporti tra giudice di pace e tribunale in materia di opposizione a provvedimenti irrogativi di sanzioni amministrative atteneva al criterio della competenza per valore, ferma restando quella territoriale: in particolare, l'ipotesi che sarebbe potuta ricorrere era quella in cui pendevano due cause di opposizione avverso ordinanze-ingiunzioni che applicavano una sanzione pecuniaria proporzionale di valore,

---

comma, e 17, penultimo comma, della l. 24 novembre 1981, n. 689. Con la sentenza n. 21841 del 10 novembre 2005 (in *Arch. giur. circ. sin. strad.*, 2006, 481), la Corte di legittimità aveva affermato che "*l'opposizione avverso la cartella esattoriale rivolta alla riscossione delle spese di custodia liquidate dal giudice dell'esecuzione penale in favore del custode di un autoveicolo sequestrato e successivamente confiscato dal giudice penale deve essere proposta nelle forme degli artt. 615 e 617 c.p.c. dinanzi al giudice competente, che, a seguito della soppressione dell'ufficio del pretore, è il tribunale in composizione monocratica e non il giudice di pace*".

[11] Il successivo orientamento della giurisprudenza di legittimità (v. Cass. 28 settembre 2006, n. 21044, in *Arch. giur. circ. sin. strad.*, 2007, 534) aveva sottolineato che anche al giudizio di opposizione a sanzione amministrativa si applicava l'istituto della *translatio iudicii* previsto dall'art. 50 c.p.c., cosicché qualora una tale opposizione fosse stata proposta dinanzi al tribunale, funzionalmente incompetente in materia di violazioni al c.d.s., e venisse poi riassunta dinanzi al giudice di pace, si sarebbe potuto applicare il suddetto istituto se il giudizio originario era stato riassunto nei termini indicati dalla richiamata norma e se la comparsa di riassunzione aveva il contenuto di cui all'art. 125 disp. att. c.p.c. Va ricordato, peraltro, che sotto un profilo più generale, l'applicabilità di tale principio era stata estesa anche alle pronunce inerenti la declaratoria del difetto di giurisdizione, in virtù del nuovo art. 59 della recente l. 18 giugno 2009, n. 69 (sulla scorta dei principi già affermati dalle sezioni unite della Corte di Cassazione con la sentenza n. 4109 del 22 febbraio 2007 e dalla Corte Cost. con la sentenza n. 77 del 12 marzo 2007, con cui si era provveduto a dichiarare formalmente incostituzionale l'art. 30 della l. 6 dicembre 1971, n. 1034, nella parte in cui non prevedeva che gli effetti sostanziali e processuali, prodotti dalla domanda proposta a giudice privo di giurisdizione, si conservavano a seguito di declinatoria di giurisdizione, nel processo proseguito davanti al giudice munito di giurisdizione).

[12]La giurisprudenza di legittimità (v. Cass. 16 novembre 2007, n. 23781, in *Arch. giur. circ. sin. strad.*, 2008, 428) ha statuito che, in tema di procedimento davanti al giudice di pace ai sensi del già vigente art. 23 della l. n. 689/1981 per le opposizioni ai provvedimenti irrogativi di sanzione amministrativa, l'assenza all'udienza di discussione della parte che abbia tempestivamente eccepito nella comparsa di costituzione e risposta l'incompetenza per territorio, non implica presuntivamente l'abbandono o la rinuncia all'eccezione predetta, poiché tale comportamento è di per sé inidoneo ad evidenziare la volontà di non mantenere ferma la precedente deduzione di non avvalersi dell'eccezione tempestivamente formulata.

[13] La giurisprudenza (v. Cass. 6 febbraio 1997, n. 1124), ad es., ha asserito che non è configurabile identità di *petitum* e di *causa petendi* (e non ricorrono - quindi - i presupposti della "litispendenza") fra un giudizio di opposizione ad ingiunzione fiscale (art. 3 r.d. 14 aprile 1910, n. 639), tendente all'accertamento negativo dell'inesistenza del credito dell'Amministrazione, ed un giudizio in cui si faccia valere - invece - (art. 22 l. 24 novembre 1981, n. 689) l'azione (costitutiva) di impugnazione del provvedimento sanzionatorio e, d'altronde, non si rende possibile dichiarare la "continenza" tra due giudizi pendenti in grado diverso.

[14] In proposito occorre ricordare che le Sezioni unite della Corte di Cassazione - risolvendo un contrasto insorto in seno alle sezioni semplici - hanno statuito che con il regolamento di competenza ad istanza di parte è ammissibile che vengano sollevate anche le questioni che riguardano la corretta applicazione delle norme processuali che disciplinano i tempi di rilievo dell'incompetenza, come, appunto, quella prevista dall'art. 38 c.p.c., il quale sancisce la formazione della preclusione relativa alla prospettazione di dette questioni se dedotte o rilevate d'ufficio oltre la prima udienza di trattazione (cfr. Cass., Sez. Un. civ., 19 ottobre 2007, n. 21858). Sulla possibilità per il giudice di pace di promuovere il regolamento d'ufficio a seguito della riassunzione della causa davanti al suo ufficio, qualora si ritenga incompetente per materia e per territorio, v. Cass. 16 marzo 2006, n. 5843 (ord.).

rispettivamente, inferiore e superiore ad euro 15.493,71 (equivalenti a lire 30.000.000). In questa eventualità, poiché la competenza si articolava per valore fra giudice di pace e tribunale e sul presupposto che fosse medesima la competenza territoriale (di per sé inderogabile), si sarebbe potuto dare seguito all'accentramento delle due controversie dinanzi al tribunale, quale giudice superiore, in virtù dei disposti contenuti nei commi 6 e 7 dell'art. 40 c.p.c., i quali - rispettivamente - legittimavano o l'introduzione di entrambe le cause direttamente davanti al tribunale oppure, in caso di presentazione di quella con valore inferiore ad euro 15.493,71 dinanzi al giudice di pace, l'accorpamento della loro cognizione dinanzi al giudice superiore, previa declaratoria, anche d'ufficio, da parte del giudice di pace della relativa connessione, sul presupposto ovviamente che fosse configurabile oggettivamente e/o soggettivamente un'ipotesi di connessione secondo i criteri ordinari che caratterizzavano tale figura di cumulo processuale[15].

Con riferimento al criterio del valore rapportato all'entità della sanzione la competenza del giudice di pace era stata, in via generale, esclusa ponendo riguardo alle violazioni punite con una sanzione amministrativa pecuniaria di importo superiore a euro 15.493,71, corrispondente al parametro di riferimento relativo al limite della competenza civile stabilito nei casi previsti dal comma 2, dell'art. 7 c.p.c.; è importante evidenziare, peraltro, che - in attuazione anche delle direttive disposte con la legge delega - il criterio in discorso avrebbe dovuto porre riferimento alla misura della sanzione prevista in astratto e non a quella in concreto irrogata. La soluzione del riferimento alla sanzione edittale non era stata peraltro seguita - per ragioni sia logiche che pratiche - rispetto alle violazioni per le quali fosse contemplata una sanzione pecuniaria proporzionale, senza previsione di un limite massimo: in tal caso, l'esclusione della competenza del giudice di pace risultava necessitatamente sancita rapportando il limite di euro 15493,71 alla sanzione concretamente inflitta.

Nei limiti in cui la competenza risultava fissata in base all'esclusivo criterio del valore, avrebbe dovuto trovare applicazione il principio del cumulo stabilito dall'art. 10, comma 2, c.p.c., onde, ove fosse proposta congiuntamente opposizione avverso più ordinanze-ingiunzioni, si sarebbe determinata l'esigenza di provvedere ad una sommatoria tra le stesse, operando, quand'anche per ciascuna sanzione sussistesse la competenza del giudice di pace, la trasmigrazione della competenza al tribunale; in tal caso, la determinazione del valore delle singole domande, per i fini implicati dal cumulo, sarebbe dovuta avvenire secondo i criteri indicati dallo stesso previgente art. 22 *bis*, comma 3, lett. a) e b) e, perciò, avrebbero dovuto, da un lato, essere sommati i valori massimi edittali per ciascuna sanzione, per verificare se si realizzasse o meno il superamento dell'importo di euro 15.493,71 (equivalente a lire 30.000.000), oppure, agli stessi fini, avrebbero dovuto essere addizionate le distinte sanzioni secondo un criterio proporzionale. Qualora fossero concorse sanzioni di misura proporzionale e sanzioni con misura edittale fissa, il criterio da prendere in considerazione sarebbe stato di tipo combinato, nel senso che avrebbero dovuto essere fusi i criteri stabiliti dalle due citate previsioni e, quindi, la sommatoria da attuare sarebbe dovuta intervenire tra il massimo edittale di ciascuna sanzione a parametri fissi e l'importo della sanzione proporzionale concretamente applicata.

Oltre agli specifici settori elencati dalla lett. a) alla lett. g-*bis*) del comma 1 del previgente art. 22 *bis*, il criterio della materia si applicava anche nelle ipotesi in cui fosse in concreto irrogata, in via

[15] Va ricordato che, sotto un profilo generale, la connessione obiettiva dell'illecito amministrativo con un reato, ai sensi dell'art. 24 della L. n. 689/1981, rileva esclusivamente, determinando lo spostamento della competenza all'applicazione della sanzione dall'organo amministrativo al giudice penale, nel caso in cui l'accertamento del primo costituisca l'antecedente logico necessario per l'esistenza dell'altro, mentre, in difetto di tale rapporto di pregiudizialità, la pendenza del procedimento penale non fa venir meno detta competenza all'irrogazione della sanzione amministrativa (v. approfondimento in seguito).

esclusiva o congiuntamente a quella pecuniaria, una sanzione accessoria, avendo il legislatore ritenuto, in proposito, più congruo devolvere al giudice professionale (e, quindi, al tribunale) la cognizione delle controversie involgenti l'applicazione di una misura afflittiva nella realtà più incisiva di quella semplicemente pecuniaria. Tuttavia non poteva mancare la previsione dell'eccezione all'eccezione, poiché con lo stesso art. 22 *bis* si decise di conferire ugualmente, nella loro totalità, alla competenza del giudice di pace le opposizioni concernenti le materie riguardanti gli assegni e la circolazione stradale[16], anche laddove fossero state inflitte sanzioni non pecuniarie. In tali materie[17], anche in conseguenza delle modifiche operate dallo stesso d.lgs. n. 507 del 1999, il ricorso alle sanzioni amministrative accessorie risultava ampiamente diffuso, sicché l'assegnazione della competenza in materia al tribunale sarebbe risultata in contrasto con gli obiettivi di deflazione collegati all'intervenuta depenalizzazione[18].

Malgrado il raggiungimento di questo complessivo assetto riguardante la disciplina della competenza per materia e per valore, a seguito dell'entrata in vigore del già segnalato d. lgs. 1° settembre 2011, n. 150 (sulla c.d. "semplificazione dei riti"), il legislatore – con l'entrata in vigore della inerente normativa dal 6 ottobre 2011 (donde la sua applicabilità ai procedimenti instaurati a decorrere da tale data, con la residua applicabilità della pregressa normativa ai giudizi alla stessa data ancora pendenti: cfr. art. 36 dello stesso d. lgs.) - ha inteso rivisitare la relativa regolamentazione, prevedendo una innovata disciplina nell'art. 6 (e, specificamente, ai commi 3,4 e 5, dopo aver ribadito al comma 1 che **le controversie in tema di opposizione a ordinanza-ingiunzione sono regolate dal rito del lavoro, fatte salve le testuali disposizioni speciali derogative**), a cui è corrisposta – ai sensi dell'art. 34 (comma 1 – lett. b e c), dello stesso d. lgs. n. 150/2011 – la correlativa abrogazione totale degli artt. 22 (ad eccezione del comma 1, nel quale risulta riprecisato che l'opposizione è regolata proprio dall'art. 6 del citato d. lgs.), 22 bis e 23 della legge n. 689 del 1981.

---

[16] Cfr., in proposito, Cass. 3 settembre 2004, n. 17877 (ord.), in *Arch. giur. circ. sin. strad.*, 2005, 212, e Cass. 27 luglio 2005, n. 15694. Con altra ordinanza (n. 14932 del 14 luglio 2005, *ivi*, 2006, 270) la Corte di legittimità aveva, in particolare, statuito che "la competenza del giudice di pace per violazione delle norme sulla circolazione stradale, ripristinata in forza dell'art. 98 d.p.r. 30 dicembre 1999, n. 507 e confermata dall'art. 4, comma 1 *septies*, della l. 1° agosto 2003, n. 214, che aveva introdotto l'art. 204 *bis* c. strada (come, recentemente, modificato ed integrato dall'art. 39 della l. 29 luglio 2010, n. 120), era di natura funzionale, non limitata alle sanzioni di carattere pecuniario, ma estesa anche alle sanzioni di natura diversa, fra le quali era ricompresa quella accessoria del ritiro della patente". Era stato anche specificato (Cass. 20 dicembre 2011, n. 27846, ord.) che, poiché il combinato disposto degli artt. 205 cod. strada e 22-bis della legge 24 novembre 1981, n. 689, attribuiva al giudice di pace la competenza per materia sulle opposizioni alle sanzioni irrogate per violazione del codice della strada, ne conseguova che, qualora fosse stata irrogata la sanzione di cui all'art. 23, comma 13-quater, cod. strada - concernente il pagamento delle spese sostenute per la rimozione in danno di cartelli pubblicitari abusivi installati su suolo demaniale - essa si sarebbe dovuta ritenere accessoria rispetto alla sanzione di cui al comma 11 del medesimo art. 23; pertanto, il relativo giudizio di opposizione era di competenza del giudice di pace, a nulla rilevando che, trattandosi di una pluralità di singoli illeciti ricompresi in un'unica ordinanza-ingiunzione, ne risultasse superato il limite di valore della competenza di detto giudice.

[17] Come evidenziato anche nella relazione governativa al d.lgs. n. 507/1999.

[18] Era stato, perciò, statuito (v. Cass. 12 marzo 2012, n. 3878; Cass. 11 giugno 2012, n. 9482, ord.; Cass. 5 luglio 2013, n. 16894, ord.) che, in tema di sanzioni amministrative, l'art. 22-bis della legge 24 novembre 1981, n. 689, attribuiva al giudice di pace la competenza per le opposizione alle sanzioni amministrative pecuniarie di valore fino ad euro 15.493, dovendosi aver riguardo, al fine di determinare tale parametro, al massimo edittale della sanzione prevista per ciascuna violazione, senza che rilevasse che il provvedimento sanzionatorio avesse ad oggetto una pluralità di contestazioni e che, per effetto della sommatoria dei relativi importi, venisse superato il limite di valore che radicava la competenza del giudice di pace.

In particolare, i richiamati commi del citato art. 6 così testualmente dispongono:
3. ***Salvo quanto previsto dai commi 4 e 5, e salve le competenze stabilite da altre disposizioni di legge, l'opposizione si propone davanti al giudice di pace.***
4. ***L'opposizione si propone davanti al tribunale quando la sanzione è stata applicata per una violazione concernente disposizioni in materia:***
a) di tutela del lavoro, di igiene sui luoghi di lavoro e di prevenzione degli infortuni sul lavoro;

b) di previdenza e assistenza obbligatoria;

c) di tutela dell'ambiente dall'inquinamento, della flora, della fauna e delle aree protette;

d) di igiene degli alimenti e delle bevande;

e) valutaria;

f) di antiriciclaggio.

5. ***L'opposizione si propone altresì davanti al tribunale:***

a) se per la violazione è prevista una sanzione pecuniaria superiore nel massimo a 15.493 euro;

b) quando, essendo la violazione punita con sanzione pecuniaria proporzionale senza previsione di un limite massimo, è stata applicata una sanzione superiore a 15.493 euro;

c) quando è stata applicata una sanzione di natura diversa da quella pecuniaria, sola o congiunta a quest'ultima, fatta eccezione per le violazioni previste dal regio decreto 21 dicembre 1933, n. 1736, dalla legge 15 dicembre 1990, n. 386 e dal decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285.

Pertanto, alla stregua della nuova disciplina, rimane riconfermato il principio di base per cui, **se non è contemplata una specifica previsione derogativa, la competenza ordinaria per materia appartiene al giudice di pace**[19]. Ferma questa regola generale, con la norma inserita al comma 4 dell'art. 6 in esame è stato ridefinito **il "perimetro" delle materie per le quali il giudizio di opposizione a ordinanza-ingiunzione è demandato alla competenza del Tribunale**. Rispetto alla formulazione del testo previgente del comma 2 dell'art. 22-bis della legge n. 689/1981, risultano espunti i riferimenti alle materie "edilizia ed urbanistica"[20], "societaria e di intermediazione

[19] Sul piano generale ed ordinamentale si ricorda che il giudice di pace, che eserciti le funzioni giurisdizionali dopo la scadenza del mandato e nelle more della riconferma, prima della immissione in possesso per l'espletamento del successivo incarico, pone in essere un'attività giurisdizionale in carenza di "potestas judicandi" che produce la nullità assoluta del procedimento e si estende alla sentenza conseguente, ai sensi dell'art. 159, comma 1, c.p.c., anche se emessa dopo la nuova immissione in possesso, giacché la conferma nell'incarico costituisce l'atto finale di un nuovo procedimento paraconcorsuale, privo di collegamento con l'originario provvedimento di nomina (v. Cass. 23 febbraio 2011, n. 4410, in *Giust. civ.*, 2011, I,1231 e segg., con nota di L. Ciafardini).

[20] E' interessante notare come la più recente giurisprudenza di legittimità (cfr. Cass. 23 ottobre 2014, n. 22595, ord.) abbia chiarito che l'opposizione avverso ordinanza-ingiunzione, irrogativa di sanzione amministrativa pecuniaria per la violazione del divieto di ampliare una struttura di vendita, di cui all'art. 8 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114, spetta alla competenza del giudice di pace, e non del tribunale, poiché la disposizione violata non risponde ad esigenze di razionalizzazione del territorio ma attiene alla disciplina del commercio, con la conseguenza che non ricade in materia di "edilizia ed urbanistica", ai sensi dell'art. 22 bis, secondo comma, lett. c), della legge 24 novembre 1981, n. 689 (vigente "ratione temporis").

finanziaria" e "tributaria". Questa operazione di "sottrazione" all'ambito delle precedenti competenze del Tribunale si spiega in virtù del fatto che i primi due gruppi di materie appena riportati erano, in effetti, già stati devoluti alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (per come desumibile dall'art. 133, rispettivamente alle lett. f ed l, del d. lgs. n. 104 del 2010, meglio noto – in gergo forense – come "codice del processo amministrativo"), mentre la fase della tutela giurisdizionale in materia tributaria era già pacificamente attratta nella giurisdizione tributaria, ai sensi dell'art. 2 del d. lgs. n. 542 del 1992. Pertanto, in sostanza, queste esclusioni di competenza erano già evincibili dal sistema positivo per intervenuta abrogazione implicita della precedente previsione normativa alla stregua di successive modifiche sopravvenute sull'ambito della giurisdizione tributaria e della giurisdizione amministrativa. Quindi, ancorché la delega si fosse premurata di stabilire l'intangibilità dei pregressi criteri di giurisdizione e di competenza, il legislatore delegato – con il d. lgs. n. 150 del 2011 – non ha fatto altro che adeguare il nuovo dato positivo incluso nel comma 4 dell'art. 6 a quanto già evincibile dall'ordinamento nella disciplina delle competenze per materie.

Il comma 5 dell'art. 6 del d. lgs. n. 150/2011 riproduce pedissequamente il disposto già contemplato dal comma 3 del previgente art. 22-bis della l. n. 689 del 1981, ragion per cui – a tal riguardo – valgono le considerazioni complessive già prima riportate nel commentare la norma ora abrogata e riprodotta nella nuova. Resta, perciò, confermata anche l'attribuzione alla competenza per materia esclusiva del giudice di pace (pure con riferimento all'ipotesi in cui risultino irrogate in via esclusiva o congiunta sanzioni accessorie) con riferimento alla cognizione delle opposizioni alle violazioni previste dal r.d. n. 1736 del 1933 e dalla l. n. 386 del 1990 (in tema di assegni)[21] e dal d. lgs. n. 285 del 1992, ovvero con riguardo alle infrazioni previste dal codice della strada[22].

[21] In tal senso v. – già con riguardo alla pregressa disciplina dell'art. 22-bis della l. n. 689/1981 – Cass. 20 giugno 2011, n. 13551 (ord.), in *Il Giudice di pace* 2012, 16 e s.., con nota di M. Gaetani.

[22] Cfr., con riferimento a tale materia, Cass. 17 novembre 2011, n. 24213 (ord.). Era già stato precisato (v. Cass. 21 marzo 2011, n. 6463, ord., in *Arch. giur. circ. sin. strad.*, 2011, 687) che, in tema di sanzioni amministrative, il combinato disposto degli art. 205, comma terzo, del d.lgs n. 285 del 1992 e 22 bis della legge n. 689 del 1981, attribuiva al giudice di pace la competenza per materia sulle opposizioni alle sanzioni amministrative relative a violazioni del codice della strada senza alcun limite di valore, ragion per cui l'opposizione a cartella esattoriale relativa ad una pluralità di violazioni che superassero l'ordinaria competenza per valore del giudice di pace apparteneva all'inderogabile competenza per materia di tale organo giudiziario, essendo prevista la deroga in favore del giudice superiore, ai sensi dell'art. 10, comma 2, e 104 c.p.c., nell'ipotesi di cumulo soggettivo di domande proposte nei confronti di una sola parte, limitatamente ai criteri di competenza per valore (nello stesso senso, nella giurisprudenza di merito, v. Giud. pace Taranto, 10 ottobre 2011, in *Il Giudice di pace,* 2012, 246, con nota di M. Gaetani). In tempi più recenti la Corte di legittimità (cfr. Cass. 7 febbraio 2017, n. 3156) ha precisato che, in tema di riscossione di sanzioni amministrative pecuniarie, la cognizione sulle opposizioni all'intimazione di pagamento per violazioni del codice della strada è devoluta alla competenza del giudice di pace in base ad un criterio composito che, ai sensi degli artt. 6 e 7 del d.lgs. n. 150 del 2011, è individuato prioritariamente con riguardo alla materia e solo in via sussidiaria con riferimento al valore; ne deriva l'assoluta irrilevanza del cumulo degli importi delle cartelle impugnate unitariamente dal debitore ingiunto, atteso che esso potrebbe comportare, in virtù degli artt. 10 e 104 c.p.c., la deroga esclusivamente alla competenza per valore, ma non anche a quella per materia, non dando luogo, così, ad una nuova controversia per la quale – in ragione della sommatoria di controversie tutte di competenza per materia del giudice di pace – torni ad essere rilevante il criterio della competenza per valore.

Anche per le controversie di opposizione al verbale di accertamento per violazioni al codice della strada, il nuovo art. 7, comma 2, del d. lgs. n. 150/2011 ha mantenuto ferma la competenza esclusiva del giudice di pace[23].

In senso complessivo, perciò, è stato raggiunto il risultato – avallato dalle Sezioni unite della Corte di cassazione[24] - secondo cui, in tema di sanzioni amministrative per violazione del codice della strada, la competenza del giudice di pace è per materia in ordine alle controversie aventi ad oggetto opposizione a verbale di accertamento, *ex* art. 7 del d.lgs. n. 150 del 2011, nonché prioritariamente per materia, con limite di valore nelle ipotesi di cui alle lettere a) e b) dell'art. 6, comma 5, del citato decreto legislativo, per quelle aventi ad oggetto opposizione ad ordinanza-ingiunzione. Si è, altresì, aggiunto che gli stessi criteri di competenza vanno altresì applicati con riferimento all'impugnativa del preavviso di fermo, in quanto azione di accertamento negativo, sia essa volta a contestare i presupposti della formazione del titolo esecutivo, quale opposizione tardiva all'ordinanza-ingiunzione ("opposizione c.d. recuperatoria"), ovvero a contestare fatti impeditivi, modificativi od estintivi del credito sopravvenuti alla formazione del titolo esecutivo ("opposizione c.d. preventiva").

La competenza per territorio

Il previgente art. 22 della l. n. 689/1981, al comma 1, stabiliva che, dal punto di vista territoriale, la competenza a conoscere del giudizio di opposizione all'ordinanza-ingiunzione irrogativa della sanzione amministrativa pecuniaria ovvero della confisca[25] spettava al giudice del luogo in cui era stata commessa la violazione sottesa al provvedimento afflittivo. La norma risultava raccordata in proposito con quella contenuta nell'art. 17, comma 5, della stessa legge, con la quale era stato sancito che l'ufficio territorialmente competente a ricevere il rapporto si identificava, per l'appunto, con quello in cui fosse stata commessa l'infrazione.

---

[23] Così, ad es., di recente, si è affermato che la guida in stato di ebbrezza, con tasso alcolemico superiore a 0,5 ed inferiore a 0,8 grammi per litro, integra l'illecito amministrativo previsto dall'art. 186, secondo comma, lett. a), cod. strada, la cui cognizione è devoluta, ai sensi dell'art. 7, comma 2, del d.lgs. 1° settembre 2011, n. 150, alla competenza del giudice di pace (cfr. Cass. 13 gennaio 2015, n. 312, ord., in *Arch. giur. circ. sin. strad.*, 2015, 544). E' stato anche precisato (cfr. Cass. 21 febbraio 2012, n. 2531, in *Arch. giur. circ. sin. strad.*, 2012, 768; Cass. 16 ottobre 2014, n. 21914, ord., *ivi*, 2015, 296; Cass. 18 febbraio 2015, n. 3282, ord., *ivi*, 2015, 525) che la cognizione in materia di opposizione all'intimazione di pagamento relativa alla riscossione di sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni del codice della strada, configurata come opposizione all'esecuzione, spetta alla competenza del giudice di pace, avuto riguardo ai criteri di competenza per materia stabiliti dall'art. 7 del d.lgs. 1° settembre 2011, n. 150, al pari della cognizione relativa all'opposizione al verbale di accertamento ed alla cartella esattoriale presupposti, e ciò anche qualora venga fatto valere un precedente giudicato di annullamento di tali ultimi atti, poiché, in tal modo, si contesta comunque il diritto dell'agente della riscossione di procedere esecutivamente ai sensi dell'art. 615 c.p.c.

[24] V. sentenza 27 aprile 2018, n. 10261, poi seguita da Cass. 13 dicembre 2018, n. 32243, e da Cass. 15 marzo 2019, n. 7460.

[25] Ma con ovvia estensione agli altri provvedimenti implicanti l'applicazione di sanzioni di uguale natura, come il verbale di accertamento nell'ipotesi di violazioni al codice della strada o la cartella esattoriale e l'avviso di mora nei casi ammessi dalla giurisprudenza.

La giurisprudenza[26] aveva specificato, in generale, che l'applicabilità del principio secondo il quale, nella disciplina di cui alla l. n. 689 del 1981, per luogo in cui era stata commessa l'infrazione[27] - in base al quale si radicavano sia la competenza dell'autorità amministrativa cui spettava di emettere il provvedimento sanzionatorio (art. 17), nel luogo della commissione della violazione, sia quella del giudice dell'opposizione allo stesso (art. 22) - doveva intendersi quello in cui l'infrazione era stata accertata[28], presupponeva la sussistenza della competenza territoriale degli organi accertatori[29] (che, ove la violazione abbia carattere permanente, deve essere

[26] Cfr., *ex multis*, Cass. 12 luglio 1996, n. 6346; Cass. 27 novembre 1996, n. 10561; Cass. 18 febbraio 2000, n. 1876; Cass. 4 agosto 2000, n. 10243; Cass. 15 marzo 2001, n. 3756; Cass. 8 settembre 2004, n. 18075. Secondo Cass. 23 novembre 2006, n. 24876, la competenza territoriale inderogabile *ex* art. 22 della l. n. 689/1981 apparteneva al giudice (individuato ai sensi dell'art. 22 *bis* della medesima legge) del luogo in cui era avvenuta la violazione e si estendeva a tutti coloro che, a qualsiasi titolo, rispondevano della medesima violazione.

[27]Rimanendo, in generale, irrilevante rispetto al luogo effettivo di commissione della violazione quello, eventualmente diverso, della verbalizzazione dell'illecito (cfr., di recente, Cass. 24 giugno 2009, n. 14818, ord.).

[28] La giurisprudenza aveva specificato che il criterio secondo il quale la competenza dell'autorità amministrativa ad emettere l'ordinanza-ingiunzione andava individuata con riguardo al luogo dell'accertamento della violazione non si sostituiva a quello del luogo della commessa violazione, emergente dalla lettera della legge (art. 17 l. n. 689/1981), ma lo presupponeva, regolando il possibile concorso di competenze territoriali qualora la consumazione della violazione non si esaurisse nel territorio di una sola autorità (Cass. 4 agosto 2000, n. 10243), precisando, peraltro, che, ove vi fosse contemporaneità di violazioni commesse in luoghi diversi, restava esclusa la possibilità di fare riferimento esclusivo al criterio del luogo di commissione dell'illecito amministrativo, dovendo esso essere integrato con il criterio del luogo dell'accertamento (cfr., in merito, anche Cass. 17 luglio 2001, n. 9708). Su tale questione v., anche, Cass. 11 luglio 2003, n. 10917. In altri termini, ai fini della individuazione del giudice competente a decidere sull'opposizione ai sensi dell'art. 22 in esame, il luogo della commissione dell'illecito era da reputarsi coincidente con il luogo dell'accertamento in relazione al presumibile perfezionamento dell'infrazione nel posto in cui ne venissero accertati gli elementi costitutivi, ovvero fosse constatata parte della condotta attiva o passiva del trasgressore in sé idonea ad integrare contegno sanzionabile; in proposito, ad es., parte della giurisprudenza di merito (cfr. Giud. di pace Taranto, 1° aprile 2008, in *Il giudice di pace*, 2009, 63, con nota di Carrato) aveva statuito che il giudice competente a decidere sull'opposizione avverso il verbale di contestazione redatto dalla polizia stradale per la violazione dei limiti di velocità di cui all'art. 142 c.d.s., accertata mediante la c.d. modalità media determinata (a mezzo "tutor") tra quella rilevata al portale iniziale e quella rilevata al portale finale, si identificava – applicandosi analogicamente i criteri suppletivi previsti dall'art. 9 c.p.p. – con quello dell'ultimo luogo in cui era avvenuta una parte della condotta illecita. In senso conforme v., successivamente, nella giurisprudenza di legittimità, Cass. 11 giugno 2012, n. 9486 (ord.) e Cass. 12 giugno 2012, n. 9554 (ord.), in *Arch. giur. circ. sin. strad.*, 212, 739), alla stregua delle quali, infatti, in tema di competenza per territorio del giudice dell'opposizione a sanzioni amministrative per violazione delle norme del codice della strada sui limiti di velocità, ove detta violazione sia stata accertata mediante il sistema cosiddetto "Tutor" , il quale si distingue dalle altre apparecchiature di controllo, perché rileva non la velocità istantanea di un veicolo in un dato momento ed in un preciso luogo, ma la velocità media dello stesso in un certo tratto di strada, che può essere ricompreso tra due Comuni diversi, il giudice del luogo in cui è stata commessa l'infrazione, ai sensi dei previgenti artt. 22 della legge 24 novembre 1981, n. 689 e 204-bis cod. strada, va individuato alla stregua dell'art. 9 c.p.p., secondo cui, se la competenza non può essere determinata in base al luogo in cui il reato sia stato consumato, è competente il giudice dell'ultimo luogo in cui sia avvenuta una parte dell'azione o dell'omissione. Ne consegue che, se il veicolo oggetto di accertamento abbia percorso un tratto di strada compreso tra due Comuni limitrofi, la competenza territoriale spetta al giudice di pace del luogo dove è situata la porta di uscita del sistema di controllo.

[29] Con riguardo agli accertamenti in materia di violazioni al codice della strada la giurisprudenza ha precisato - come già ricordato - che ai sensi dell'art. 12 c.d.s. l'espletamento dei servizi di Polizia stradale compete al corpo di Polizia municipale nell'ambito del territorio comunale, anche se fuori dal centro abitato, e, quindi, pur spettando al Ministero dell'interno il coordinamento dei servizi *ex* art. 11 c.d.s., nessuna autorizzazione da parte del Prefetto è necessaria per consentire alla Polizia locale l'accertamento delle violazioni nel territorio di sua competenza, non essendovi alcun potere gerarchico dell'Amministrazione centrale nei confronti dei corpi della Polizia municipale (v. Cass. 15 marzo 2001, n. 3761 e Cass. 15 marzo 2001, n. 3764, in *Arch. giur. circ. sin. strad.*, 2001, 565, nonché, da ultimo, Cass. 7 marzo 2007, n. 5199, *ivi*,

riscontrabile almeno con riferimento ad una porzione temporale della stessa, sempre che risulti, con riferimento a tale porzione, integrato, in presenza dell'elemento soggettivo, l'intero elemento materiale tipizzato dalla norma sanzionatrice[30], non potendo, altrimenti, nemmeno definirsi "commessa" l'infrazione), configurandosi, in caso contrario, una ipotesi di nullità assoluta dell'accertamento, se non di inesistenza dello stesso.

Ciò posto con riguardo al pregresso regime normativo, si osserva che anche **con le disposizioni dei nuovi artt. 6 e 7 del d. lgs. n. 150 del 2011 è rimasta confermata la previsione che la competenza per territorio, rispettivamente nelle controversie relative alle opposizioni a ordinanze-ingiunzioni e ai verbali di accertamento di infrazioni al codice della strada[31], deve essere individuata presso il giudice "del luogo in cui è stata commessa la violazione", dovendosi esso intendere, di regola, coincidente con quello in cui l'autorità amministrativa ha compiuto l'accertamento dell'infrazione**. La più recente giurisprudenza[32] ha, invero, puntualizzato al riguardo che, in tema di sanzioni amministrative ed ai fini della individuazione dell'autorità amministrativa e del giudice rispettivamente competenti ad irrogare la sanzione e a decidere sulla conseguente opposizione, il luogo della commissione dell'illecito è da reputarsi coincidente con il luogo dell'accertamento in relazione al presumibile perfezionarsi dell'infrazione nel posto in cui ne vengano acclarati gli elementi costitutivi, ovvero venga constatata parte della condotta attiva o passiva del trasgressore in sé idonea ad integrare contegno sanzionabile. L'operatività di detta presunzione deve, tuttavia, essere esclusa, per assenza della base logica su cui riposa, quando lo stesso rapporto informativo dell'organo accertatore indichi un luogo della

---

2007, 785), specificando, in particolare, che il citato art. 11, comma 3, c.d.s. - che demanda, invero, al Ministero dell'interno i servizi di polizia stradale, con la sola salvezza delle attribuzioni dei comuni per quanto concerne i centri abitati - attiene alla direzione e predisposizione di tali servizi, nonché al loro coordinamento, ma non alla delimitazione delle competenze della polizia municipale, che è regolata dagli artt. 3, 4, comma 1, n. 3, e 5 della l. 3 luglio 1986, n. 65 con riferimento all'intero territorio dell'ente di appartenenza (cfr. Cass. 1° marzo 2002, n. 3019).

[30] Ad es. Cass. 18 febbraio 2010, n. 3923, ha statuito che, in tema di sanzioni amministrative ed ai fini della individuazione dell'autorità amministrativa e del giudice rispettivamente competenti, ai sensi della l. 24 novembre 1981, n. 689, ad irrogare la sanzione (art. 17) e a decidere sulla conseguente opposizione (art. 22), il luogo della commissione dell'illecito è da reputarsi coincidente con il luogo dell'accertamento in relazione al presumibile perfezionarsi dell'infrazione nel posto in cui ne vengano acclarati gli elementi costitutivi, ovvero venga constatata parte della condotta attiva o passiva del trasgressore in sé idonea ad integrare contegno sanzionabile. L'operatività di detta presunzione deve, tuttavia, essere esclusa, per assenza della base logica su cui riposa, quando lo stesso rapporto informativo dell'organo accertatore indichi un luogo della commissione del fatto diverso da quello dell'accertamento, relegando questo a mero luogo del reperimento delle prove di un illecito commesso altrove (in applicazione di tale principio, la S.C. ha cassato la sentenza impugnata, che, in tema di indebita percezione di aiuti comunitari, aveva affermato la competenza del tribunale del luogo in cui era stata accertata la violazione, anziché di quello del diverso luogo in cui, avendo sede la società cui era stato contestato l'illecito, quest'ultimo doveva considerarsi commesso).

[31] E' stato anche precisato (v. Cass. 23 marzo 2015, n. 5803, ord., in *Arch. giur. circ. sin. strad.*, 2015, 634) che le opposizioni a sanzioni amministrative irrogate per violazione del codice della strada appartengono alla competenza del giudice di pace del luogo ove è stata commessa la violazione, ai sensi dell'art. 7, comma 2, del d.lgs. 1 settembre 2011, n. 150, ancorché il ricorso sia stato proposto, in funzione recuperatoria del mezzo di tutela, avverso la cartella esattoriale a seguito della mancata notificazione del precedente verbale di contestazione.

[32] Cfr., soprattutto, Cass. 18 febbraio 2010, n. 3923 e, da ultimo, Cass. 28 marzo 2014, n. 7397 (ord.). Secondo quest'ultima pronuncia, quando sussista una pluralità di luoghi di commissione dell'infrazione, la competenza territoriale è stabilita dal luogo di commissione dell'illecito.

commissione del fatto diverso da quello dell'accertamento, relegando questo a mero luogo del reperimento delle prove di un illecito commesso altrove.
Occorre, peraltro, puntualizzare che l'opposizione avverso l'ordinanza ingiunzione emessa per infrazioni al codice della strada (così come quella avverso il verbale di contestazione dell'infrazione), quando l'illecito sia consistito nell'omissione di una condotta dovuta per legge, va proposta dinanzi al giudice del luogo in cui si sarebbe dovuta tenere la condotta che, invece, è mancata[33].
La competenza territoriale, così come delineata in generale, **ha** - secondo la consolidata giurisprudenza[34] - **carattere funzionale ed inderogabile**[35], con conseguente assoggettamento al regime preclusivo attuale stabilito dall'art. 38, comma 1, c.p.c., nel senso che l'inerente rilievo officioso[36] o l'eccezione di parte attinenti all'eventuale incompetenza devono intervenire, per qualificarsi tempestivi, entro la prima udienza di trattazione, le cui attività, nel rito già disciplinato dalla l. n. 689 del 1981 e, ora, nei richiamati artt. 6 e 7 del d.lgs. n. 150/2011, si concentrano ordinariamente nella prima udienza[37]. La ragione essenziale per l'affermazione del riferito carattere di questo tipo di competenza risiede essenzialmente nell'individuazione della materia oggetto del processo connotata anche da ragioni di interesse pubblico, onde la normativa attuale in

[33] V., ad es., Cass. 24 febbraio 2012, n. 2910, ord., in *Arch. giur. circ. sin. strad.*, 2012, 764, secondo la quale, perciò, ove sia irrogata la sanzione amministrativa per violazione, da parte del proprietario dell'autoveicolo, dell'obbligo di fornire i dati del conducente all'organo che abbia accertato la violazione dei limiti di velocità, ai sensi dell'art. 126 bis, comma 2, d.lgs. 30 aprile 1992 n. 285 (codice della strada), competente a conoscere della relativa opposizione è il giudice di pace del luogo dove ha sede l'organo accertatore, al quale quei dati andavano inviati. Nello stesso senso crf., da ultimo, Cass. 15 marzo 2017, n. 6651.

[34] V., soprattutto, Cass., Sez. Un. civ., 17 giugno 1988, n. 4131, in *Foro it*., 1988, I, 2193 e in *Giust. civ*., 1988, I, 223; Cass. 7 settembre 1991, n. 9440; Cass. 12 maggio 1992, n. 5621; Cass. 12 luglio 1996, n. 6525 e, più recentemente, Cass. 24 giugno 2009, n. 14818. In una particolare fattispecie è stato rilevato che, una volta proposta opposizione dinanzi al giudice di pace per il pagamento di una sanzione amministrativa e questi abbia dichiarato la propria incompetenza per territorio a conoscere della formulata opposizione, e l'opponente, anziché impugnare tale provvedimento, abbia presentato istanza di revoca dello stesso, il provvedimento reso dal giudice su siffatta istanza di revoca è estraneo a ogni schema processuale, poiché proveniente da un giudice che si è già spogliato della *potestas iudicandi*, con la conseguenza che è inammissibile il ricorso per cassazione avverso tale provvedimento adottato sulla domanda di revoca (cfr. Cass. 10 gennaio 2007, n. 272).

[35] La dottrina non è tutta concorde sul punto. In senso discordante v., ad es., G.C. Poli, *I procedimenti di opposizione all'ordinanza-ingiunzione ed al verbale di accertamento di violazione del codice della strada,* in *Foro it.*,2012, V,cit. spec. 139-140, il quale dubita che la competenza territoriale debba considerarsi inderogabile, tenuto conto che la regola generale desumibile dall'art. 28 c.p.c. è nel senso della normale derogabilità su accordo delle parti e che non vi sono disposizioni espresse in senso contrario; né in favore dell'inderogabilità potrebbe invocarsi l'ultimo comma dell'art. 413 c.p.c. (alla cui stregua "sono nulle le clausole derogative della competenza per territorio") dichiarato espressamente inapplicabile alle controversie in materia dall'art. 2 d. lgs. n. 150/2011. Pertanto, sulla base di questa impostazione, il difetto di competenza territoriale dovrebbe essere eccepito dalla parte entro i termini di deposito della memoria difensiva *ex* art. 416 c.p.c., ma non potrebbe essere rilevato d'ufficio, dovendosi seguire la regola dettata dall'art. 38 c.p.c. per la competenza territoriale derogabile, e non, invece, quella evincibile dall'art. 428 c.p.c., strettamente correlata al regime di inderogabilità della competenza.

[36] Pacificamente effettuabile proprio sulla scorta della natura di questo tipo di competenza: cfr. Giud. pace Orsogna, 9 luglio 2001, in *Il Giudice di pace*, 2002, 330, nonché Giud. pace Taranto, 20 maggio 2004, *ivi,* 2005, 322, con nota di Ambrosini.

[37] In tal senso v., ad es., Cass. 20 aprile 2005, n. 8294, in *Arch. giur. circ. sin. strad*., 2005, 820.

questione si deve considerare come una disciplina autonoma dal codice di rito per quanto attiene appunto alla competenza, per cui non si profila conferente porre riferimento, in questa specifica materia, alla regola generale di derogabilità stabilita dall'art. 28 c.p.c.
Anche la dottrina prevalente aveva già ritenuto che la disposizione del comma 1 dell'art. 22 citato - nella parte in cui devolveva la competenza sull'opposizione ai provvedimenti sanzionatori amministrativi al giudice del luogo in cui era stata commessa la violazione - si inquadrava nel criterio di competenza del luogo in cui era sorta l'obbligazione (avente ad oggetto il pagamento della sanzione pecuniaria, rispetto alla quale la confisca costituiva sanzione accessoria), perché il carattere costitutivo dell'accertamento comportava (e comporta, tuttora, anche nel nuovo regime normativo) che l'obbligazione nasceva nel luogo dove aveva sede l'ufficio accertatore, il quale veniva assunto come criterio di competenza territoriale non già facoltativo, ma esclusivo ed inderogabile. Quest'affermazione si prospettava confortata dalla considerazione - poc'anzi richiamata - in base alla quale la competenza territoriale stabilita per ragioni di pubblico interesse non può che essere stata determinata in modo esclusivo ed inderogabile, e perciò, munita del carattere funzionale; del resto è indubbio che il procedimento instaurato a seguito dell'opposizione è sicuramente permeato da connotati pubblicistici, non solo sotto l'aspetto processuale, ma anche sotto il profilo del contenuto delle pretese sostanziali che vi si fanno valere: da un lato quella della P.A. all'applicazione della sanzione al trasgressore per una generale esigenza sociale di ripristino dell'ordine giuridico violato; dall'altro, quella di colui che è destinatario della sanzione non solo a difendere la propria sfera giuridico-patrimoniale, ma anche a salvaguardare il diritto a vedersi riconosciuto il legittimo e corretto esercizio dell'azione amministrativa.
Induce a questa conclusione - secondo l'uniforme indirizzo della giurisprudenza di legittimità - anche con riferimento alla novellata disciplina normativa pure il rilievo secondo cui il meccanismo mediante il quale si sviluppa il procedimento di accertamento dell'illecito e di irrogazione della sanzione (strutturato con necessario riferimento al luogo dell'accertamento) presenta come soggetto primario la P.A., quale portatrice di un interesse pubblico in quanto, appunto, competente per essere stata accertata la violazione nell'ambito della sua circoscrizione territoriale, condizione questa che si ripercuote nel successivo procedimento giurisdizionale, la cui cognizione è attribuita alla competenza del giudice del luogo in cui è stata commessa (perché ivi accertata) la violazione, qualificato per presunzione assoluta di legge come il più idoneo ad apprezzare l'interesse pubblico coinvolto nel giudizio.
Infatti, non bisogna trascurare il dato di fondo secondo il quale ciò di cui nella causa di opposizione si controverte è la legittimità e l'adeguatezza di una sanzione, irrogata in virtù di un procedimento amministrativo che appare di derivazione penalistica, connotato - perciò - dal superiore principio di legalità, in consonanza col carattere sanzionatorio che esso assume e con la natura del provvedimento che lo conclude. È per questo che si prospetta indubitabile che qualsiasi procedimento giurisdizionale, in cui possa essere direttamente applicata una sanzione oppure debba sindacarsi la corretta applicazione di una sanzione precedentemente irrogata, debba ritenersi sottratto al potere dispositivo delle parti in ordine alla determinazione del giudice competente, individuato sulla scorta di inderogabili criteri legali.
Sulla scorta di tali presupposti argomentativi, la Corte di legittimità[38] ha ritenuto che, a norma dell'art. 45 c.p.c., deve ritenersi ammissibile il regolamento di competenza richiesto d'ufficio dal giudice di pace in un giudizio di opposizione a sanzioni amministrative, poiché l'individuazione della competenza in relazione al luogo della commessa violazione fissa un criterio di competenza

[38] V. Cass. 13 settembre 2012, n. 15382, ord., e Cass. 27 novembre 2014, n. 25232, ord.

funzionale equiparabile a quello della competenza territoriale inderogabile, precisandosi che l'art. 46 c.p.c. rende inapplicabili al procedimento davanti al giudice di pace le sole disposizioni concernenti il regolamento di competenza ad istanza di parte.
E' stato, inoltre, specificato[39] che, in tema di sanzioni amministrative,proprio perché la competenza per territorio a conoscere dell'opposizione al verbale di accertamento di infrazione di norme sulla circolazione stradale ha natura inderogabile, ne consegue che, non applicandosi a tali illeciti l'istituto della continuazione così come disciplinato dall'art. 81 c.p., la connessione derivante dalla reiterazione della condotta non può avere alcun effetto processuale nel senso di attrarre la competenza per territorio in favore del giudice di pace competente per l'opposizione al verbale concernente l'accertamento della prima violazione.
La giurisprudenza[40] ha, infine, stabilito che all'applicazione del riferito criterio di competenza territoriale inderogabile non osta nemmeno l'art. 25 c.p.c. che prevede la competenza del giudice del luogo ove ha sede l'Avvocatura dello Stato nel cui distretto si trova il giudice che sarebbe competente secondo le norme ordinarie, e ciò consegue alla specialità del procedimento di opposizione alle ordinanze-ingiunzioni per il quale è prevista la notificazione del ricorso direttamente all'autorità che ha emesso il provvedimento sanzionatorio e la possibilità, per la stessa autorità, di stare in giudizio personalmente tramite propri funzionari[41].

La peculiare disciplina prevista dall'art. 24 della legge n. 689 del 1981

Nel caso in cui l'esistenza di un reato dipenda dall'accertamento di una violazione amministrativa (e fatta salva l'eventualità che non sia stato effettuato il pagamento in misura ridotta per quest'ultima), la competenza a provvedere anche sulla sanzione amministrativa si concentra – ai sensi dell'art. 24 della legge n. 689/1981 - in capo al giudice penale[42].
A tal proposito va rilevato, in via generale, che la connessione obiettiva dell'illecito amministrativo con un reato che - ai sensi dell'art. 24 della l. n. 689 del 1981, determina lo spostamento della competenza ad applicare la sanzione dall'organo amministrativo al giudice penale - rileva esclusivamente qualora l'accertamento del primo costituisca l'antecedente logico necessario per

[39] Cfr. Cass. 17 gennaio 2011, n. 944, ord., in *Arch. giur. circ. sin. strad.*, 2011, 393, e Cass. 22 febbraio 2012, n. 2657, *ivi,* 2012, 765.

[40] Cfr., in proposito, Cass. 11 ottobre 2002, n. 14562 (ord.) e Cass. 26 luglio 2004, n. 14057 (ord.), in *Foro it.*, 2006, I, 888. Peraltro è il caso di osservare che l'inapplicabilità del c.d. foro erariale nei giudizi dinanzi al giudice di pace deriva anche dal disposto di cui all'art. 7 del r.d. 30 ottobre 1933, n. 1611, il quale stabilisce che in tali processi rimangono ferme le norme ordinarie di competenza anche quando sia in causa un'Amministrazione dello Stato.

[41] Cfr., in senso conforme, Cass. 27 giugno 2006, n. 14828, e Cass. 10 dicembre 2010, n. 25075, ord.

[42] Va, peraltro, notato che il potere di disporre il pagamento rateale della sanzione pecuniaria, su richiesta dell'interessato che si trovi in condizioni economiche disagiate, spetta, a norma dell'art. 26 della l. n. 689 del 1981, all'autorità giudiziaria e/o amministrativa che ha applicato la sanzione; pertanto, poiché questa è irrogata dall'autorità giudiziaria nella sola ipotesi prevista dall'art. 24 (connessione obiettiva tra violazione amministrativa e reato), il termine "autorità giudiziaria", indicato nell'art. 26 cit., va riferito al solo caso del giudice penale competente ex art. 24, né argomento contrario può trarsi dal potere del giudice dell'opposizione ad ordinanza ingiunzione di determinare in concreto la misura della sanzione, eventualmente anche riducendola, perché tale potere è attività diversa, concettualmente e cronologicamente, dalla rateizzazione della sanzione, che inerisce alle modalità di pagamento e non può essere disposta dal predetto giudice civile (v. Cass. 13 marzo 2006, n. 5400 e, più di recente, Cass. 27 ottobre 2017, n. 25621).

l'esistenza del secondo, mentre, in difetto di tale rapporto di pregiudizialità, la pendenza del procedimento penale non fa venire meno detta competenza [43], specificandosi che detta connessione oggettiva non consiste nella mera identità, totale o parziale, della condotta integrante le fattispecie amministrativa e penale[44].

Va posto in risalto che quando la competenza per l'irrogazione di una sanzione amministrativa è devoluta al giudice penale per obiettiva connessione con un reato ai sensi dell'art. 24 della l. n. 689 del 1981, resta precluso fin dall'origine ogni potere sanzionatorio della P.A., con la conseguenza che, una volta emessa dall'Autorità amministrativa l'ordinanza - ingiunzione per il pagamento della sanzione, il giudice investito della relativa opposizione non può declinare la propria competenza in relazione alla supposta originaria competenza del giudice penale ad irrogare la sanzione, ma deve decidere sull'opposizione e, ove ritenga che sussistano i presupposti di cui al citato art. 24 della l. n. 689 del 1981, revocare l'opposta ordinanza per incompetenza originaria della P.A. ad emetterlo[45].

Occorre, inoltre, precisare che, qualora la stessa condotta materiale integri sia una fattispecie penale sia una fattispecie di illecito amministrativo, deve escludersi che l'esistenza del reato dipenda dall'accertamento della violazione amministrativa, con la conseguenza che non sussiste la connessione obiettiva per pregiudizialità richiesta dall'art. 24 della l. n. 689 del 1981 per radicare la competenza del giudice penale nell'accertamento della responsabilità per l'illecito amministrativo[46].

In altri termini, qualora tra l'illecito amministrativo e l'illecito penale sussista un rapporto di connessione oggettiva, l'art. 24 della legge 24 novembre 1981, n. 689 devolve – in via generale - al giudice penale la cognizione delle infrazioni amministrative dal cui accertamento dipenda l'esistenza del reato. Invece, nessuna deroga al riparto di competenze fra autorità amministrativa e giudice penale è prevista quando, al contrario, l'accertamento dell'illecito amministrativo dipenda dall'accertamento di un reato. In tal caso, infatti, l'accertamento dell'illecito amministrativo non è pregiudiziale rispetto all'accertamento del reato, a differenza di quando la fattispecie concreta dedotta nel giudizio penale sia più specifica ed inclusa nella fattispecie concreta addebitata quale illecito amministrativo e costituisca l'antecedente logico necessario per l'esistenza del reato. In difetto del rapporto di pregiudizialità l'eventuale giudicato penale potrà avere effetti vincolanti ai fini dell'accertamento dell'illecito amministrativo, alle condizioni previste dall'art. 654 c.p.p. .

Inoltre, deve puntualizzarsi che, allorché il giudice civile, ai sensi dell'art. 24 della l. n. 689 del 1981, rilevi la connessione obiettiva per pregiudizialità della violazione amministrativa con l'accertamento dell'esistenza di un reato, non sussistono i presupposti per la sospensione del

---

[43] In tal senso Cass. 9 novembre 2006, n. 23925, e, da ultimo, Cass. 18 dicembre 2017, n. 30319.

[44] V. Cass. 28 febbraio 2008, n. 5242, e Cass. 25 luglio 2017, n. 18276.

[45] Cfr. Cass. 12 aprile 2000, n. 4638.

[46] V. Cass. 6 marzo 2018, n. 5341. E' opportuno mettere in risalto che, al di fuori dell'ipotesi di connessione per pregiudizialità disciplinata dall'art. 24 della l. n. 689 del 1981, il termine stabilito dall'art. 14 della citata legge per la notificazione della contestazione, qualora gli elementi di prova di un illecito amministrativo emergano dagli atti relativi alle indagini penali, decorre dalla ricezione degli atti trasmessi dall'autorità giudiziaria all'autorità amministrativa, posto che, qualora fosse consentito agli agenti accertatori di contestare immediatamente all'indagato la violazione amministrativa, l'autorità giudiziaria non sarebbe messa in condizione di valutare se ricorra o meno la "vis attractiva" della fattispecie penale e, nel contempo, sarebbe frustrato il segreto istruttorio imposto dall'art. 329 c.p.p. (cfr., da ultimo, Cass. 20 aprile 2018, n. 9881).

processo ai sensi dell'art. 295 c.p.c., dovendo egli limitarsi a trasmettere gli atti al giudice competente a decidere del reato, il quale è altresì competente a decidere sulla predetta violazione[47].
Peraltro, nel caso in cui il giudice di merito abbia annullato l'ordinanza ingiunzione emessa dall' Autorità amministrativa, per avere rilevato, di ufficio, che il potere sanzionatorio spettava, ai sensi dell'articolo 24 della legge 24 novembre 1981 n.689, al giudice penale competente per il fatto reato, il provvedimento sanzionatorio, che in tal caso è emesso dall'Autorità amministrativa invece che dal giudice penale, non è inesistente, sicché tale invalidità, poiché implica un vizio di legittimità dell'atto, sotto il profilo della competenza dell'organo a provvedere, in ragione della connessione della violazione amministrativa con il reato, deve essere ritualmente dedotta dall'opponente, e non può essere rilevata di ufficio dal giudice. Deve, infatti, considerarsi inesistente l'atto amministrativo soltanto nel caso di carenza assoluta del relativo potere, quando cioè non è dato cogliere alcun collegamento tra l'atto e le attribuzioni del soggetto che lo ha emesso, situazione, questa, non riscontrabile laddove il provvedimento venga adottato dall'Autorità amministrativa a cui tale potere è normalmente ed ordinariamente attribuito, specie ove si consideri che il giudice penale, quando applica la sanzione amministrativa ai sensi dell'articolo 24 della legge 24 novembre 1981 n. 689, esercita un potere che è, per l'appunto, di natura amministrativa[48].
Non è irrilevante rimarcare che, ove la competenza per l'irrogazione di una sanzione amministrativa sia stata devoluta al giudice penale per ragioni di connessione con un reato e successivamente l'autorità giudiziaria, essendosi chiuso il procedimento penale per estinzione del reato, restituisca gli atti a quella amministrativa ai sensi dell'art. 24, ultimo comma, della l. 24 novembre 1981, n. 689, da tale momento inizia a decorrere un nuovo termine prescrizionale - in applicazione del principio generale dettato dall'art. 2935 c.c., che esclude il decorso della prescrizione se il diritto non può essere fatto valere -, atteso che l'autorità amministrativa soltanto da tale ricezione può esercitare il proprio diritto di riscuotere la somma stabilita dalla legge a titolo di sanzione [49].

PARTE SECONDA

Cenni generali sui motivi di opposizione e sull'ammissibile contenuto della domanda

Il processo di opposizione a ordinanza-ingiunzione[50] era connotato da diversi elementi di

[47] Cfr. Cass. 3 aprile 2012, n. 5289, e Cass. 6 marzo 2018, n. 5341.

[48] Cass. 24 novembre 2006, n. 24961.

[49] V. Cass. 22 giugno 2001, n. 8532 e Cass. 27 giugno 2006, n. 14830.

[50] Che non rientra tra quelli per i quali l'art. 3 della l. 7 ottobre 1969, n. 742 dispone l'inapplicabilità della sospensione dei termini in periodo feriale: cfr. Cass. 5 agosto 1996, n. 7146, Cass. 8 novembre 1999, n. 12430 e Cass., Sez. Un., 30 marzo 2000, n. 67/SU, in *Gius*, 2000, 1650. In particolare con la sentenza a sezioni unite n. 63 del 30 marzo 2000 la S.C. ha stabilito che il procedimento di opposizione a ordinanza-ingiunzione relativa all'applicazione di sanzioni amministrative disciplinato (già) dagli artt. 22 e 23 l. n. 689 del 1981 non rientra tra quelli per i quali l'art. 3 l. n. 742 del 1969 sancisce l'inapplicabilità della sospensione dei termini in periodo feriale, né l'inapplicabilità della suddetta sospensione può ritenersi nelle ipotesi di violazioni amministrative concernenti la materia del lavoro o della previdenza e assistenza obbligatorie, sulla base dell'assunto che tali controversie rientrano tra quelle indicate dagli artt. 409 e 442 c.p.c. e sono, pertanto, soggette al rito speciale del lavoro, in quanto tale possibilità sussiste solo nei casi espressamente indicati dall'art. 35 l. n. 689 del 1981 (violazioni consistenti nell'omissione totale o parziale dei contributi e premi o violazioni

specialità che lo qualificavano come un modello processuale autonomo nel panorama generale del sistema processualcivilistico, per cui si riteneva che gli istituti del rito ordinario intanto potessero reputarsi ad esso applicabili in quanto sussistesse un rapporto di compatibilità con il modello base individuato nella menzionata l. n. 689/1981 (con riferimento alla parte allora vigente), influenzato sia dalla previsione di disposizioni processuali specifiche che caratterizzavano lo stesso rito speciale che, sotto altro profilo, dalla natura peculiare e dall'oggetto unico propri di quest'ultimo procedimento.
Si è già posto in risalto che **con l'art. 6 del d. lgs. n. 150 del 2011, le controversie in materia di opposizione ad ordinanza-ingiunzione – già disciplinate dagli articoli 22 e seguenti della legge 24 novembre 1981, n. 689 - sono state inserite tra i procedimenti regolati dal rito del lavoro** (individuato, dallo stesso d. lgs., come uno dei tre riti paradigmatici principali sul cui modello sono stati conformati i vari riti sparsi nel sistema processualcivilistico), perché presentano caratteri di concentrazione processuale, risultanti già dai tratti generali del giudizio previsto dall'art. 23 della legge n. 689 del 1981, anche con riferimento alla natura essenzialmente officiosa della relativa istruzione.

Tuttavia, sono state mantenute molte delle peculiarità del rito disciplinato dalla citata l. n. 689/1981 (diverse da quelle realizzabili mediante l'applicazione della disciplina del rito del lavoro), valorizzando, soprattutto, il mutato quadro normativo anche per effetto degli interventi della Corte costituzionale che si sono succeduti in questa materia.

Il ricorso introduttivo dell'opposizione in discorso (la cui procedibilità non è condizionata dalla necessità del preventivo esperimento del procedimento di mediazione di cui all'art. 5 del d. lgs. n. 28 del 2010, non rientrando l'oggetto di tale domanda nelle materie assoggettate a tale tipo di "filtro") - come è noto - **non investe soltanto la legittimità dell'ordinanza-ingiunzione**[51] in sé considerata, ma tende anche - e soprattutto - ad incidere sulla verifica della ritualità formale e sulla legittimità sostanziale dell'esercizio della potestà amministrativa che sfocia nell'emissione del provvedimento sanzionatorio applicato in concreto nei confronti del cittadino[52]. In questa ottica, la dottrina più acuta[53] ha ritenuto che l'oggetto del processo deve essere individuato nel rapporto di diritto sostanziale (tra cittadino e P.A.) che costituisce il presupposto dell'atto amministrativo che può formare oggetto di opposizione, con l'aggiunta del corollario che, una volta annullato il

---

dalle quali derivi l'omesso o parziale versamento di contributi e premi), norma che ha la funzione di valutazione legale tipica della natura del giudizio di opposizione come idoneo a soggiacere, con le sole eccezioni espressamente previste, al regime di sospensione dei termini in periodo feriale. Nello stesso senso cfr. Cass. 22 luglio 2008, n. 20189, e Cass. 26 febbraio 2009, n. 4651.

[51] Ovvero di altro atto amministrativo sanzionatorio svolgente funzione omologa, come il verbale di accertamento non impugnato con ricorso in via amministrativa (nell'ambito delle violazioni al c.d.s.) o della cartella esattoriale attraverso la cui notificazione il presunto trasgressore venga per la prima volta a conoscenza dell'addebito della violazione amministrativa per inesistenza o nullità della pregressa attività di contestazione e della correlativa notificazione degli inerenti atti: cfr. Cass. 17 dicembre 1998, n. 12628, in *Arch. giur. circ. sin. strad.*, 1999, 108; Cass. 3 aprile 2000, n. 4006, *ivi*, 2001, 393; Cass. 3 agosto 2001, n. 10711 e, da ultimo, Cass. 16 febbraio 2007, n. 3647, nonché Cass. 6 agosto 2009, n. 18015.

[52] V., tra le tante, Cass. 27 novembre 1999, n. 13263 e Cass. 11 settembre 2001, n. 11582.

[53] V., in particolare, F.P. Luiso, *Dir. proc. civ.*, Milano, 2011, IV, 330 e segg., nonché, da ultimo, anche a seguito delle modifiche introdotte dal d. lgs. n. 150 del 2011, G.C. Poli, *op. cit.*, in *Foro it.*, 2012, V, spec. 142,143.

provvedimento, l'Amministrazione non ha più il potere di emettere una nuova ordinanza in relazione alla stessa violazione[54].
In tal senso, quindi, l'opposizione può riferirsi ad una molteplicità di oggetti specifici che vanno dalla contestazione delle concrete modalità di manifestazione della predetta potestà sanzionatoria alla deduzione della fondatezza della pretesa emergente dall'insussistenza del fatto illecito imputato al ricorrente, dall'inattribuibilità della condotta integrante la supposta violazione all'ulteriore deduzione della sussistenza di cause esimenti, dall'irritualità dell'accertamento e degli adempimenti relativi alla fase della contestazione[55] all'inapplicabilità in concreto di sanzioni principali ed accessorie, e via dicendo.
In sostanza, **l'opposizione all'ordinanza-ingiunzione irrogativa di una sanzione amministrativa** (che non ha natura di impugnazione dell'atto della P.A.) **introduce un ordinario giudizio di cognizione sul fondamento della pretesa dell'autorità amministrativa, nel quale le vesti sostanziali di attore e convenuto, anche ai fini della ripartizione dell'onere della prov**a (salvo il potere istruttorio ora da intendersi attribuito al giudice dall'art. 421 c.p.c., per effetto del richiamo operato – peraltro limitandone la portata – dall'art. 2, comma 4, del d. lgs. n. 150 del 2011), **spettano, rispettivamente, alla P.A. e all'opponente**[56].
Il contenuto specifico dell'atto di opposizione si ripercuote sulle singole richieste finali (costituenti il c.d. *petitum immediato*) che vengono formulate al giudice competente e che si traducono, in generale, nell'invocare l'annullamento totale o parziale del provvedimento sanzionatorio, nella domanda di riduzione della sanzione irrogata od anche nella declaratoria della cessazione della materia del contendere per eventi sopravvenuti[57], previa, se del caso, la proposizione dell'istanza tendente all'ottenimento della sospensione dell'esecutività del provvedimento impugnato.
Ad ogni modo – e nonostante l'attuale applicabilità del rito del lavoro alla stregua e nei limiti di quanto previsto nell'art. 2 del d. lgs. n. 150 del 2011- è indiscutibile che l'individuazione dell'oggetto e del contenuto dell'opposizione assume una determinata e puntuale rilevanza per le parti e per il giudice, atteso che i principi generali del divieto di mutamento della domanda e della corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato impongono, anche in questa materia speciale, di indicare, con sufficiente certezza, i limiti dei contenuti oggettivi e dei profili soggettivi della controversia[58].

---

[54] G.C. Poli, *ibidem*, osserva che il modello impugnatorio reagisce, tuttavia, sui poteri delle parti e sull'ambito di cognizione, al punto che tutte le ragioni poste a fondamento della domanda di annullamento dell'atto opposto devono risultare già dal ricorso introduttivo; che l'Amministrazione opposta non può dedurre, a conforto della pretesa sanzionatoria, motivi o fatti diversi da quelli cristallizzati nel provvedimento ingiunto; che, infine, al giudice è inibito il rilievo d'ufficio di ragioni di nullità del provvedimento opposto o del procedimento amministrativo diverse da quelle dedotte dall'opponente, salve le ipotesi eccezionali e limitate dell'inesistenza dell'atto opposto o della violazione del principio di legalità previsto dall'art. 1 della l. n. 689/1981.

[55] Basti pensare, a titolo esemplificativo, alle innumerevoli questioni che vengono dedotte in tema di assunta illegittimità dell'accertamento dell'illecito amministrativo attraverso strumenti elettronici rivelatori della velocità.

[56] Cfr., ad es., Cass. 7 marzo 2007, n. 5277, Cass., sez. un., 30 settembre 2009, n. 20930 e, da ultimo, Cass. 22 gennaio 2018, n. 1529.

[57] Come la morte del trasgressore, il pagamento nelle more della sanzione applicata con ordinanza-ingiunzione e non più contestata successivamente, la revoca o l'annullamento d'ufficio da parte della P.A. del provvedimento sanzionatorio opposto.

[58] Cfr., ad es., Cass. 15 novembre 2001, n. 14320, in *Arch. giur. circ. sin. strad.*, 2002, 380, secondo cui, nel giudizio di opposizione già regolato dagli artt. 22 e 23 della l. 24 novembre 1981, n. 689, il giudice non poteva rilevare d'ufficio vizi dell'atto

Su quest'ultimo punto la giurisprudenza è consolidata nell'affermare che l'opposizione all'ordinanza-ingiunzione introduce un giudizio di accertamento negativo della pretesa sanzionatoria il cui limite è segnato dalle *causae petendi* fatte valere con l'atto introduttivo, con la conseguenza che il giudice - salve le ipotesi di inesistenza dell'atto impugnato - non può rilevare d'ufficio motivi di nullità dell'atto medesimo né del procedimento amministrativo che l'ha preceduto nemmeno sotto il profilo della disapplicazione del provvedimento, mentre l'opponente ha facoltà di modificare l'originaria domanda nei limiti e nei tempi ora consentiti dall'art. 420, co. 2°, ultima parte, c.p.c., ma non può introdurre domande nuove[59].
Contrariamente a quanto previsto come ammissibile nel rito ordinario, va, infine, sottolineato come la giurisprudenza abbia puntualizzato che, nel giudizio in discorso, **non è consentita nemmeno la proposizione di domande fondate su titoli differenti (da quelli attinenti all'impugnazione della sanzione amministrativa**[60]), come potrebbe essere quella di risarcimento dei danni formulata dalla parte ricorrente[61]. L'affermazione di tale principio è fondata proprio sulla considerazione della peculiarità dell'oggetto[62] (predeterminato e delimitato per legge) e della specifica "struttura processuale" che caratterizzano il giudizio di opposizione anche alla stregua del nuovo art. 6 del d. lgs. n. 105/2011 (e, già prima, in virtù delle disposizioni racchiuse negli artt. 22 e 23 della l. n. 689/1981). Per le stesse ragioni è stata ritenuta inammissibile la proposizione, da parte dell'Amministrazione opposta, di una domanda riconvenzionale diretta all'accertamento della responsabilità di soggetti diversi da quello a cui l'infrazione è stata contestata.

La fissazione dell'udienza e i termini a comparire alla luce del d. lgs. n. 150 del 2011. La successiva prosecuzione del giudizio

---

amministrativo impugnato diversi da quelli fatti valere con l'atto introduttivo, ostandovi il principio di cui all'art. 112 c.p.c., che vieta al giudice di porre a fondamento della decisione fatti estranei alla materia del contendere, introducendo nel processo un titolo (*causa petendi*) nuovo e diverso da quello enunciato dalla parte a sostegno della pretesa. Nello stesso senso v. anche Cass. 24 giugno 2003, n. 9987; Cass. 9 marzo 2004, n. 4781, Cass. 20 aprile 2005, n. 8293 e Cass. 16 luglio 2010, n. 16764.

[59] Cfr. Cass. 27 luglio 1996, n. 6822 e Cass. 5 novembre 1999, n. 12324, in *Arch. giur. circ. sin. strad.*, 2000, 139, con cui - come già segnalato - era stato stabilito che "*il principio ricavabile dall'art. 23 della l. 24 novembre 1981, n. 689, secondo il quale nel procedimento di opposizione avverso l'ingiunzione di pagamento di sanzione pecuniaria amministrativa il giudice deve controllare non solo la validità formale, ma anche la ricorrenza dei presupposti di fatto e di diritto dell'infrazione, deve essere coordinato con l'altro derivante dal principio generale espresso dall'art. 112 c.p.c., secondo il quale deve escludersi il potere del giudice dell'opposizione di rilevare d'ufficio vizi diversi da quelli fatti valere dall'opponente nei termini di legge con l'atto introduttivo del giudizio, atteso che questi costituiscono* "causae petendi" *della relativa domanda*". Lo stesso principio è stato espresso da Cass. 29 gennaio 1999, n. 777, in *Arch. giur. circ. e sin. strad.*, 1999, 400, con riferimento all'inammissibilità del rilievo d'ufficio della prescrizione del diritto a riscuotere la sanzione pecuniaria, non comportando l'inesistenza del provvedimento applicativo della sanzione. In materia cfr., altresì, Cass. 12 agosto 2000, n. 10796; Cass. 3 agosto 2000, n. 10202; Cass. 18 febbraio 2000, n. 1857; Cass. 22 giugno 2001, n. 8520; Cass. 11 settembre 2001, n. 11595; Cass. 9 marzo 2004, n. 4781 e Cass. 20 aprile 2005, n. 8293, cit.

[60] Costituisce, infatti, principio generale l'assunto in base al quale, nel procedimento di opposizione all'ordinanza-ingiunzione , avuto riguardo all'oggetto del giudizio, limitato all'accertamento della pretesa punitiva fatta valere dall'amministrazione nei confronti del destinatario ed alla sua peculiare struttura processuale, non possono essere introdotte domande, eccezioni o questioni diverse da quelle attinenti alla legittimità dell'atto amministrativo impugnato (v., ancora con riferimento alla previgente disciplina di cui agli artt. 22 e 23 della l. n. 689/1981, Cass. 2 settembre 2008, n. 22035).

[61] Cfr. Cass. 29 ottobre 1999, n. 12190 e Cass. 7 novembre 2003, n. 16714.

[62] Limitato all'accertamento della pretesa punitiva fatta valere dall'Amministrazione nei confronti del destinatario.

Ai sensi degli artt. 6 e 7 del d. lgs. n. 150 del 2011, nel giudizio di opposizione a sanzioni amministrative – e, quindi, anche per la sua fase introduttiva – si applicano le norme disciplinatrici del rito del lavoro, quali regole da applicare ordinariamente ove non diversamente disposto nelle medesime norme.
In particolare, va evidenziato che i suddetti articoli rimandano specificamente all'art. 415 c.p.c. relativamente alle modalità di instaurazione del contraddittorio, che avviene, perciò, con fissazione dell'udienza mediante decreto, nel rispetto dei termini dalla medesima norma previsti. Pertanto, tra la data di notifica del ricorso depositato (anche eventualmente a mezzo posta, come può legittimamente avvenire in via alternativa, per diretta previsione normativa) e del pedissequo decreto, allo stesso opponente ed all'autorità amministrativa opposta, e quella dell'udienza di comparizione e discussione deve intercorrere un termine non minore di 30 giorni, che costituisce l'unico termine da ritenersi stabilito a pena di nullità[63], mentre gli altri individuati nel menzionato art. 415 (ovvero quello massimo di sessanta giorni tra il deposito del ricorso e la celebrazione dell'udienza di discussione e quello per la notifica del ricorso e de contestuale decreto, da avvenire oltretutto a cura della cancelleria in questo tipo di giudizio[64]) risultano finalizzati allo svolgimento e all'assolvimento ordinato dei conseguenti adempimenti processuali, ma non hanno, comunque, natura perentoria[65].
Con i citati articoli 6 e 7 è rimasta, peraltro, confermata la previsione della peculiarità che, **con lo stesso decreto, il giudice deve ordinare contemporaneamente all'Amministrazione opposta di**

[63] E' risaputo, in proposito, che l'inosservanza del termine, non inferiore a trenta giorni, che, a norma dell'art. 415, comma quinto, c.p.c., deve intercorrere fra la data di notificazione del ricorso introduttivo, unitamente al decreto di fissazione dell'udienza di discussione, e la data di quest'ultima, non costituisce vizio del ricorso introduttivo, in sé considerato, tale da comportare la nullità insanabile dello stesso in caso di contumacia del convenuto, bensì vizio limitato all'atto di evocazione in giudizio del convenuto stesso, atto che, nel rito del lavoro, è autonomo rispetto all'atto introduttivo del giudizio, essendo la domanda compiutamente proposta con il deposito del ricorso. Ne segue che il vizio determinato dall'inosservanza di detto termine trova, in caso di mancata costituzione del convenuto, adeguato rimedio nella rinnovazione della notifica per altra udienza all'uopo fissata, rinnovazione da disporsi non già in applicazione analogica dell' art. 291 c.p.c. ma per diretta applicazione dell'art. 162, primo comma, dello stesso codice (cfr., per tutte, Cass., Sez. Un., 23 dicembre 1991, n. 13862).

[64] La giurisprudenza (v. Cass. 28 giugno 2001, n. 8870) aveva già precisato che nell'opposizione a ingiunzione di pagamento di sanzione pecuniaria amministrativa come già disciplinata dagli artt. 22-23 della l. n. 689/1981, la sottoscrizione, per presa visione, del ricorso e del pedissequo decreto di fissazione dell'udienza di comparizione era sufficiente a surrogare la mancata notifica, dovendosi ritenere raggiunto lo scopo di portare a conoscenza della parte la data dell'udienza di inizio del procedimento, con modalità tali da rendere sicuro che il destinatario del provvedimento ne avesse preso visione in presenza del cancelliere. Questa modalità equipollente di avvenuta conoscenza del ricorso e del correlato decreto di fissazione dell'udienza di comparizione e di discussione era stata anche normativizzata per effetto della previsione dell'ultimo periodo aggiunto dall'art. 56 della l. 18 giugno 2009, n. 69, stabilendosi al comma 2 dello stesso art. 23 che "*la prova scritta della conoscenza del ricorso e del decreto equivale alla notifica degli stessi*". Detta disposizione non risulta riprodotta negli artt. 6 e 7 del d. lgs. n. 150 del 2011, ma non sembra dubitabile che la suddetta modalità possa comunque essere estesa, in via interpretativa, anche all'attuale disciplina del giudizio di opposizione a sanzione amministrativa.

[65] Così, ad es., Cass. 29 novembre 2005, n. 26039, secondo cui, in materia di controversie di lavoro, il termine di dieci giorni per la notificazione del ricorso e del decreto giudiziale di fissazione dell'udienza di discussione al convenuto, ai sensi dell'art. 415, comma quarto, c.p.c., non è perentorio, ma ordinatorio, con la conseguenza che la sua inosservanza non produce alcuna decadenza né implica la vulnerazione della costituzione del rapporto processuale a condizione che risulti garantito al convenuto il termine per la sua costituzione in giudizio non inferiore ai trenta giorni, come stabilito dal quinto comma della stessa norma (ovvero a quaranta giorni nell'ipotesi prevista dal successivo sesto comma).

provvedere al deposito - entro il termine di 10 giorni[66] prima della stessa udienza - della documentazione inerente il procedimento di accertamento e di contestazione dell'infrazione elevata nei confronti dell'opponente. E' noto come l'assolvimento di questo incombente da parte della resistente P.A. non comporti la formale costituzione in giudizio della stessa, che deve provvedervi – per non incorrere nelle inerenti preclusioni processuali - nelle forme e nei tempi previsti dall'art. 416 c.p.c. .

Ciò posto, occorre rimarcare che nel procedimento di opposizione all'ordinanza-ingiunzione irrogativa di sanzione amministrativa (o, in generale, a provvedimento sanzionatorio amministrativo suscettibile di tutela in sede giurisdizionale), il modello processuale prefigurato dal legislatore resta governato dal principio dispositivo (temperato dai poteri officiosi del giudice ora esercitabili ai sensi dell'art. 421, comma 2, c.p.c.) e non prevede particolari sanzioni processuali (salvo quelle, a carico dell'opponente, stabilite dai commi 10 dell'art. 6 e 9 dell'art. 7 del d.lgs. n. 150/2011: v. *infra*) per omissioni o ritardi di attività delle parti, né inficia di nullità eventuali deviazioni dal modello poste in essere dal giudice (salvo quella della pronuncia della sentenza mediante pubblica lettura della stessa in udienza, in relazione al disposto dell'art. 429 c.p.c., pure richiamato – con eccezione del comma 3, di per sé incompatibile con la natura dell'oggetto del giudizio oppositivo - dall'art. 2 del citato d. lgs. n. 150/2011)[67].

Una volta verificatasi l'eventuale costituzione dell'opposta P.A., il giudizio prosegue con la celebrazione della trattazione secondo i dettami dell'art. 420 c.p.c., con la conseguente accentuazione della formalizzazione del suo svolgimento rispetto al rito prima regolato dagli artt. 22 e 23 della l. n. 689/1981, correlata, principalmente, all'operatività delle limitazioni dello *ius variandi* a carico delle parti e dell'ingresso di nuovi mezzi di prova in giudizio, alla stregua di quanto rispettivamente disposto dai commi 1, ultima parte, e 5 dello stesso art. 420, alla cui disciplina, dunque (e facendo salva sempre l'applicazione delle disposizioni speciali derogatrici contemplate ne icitati artt. 6 e 7 del d. lgs. n. 150/2011), deve conformarsi il raccordo tra le fasi di trattazione ed istruzione della controversia e la dimensione cronologica-procedimentale di quest'ultima, prima di pervenire alla fase finale della discussione[68].

---

[66] Qualificabile come ordinatorio, in difetto di qualsiasi sanzione di invalidità o di inammissibilità: cfr. Cass. 17 luglio 2001, n. 9701 e Cass. 5 luglio 2006, n. 15324.

[67] Pertanto, ad es., l'omissione, da parte del giudice, nel decreto di fissazione dell'udienza di comparizione, dell'ordine, all'autorità che ha emesso il provvedimento, di deposito di copia del rapporto e degli atti relativi all'accertamento, alla contestazione o alla notificazione della violazione, non comporta alcuna nullità del procedimento, e che ad essa può ovviarsi con l'ordine di esibizione dei predetti documenti, su istanza di parte o mediante acquisizione.

[68] Cfr., sul punto, in particolare, M. Montanari, *sub* art. 6 d. lgs. n. 150/2011, in *Codice di procedura civile commentato* – diretto da C. Consolo – *La "semplificazione dei riti" e le altre riforme processuali 2010-2011,* Milano, 2012, cit. 100-101. Deve, peraltro, sottolinearsi che, a far data dal 30 giugno 2014, secondo il disposto dell'art. 16-bis del d.l. n. 179/2012 (per come stabilito dall'art. 44 del d.l. n. 90/2014) il deposito degli atti processuali e dei documenti da parte dei difensori delle parti precedentemente costituite, nei procedimenti civili, contenziosi e di volontaria giurisdizione, innanzi al tribunale, deve obbligatoriamente ed esclusivamente avvenire con modalità telematiche. A partire dal 31 dicembre successivo, la forma telematica è diventata l'unica possibile, indipendentemente dalla data di avvio dei procedimenti, per il deposito di tutti gli atti processuali (e dei documenti da parte dei difensori delle parti precedentemente costituite) indicati dall'art. 16-bis del d.l. n. 179/2012, oltre ai ricorsi per decreto ingiuntivo. Secondo il dettato normativo restano tutt'oggi esclusi gli "atti introduttivi" e quelli di costituzione del processo civile (atto di citazione, ricorso, comparse, memorie), giacché l'art. 16-bis dispone espressamente che il deposito riguarda gli atti e i documenti da parte dei difensori delle parti precedentemente costituiti. Tuttavia, ai sensi dell'art. 16-bis, comma 5, d.l. n. 179/2012 e dell'art. 35 del d.m. n. 44/2011, diversi tribunali sono stati autorizzati, con appositi decreti DGSIA, una volta accertate le funzionalità dei servizi di

La nuova disciplina generale della sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato

Il citato d. lgs. n. 150 del 2011 è stato suddiviso in cinque capi, il secondo dei quali disciplina i procedimenti regolati dal rito del lavoro, previsto dalle norme della sezione II, capo I, titolo IV del secondo libro del codice di procedura civile. A questo rito – come già posto in risalto - sono assoggettati i giudizi relativi all'opposizione a sanzione amministrativa e all'opposizione al verbale di accertamento di violazione del codice della strada.

È stata, inoltre, **dettata una disciplina unitaria del procedimento volto alla sospensione dell'efficacia esecutiva dei provvedimenti oggetto di opposizione in tutti i giudizi aventi natura oppositoria**.

In particolar modo, nella elaborazione della disciplina unitaria della sospensione dell'efficacia esecutiva dei provvedimenti impugnati è stata prevista la possibilità da parte del giudice di accogliere immediatamente l'istanza di sospensione con decreto *inaudita altera parte*, da confermare poi nel contraddittorio tra le parti, mentre è stato soppresso l'obbligo di pronunziare tale conferma in ogni caso entro il termine di 60 giorni dalla pronuncia del decreto. In particolare, tra le norme finalizzate a produrre effetti speciali che il decreto legislativo ha mantenuto in vigore secondo quanto previsto dall'articolo 54, comma 4, lett. c) della legge delega, vi erano anche quelle che prevedevano la sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato in sede giurisdizionale (es.: sospensione dell'efficacia esecutiva dell'ordinanza-ingiunzione; sospensione dell'efficacia esecutiva del verbale di accertamento di infrazione stradale; sospensione dell'efficacia esecutiva del decreto che dispone il pagamento delle spese di giustizia, etc.).

In particolare, l'art. 5 del citato d. lgs. ha introdotto una disciplina uniforme del procedimento di inibitoria, che trova applicazione nei casi in cui è consentita la sospensione del provvedimento impugnato.

Al riguardo va ribadito che - in applicazione dei principi generali e salvo che la legge disponga diversamente - **la proposizione dell'opposizione non sospende automaticamente l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato**, occorrendo a tal fine che la legge attribuisca espressamente al giudice il potere di sospendere il provvedimento e che la parte abbia formulato un'apposita domanda.

L'articolo in questione sancisce al riguardo che **la sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento opposto può essere concessa** (eventualmente anche durante la trattazione del giudizio e non necessariamente all'udienza di prima comparizione, anche questa è la sede di norma prescelta dal ricorrente) **dal giudice - con ordinanza non impugnabile –** nei soli casi in cui la sospensione sia stata espressamente chiesta dall'opponente, e **solo quando ricorrano gravi e**

---

comunicazione, a ricevere per via telematica anche altri atti, tra cui, spesso, anche le comparse di costituzione. Inoltre, indipendentemente dal DGSIA, sono diverse ormai le pronunce della giurisprudenza (di merito) che ritengono ammissibile il deposito telematico anche degli atti introduttivi e di qualsiasi altra tipologia, ancorché non compresa tra quelli indicati come obbligatori o facoltativi dalla legge, sull'assunto che non essendo previste forme determinate né espresse sanzioni di nullità, possa essere scelta quella più idonea al raggiungimento dello scopo e, una volta che lo stesso è stato raggiunto, è da ritenersi sanato ogni eventuale profilo di irregolarità.

circostanziate ragioni, di cui il giudice stesso deve dare esplicitamente conto nella motivazione del provvedimento di sospensione.

Si è voluto in tal modo sottoporre il potere del giudice di sospendere l'efficacia esecutiva del provvedimento opposto ad un rigoroso accertamento della sussistenza dei presupposti per la sospensione (ragionevole fondatezza dei motivi su cui si fonda l'opposizione; pericolo di un grave pregiudizio derivante dal tempo occorrente per la decisione dell'opposizione), di cui il giudice dovrà dare conto in modo chiaro ed esauriente nel provvedimento con cui sospende l'efficacia esecutiva del provvedimento.

Al fine di dare piena attuazione al principio del contraddittorio, l'ordinanza che sospende l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato non potrà essere – di regola - emessa prima dell'udienza fissata per la comparizione delle parti. Nondimeno, **se durante il tempo occorrente per l'instaurazione del contraddittorio le ragioni dell'opponente rischiano di subire un pregiudizio irreparabile, il giudice potrà disporre la sospensione *inaudita altera parte*, con decreto pronunciato fuori udienza** (in ossequio al principio della domanda, si deve ritenere che anche il decreto di sospensione potrà essere emanato solo se l'opponente ne abbia fatto espressa richiesta). In tal caso, il provvedimento di sospensione dovrà essere confermato alla prima udienza successiva[69] - pena la sua inefficacia – con ordinanza non impugnabile, in cui il giudice motivare esplicitamente sulla sussistenza delle gravi e circostanziate ragioni che giustificano la permanenza della sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato.

L'applicazione dell'art. 5 è stata esclusa solo quando è stato necessario salvaguardare speciali esigenze connesse con la particolare natura del provvedimento impugnato (come nei casi previsti dagli articoli 9 e 21, per i quali è previsto uno speciale procedimento di inibitoria, autonomamente regolato) ovvero quando la legge prevede che la sospensione sia un effetto automatico dell'impugnazione (come ad es. nel caso previsto dall'articolo 13, comma 5-*bis*, del decreto legislativo n. 286 del 1998).

L'eventualità della convalida del provvedimento impugnato: individuazione dei relativi presupposti.

Il comma 10, lett. b) dell'art. 6 del d. lgs. n. 150 del 2011 e il comma 9, lett. b), dell'art. 7 dello stesso d. lgs. prevedono – in consonanza con la disposizione contemplata dal previgente comma 5 dell'art. 23 della l. n. 689/1981 - **che la mancata comparizione alla prima udienza dell'opponente**[70]

[69] Parte della dottrina (v. Bove, *Applicazione del rito lavoro nel d. lgs. n. 150 del 2011,* in www.judicium.it) ha osservato che l'udienza per attivare il contraddittorio e, poi, provvedere con ordinanza può identificarsi con un'udienza *ad hoc* appositamente calendarizzata per decidere in via definitiva sull'istanza cautelare oppure può coincidere con la stessa prima udienza stabilita per la trattazione del merito. Ove quest'ultima dovesse essere fissata a breve, la coincidenza potrebbe ritenersi ragionevole; altrimenti, sarebbe opportuno che il giudice fissasse un'apposita udienza per delibare compiutamente la richiesta di sospensione. Lo stesso autore – come, del resto, si era ritenuto, nella precedente edizione di questo testo, con riferimento alla previgente disciplina dell'art. 22, ultimo comma, della l. n. 689/1981 – ritiene che, con riguardo alla fase sospensiva, si debbano applicare le norme del procedimento cautelare uniforme previste dal c.p.c., in quanto compatibili e non espressamente escluse.

[70] Che risulta, perciò, già ritualmente costituito, onde, in sede di udienza di prima comparizione, rileva solo la sua assenza.

(o del suo procuratore) - **senza l'allegazione riscontrabile di un legittimo impedimento - costituisce il presupposto fondamentale perché si possa addivenire all'emanazione dell'ordinanza di convalida del provvedimento sanzionatorio impugnato**, cui accede la condanna al pagamento delle ulteriori spese successive alla proposizione dell'opposizione in sede giudiziale.
Naturalmente l'adottabilità di tale penalizzante provvedimento per l'opponente implica la rituale instaurazione del contraddittorio e il regolare rispetto degli adempimenti notificatori incombenti sulla cancelleria.
Per questa ragione è stato chiarito in giurisprudenza che nei procedimenti di opposizione ad ingiunzione di pagamento di sanzione pecuniaria amministrativa, il ricorso e - unitamente ad esso - il decreto di fissazione dell'udienza devono essere comunicati a cura della cancelleria nei termini prescritti ad entrambe le parti, cosicché il mancato rispetto del termine da parte del giudice nella fissazione dell'udienza o della cancelleria nella notificazione, non essendo in alcun modo ascrivibile all'opponente, non è causa di convalida dell'ingiunzione ma comporta soltanto la rinnovazione degli atti ai sensi della norma generale di cui all'art. 164 c.p.c.. E, per altro verso, è stato anche evidenziato che la notifica del decreto di fissazione dell'udienza di comparizione delle parti per decidere sull'opposizione a sanzione amministrativa, deve essere effettuata rispettando l'ordine delle modalità stabilito dagli artt. 137 ss. c.p.c., altrimenti l'ordinanza di convalida dell'ingiunzione è da qualificarsi illegittima.
In base alle condizioni originariamente previste dall'omologa norma di cui al previgente art. 23, comma 5, della l. n. 689/1981 il controllo che avrebbe dovuto effettuare il giudice per la convalidabilità del provvedimento costituente oggetto di opposizione era ristretto, oltre che alla verifica della regolarità nell'instaurazione del giudizio in funzione del rispetto del contraddittorio e delle modalità procedimentali ad esso correlate, alla valutazione, sulla scorta degli elementi addotti dallo stesso opponente, della volontarietà o meno della mancata comparizione e, quindi, della giustificabilità - in termini di legittimità - della sua assenza all'atto della celebrazione dell'udienza di prima comparizione, da ricondurre ad un impedimento oggettivo non altrimenti superabile.
Tuttavia - in relazione alla connotazione specialistica del giudizio di opposizione come già regolato dal previgente art. 23 della l. 689 del 1981 e al particolare oggetto dello stesso - tale previsione, così rigidamente intesa, si prospettava eccessivamente gravosa per l'opponente che, magari, aveva già allegato al ricorso tutta la documentazione necessaria per la sua cognizione e per farne rilevare la sua fondatezza.
Sulla scorta di questa impostazione e del parallelismo effettuato con la disciplina del previgente procedimento di opposizione a decreto penale di condanna[71] la Corte Costituzionale, con sentenza del 5 dicembre 1990, n. 534 ebbe a dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 5, della l. 24 novembre 1981, n. 689, nella parte in cui prevedeva che il pretore (allora funzionalmente competente in materia) dovesse convalidare il provvedimento opposto in caso di mancata presentazione dell'opponente o del suo procuratore alla prima udienza senza addurre alcun legittimo impedimento, anche quando l'illegittimità del provvedimento risultava dalla documentazione allegata dall'opponente.

[71] Di cui all'art. 510 dell'abrogato c.p.p. 1930, il quale prevedeva che, a seguito dell'opposizione, il provvedimento impugnato andasse comunque revocato anche in caso di mancata comparizione dell'opponente (e, perciò, indipendentemente dalla condotta assunta dall'opponente), ribadita anche nell'art. 464 del nuovo c.p.p. .

Successivamente - con sentenza del 18 dicembre 1995, n. 507 - lo stesso Giudice delle leggi ebbe a dichiarare l'illegittimità costituzionale dello stesso art. 23, comma 5, della l. 24 novembre 1981, n. 689, nella parte in cui prevedeva che il pretore (allora ancora funzionalmente competente) avrebbe dovuto convalidare il provvedimento opposto in caso di mancata presentazione dell'opponente o del suo procuratore alla prima udienza senza addurre alcun legittimo impedimento, anche quando l'Amministrazione irrogante avesse omesso il deposito dei documenti di cui al comma 2 del medesimo art. 23.
In conseguenza della nuova struttura maggiormente garantistica che era venuto ad assumere il disposto del comma 5 dell'art. 23 della l. n. 689 del 1981, il giudice, nel momento in cui constata la mancata comparizione dell'opponente alla prima udienza, era tenuto - prima di provvedere nel senso della convalida del provvedimento impugnato - ad effettuare una complessa e motivata valutazione.
Ed, infatti, l'emanazione di tale ordinanza ai sensi della richiamata norma, come integrata dalle sentenze n. 534 del 1990 e n. 507 del 1995 della Corte Costituzionale, presupponeva che: a) l'opponente o il suo procuratore non fossero comparsi alla prima udienza senza addurre alcun legittimo impedimento[72]; b) l'autorità amministrativa che aveva emesso il provvedimento impugnato avesse depositato in cancelleria la documentazione prevista nel previgente comma 2 dello stesso art. 23 (quando la cognizione e l'esame della stessa fossero stati ritenuti indispensabili per valutare nel merito i motivi dedotti con l'opposizione); c) il giudice valutasse i motivi del ricorso (i quali delimitavano l'oggetto del relativo giudizio) ed escludesse che essi fossero fondati sulla base degli atti esistenti, costituiti dall'atto di opposizione e dai documenti ad esso eventualmente allegati, nonché dalla documentazione depositata dall'Amministrazione[73].
L'assenza di uno solo dei tre presupposti avrebbe comportato la nullità dell'ordinanza di convalida.
Ovviamente - in base a quanto precedentemente sottolineato - poiché la convalida alla prima udienza da parte del giudice del provvedimento opposto per la mancata comparizione dell'opponente o del suo procuratore a norma del previgente citato art. 23, comma 5, era subordinata - per effetto delle dichiarazioni di illegittimità costituzionale di cui alle due richiamate sentenze della Corte costituzionale - alla verifica della legittimità del provvedimento sulla base sia della documentazione allegata al ricorso, sia della documentazione relativa all'accertamento, contestazione o notificazione della violazione, prodotta dall'Amministrazione in ossequio all'ordine rivoltole a norma del precedente comma 2 del medesimo art. 23 con il decreto di fissazione dell'udienza di comparizione steso in calce al ricorso, la verifica della sussistenza della seconda delle due condizioni restava a sua volta subordinata al preliminare accertamento della ritualità della notifica (da eseguirsi a cura della cancelleria) del ricorso e del relativo decreto in calce all'Amministrazione opposta, con la conseguenza che in caso di esito negativo di tale verifica

[72] Rimaneva, a tal fine, irrilevante la mancata comparizione dell'opposta, la quale, peraltro, così come con riferimento all'assenza nelle udienze successive, non poteva considerarsi equivalente alla rinuncia alle difese svolte con l'atto di costituzione (cfr., ad es., Cass. 2 febbraio 2007, n. 2365).

[73] Cfr., anche, Cass. 10 agosto 2006, n. 18122, e Cass. 25 gennaio 2007, n. 1653, secondo cui ove il giudice avesse ritenuto di convalidare il provvedimento opposto aveva l'obbligo di motivare in ordine a tutti e tre i presupposti, restando, in particolare, escluso che, in relazione al giudizio di infondatezza dell'opposizione, valesse a soddisfare tale obbligo il generico ed esclusivo richiamo alla non manifesta infondatezza del provvedimento impugnato.

il giudice non avrebbe dovuto pronunciare la convalida in questione, bensì provvedere ai fini della regolare instaurazione del contraddittorio nei confronti della parte resistente.
In relazione al quadro venutosi a determinare in dipendenza degli interventi additivi della Corte Costituzionale l'ordinanza giudiziale di convalida del provvedimento opposto, avrebbe dovuto contenere, a pena di nullità, oltre alla menzione della mancata comparizione, alla prima udienza, dell'opponente o del suo procuratore, priva di giustificazione, l'indicazione dell'avvenuto deposito dei documenti prescritti dal citato art. 23, comma 2, della l. n. 689 del 1981, nonché la motivazione in ordine alla infondatezza della opposizione, alla stregua dell'esame dei predetti documenti, oltre che di quelli eventualmente depositati dall'opponente. Ne derivava l'obbligo per il giudice di motivare in ordine ad entrambi gli indicati presupposti, restando in particolare escluso che con riferimento al giudizio di non fondatezza dell'opposizione potesse valere a soddisfare siffatto obbligo un generico richiamo alla "non evidente illegittimità" del provvedimento opposto[74].
In altri termini, in tema di opposizione ad ordinanza-ingiunzione (o provvedimenti equiparabili), la convalida del provvedimento opposto per mancata comparizione dell'opponente all'udienza avrebbe potuto essere adottata solo ove fosse fatto difetto l'evidenza dell'illegittimità *ex actis* dell'atto opposto; profilo - quest'ultimo - da esaminare e valutare dal giudice di merito, con la conseguenza che - mentre l'assoluta mancanza di motivazione al riguardo avrebbe implicato l'illegittimità dell'ordinanza di convalida - allorché detta motivazione sussisteva non era possibile, in sede di giudizio di legittimità, sindacarne la persuasività sotto il profilo della completezza valutativa o della sua esattezza.
Le Sezioni Unite della S.C.[75] avevano riconfermato la legittimità dell'evidenziato orientamento prevalente, così ritenendo impercorribile l'indirizzo minoritario[76,] alla stregua del quale il previgente art. 23, comma 5, della l. n. 689 del 1981 avrebbe richiesto un obbligo motivazionale specificamente esplicitato in ordine alle distinte censure sollevate dall'opponente, anche a prescindere dalla documentazione prodotta dalla Pubblica Amministrazione.
In particolare, dunque, era stato ribadito che nel giudizio di opposizione avverso i provvedimenti irrogativi di sanzioni amministrative, già disciplinato dagli artt. 22 e 23 della l. 24 novembre 1981, n. 689, l'ordinanza di cui al comma 5 del citato art. 23, con la quale il giudice convalidava il provvedimento impugnato per mancata comparizione alla prima udienza dell'opponente che non avesse fatto pervenire tempestiva notizia di un suo legittimo impedimento, si sarebbe dovuta ritenere sufficientemente motivata ove il giudice avesse dato atto di aver valutato la documentazione "hinc ed inde" prodotta e di averne tratto il convincimento della non manifesta illegittimità del provvedimento stesso in relazione alle censure mosse dall'opponente, senza necessità di dettagliato riferimento e di specifica puntuale disamina in ordine a ciascuna delle doglianze stesse. Diversamente opinando, sarebbe rimasta vanificata la "ratio" sottesa alla predetta norma, intesa alla sollecita definizione dei procedimenti (anche nell'ottica della valorizzazione del principio costituzionalizzato della durata ragionevole dei processi: v. art. 111, comma 2, Cost.) nei quali la parte ricorrente avesse omesso di darvi impulso così manifestando la propria carenza di effettivo interesse, con negativi riflessi anche sulla durata del singolo giudizio e sui tempi di trattazione degli altri procedimenti che fossero stati, invece, correttamente coltivati. Da ciò si era inferito che, allorquando il giudice avesse adottato, ai fini della suddetta convalida, una motivazione rispondente

[74] V. Cass. 18 maggio 2000, n. 6466 e Cass. 3 marzo 2005, n. 4639, in *Il Giudice di pace*, 2005, 289, con nota di Carrato.

[75] Con la sentenza 30 aprile 2010, n. 10506.

[76] Riconducibile soprattutto a Cass. 16 marzo 2005, n. 5715.

vai riferiti requisiti minimi, non sarebbe stato possibile sindacarne in sede di legittimità la persuasività sotto il profilo della completezza valutativa o della sua esattezza.
Tutte le riprodotte argomentazioni sono univocamente estensibili alla nuova disciplina sulla possibile convalida dell'ordinanza-ingiunzione – di cui al richiamato comma 10, lett. b), dell'art. 6 del d. lgs. n. 150/2011 – e del verbale di accertamento direttamente impugnato in sede giurisdizionale, come contemplata dal citato comma 9, lett. b), dell'art. 7 del medesimo d. lgs. Infatti, **le predette disposizioni ricollegano alla mancata comparizione del ricorrente – senza addurre alcun legittimo impedimento - alla prima udienza la stessa possibilità per il giudice** di far uso dei poteri già previsti dal precedente comma 5 dell'art. 23 della l. n. 689/1981, ovvero **di emettere ordinanza di convalida del provvedimento opposto (con la correlata pronuncia accessoria sulle inerenti spese), facendo salve le ipotesi, già oggetto delle due precedenti declaratorie di incostituzionalità** prima richiamate **(ed incidenti sul menzionato comma 5 dell'art. 23), in cui l'illegittimità dell'atto sanzionatorio risulti dalla stessa documentazione allegata dall'opponente ovvero in cui l'autorità che ha emanato il provvedimento abbia omesso di depositare la documentazione prescritta relativa all'accertamento, nonché alla contestazione o notificazione della violazione presupposta.**
Le disposizioni inerenti la possibile convalidabilità del provvedimento sanzionatorio opposto hanno, in ogni caso, natura di norma speciale e non sono, perciò, estensibili ad ipotesi diverse da quelle in esse espressamente considerate; pertanto, qualora l'opponente, ritualmente comparso alla prima udienza, diserti quella successiva, il giudice non è legittimato a convalidare il provvedimento impugnato ma deve definire il giudizio nei modi previsti dalle norme generali che regolano il giudizio civile di primo grado, ora modellato sul rito del lavoro[77].
E proprio in virtù della disciplina speciale che caratterizza la prima udienza nel giudizio in esame **si deve ritenere che non trova spazio l'operatività del disposto di cui all'art. 181 c.p.c.,** ragion per cui - configurandosi in detta udienza la diserzione bilaterale delle parti - il giudice o dovrà, dopo gli accertamenti necessari poc'anzi evidenziati, convalidare il provvedimento impugnato, oppure - ove ravvisi l'emergenza delle condizioni per rilevare la fondatezza allo stato degli atti della formulata opposizione - decidere, in via eccezionale, immediatamente nel merito sul ricorso, accogliendo la domanda ed adottando il provvedimento confacente a questo tipo di definizione, ovvero una sentenza[78].

---

[77] Cfr., nella vigenza del pregresso art. 23, comma 5, della l. n. 689/1981, Cass. 12 febbraio 2003, n. 2075; Cass. 13 dicembre 2000, n. 15747 e Cass. 21 settembre 1998, n. 9439 (secondo cui, nel caso di mancata comparizione dell'opponente ad un'udienza successiva alla prima, il giudice non può convalidare l'ordinanza-ingiunzione, dichiarare improcedibile il ricorso ed estinto il procedimento). In caso di mancata comparizione di entrambe le parti ad un'udienza successiva alla prima troverà applicazione la disciplina dettata dall'art. 309 c.p.c. (cfr. Cass. 4 giugno 1996, n. 5123 e Cass. 21 settembre 1998, n. 9439).

[78] V., ancorché in una fattispecie per certi versi differente (in cui le parti non erano comparse alla seconda udienza dopo un mero rinvio disposto nella prima), Cass. 19 giugno 1991, n. 6931 e, nella giurisprudenza di merito più recente, Trib. civ. Torino, 31 maggio 2011, n. 3891, in in *Arch. giur. circ. sin. strad.*, 2011, 944. Anche la dottrina specialistica che ha avuto modo di commentare la riforma processuale di cui al d. lgs. n. 150/2011 (v. G.G. Poli, *I procedimenti di opposizione all'ordinanza-ingiunzione ed al verbale di accertamento di violazione del codice della strada*, in *Foro it.* 2012, V, cit., 141) ha evidenziato che le uniche ipotesi in cui, nonostante la mancata comparizione dell'opponente alla prima udienza, il giudice è tenuto ad astenersi dalla chiusura anticipata del giudizio, restando obbligato ad esaminare nel merito il ricorso, sono tassativamente previste proprio al comma 10, lett. b) dell'art. 6 e al comma 9, lett. b) dell'art. 7 del citato d. lgs. n. 150 del 2011, nei quali sono stati, per l'appunto, recepiti i principi già espressi dalla giurisprudenza della Corte costituzionale nelle sentenze n. 534 del 1990 e n. 507 del 1995.

È appena il caso di evidenziare, in ultimo, che l'ordinanza di convalida in questione - da adottarsi, per l'appunto in presenza dei precisati presupposti normativi - costituisce un provvedimento decisorio, che definisce il giudizio, con il quale il giudice si spoglia della propria *potestas decidendi* in ordine alla controversia, con la conseguenza che l'istanza di revoca di essa e di rifissazione dell'udienza, ove proposta, è inammissibile e tale asserzione è, ora, confermata, nel nuovo assetto legislativo, dal previsto assoggettamento dell'ordinanza di convalida al rimedio ordinario dell'appello.

La possibile dichiarazione di inammissibilità dell'opposizione: condizioni e forme di definizione del processo.

Secondo il previgente disposto dell'art. 22, comma 3, della l. n. 689/1981, al ricorso - che, una volta depositato (o, comunque, iscritto a ruolo anche se pervenuto a mezzo posta), costituiva l'atto di impulso per l'instaurazione del contraddittorio – avrebbe dovuto essere allegata, a pena di inammissibilità, l'ordinanza-ingiunzione[79] impugnata.
Occorre, tuttavia, considerare che, con specifico riferimento al momento della incidenza e della rilevabilità dell'indicata causa di inammissibilità, la S.C.[80] - risolvendo il contrasto precedentemente determinatosi - aveva puntualizzato che, proprio in tema di opposizione ad ordinanza-ingiunzione di pagamento di sanzioni amministrative, la mancata allegazione della relata di notifica del provvedimento opposto non costituiva, di per sé, prova della non tempestività dell'opposizione, tale da giustificare, per l'effetto, una dichiarazione di inammissibilità del ricorso con ordinanza pronunciata *in limine litis*, ai sensi del previgente art. 23, comma 1, della l. n. 689/1981, perché tale provvedimento postulava, pur sempre, l'esistenza di una prova certa ed inconfutabile della intempestività della detta opposizione, e non una mera difficoltà di accertamento della tempestività; ne sarebbe dovuto conseguire che, soltanto ove in prosieguo di giudizio, a causa della mancata acquisizione della copia dell'ordinanza notificata, fosse risultata persistente e fosse divenuta definitiva l'impossibilità di controllo (anche d'ufficio) della tempestività dell'opposizione, il ricorso avrebbe dovuto essere dichiarato, con sentenza, inammissibile.
Nel nuovo regime normativo individuato negli artt. 6 e 7 del d. lgs. n. 150/2011 non è più propriamente previsto l'obbligo, a carico della parte ricorrente, di allegare al ricorso la copia dell'ordinanza o del verbale di accertamento impugnati (e, perciò, all'inosservanza di questo accorgimento non è ricondotta una specifica sanzione di inammissibilità dell'opposizione). Tuttavia, è verosimile che – nella prassi giurisdizionale – risulti fisiologico che l'opponente, unitamente al ricorso, depositi anche la copia del provvedimento impugnato con l'inerente relata di notifica, e ciò proprio al fine di evitare – in radice – la possibilità che il giudice possa pervenire ad una pronuncia di inammissibilità per impossibilità di accertare documentalmente la tempestività della proposizione del ricorso.

---

[79] Ovvero il provvedimento sanzionatorio amministrativo (al quale era riconducibile - come già ritenuto ammissibile in tema di violazione attinenti alla circolazione stradale e poi previsto espressamente dal precedente testo dell'art. 204 *bis* c.d.s. 1992 - il verbale di contestazione qualificato come direttamente impugnabile, od anche la conseguente cartella esattoriale in caso di invalidità del procedimento amministrativo sanzionatorio presupposto) che si intendeva in concreto impugnare.

[80] Cfr. Cass., Sez. Un. civ., 28 gennaio 2002, n. 1006. L'indirizzo disegnato dalle Sezioni Unite era poi divenuto pacifico: v., in senso conforme, ad es., Cass. 22 gennaio 2007, n. 1279.

In ogni caso, ai sensi del comma 10, lett. a), del citato art. 6 e del comma 9, lett. a), del suddetto art. 7 del d. lgs. n. 150/2011, **il giudice, ove ravvisi, alla prima udienza, la tardività del ricorso** (e, senza dubbio, l'allegazione del provvedimento impugnato con il riscontro documentale del momento dell'avvenuta sua notificazione, scongiurerebbe in partenza tale conseguenza) **è tenuto, nella stessa udienza, a dichiarare l'inammissibilità della domanda nella forma della sentenza**, come ora espressamente previsto nelle disposizioni appena richiamate (sul presupposto – evincibile dalla stessa relazione illustrativa al d. lgs. n. 150/2011 – che tale declaratoria è idonea ad incidere propriamente sul diritto di azione del ricorrente).
Da questa nuova conformazione della disciplina in questione si desume univocamente che il provvedimento di inammissibilità implica, in ogni caso, che sia preventivamente instaurato il contraddittorio tra le parti a seguito della presentazione del ricorso in opposizione e che, perciò, esso non è adottabile *inaudita altera parte* e deve essere, invece, emanato – nella sussistenza delle condizioni di legge – già in prima udienza nella forma ordinaria di definizione del procedimento, ovvero con sentenza, la quale, perciò, sarà assoggettabile all'ordinario rimedio impugnatorio dell'appello in conformità alla disciplina di riferimento del processo del lavoro. A tale tipo di gravame dovrà ritenersi esposta ogni pronuncia che venga emessa al di fuori dei presupposti previsti dalla nuova normativa e, come tale, da ritenersi affetta da nullità ai sensi dell'art. 161 c.p.c., con la derivante applicazione delle regola della conversione dei motivi di nullità in motivi di impugnazione[81].

La fase decisoria dopo l'entrata in vigore del d. lgs. n. 150 del 2011.

1. I nuovi modelli decisori.

Con riferimento alla fase decisoria, il previgente art. 23 della l. n. 689 del 1981 individuava, in linea conseguenziale con lo schema di specialità che connotava il relativo giudizio, due distinti modelli (tra loro in rapporto di concorrenza alternativa), che si ponevano in una condizione di contraltare con gli innovati sistemi decisori individuati in relazione al rito ordinario dinanzi al tribunale in composizione monocratica dagli artt. 281 *quinquies* (a seguito di trattazione scritta o mista) e 281 *sexies* (a seguito di trattazione orale) del codice di rito civile.
Il primo sistema implicava che, successivamente alla precisazione delle conclusioni e celebrata la discussione, il giudice provvedesse immediatamente alla pubblica lettura separata del dispositivo, riservandosi - ove non avesse ritenuto opportuno concedere termine per il deposito di note difensive sulla falsariga dello schema delineato dall'art. 429, comma 2, c.p.c. in tema di controversie di lavoro - di depositare successivamente la motivazione[82].

[81] Per un panorama generale della relativa disciplina e del regime di possibile invalidità della pronuncia di inammissibilità v., da ultimo, Cass. 23 settembre 2015, n. 18820.

[82] Va precisato che la lettura del dispositivo della sentenza in udienza successiva a quella di discussione della causa non determinava la nullità della decisione in quanto non avrebbe precluso all'atto di raggiungere il suo scopo, né d'altro canto si traduceva in una violazione insanabile dei diritti di difesa, ma costituiva una mera irregolarità con riguardo alla prevista concentrazione delle attività di discussione e decisione della causa; e ciò diversamente dall'ipotesi di omessa lettura in udienza del dispositivo della sentenza, che determinava, invece, la nullità della sentenza stessa (cfr. Cass. 25 agosto 2005, n. 17288). È opportuno ricordare, altresì, che non sussisteva logica incompatibilità tra la riserva di decidere, risultante dal verbale di udienza, e la successiva attestazione contenuta nella sentenza in pari data, di lettura del dispositivo in udienza, ben potendo il giudice riservarsi la decisione, ritirarsi in camera di consiglio, rientrare in udienza e dare lettura del dispositivo della decisione assunta (v. Cass. 27 febbraio 2003, n. 2959 e Cass. 1° agosto 2003, n. 11714).

È, peraltro, opportuno specificare che la legge imponeva la pubblica lettura del dispositivo a pena di nullità qualora il giudice avesse dovuto pronunciare sentenza, definendo il giudizio in rito o nel merito, ma non anche nell'ipotesi in cui egli, in virtù del suo prudente apprezzamento, avesse ritenuto di adottare un provvedimento ordinatorio con il quale disponeva per l'ulteriore istruzione della causa (avvalendosi, se del caso, dell'esercizio del relativo potere probatorio officioso), con la conseguenza che, in questa fattispecie, non ricorrevano le condizioni per procedere alla lettura del dispositivo, dovendo invece essere emanata un'ordinanza inserita nel verbale di udienza[83].
La previsione - contenuta nel comma 7 del previgente art. 23 l. 24 novembre 1981 n. 689 - secondo cui la sentenza che decideva il giudizio di opposizione avverso l'ordinanza-ingiunzione, irrogativa di sanzione amministrativa, avrebbe dovuto essere pronunciata con immediata lettura del dispositivo[84], assolveva all'esigenza di assicurare una sollecita definizione della controversia e aveva la funzione di rendere subito conoscibile ed immodificabile la decisione, onde l'immediata lettura concretava un elemento costitutivo della sentenza[85]. Peraltro la giurisprudenza aveva opportunamente precisato che la lettura del dispositivo della sentenza in udienza successiva a quella della discussione della causa non determinava la nullità della decisione, siccome non impediva all'atto di raggiungere il suo scopo (art. 156 c.p.c.); né, oltretutto, tale modalità avrebbe potuto configurare una violazione insanabile dei diritti di difesa, ma costituiva una mera irregolarità con riguardo alla prevista concentrazione delle attività di discussione e decisione della causa[86].

---

[83] Cfr. Cass. 2 marzo 1994, n. 2060.

[84] La giurisprudenza (v., in particolare, Cass. 8 marzo 2005, n. 4970) - nel ribadire che l'omissione della lettura del dispositivo all'udienza di discussione della causa (prescritta dall'art. 23 della l. n. 689/1981) determina non già l'inesistenza, sebbene la nullità della sentenza medesima, ai sensi dell'art. 156, comma 2, c.p.c., che si converte in motivo di gravame, ai sensi dell'art. 161 c.p.c., per il difetto di un requisito formale indispensabile al raggiungimento dello scopo di cristallizzare stabilmente il *decisum* - aveva, peraltro, precisato che la lettura del dispositivo in udienza non doveva risultare necessariamente da esplicita menzione nello stesso dispositivo o nel verbale di udienza, ma poteva essere documentata da qualsiasi atto processuale o comunque desumersi da ogni altra circostanza quale l'identità delle date recate dal verbale di udienza e dal dispositivo, oltre l'attestazione contenuta nella narrativa della sentenza in ordine alla lettura del dispositivo. Su quest'ultimo aspetto la stessa giurisprudenza di legittimità (v. Cass. 12 giugno 2006, n. 13589, in *Giur. it.*, 2007, I, 1, 1198) aveva avuto modo di precisare che l'attestazione contenuta nella narrativa della sentenza in ordine all'avvenuta lettura del dispositivo in udienza poteva essere contrastata soltanto con la proposizione della querela di falso, trattandosi di affermazione contenuta in atto pubblico.

[85] Con la conseguenza che la sua mancanza - che ricorreva anche nel caso in cui il giudice avesse verbalizzato il provvedimento reso, assumendo di decidere "come da dispositivo che sarebbe stato depositato in cancelleria" - comportava la nullità della decisione, alla stregua delle analoghe previsioni di cui al rito del lavoro ed al processo penale (cfr. Cass. 28 aprile 1999, n. 4267 e Cass. 5 giugno 2001, n. 7592).

[86] V. Cass. 7 luglio 1999, n. 7011. La stessa S.C. aveva stabilito che nel procedimento di opposizione a sanzione amministrativa, la lettura del dispositivo soltanto al termine dell'udienza da parte del giudice non era causa di nullità del procedimento stesso, nessuna invalidità potendo derivare dal fatto che, tra la chiusura dell'istruttoria e la lettura del dispositivo stesso, fosse trascorso un intervallo di tempo di poche ore, poiché la stessa norma di cui al previgente art. 23, comma 7, della l. n. 689 del 1981 consentiva l'adozione di un provvedimento di differimento dell'intera fase decisoria ad un'udienza successiva: cfr. Cass. 15 gennaio 2003, n. 510.

Il secondo modello decisorio - meno invalso nella pratica[87] - comportava che il giudice avrebbe potuto provvedere, in un unico contesto, a redigere e leggere pubblicamente la sentenza, completa di dispositivo e di motivazione, che sarebbe stata immediatamente depositata in cancelleria e che, diversamente dal modulo decisorio previsto nell'art. 281 *sexies* c.p.c., non costituiva parte integrante del verbale di udienza, dal quale rimaneva separato come documento autonomo e doveva contenere una compiuta - e non, invece, concisa - esposizione delle ragioni di fatto e di diritto della decisione. In particolare, la giurisprudenza[88] aveva precisato che, in tale ambito processuale, la conformità della sentenza al modello di cui all'art. 132, n. 4, c.p.c. (come, poi, successivamente riformulato per effetto dell'art. 45, comma 17, della l. 18 giugno 2009, n. 69, e che poneva riferimento alla necessità della "concisa esposizione delle ragioni di fatto e di diritto della decisione")[89] e l'osservanza degli artt. 115 e 116 c.p.c. non richiedevano che il giudice di merito desse conto dell'esame di tutte le prove prodotte o comunque acquisite e di tutte le tesi prospettate dalle parti, essendo necessario e sufficiente che egli esponesse, in maniera concisa, gli elementi in fatto ed in diritto posti a fondamento della sua decisione, offrendo una motivazione logica ed adeguata, evidenziando le prove ritenute idonee a confortarla, dovendo reputarsi per implicito disattesi tutti gli argomenti, le tesi e i rilievi che, seppure non espressamente esaminati, fossero incompatibili con la soluzione adottata e con il percorso argomentativo seguito.
Questo era l'impianto normativo antecedente all'entrata in vigore del d. lgs. n. 150 del 2011 relativamente alle modalità decisorie che connotavano il giudizio di opposizione a provvedimento irrogativo di sanzioni amministrative.
Gli artt. 6 e 7 del citato d. lgs. non contengono, invece, alcuna esplicita disciplina speciale al riguardo, **ragion per cui** – in virtù dello specifico richiamo compiuto nei loro rispettivi primi commi all'applicabilità del rito del lavoro e per effetto del disposto più generale contemplato nell'art. 2, comma 1, del medesimo d. lgs. – **la fase decisoria** dei giudizi regolati dalla suddette nuove disposizioni **deve intendersi interamente regolata sul modello di quella del processo del lavoro**, con la conseguente applicabilità della disciplina di cui all'art. 429, commi 1 (come, peraltro, modificato dall'art. 53, comma 2, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modif., dalla l. 6 agosto 2008, n. 133, con applicabilità del nuovo testo ai giudizi instaurati dal 25 giugno 2008), e 2, e 430 c.p.c. (invero non esclusi dal novero delle disposizioni del rito lavoristico considerate estensibili alla controversie in materia di opposizione a sanzioni amministrative).
Di conseguenza, nell'ambito dei giudizi oppositivi in esame devono considerarsi ora applicabili i moduli decisori omologhi a quelli del processo del lavoro, che, nella sostanza, sono strutturati secondo un ordine preferenziale invertito rispetto a quello contemplato dal previgente art. 23 della l. n. 689 del 1981.

---

[87] Ma esteso, come modello decisorio base, anche alle controversie di lavoro ed assimilate, per effetto della sostituzione del comma 1 dell'art. 429 c.p.c. per opera dell'art. 53, comma 2, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modif., dalla l. 6 agosto 2008, n. 133 (con applicabilità della nuova disposizione ai giudizi instaurati dal 25 giugno 2008).

[88] Cfr. Cass. 13 gennaio 2005, n. 520, in *Arch. giur. circ. sin. strad.*, 2005, 1077 e la cit. Cass. 20 marzo 2007, n. 6563.

[89] Si deve, peraltro, ricordare che, alla modifica del richiamato art. 132, n. 4, c.p.c., è corrisposta l'innovazione della formulazione del comma 1 dell'art. 118 disp. att. c.p.c. (in virtù dell'art. 52, comma 5, della citata l. n. 69 del 2009), secondo la cui attuale previsione la motivazione della sentenza ordinaria deve consistere nella "succinta esposizione dei fatti rilevanti della causa e delle ragioni giuridiche della decisione, anche con riferimento a precedenti conformi", così legittimandosi anche la possibilità di pervenire all'adozione di una corretta decisione motivata "per relationem".

Sulla scorta del riformulato 1° co. del citato art. 429 del codice di rito (da applicarsi anche ai giudizi instaurati a far data dal 25 giugno 2008), pertanto, il modello decisorio ordinario si identifica, ora, con quello della contestuale lettura del dispositivo e della concisa motivazione in fatto e diritto, mentre quello riconducibile alla suddistinzione tra il momento della lettura del dispositivo ed il successivo deposito della sentenza integrale (comprensiva di motivazione) è divenuto residuale, essendo stato riservato ai casi particolarmente complessi che non consentono il soddisfacimento delle esigenze tendenziali di concentrazione ed immediatezza a cui è improntato lo stesso rito. In questo secondo caso, la suddetta norma come modificata prevede per il giudice il termine (invero ordinatorio, siccome la sua violazione non è assistita da alcuna sanzione) non superiore a sessanta giorni per il deposito della sentenza, in sostituzione di quello precedente contenuto in quindici giorni.

A tal proposito si è dibattuto sulla sopravvenuta incompatibilità tra il disposto del novellato 1° co. dell'art. 429 in discorso e quello di cui all'art. 430 c.p.c. che continua a prevedere, non essendo stato espressamente abrogato, il termine di 15 giorni per il deposito della sentenza. Gli orientamenti scientifici che per prima si sono occupati della questione, proprio in virtù dell'intervenuta incompatibilità tra le due disposizioni normative (ai sensi dell'art. 15 delle cc.dd. preleggi), ha ritenuto configurabile la tacita abrogazione della precedente norma che prevedeva un termine inferiore.

Nonostante la novellazione del 1° co. dell'art. 429 c.p.c. nei suddetti termini, è rimasta in vigore la disposizione di cui al comma successivo (anch'esso applicabile ai giudizi di opposizione a sanzione amministrativa), alla stregua del quale, su istanza delle parti, il giudice, se lo ritiene necessario, può concedere alle stesse un termine non superiore a dieci giorni per consentire il deposito di note difensive, rifissando la discussione per l'udienza immediatamente successiva alla scadenza del predetto termine[90], nella quale, quindi, è tenuto a provvedere alla definizione del giudizio con la pubblica lettura del dispositivo e della contestuale motivazione (in tal senso dovendosi intendere, ora, il riferimento, rimasto invariato, alla pronuncia della sentenza).

In definitiva, il precedente sistema decisorio fisiologico che prevedeva la scissione tra il momento della lettura del solo dispositivo e quello, temporalmente conseguente e successivo, del deposito integrale della sentenza è diventato, nel regime normativo attuale, un'eccezione giustificata solo dall'eventualità dell'emergenza di una "particolare complessità" della controversia, come tale impeditiva della possibilità per il giudice di fornire immediatamente una risposta alla domanda giudiziale completa ed adeguata.

Con riferimento a questa opzione eventuale, deve sottolinearsi che, pur nel mutato quadro normativo della fase decisoria, è da ritenersi ancora indiscusso che l'omessa lettura del dispositivo (quando dissociata dalla lettura della motivazione contestuale) continui a comportare la configurazione di un motivo di nullità della sentenza[91], che può essere fatto valere quale motivo di

---

[90] E' pacifico che la richiamata possibilità autorizzata dall'art. 429, co. 2°, c.p.c. costituisce frutto dell'esercizio di una facoltà discrezionale del giudice, la cui mancata attivazione si sottrae al sindacato di legittimità e non comporta violazione del principio e del contraddittorio: cfr., ad es., Cass. civ., sez. lav., 3 luglio 1981, n. 4325.

[91] La giurisprudenza è, al riguardo, costante a partire da Cass., SS.UU. civ. 22 giugno 1977, n. 2632 (in *Foro it.* 1977, I, 1638): v., successivamente, Cass. civ. 13 aprile 2004, n. 7073; Cass. civ. 11 maggio 2006, n. 10869 e Cass. civ. 9 marzo 2010, n. 5659. Da ultimo, Cass. civ. 28 novembre 2014, n. 25305, ha ribadito che l'omessa lettura del dispositivo all'udienza di discussione determina, ai sensi dell'art. 156, co. 2°, c.p.c., la nullità insanabile della sentenza per difetto del requisito formale indispensabile per il raggiungimento dello scopo dell'atto, correlato alle esigenze di concentrazione del giudizio e di immutabilità della decisione. E' stato, peraltro, precisato (v. Cass. civ. 12 settembre 2014, n. 19328, ord.) che

impugnazione e, quindi, con l'appello o con il ricorso per cassazione, a seconda del grado in cui è stata pronunciata la sentenza: il vizio, in altri termini, viene sanato dalla mancata impugnazione e, se dedotto in appello, non comporta la rimessione della causa al giudice di prime cure, bensì semplicemente una nuova pronuncia nel merito[92]; se inficia una sentenza adottata in grado di appello, potrà essere proposto ricorso per cassazione ai sensi dell'art. 360, co. 1°, n. 4, c.p.c. e conseguirà la cassazione della sentenza con rinvio ad un giudice di pari grado[93].

E' importare, altresì, ricordare che il dispositivo letto in udienza fissa irretrattabilmente, nei casi in cui si opti per la scissione tra dispositivo e deposito della motivazione (con riferimento alle precisate ipotesi di particolare complessità), il *decisum* e non può essere modificato od integrato in sede di redazione della motivazione della sentenza, la cui eventuale difformità rispetto allo stesso dispositivo non è emendabile con la procedura di correzione prevista dall'art. 287 del codice di rito civile[94].

Nell'ipotesi in cui il giudice, sempre nei richiamati casi di particolare complessità, dopo aver ritualmente letto in udienza il dispositivo che decide la controversia sottoposta al suo vaglio, ometta di trascriverlo nel testo della sentenza successivamente depositata, non si determina un vizio che comporta l'inesistenza o la nullità della sentenza, ove sia possibile nel testo di quest'ultima la chiara identificazione del suo contenuto dispositivo, dovendosi porre riferimento, anche per i particolari requisiti di forma stabiliti per la sentenza (art. 132 c.p.c.) all'elemento contenutistico, sempre che sia desumibile dallo stesso atto; in tal caso all'omissione suddetta può porsi rimedio con la procedura di correzione prevista dagli artt. 287 e 288 del codice di rito.

Deve, inoltre, precisarsi che il requisito della sottoscrizione della sentenza da parte del giudice che l'ha pronunciata, la cui mancanza comporta la nullità insanabile e rilevabile d'ufficio ai sensi dell'art. 161, co. 2°, c.p.c., va verificato con riferimento alla "sentenza", completa di motivazione[95] e

---

l'avvenuta lettura del dispositivo può risultare anche dalla sentenza, non essendone necessaria un'espressa e formale menzione nel verbale di udienza.

[92] Cfr., tra le tante, Cass. civ. 10 maggio 1999, n. 4620, Cass. civ. 11 maggio 2006, n. 10869, cit. e Cass. civ. 28 novembre 2014, n. 25305, cit. .

[93] La nullità della sentenza per il motivo in questione non estende i suoi effetti agli atti precedenti e, in particolare, alle prove. La nullità in esame, conseguente all'inosservanza del requisito minimo della lettura in udienza del dispositivo (nei casi di particolare complessità delle controversie), viene a configurarsi anche quando le parti abbiano espresso il loro consenso in relazione all'omissione stessa, dal momento che la relativa prescrizione rimane sottratta alla disponibilità delle stesse parti riferendosi ad un principio generale insuperabile del rito del lavoro. E' opportuno precisare che la nullità in discorso non ricorre se, dopo l'esaurimento dell'istruttoria, il giudizio venga differito ai soli fini della celebrazione della discussione, nella cui relativa udienza sia data poi effettivamente tale lettura. La nullità sussiste, invece, se, avvenuta la discussione, il dispositivo venga depositato dopo alcuni giorni, così infrangendo la continuità con la discussione stessa.

[94] Infatti la stesura del dispositivo della sentenza non è, come nel rito ordinario (avuto riguardo al sistema maggiormente invalso nella pratica della decisione a seguito di trattazione scritta o mista di cui all'art. 281 quinquies c.p.c.), atto puramente interno destinato a fissare i termini della decisione ai fini della successiva specificazione dei motivi che la sorreggono, ma atto di rilevanza esterna derivante dalla sua lettura in udienza, che porta ad immediata conoscenza delle parti il contenuto della decisione nonché della sua utilizzabilità come titolo esecutivo autonomo e che è prevalente rispetto alla motivazione in contrasto con esso, a pena di nullità dell'intera sentenza per contraddittorietà tra i due atti.

[95]Si ricorda che, in generale, la mancanza della motivazione della sentenza, agli effetti del requisito stabilito dall'art. 132 n. 4 c.p.c., si configura o quando la motivazione manchi del tutto, cioè come parte del documento sentenza, nel senso che alla premessa dell'oggetto del decidere siccome risultante dallo svolgimento processuale segua l'enunciazione della

di dispositivo, con la conseguenza che è irrilevante e non produce, pertanto, tale nullità, l'omessa sottoscrizione (o la sottoscrizione mediante segno grafico illeggibile) del solo dispositivo letto in udienza nel rito del lavoro (o locatizio), in relazione al quale, peraltro, l'identificazione del giudice ben può desumersi dal verbale di udienza[96]. E' stato anche precisato[97] che, nel rito del lavoro (a cui è assimilato, su punto, quello dei giudizi disciplinati dagli artt. 6 e 7 del d. lgs. n. 150/2011), ai fini dell'individuazione della data di decisione del giudizio rileva il verbale dell'udienza di discussione che attesta la lettura del dispositivo della sentenza, trattandosi di atto pubblico che fa fede fino a querela di falso.

Dall'anzidetta scissione tra il dispositivo, attraverso il quale il giudice esercita (e, quindi, esaurisce) ed estrinseca il suo potere decisorio, e la motivazione della sentenza, consegue che l'oggetto dell'eventuale impugnazione può essere costituito solo dalle statuizioni contenute nel dispositivo e che la parte legittimata a proporre l'impugnazione stessa si identifica con quella soccombente in riferimento alle medesime statuizioni della parte dispositiva.

2. I tipi di sentenza e il loro contenuto

Ciò posto con riguardo alle "forme" da osservarsi in ordine alla fase decisorio del giudizio in esame, dal punto di vista contenutistico la sentenza con la quale viene definito detto giudizio di primo grado può atteggiarsi in vario modo.

In linea generale con essa **il giudice può decidere, definendo la causa, in rito o pronunciando nel merito, qualora non sussistano ragioni ostative pregiudiziali di natura processuale.**

Sotto il primo profilo la sentenza può caratterizzarsi come una sentenza dichiarativa del difetto di giurisdizione o di competenza, anche sotto l'aspetto territoriale (connotandosi il relativo criterio come di natura inderogabile), oppure quale sentenza implicante la declaratoria di nullità del ricorso introduttivo o di inammissibilità dello stesso per intempestività[98].

---

decisione senza alcuna argomentazione, o quando formalmente sussista come parte di quel documento, ma le sue argomentazioni siano svolte in modo talmente contraddittorio o con passaggi logici talmente incongrui da non permettere di individuarla, cioè di riconoscerla come giustificazione del "decisum". E', altresì, importante ricordare che, recentemente, le S.U. (con la sentenza 20 maggio 2014, n. 11021), sempre sul piano generale, hanno statuito – risolvendo un contrasto sulla relativa questione – che la sentenza emessa dal giudice in composizione collegiale priva di una delle due sottoscrizioni (del presidente del collegio ovvero del relatore) è affetta da nullità sanabile ai sensi dell'art. 161, primo comma, cod. proc. civ., trattandosi di sottoscrizione insufficiente e non mancante, la cui sola ricorrenza comporta la non riconducibilità dell'atto al giudice, mentre una diversa interpretazione, che accomuni le due ipotesi con applicazione dell'art. 161, secondo comma, cod. proc. civ., deve ritenersi lesiva dei principi del giusto processo e della ragionevole durata.

[96]Cfr. Cass. civ., sez. lav., 19 novembre 2001, n. 14481, in *Giust. civ.*, 2002, I, 2826.

[97] V., ad es., Cass. civ., sez. lav., 22 novembre 2011, n. 24573, in *Riv. giur. lav. e prev. soc.* 2012, II, 381 e segg., con nota di A. MATTEI, *Un intervento della Cassazione tra tutela effettiva del contraddittorio e celerità del rito lavoristico.*

[98] Pronunciabile anche con sentenza qualora nel corso del giudizio non si riesca a raggiungere la prova certa che l'opponente, non assolvendo all'onere della produzione del provvedimento impugnato con il relativo riscontro documentale dell'avvenuta notificazione, abbia proposto il ricorso nel termine legislativamente prefissato (cfr., per tutte, la citata Cass., sez. un. civ., 28 gennaio 2002, n. 1006). Recentemente, la S.C. ha specificato che la tardività dell'opposizione a ordinanza-ingiunzione impone al giudice di dichiararne l'inammissibilità prima di qualsiasi esame nel merito, e, quindi, anche allorquando, per effetto della rinuncia da parte dell'Amministrazione alla propria pretesa, sia cessata la materia del contendere (cfr. Cass. 29 febbraio 2008, n. 5468).

Con riferimento alle statuizioni sul merito la sentenza può conformarsi, essenzialmente, secondo un triplice contenuto:

- **di pieno accoglimento** con conseguente annullamento del provvedimento impugnato[99];
- **di rigetto**;
- **di accoglimento parziale** - quando ovviamente sia stata formulata in ricorso la relativa domanda - limitatamente alla riduzione della quantificazione della sanzione irrogata con il provvedimento oggetto dell'opposizione (con inerente modificazione *in melius* per il ricorrente da parte del giudice[100] , rimanendo esclusa la possibilità della rimessione degli atti all'autorità amministrativa per l'adozione di nuove determinazioni circa la riquantificazione della sanzione[101].

Non si può, inoltre, escludere che si pervenga - con una statuizione comunque implicante una cognizione del merito - all'emanazione di una **sentenza che dichiari la cessazione della materia del contendere per motivi sopravvenuti nel corso del processo**[102].

In caso di accoglimento del ricorso (esito al quale deve pervenirsi anche nel caso in cui non risultino prove sufficienti della responsabilità dell'opponente, come già prevedeva l'ultimo comma del previgente

---

[99] Si ricorda che, poiché il giudizio di opposizione ad ordinanza-ingiunzione prefettizia ha ad oggetto la fondatezza della pretesa punitiva della P.A., quale contestata all'autore della violazione, nei limiti dedotti dall'opponente nel ricorso, è preclusa al giudice dell'opposizione, ove accerti in fatto l'insussistenza della fattispecie contestata, ritenere comunque correttamente o "per equipollente" sanzionata la diversa fattispecie emersa nel giudizio di opposizione (v. Cass. 20 gennaio 2005, n. 1233).

[100] La giurisprudenza ha chiarito che la norma di cui al previgente art. 23, comma 11, della l. n. 689/1981 (ora traslata negli attuali commi 12 dell'art. 6 e 11 dell'art. 7 del d. lgs. n. 150/2011), attribuendo al giudice dell'opposizione il potere di modificare l'ordinanza in relazione all'entità della sanzione irrogata, consentiva di stabilire quest'ultima in misura diversa da quella fissata nel provvedimento sanzionatorio, ma tale potere avrebbe potuto essere esercitato solo nell'ambito dell'intervallo edittale sulla base dei criteri indicati dall'art. 11 della stessa l. n. 689/1981 ed applicando eventuali circostanze diminuenti o aggravanti ove specificamente previste dalle singole norme da applicare alla fattispecie, senza che potesse trovare applicazione il diverso sistema delle attenuanti contemplato dalla legge penale (v. Cass. 1° agosto 2003, n. 11732, in *Giust. civ.*, 2004, I, 2729; Cass. 10 dicembre 2003, n. 18811 e, da ultimo, Cass. 2 aprile 2015, n. 6778). Occorre, altresì, ricordare che la stessa giurisprudenza ha evidenziato che, nella materia in questione, nel caso di contestazione della misura della sanzione, il giudice dell'opposizione è autonomamente chiamato a controllarne la rispondenza alle previsioni di legge e, pertanto, non è soggetto a parametri fissi di proporzionalità, correlati al numero ed alla consistenza degli addebiti, potendo reputare congrua l'entità della sanzione irrogata in riferimento ad una molteplicità di incolpazioni, anche qualora escluda l'esistenza di alcune delle violazioni contestate, purché motivi in ordine all'apprezzamento della sostanziale ininfluenza sulla complessiva gravità dei fatti di quelle ritenute insussistenti (v., per tutte, Cass. 4 novembre 2003, n. 16498).

[101] V., ad es., Cass. 15 giugno 1998, n. 5957.

[102] Quali esempi che legittimano tale tipo di pronuncia si adducono: la sopravvenuta morte dell'opponente individuato quale autore della violazione, che configura una causa estintiva della relativa obbligazione, sulla scorta del principio della sua intrasmissibilità agli eredi ai sensi dell'art. 7 della l. n. 689 del 1981 (cfr., per tutte, Cass. 18 febbraio 2000, n. 1854, secondo la quale, per l'appunto, nel giudizio d'opposizione all'ordinanza-ingiunzione la morte dell'autore della violazione comporta l'estinzione dell'obbligazione di pagare la sanzione pecuniaria e, quindi, la cessazione della materia del contendere, con l'ulteriore precisazione che nel giudizio per cassazione la cessazione della materia del contendere dà poi luogo ad inammissibilità del ricorso per sopravvenuto difetto di interesse); la revoca del provvedimento impugnato nel corso dello stesso giudizio oppositivo, che determina la sopravvenuta carenza di interesse in capo alla parte ricorrente ad ottenere una pronuncia di annullamento di un provvedimento già caducatosi in sede di autotutela.

art. 23 della l. n. 689/1981 e come, ora, stabilito, rispettivamente, dal comma 11 dell'art. 6 e dal comma 10 dell'art. 7 del d. lgs. n. 150/2011[103]), la decisione giudiziale comporterà l'annullamento totale o parziale del provvedimento oggetto dell'opposizione e la stessa si baserà sulla ritenuta fondatezza di uno o più dei motivi dedotti con l'atto introduttivo[104]. E così la pronuncia favorevole nel merito alla parte ricorrente potrà essere basata sulla valutazione condivisa dei motivi che attengono all'eccepita emergenza di vizi che involgono il procedimento di formazione del provvedimento impugnato (quando non risulti esso stesso invalidamente emesso) così come la competenza dell'organo amministrativo che ebbe ad adottarlo; per altro verso, la decisione potrà inerire la stessa inconfigurabilità del fatto ascritto al ricorrente come illecito amministrativo, ovvero l'insussistenza della condotta addebitatagli e, quindi, l'esclusione della sua responsabilità.
Come si è detto al giudice dell'opposizione è riconosciuto anche il potere di sindacare la valutazione compiuta dall'Amministrazione in ordine alla quantificazione della sanzione irrogata e, conseguentemente, di incidere sulla stessa, rideterminandola, nel senso di operarne la riduzione in favore dell'opponente che ne abbia fatto richiesta - ove il ricorso non sia accolto con riferimento alla domanda principale di annullamento integrale del provvedimento impugnato - sulla scorta di una rivalutazione dei criteri legali previsti in proposito e nell'ambito degli stessi limiti normativamente precostituiti.
All'esito dello svolgimento del giudizio oppositivo è, quindi, consentito al giudice ordinario di esercitare, oltre al potere di annullare in tutto o in parte il provvedimento, quello di modificarlo, anche limitatamente all'entità della sanzione medesima, commisurandola - in caso di accertamento di alcuni soltanto dei fatti contestati - ad una sanzione inferiore a quella recata dall'ordinanza e proporzionale alle infrazioni ritenute sussistenti, restando - come già rilevato - esclusa, in ogni caso, la possibilità di rimettere gli atti all'autorità amministrativa per nuove determinazioni[105], non potendosi configurare giammai una regressione da una fase propriamente giurisdizionale ad una fase amministrativa, della legittimità del cui svolgimento e del cui esito il giudice civile, ai sensi dell'art. 23 della l. n. 689 del 1981, conosce - eccezionalmente - direttamente e in via principale sulla scorta dei motivi addotti dal ricorrente.
La giurisprudenza ha precisato che allorquando la legge stabilisce per un illecito amministrativo una sanzione pecuniaria prevedendone il minimo ed il massimo, la medesima si profila corretta se applicata entro tali limiti; la determinazione in concreto della sanzione nei limiti indicati rientra

---

[103] Cfr., nella previgente disciplina processuale, Cass. 26 giugno 1992, n. 8031, in *Arch. giur. circ. sin. strad*., 1992, 996, e Cass. 15 aprile 1999, n. 3741.

[104] Cass. 11 settembre 2001, n. 11582 ha puntualizzato che la sentenza passata in cosa giudicata, che nel giudizio di opposizione a sanzione amministrativa, abbia pronunciato - in attuazione dell'eccezionale potere di annullamento dell'atto amministrativo, attribuito al giudice ordinario in deroga alle regole generali - l'annullamento del provvedimento sanzionatorio per vizi di forma o procedimentali, senza conoscere della legittimità sostanziale della pretesa sanzionatoria punitiva (il cui esame, pur in presenza di contestazioni, resta impedito dalla constatazione dei detti vizi), contiene un accertamento che impedisce per la forza del giudicato di rimettere in discussione la legittimità del provvedimento annullato, mentre non contiene, in ossequio ai principi in ordine ai limiti oggettivi del giudicato anche implicito, alcun accertamento che impedisca l'esercizio da parte dell'Amministrazione - sempre che frattanto non si siano verificate decadenze o prescrizioni della pretesa punitiva - del potere di rinnovare, con contenuto sostanziale identico, il provvedimento, con l'eliminazione dei vizi formali e procedimentali accertati. Negli stessi termini v., successivamente, Cass. 1° marzo 2005, n. 4293.

[105] V. Cass. 16 ottobre 2002, n. 14698.

nella valutazione del giudice di merito, il quale deve tener conto non solo degli elementi obbiettivi della violazione, ma anche di quelli soggettivi indicati nell'(ancora vigente) art. 11 della l. n. 689 del 1981[106].

Pertanto, ove la legge indichi un minimo e un massimo di una sanzione amministrativa, è rimesso al potere discrezionale del giudice determinare l'entità entro questi limiti, allo scopo di commisurarla alla concreta gravità del fatto concreto, globalmente desunta dai suoi elementi oggettivi e soggettivi[107]; in particolare, il giudice non è tenuto a specificare i criteri seguiti nel commisurare la sanzione né la statuizione adottata al riguardo è censurabile in sede di legittimità ove siano stati rispettati i limiti suddetti e dal complesso della motivazione risulti che quella valutazione sia stata compiuta[108].

È stato, in particolare, puntualizzato in giurisprudenza che il giudice dell'opposizione a sanzione amministrativa, ove sia compulsato per la riduzione della misura della sanzione applicata dall'autorità amministrativa, assolve all'obbligo della motivazione - da adempiere anche in caso di rigetto dell' istanza - se, nel valutare complessivamente il fatto e la personalità dell'autore dell' illecito, indica, nella formazione del suo giudizio, di fatto, quali elementi assumono valore preminente rispetto agli altri[109].

Del resto è risaputo che nell'ambito del procedimento di irrogazione delle sanzioni amministrative tramite ordinanze-ingiunzioni, la determinazione della misura della sanzione - che costituisce mera applicazione del dettato normativo di cui all'art. 11 della l. n. 689 del 1981 - è solo una fase tecnica diretta alla liquidazione del credito e non una fase discrezionale dell'attività dell'Amministrazione, sicché la motivazione dell'ordinanza sul punto può dirsi sufficiente quando contenga l'esposizione dei criteri seguiti per pervenire alla liquidazione della somma pretesa. D'altra parte, nel giudizio di opposizione avverso l'ordinanza ingiunzione, l'eventuale mancata giustificazione, da parte dell'autorità ingiungente, della misura della sanzione in concreto inflitta non assume rilievo in quanto, essendo espressamente conferito al giudice il potere di modificarne l'entità, il difetto di motivazione sul punto non può costituire vizio formale invalidante l'ordinanza, preclusivo della decisione sul merito.

Con particolare riferimento alle sanzioni irrogate per violazioni al c.d.s. (d.lgs. n. 285 del 1992) dal Prefetto in conseguenza del ricorso amministrativo[110] avanzato ai sensi dell'art. 203 del menzionato d.lgs., si deve evidenziare che la giurisprudenza di legittimità ha chiarito - sulla scorta dell'indirizzo tracciato dalla Corte Costituzionale[111] - che il giudice adito in sede di opposizione all'ordinanza-ingiunzione prefettizia di pagamento di una somma a titolo di sanzione

---

[106] Cfr. Cass. 19 aprile 2000, n. 5070; Cass. 11 aprile 2001, n. 5443 e la già citata Cass. 1° agosto 2003, n. 11732.

[107] Il potere del giudice di modificare l'entità della sanzione potrà, perciò, essere legittimamente esercitato solo nei casi in cui la legge preveda una sanzione tra un minimo ed un massimo e non anche quando sia prevista una sanzione proporzionale (cfr. Cass. 6 settembre 1999, n. 9402, in *Guida al dir.*, 1999, 43, 70).

[108] Cfr. Cass. 22 giugno 2001, n. 8532.

[109] Cfr. Cass. 2 agosto 2000, n. 10113; Cass. 11 maggio 2001, n. 6555; Cass. 1° settembre 2003, n. 12758.

[110] Alternativo - come più volte ricordato e come ora testualmente previsto dal nuovo art. 204 *bis* c.d.s. 1992 (come introdotto per effetto dell'art. 4 del d.l. n. 151 del 2003, conv., con modif., nella l. n. 214 del 2003, modificato ulteriormente dall'art. 39, comma 1, della l. n. 120/2010 e, successivamente, sostituito dall'art. 34, comma 6, lett. a) del d. lgs. n. 150/2011) - a quello direttamente proposto in sede giurisdizionale.

[111] V., ad es., Corte Cost. n. 67 del 1994; n. 350 del 1994; n. 366 del 1994; n. 286 del 1996; n. 324 del 1997; n. 306 del 1998 e, più recentemente, n. 468 del 2005.

amministrativa per le infrazioni al c.d.s. non è vincolato, nella determinazione della misura della sanzione pecuniaria, al livello minimo che l'art. 204, comma 1, c.d.s. 1992 impone al Prefetto (il doppio del minimo della sanzione edittale), essendo, diversamente, tenuto a determinare l'ammontare della sanzione in relazione ad un completo apprezzamento delle risultanze processuali, con l'osservanza dei criteri dettati dall'art. 195, comma 2, dello stesso c.d.s.
Senonché, nel 2010, le Sezioni unite – con la sentenza n. 25304[112] - ebbero ad affermare il principio secondo cui, in tema di opposizione al verbale di contestazione di una violazione al codice della strada, ai sensi dell'art. 204-bis del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, il giudice, adito in alternativa al ricorso al prefetto, nel rigettare detta opposizione, può - anche d'ufficio, in assenza di espressa domanda da parte della Amministrazione in ordine alla determinazione della misura della sanzione - quantificare, in base al suo libero convincimento, la sanzione pecuniaria, che non sia predeterminata normativamente, in misura congrua, tra il minimo ed il massimo edittale. Ciò ha importato la sensibile – ma, ad avviso dello scrivente, ingiustificata[113] - possibilità per il giudice dell'opposizione alle sanzioni amministrative riconducibili a violazioni del c.d.s. 1992 di poter - anche d'ufficio – applicare, all'esito del giudizio, una sanzione superiore a quella irrogata con il provvedimento impugnato.
Malgrado le perplessità provocate dal riferito principio enunciato dalle Sezioni unite[114] con il comma 11 dell'art. 7 del d. lgs. n. 150 del 2011 è stata normativizzata la facoltà per il giudice, all'esito dell'opposizione a verbale di accertamento di violazione al codice della strada, di poter pervenire, in caso di rigetto del ricorso, ad una rideterminazione, anche d'ufficio, *in pejus*, della sanzione inflitta con il provvedimento impugnato (senza, perciò, considerare l'operatività del principio generale del processo civile della necessaria corrispondenza tra il chiesto ed il pronunciato di cui all'art. 112 c.p.c. e l'assenza di una idonea giustificazione al riconoscimento di un potere, in capo all'opposta P.A., di proporre domande riconvenzionali in questo tipo di giudizio).

---

[112] In *Arch. giur. circ. sin. strad.*, 2011, 208.

[113] La ritenuta possibilità, per il giudice (in sede di opposizione diretta avverso il verbale di accertamento), di rideterminare d'ufficio *in pejus* la misura della sanzione in caso di rigetto del ricorso proposto direttamente in sede giudiziale nei confronti del verbale di accertamento, sembra obiettivamente incompatibile con la struttura e la funzione del relativo giudizio, perché, dovendo privilegiarsi un criterio ermeneutico orientativo che valorizzi l'alternatività tra i rimedi oppositivi, il principio affermando dalle Sez. Un. del 2010 finirebbe per assumere una connotazione punitiva per il contravventore che si veda respinto il ricorso formulato direttamente in ambito giurisdizionale. Peraltro, si rileva che, al fine di salvaguardare un principio di parità di trattamento (anche in relazione agli artt. 3 e 24 Cost.), sembrerebbe discriminatorio, in tema di tutela oppositiva avverso le sanzioni amministrative, che il soggetto che proponga opposizione ad ordinanza-ingiunzione nelle materie diverse da quelle relative alle violazioni al codice della strada possa fruire, sussistendone le condizioni in caso di reiezione del ricorso, almeno della riduzione della sanzione, mentre quello che si avvale di tale rimedio o impugnando direttamente il verbale di accertamento (ex art. 204 *bis* c.d.s.) o (ai sensi dell'art. 205 c. strada) l'ordinanza ingiuntiva prefettizia (nell'ipotesi di preventiva proposizione del ricorso amministrativo) nella materia delle infrazioni al c. strada si veda ulteriormente penalizzato, in caso di rigetto della domanda, dalla possibile statuizione (in ipotesi, adottabile anche d'ufficio) di aggravamento della sanzione (per il solo fatto di essersi avvalso di un diritto costituzionalmente garantito), riconoscendosi al giudice stesso un potere sostitutivo alla P.A. che apparirebbe più vicino alla manifestazione di un "eccesso di potere" che all'esplicazione di un potere discrezionale legalmente giustificabile.

[114] Su cui v. le argomentazioni riportate nella nota precedente.

In relazione all'efficacia che produce la sentenza di primo grado non si può prescindere dalla valutazione del singolo contenuto che investe la decisione e della specifica situazione sostanziale che con la stessa si viene a regolare.
In virtù del principio in base al quale[115] l'esecutorietà intrinseca al provvedimento amministrativo postula un'equivalente efficacia per le decisioni che statuiscono anche nella prima istanza giudiziale su di esso, deriva che:

- le sentenze di rigetto dell'opposizione (alle quali si riconosce carattere meramente dichiarativo) producono il loro effetto immediatamente con la conseguente automatica caducazione di eventuali provvedimenti sospensivi eventualmente adottati nel corso del giudizio[116];
- le sentenze di accoglimento integrale del ricorso in opposizione o comportanti la modifica del provvedimento impugnato dispiegano anch'esse immediatamente i loro effetti, privando, perciò, di efficacia l'atto oggetto della pronuncia giudiziale ed invalidando gli effetti degli atti esecutivi eventualmente compiuti[117].

Per quanto concerne gli aspetti attinenti alla comunicazione e alla notificazione della sentenza di primo grado bisogna, in primo luogo, evidenziare che, una volta provvedutosi alla lettura del dispositivo e al successivo deposito della motivazione (nel termine di legge, quando non venga predisposta e letta contestualmente), al fine di provocare il decorso del termine breve per l'impugnazione attraverso il rimedio dell'appello è necessario che la parte interessata assolva all'onere di notificare la sentenza alla controparte, poiché la sentenza - identificandosi con l'atto conclusivo del giudizio - non soggiace al regime previsto (ed ora divenuto applicabile) dal comma 11 dell'art. 420 c.p.c. (in base al quale "a tutte le notificazioni e le comunicazioni occorrenti si provvede d'ufficio"), rivolgendosi tale disposto agli atti endoprocessuali[118].
All'opponente che sia stato in giudizio personalmente la notificazione deve essere effettuata nella residenza dichiarata o nel domicilio eletto (ai sensi dell'art. 170, comma 3, c.p.c.), mentre quando si sia costituito tramite procuratore va fatta presso quest'ultimo (in virtù del comma 1 dello stesso art. 170).

---

[115] Sul presupposto che, nell'ambito della giurisdizione amministrativa, viene riconosciuta forza esecutiva anche alle sentenze costitutive rese in primo grado (cfr. Virga, *Diritto amministrativo, 2, atti e ricorsi*, Milano, 1999, 385).

[116] La giurisprudenza (cfr. Cass. 30 ottobre 2002, n. 15326) ha, infatti, specificato che nel procedimento di opposizione ad ordinanza-ingiunzione, come già disciplinato dalla l. 24 novembre 1981, n. 689, in base al principio generale, sancito dall'art. 177, comma 1, c.p.c. - non derogato da alcuna disposizione di detta legge -, secondo il quale le ordinanze non possono mai pregiudicare la decisione della causa, è pienamente configurabile la revoca implicita dell'ordinanza con cui sia stata disposta la sospensione dell'esecuzione mediante il provvedimento, di definizione del giudizio.

[117] Salva l'eventualità in cui l'esecuzione abbia determinato degli effetti irreversibili, come, ad esempio, nel caso del trasferimento del bene all'aggiudicatario o nell'ipotesi in cui la sanzione, già applicata, sia irretrattabile, come nell'eventualità in cui stata sospesa e ritirata la patente per un dato periodo e solo con sentenza sia successivamente riconosciuta l'illegittimità dell'irrogazione di tale sanzione, ormai "scontata" e non recuperabile, rimanendo impregiudicate - ove ne sussistano le condizioni - altre forme di tutela (ad es. di tipo risarcitorio).

[118] V., ad es., Cass. 7 maggio 2003, n. 6924. Così anche Cass. 30 luglio 2007, n. 16861, ha statuito che, nel giudizio di opposizione avverso l'ordinanza-ingiunzione per il pagamento di sanzioni amministrative, la notifica d'ufficio della sentenza che decide l'opposizione non è idonea a far decorrere il termine breve per l'impugnazione di cui all'art. 325 c.p.c., poiché, in difetto di un'espressa previsione di legge, non vi sono ragioni per derogare al disposto dell'art. 285 c.p.c. ed al principio dispositivo, i quali impongono che sia un'iniziativa di parte a far decorrere il termine breve di cui sopra allo scopo di pervenire ad una più rapida conclusione del processo.

Con riguardo alla notificazione da effettuarsi nei confronti dell'Amministrazione opposta la giurisprudenza ha precisato che nel giudizio di opposizione a sanzione amministrativa (come già regolato dall'art. 23 della l. n. 689 del 1981), le previsioni ora contenute negli artt. 6 e 7 del d. lgs. n. 150/2011 (rispettivamente ai commi 8 e 9 e ai commi 7 e 8) - laddove stabiliscono che il decreto di fissazione dell'udienza di comparizione delle parti debba essere notificato dalla cancelleria, unitamente al ricorso introduttivo, all'opponente ed all'autorità che ha emesso l'ordinanza impugnata, e che tali parti possono stare in giudizio personalmente, potendo l'autorità opposta avvalersi di funzionari appositamente delegati, allorquando detta autorità sia un'Amministrazione dello Stato - comportano una deroga al comma 1 dell'art. 11, comma 1, del r.d. n. 1611 del 1933 sull'obbligatoria notifica degli atti introduttivi di giudizio contro le Amministrazioni dello Stato all'Avvocatura dello Stato ed, inoltre, allorquando l'autorità opposta sia rimasta contumace ovvero si sia costituita personalmente (o tramite funzionario delegato), anche una deroga al comma 2 del suddetto art. 11, che prevede la notificazione degli altri atti giudiziari e delle sentenze sempre presso la stessa Avvocatura.
Ne consegue che la notificazione della sentenza che chiude il giudizio di opposizione, ai fini del decorso del termine breve per l'impugnazione, deve essere effettuata alla stessa autorità opposta e non presso l'ufficio dell'Avvocatura Distrettuale dello Stato, territorialmente competente, trovando applicazione i principi generali di cui agli artt. 292 e 285 c.p.c., i quali disciplinano anche le controversie in cui sia parte un'Amministrazione dello Stato, in caso di inapplicabilità del predetto art. 11[119].
Naturalmente, ove l'Amministrazione si sia costituita tramite l'avvocatura erariale o un difensore libero professionista, la notifica deve essere effettuata presso tali difensori, nei modi di legge.

3. Le statuizioni accessorie con particolare riferimento alla regolazione delle spese processuali

La disciplina relativa alla ripartizione delle spese giudiziali è regolata dai principi generali del processo del lavoro in quanto compatibili, ragion per cui, al di là dell'applicabilità, in via principale, del criterio della soccombenza, qualora sussistano le specifiche ragioni contemplate dal novellato[120] comma 2 dell'art. 92 c.p.c., è sempre possibile disporre la compensazione (totale o parziale) delle stesse, sia in caso di rigetto che di accoglimento dell'opposizione[121].
Nei giudizi di opposizione alle sanzioni amministrative, il giudice, quindi, nel rigettare l'opposizione, può porre a carico dell'opponente le spese del procedimento, le quali, peraltro,

[119] Cfr. per tutte, Cass., Sez. Un. civ., 24 agosto 1999, n. 599 e, già precedentemente, Cass., Sez. Un. civ., 4 marzo 1988, n. 2272. In tempi più recenti v., in senso conforme, Cass. 19 giugno 2007, n. 14279 e, da ultimo, Cass. 7 novembre 2013, n. 25080, ord. .

[120] Come, da ultimo, modificato dall'art. 13, comma 1, del d.l. 12 settembre 2014, n. 132, convertito, con modif., dalla l. 10 novembre 2014, n. 162.

[121] V. Cass. 28 novembre 1987, n. 8855, in *Giust. civ*., 1988, I, 986; Cass. 18 luglio 2000, n. 9446 e Cass. 27 agosto 2003, n. 12543. Si osservano le norme che regolano la liquidazione delle spese processuali con applicazione della tariffa forense relativa ai procedimenti ordinari, e non già ai procedimenti speciali (v. Cass. 13 marzo 1993, n. 3027). La successiva giurisprudenza (cfr. Cass. 16 marzo 2005, n. 5717) ha puntualizzato che, poiché i giudizi davanti al giudice di pace che concernono le sanzioni amministrative non possono essere decisi secondo equità, ma devono esserlo secondo diritto, il giudice di pace deve attenersi, nel liquidare le spese giudiziali, alle disposizioni tariffarie vigenti che impongono la inderogabilità dei minimi tariffari; ne consegue che, per consentire il controllo del rispetto di tale limite, il giudice deve prendere in esame le richieste della parte vittoriosa e determinare l'ammontare del compenso dovuto al professionista, specificando il sistema di liquidazione adottato e la tariffa professionale applicabile alla controversia.

vanno liquidate – ma nei soli limiti dei soli esborsi - anche se l'autorità che ha irrogato la sanzione sia stata difesa da un proprio funzionario e non da un avvocato[122], in tal modo rimanendo impregiudicata - sulla base dei principi generali - la possibilità di addivenire ad una compensazione delle spese stesse.
Nei rapporti tra le parti trovano, perciò, applicazione – con riferimento alle spese - gli artt. 91 ss. del codice di rito civile.
E' importante, peraltro, sottolineare al riguardo che - secondo la più recente giurisprudenza di legittimità[123] - il limite del valore della domanda, sancito dal comma 4 dell'art. 91 c.p.c., opera soltanto nelle controversie devolute alla giurisdizione equitativa del giudice di pace e non si applica, quindi, nelle controversie di opposizione a ordinanza-ingiunzione o a verbale di accertamento di violazioni del codice della strada, le quali, pur se di competenza del giudice di pace e di valore non superiore ai millecento euro, esigono il giudizio secondo diritto, ciò che giustifica la difesa tecnica e fa apparire ragionevole sul piano costituzionale l'esclusione del limite di liquidazione.
Occorre – come già anticipato - puntualizzare che l'autorità amministrativa che ha emesso il provvedimento sanzionatorio, quando sta in giudizio personalmente o avvalendosi di un funzionario appositamente delegato, può ottenere la condanna dell'opponente che sia soccombente soltanto alla rifusione delle spese, diverse da quelle generali[124], concretamente affrontate per lo svolgimento della difesa, da indicarsi in apposita nota[125], e sempre che esse siano oggetto di apposita richiesta[126].
Naturalmente tale regola vale, ovviamente, anche per l'opponente che stia in giudizio senza il patrocinio di un difensore.
Nell'ambito della sentenza, con la quale viene deciso nel senso del rigetto in via principale dell'opposizione all'esito del giudizio civile svoltosi o ai sensi dell'art. 6 o in virtù dell'art. 7 del d. lgs. n. 150/2011, non può trovare - diversamente dall'istanza di riduzione della sanzione - alcun riscontro l'eventuale richiesta subordinata formulata dall'opponente di rateizzazione della sanzione pecuniaria applicata con il provvedimento impugnato (ovvero di quella diminuita con la stessa pronunzia giudiziale che, perciò, per questo aspetto si connota come una sentenza di parziale accoglimento).

---

[122] Cfr. Cass. 27 febbraio 2001, n. 2848, in *Arch. civ*., 2001, 371.

[123] Cfr. Cass. 30 aprile 2014, n. 9556 e, da ultimo, Cass. 10 gennaio 2017, n. 369 (ord.).

[124] Per spese devono, infatti, intendersi quelle diverse dalle generali, che la parte abbia concretamente affrontato per lo svolgimento della difesa, da indicarsi in apposita nota (in tal senso, *ex plurimis*, Cass. 23 settembre 1997, n. 9365, in *Giust. civ. Mass.*, 1997, 1759).

[125] Cfr., in proposito, Cass. 2 settembre 2004, n. 17674, e Cass. 2 settembre 2005, n. 17708.

[126] Con esclusione, pertanto, dei diritti e degli onorari: cfr., tra le tante, Cass. 2 marzo 1998, n. 2301, e Cass. 5 giugno 2001, n. 7597.

Infatti il potere di disporre il pagamento rateale della sanzione pecuniaria[127], su richiesta dell'interessato che si trovi in condizioni economiche disagiate, spetta - alla stregua della previsione desumibile dall'art. 26 della l. n. 689 del 1981 (ancora vigente) - all'autorità giudiziaria e/o amministrativa che ha applicato la sanzione; poiché questa è irrogata dal giudice nella esclusiva ipotesi prevista dall'art. 24 della stessa legge depenalizzatrice (ovvero quando sussista la connessione obiettiva tra violazione amministrativa e reato), il termine "autorità giudiziaria" individuato nel richiamato art. 26 deve intendersi riferito al solo caso del giudice penale competente in virtù del riportato art. 24, con la conseguenza che il giudice civile che giudica sull'opposizione alla sanzione amministrativa non è legittimato a disporre il pagamento rateale della sanzione pecuniaria[128].

PRIMA APPENDICE

RASSEGNA GIURISPRUDENZIALE (PER MASSIME) SUGLI ARTT. 6 E 7 DEL D. LGS. N. 150/2011

Sez. 2 - , *Ordinanza n.* 22094 *del* 4/9/2019

CIRCOLAZIONE STRADALE - SANZIONI - IN GENERE Contravvenzione al codice della strada - Opposizione cd. recuperatoria al verbale di contestazione - Contestuale proposizione di censure avverso la cartella esattoriale o concernenti fatti sopravvenuti al verbale - Termine di proposizione di tali censure - Conseguenze.

Qualora il ricorrente, con l'opposizione cd. recuperatoria al verbale di contravvenzione al codice della strada, proponga anche censure relative alla cartella esattoriale o, comunque, concernenti fatti verificatisi successivamente al predetto verbale, le stesse, pur potendo essere in concreto formulate con un unico atto di opposizione, soggiacciono tuttavia ai termini previsti dagli artt. 615 e 617 c.p.c.. Di conseguenza, i vizi afferenti al procedimento di notificazione della cartella di pagamento possono essere esaminati soltanto a condizione che il ricorso sia stato proposto nel termine di 20 giorni dalla notificazione della cartella medesima, mentre l'eccezione di prescrizione della pretesa sanzionatoria può essere fatta valere senza termine, trattandosi di censura inquadrabile nell'ambito dell'art. 615 c.p.c. .

Sez. 6 - 2, *Ordinanza n.* 20988 *del* 6/8/2019

[127] Per la rateazione delle sanzioni pecuniarie conseguenti ai verbali di accertamento divenuti esecutivi riferibili alle violazioni al c. strada v. il nuovo art. 202 bis del d. lgs. 30 aprile 1992, n. 285, come introdotto per effetto dell'art. 38 della recente legge 29 luglio 2010, n. 120.

[128] V. Cass. 3 agosto 1992, n. 9208, e Cass. 13 marzo 2006, n. 5400. Peraltro, nella giurisprudenza di merito (cfr. Pret. Taranto, 28 agosto 1984, in *Arch. giur. circ. sin. strad.*, 1984, 772), è stato correttamente sancita l'inammissibilità dell'opposizione avverso il provvedimento con cui l'autorità amministrativa respinge l'istanza di rateizzazione per il pagamento della sanzione amministrativa, non essendo previsto alcuno strumento impugnatorio in proposito e non avendo tale provvedimento natura propriamente afflittiva (essendo, invece, basato su una valutazione essenzialmente discrezionale della stessa P.A.), come tale non riconducibile *ex se* all'irrogazione di una sanzione, invero già precedentemente applicata.

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - OPPOSIZIONE - PROCEDIMENTO - COMPETENZA Infrazione al codice della strada - Omessa comunicazione dei dati del conducente - Irrogazione di sanzione amministrativa - Opposizione - Giudice competente - Individuazione - Criteri - Luogo dove ha sede l'organo accertatore, cui i dati andavano inoltrati - Coincidenza con il luogo dell'accertamento - Fondamento.

L'opposizione avverso il verbale di contestazione di infrazione al codice della strada, quando l'illecito sia di tipo omissivo, deve essere proposta innanzi al giudice territorialmente competente per il luogo in cui si sarebbe dovuta tenere la condotta che è stata invece omessa; pertanto, al fine di concentrare in un unico giudice la competenza a conoscere di tutte le opposizioni alle sanzioni riferite al medesimo fatto, ove sia irrogata al proprietario dell'autoveicolo la sanzione amministrativa per la violazione dell'obbligo di fornire i dati del conducente all'organo che abbia accertato la violazione dei limiti di velocità, ai sensi dell'art. 126-bis, comma 2, del cod. strada, la competenza a conoscere della relativa opposizione appartiene al giudice di pace del luogo in cui ha sede l'organo accertatore al quale quei dati avrebbero dovuto essere inviati, rimanendo attribuita la titolarità del potere di accertamento agli uffici della Polizia stradale locale, anche se dal verbale di contestazione risulta che la comunicazione dei dati avrebbe dovuto essere indirizzata al Centro Nazionale Accertamento Infrazioni, che ha sede in Roma.

Sez. 3 - , *Sentenza n.* 15887 *del* 13/6/2019

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - OPPOSIZIONE - PROCEDIMENTO - IN GENERE Deposito di documenti strettamente connessi all'impugnazione da parte dell'amministrazione - Termine ex art. 7, comma 7, del d.lgs. n. 150 del 2011 - Natura perentoria - Esclusione - Deposito di altri documenti - Applicabilità del termine perentorio di cui all'art. 416 c.p.c.

Il termine di cui all'art. 7, comma 7, del d.lgs. n. 150 del 2011, per il deposito della documentazione strettamente connessa all'impugnazione non è, in difetto di espressa previsione, perentorio, a differenza di quello previsto dall'art. 416 c.p.c., che si applica, in virtù del richiamo operato dal comma 1 del medesimo art. 7, agli altri documenti depositati dall'Amministrazione.

Sez. 6 - 2, *Ordinanza n.* 11789 *del* 6/5/2019

CIRCOLAZIONE STRADALE - SANZIONI - IN GENERE Cartella di pagamento emessa sulla base di verbale di contravvenzione al codice della strada - Opposizione fondata sulla omissione, invalidità assoluta o inesistenza della notifica del verbale presupposto - Contenuto - Fattispecie.

Il destinatario di una cartella di pagamento emessa in base ad un verbale di accertamento per violazioni al codice della strada, che si assume regolarmente notificato, ove proponga opposizione, invocando l'annullamento della cartella quale conseguenza della omissione, invalidità assoluta ovvero inesistenza della notificazione del verbale presupposto, non può che limitarsi a denunciare il vizio invalidante detta notifica, non potendo fare valere in tal sede anche vizi che attengono al merito della pretesa sanzionatoria, la cui allegazione è, al contrario, necessaria qualora sia proposta un'opposizione, riconducibile all'art. 6 del cit. d.lgs. n. 150, a cartella di pagamento fondata su un'ordinanza ingiunzione che si assuma illegittimamente notificata, giacché l'emissione di siffatta

ordinanza implica che il verbale di accertamento presupposto sia stato legittimamente contestato o notificato al trasgressore il quale, perciò, ha avuto cognizione anche degli aspetti attinenti al merito dell'esercitata pretesa sanzionatoria. (Nella specie, la S.C. ha cassato la sentenza di merito che, in presenza del positivo esperimento di querela di falso in ordine alla veridicità dell'attestazione del compimento delle modalità notificatorie di cui all'art. 139 c.p.c. relativamente al sotteso verbale di contravvenzione al codice della strada, aveva ciononostante rigettato l'opposizione alla cartella di pagamento, per non avere il ricorrente articolato difese di merito rispetto alla contestata infrazione).

Sez. 6 - 3, *Ordinanza n.* 7460 *del* 15/3/2019

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - OPPOSIZIONE - PROCEDIMENTO - COMPETENZA Codice della strada - Opposizione a verbale di accertamento - Opposizione ad ordinanza-ingiunzione - Impugnazione del preavviso di iscrizione ipotecaria - Competenza per materia del giudice di pace - Limiti.

In tema di sanzioni amministrative per violazione del codice della strada, la competenza del giudice di pace è per materia in ordine alle controversie aventi ad oggetto opposizione a verbale di accertamento, ex art. 7 del d.lgs. n. 150 del 2011, nonché prioritariamente per materia, con limite di valore nelle ipotesi di cui alle lettere a) e b) dell'art. 6, comma 5, del citato decreto, per quelle aventi ad oggetto opposizione ad ordinanza-ingiunzione; gli stessi criteri di competenza vanno altresì applicati con riferimento all'impugnativa del preavviso di iscrizione ipotecaria, in quanto azione di accertamento negativo; ne consegue che l'opposizione proposta, con unico atto, avverso un preavviso di iscrizione ipotecaria emesso per una pluralità di violazioni del codice della strada, non è attratta, in ragione dell'ammontare complessivo delle sanzioni, nella sfera della competenza per valore del tribunale e che, nel caso in cui le contravvenzioni siano state rilevate in luoghi differenti, la domanda di accertamento negativo deve essere separata in altrettante cause e va dichiarata la competenza degli uffici del giudice di pace del luogo di accertamento di ciascuna sanzione.

Sez. 6 - 3, *Ordinanza n.* 32243 *del* 13/12/2018

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - OPPOSIZIONE - PROCEDIMENTO - COMPETENZA Codice della strada – Opposizione a verbale di accertamento - Opposizione ad ordinanza-ingiunzione - Impugnazione del preavviso di fermo (nelle forme dell'"opposizione c.d. recuperatoria" o dell'"opposizione c.d. preventiva") – Competenza per materia del giudice di pace - Limiti.

In tema di sanzioni amministrative per violazione del codice della strada, la competenza del giudice di pace deve essere attribuita per materia in ordine alle controversie aventi ad oggetto opposizione a verbale di accertamento, ex art. 7 del d.lgs. n. 150 del 2011, nonché prioritariamente per materia, con limite di valore nelle ipotesi di cui alle lettere a) e b) dell'art. 6, comma 5, del citato decreto, per quelle aventi ad oggetto opposizione ad ordinanza-ingiunzione. Gli stessi criteri di competenza vanno altresì applicati con riferimento all'impugnativa del preavviso di fermo, in quanto azione di accertamento negativo, sia essa volta a contestare i presupposti della formazione del titolo esecutivo, quale opposizione tardiva all'ordinanza-ingiunzione ("opposizione c.d.

recuperatoria"), ovvero a contestare fatti impeditivi, modificativi od estintivi del credito sopravvenuti alla formazione del titolo esecutivo ("opposizione c.d. preventiva").

Sez. 6 - 3, *Ordinanza n.* 31817 *del* 7/12/2018

RISCOSSIONE DELLE ENTRATE PATRIMONIALI - OPPOSIZIONE Ruolo e riscossione coattiva - Termine prescrizionale dei crediti recati da cartella esattoriale a seguito di mancata opposizione a verbale di infrazione al c.d. codice della strada - Applicabilità dell'art. 2953 c.c. - Esclusione.

Al termine prescrizionale del credito da sanzione amministrativa portato da una cartella esattoriale in conseguenza della mancata opposizione avverso il verbale di accertamento di una violazione del c.d. codice della strada non si applica la conversione nel termine ordinario decennale ai sensi dell'art. 2953 c.c.

Sez. 6 - 2, *Ordinanza n.* 31139 *del* 3/12/2018

CIRCOLAZIONE STRADALE - SANZIONI - IN GENERE Riscossione di sanzione amministrativa pecuniaria - Opposizione a cartella di pagamento - Notificazione del processo verbale di accertamento - Dedotta nullità o omissione della notificazione - Prova della validità della notificazione - Conseguenze - Mutamento del titolo dell'opposizione - Ammissibilità - Esclusione.

In tema di opposizione a cartella di pagamento, emessa ai fini della riscossione di una sanzione amministrativa pecuniaria, comminata per violazione del codice della strada, ove la parte deduca che la cartella costituisce il primo atto con il quale è venuta a conoscenza della sanzione irrogata, in ragione della nullità o dell'omissione della notificazione del processo verbale di accertamento della violazione, l'opposizione deve essere proposta ai sensi dell'art. 7 del d.lgs. n. 150 del 2011, e non nelle forme dell'opposizione all'esecuzione ex art. 615 c.p.c., e, pertanto, entro trenta giorni dalla notificazione della cartella. Ne consegue che, qualora l'amministrazione dia prova della validità di tale notificazione, l'opposizione dovrà essere dichiarata inammissibile, senza che sia possibile mutare il titolo dell'opposizione in corso di causa, ogni difesa essendo preclusa perché avrebbe dovuto essere proposta nel termine di trenta giorni dalla suddetta notificazione.

Sez. 6 - 2, *Ordinanza n.* 30647 *del* 27/11/2018

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - OPPOSIZIONE - PROCEDIMENTO - COMPETENZA Opposizione alle sanzioni comminate per non avere reso la dichiarazione ex art. 3 del d.lgs. n. 195 del 2008 - Competenza - Foro erariale - Esclusione - Luogo di commissione della violazione - Sussistenza.

In tema di opposizione alle sanzioni amministrative comminate per avere omesso di redigere la dichiarazione di importazione di denaro al seguito nel territorio nazionale, non si applica la regola del "foro erariale" prevista dall'art. 7 del r.d. n. 1611 del 1933, bensì l'art. 8, comma 7, del d.lgs. n. 195 del 2008, con la conseguenza che sussiste la competenza del giudice del luogo ove è stata commessa la violazione.

Sez. 2 - , *Ordinanza n.* 26990 *del* 24/10/2018

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - OPPOSIZIONE - PROCEDIMENTO - LEGITTIMAZIONE Autorità emittente ex art. 6, comma 9, del d. lgs. n. 150 del 2011 - Codice della strada - Legittimazione passiva - Prefetto - Rappresentanza in giudizio - Amministrazione di appartenenza dell'organo accertatore - Questione di legittimità costituzionale - Corrispondenza ai principi e ai criteri di cui alla legge delega n. 69 del 2009 - Manifesta infondatezza.

E' manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 9, del d. lgs. n. 150 del 2011, nella parte in cui prevede, nei giudizi di opposizione a ordinanza-ingiunzione di cui all'art. 205 del d. lgs. n. 285 del 1992, che il prefetto, quale autorità che ha emesso il provvedimento, possa farsi rappresentare in giudizio dall'amministrazione di appartenenza dell'organo accertatore, la quale vi provvede a mezzo di funzionari delegati, laddove sia destinataria dei proventi della sanzione, realizzando tale previsione il coordinamento con le disposizioni vigenti e presentandosi pertanto coerente con i principi e i criteri di delega contenuti nella l. n. 69 del 2009.

Sez. 2 - , *Ordinanza n.* 24691 *dell'*8/10/2018

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - OPPOSIZIONE - PROCEDIMENTO - IN GENERE Onere della P.A. di provare gli elementi costitutivi dell'illecito - Sussistenza - Inerzia processuale della stessa - Poteri istruttori officiosi del giudice - Ammissibilità - Fondamento - Fattispecie.

In tema di opposizione a sanzione amministrativa, grava sull'amministrazione opponente l'onere di provare gli elementi costitutivi dell'illecito, ma la sua inerzia processuale non determina - pur a fronte dell'art. 6, comma 10, lett. b, del d.lgs. n. 150 del 2011 e dell'analogo art. 7, comma 9, lett. b - l'automatico accertamento dell'infondatezza della trasgressione, poiché il giudice, chiamato alla ricostruzione dell'intero rapporto sanzionatorio e non soltanto alla valutazione di legittimità del provvedimento irrogativo della sanzione, può sopperirvi sia valutando i documenti già acquisiti sia disponendo d'ufficio i mezzi di prova ritenuti necessari. (La S.C. ha enunciato il detto principio in una fattispecie di infrazione al codice della strada in cui la sentenza impugnata aveva fatto riferimento ad un "rapporto" della polizia stradale, già versato nel fascicolo d'ufficio del primo grado di giudizio, ed il ricorrente, lungi dal contestare la presenza in atti di tale "rapporto", non aveva chiarito in qual modo la mancata produzione di ipotetici atti diversi, alla base dell'accertamento, avrebbe condotto, in via decisiva, al diniego di convalida del provvedimento sospensivo).

Sez. 6 - 3, *Ordinanza n.* 24091 *del* 3/10/2018

SANZIONI AMMINISTRATIVE - IN GENERE Opposizione cd. "recuperatoria" avverso sollecito di pagamento di sanzioni amministrative per violazione del codice della strada - Competenza per materia del giudice di pace - Fondamento.

L'opposizione cd. "recuperatoria" avverso sollecito di pagamento di importi relativi a sanzioni amministrative per violazioni del codice della strada, in quanto diretta a contestare gli stessi presupposti della pretesa sanzionatoria, deve essere proposta nelle forme e con le modalità già previste dagli artt. 22 e 22 bis della l. n. 689 del 1981 ed attualmente disciplinate dagli artt. 6 e 7 del

d.lgs. n. 150 del 2011; sicché, essa è rimessa alla competenza per materia del giudice di pace del luogo in cui è stata commessa la violazione.

Sez. 6 - 3, *Ordinanza n.* 24092 *del* 3/10/2018

SANZIONI AMMINISTRATIVE - IN GENERE Opposizione a preavviso di fermo per crediti relativi a violazioni del codice della strada - Denuncia della nullità o inesistenza della cartella di pagamento presupposta - Rimedio esperibile - Opposizione c.d recuperatoria – Natura di accertamento negativo del credito sanzionatorio - Conseguenze - Competenza per materia con limite di valore del giudice di pace.

La opposizione a preavviso di fermo per crediti relativi a violazioni del codice della strada, ove sia diretta a contestare non (o non soltanto) i presupposti legali previsti dall'art. 86 del d.P.R. n. 602/73 per l'applicazione della misura coercitiva, ma i presupposti della stessa pretesa sanzionatoria, spetta alla competenza per materia del Giudice di Pace, salvo il limite di valore contemplato in taluni casi, secondo la disciplina prevista per le opposizioni a sanzioni amministrative dal d.lgs. n. 150/2011, sostanziandosi in un'azione di accertamento negativo della pretesa creditoria, qualificabile come "opposizione cd. recuperatoria" e, dunque, non come opposizione all'esecuzione, ma come opposizione (tardiva) alla ordinanza-ingiunzione (o al verbale di accertamento).

Sez. 6 - 3, *Ordinanza n.* 20489 *del* 3/8/2018

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - OPPOSIZIONE - PROCEDIMENTO - COMPETENZA Violazioni del codice della strada - Sanzioni amministrative - Impugnazione della comunicazione di preavviso di iscrizione ipotecaria - Denuncia dell'omessa conoscenza dell'atto presupposto - Contestazione del credito sanzionatorio - Natura - Opposizione a verbale di accertamento - Conseguenze - Competenza per materia del giudice di pace - Sussistenza.

L'impugnazione del preavviso d'iscrizione ipotecaria ai sensi dell'art. 77 del d.p.r. n. 602 del 1973 emesso sulla base di cartelle di pagamento relative a crediti per sanzioni pecuniarie irrogate per violazioni di norme del codice della strada, con la quale la parte deduca che tale atto costituisca il primo atto con il quale è venuta a conoscenza della sanzione irrogata, in ragione della nullità o dell'omissione della notificazione del verbale di accertamento presupposto e contesti il fatto costitutivo del credito sanzionatorio, deve essere qualificata come opposizione cd. recuperatoria avverso il verbale di accertamento della violazione e rientra, pertanto, nella competenza per materia del giudice di pace ai sensi dell'art. 7, comma 2, del d.lgs. n. 150 del 2011.

Sez. 6 - 3, *Ordinanza n.* 20191 *del* 31/7/2018

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - OPPOSIZIONE - PROCEDIMENTO - COMPETENZA Giudice di pace - Opposizione alle sanzioni amministrative pecuniarie - Competenza per valore - Criteri di determinazione.

Per la determinazione del valore della controversia ai fini dell'attribuzione al giudice di pace della competenza per le opposizioni alle sanzioni amministrative pecuniarie di valore fino ad euro

15.493 ai sensi dell'art. 6, comma 5, lett. a), del d.lgs. n. 150 del 2011, occorre avere riguardo al massimo edittale della sanzione prevista per ciascuna violazione,non rilevando che il provvedimento sanzionatorio abbia ad oggetto una pluralità di contestazioni e che, per effetto della sommatoria dei relativi importi, venga superato il suddetto limite di valore.

Sez. 6 - 2, *Ordinanza n.* 15263 *del* 12/6/2018

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - OPPOSIZIONE - PROCEDIMENTO - IN GENERE Amministrazioni dello Stato - Appello e ricorso per cassazione proposti nei loro confronti - Notifica - All'Avvocatura dello Stato - Necessità - Fondamento.

In tema di opposizione a sanzione amministrativa per violazione del codice della strada, la facoltà concessa all'amministrazione resistente, in deroga alla disciplina ordinaria, di avvalersi di funzionari appositamente delegati, è limitata al solo giudizio di primo grado, mentre, per quelli successivi, trovano applicazione le norme generali in materia di rappresentanza e difesa da parte dell'Avvocatura dello Stato, ai sensi dell'art. 11, comma 1, r.d. n. 1611 del 1933, nel testo modificato dall'art. 1 l. n. 260 del 1958, con la conseguenza che la notifica dell'appello contro la sentenza di prime cure deve essere effettuata, a pena di nullità, presso la suddetta Avvocatura dello Stato.

Sez. 2 - , *Ordinanza n.* 10867 *del* 7/5/2018

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE - RAPPRESENTANZA DELLA P.A. - IN GENERE Funzionario delegato che rappresenta l'amministrazione in giudizio - Disciplina della procura al difensore - Applicabilità - Esclusione - Individuazione elementi sufficienti per la sua regolare costituzione - Fondamento - Necessità di documentare delega o mandato - Insussistenza - Diversità fra funzionario che ha sottoscritto il ricorso e quello che ha assunto la difesa - Irrilevanza.

In materia di difesa delle pubbliche amministrazioni in giudizio, al funzionario delegato non sono applicabili la disciplina della procura al difensore e i relativi principi, dovendosi ritenere sufficiente, ai fini della regolarità della costituzione del delegato, la mera dichiarazione di agire in tale sua qualità, senza necessità di documentarla con atti di delega o di mandato, e non assumendo rilevanza la diversità del funzionario che assume detta difesa rispetto a quello che abbia sottoscritto il ricorso. Ciò perché l'investitura dei pubblici funzionari nei poteri che dichiarano di esercitare nel compimento di atti inerenti al loro ufficio si presume, costituendo un aspetto della presunzione di legittimità degli atti amministrativi.

Sez. U, *Sentenza n.* 10261 *del* 27/4/2018

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - OPPOSIZIONE - PROCEDIMENTO - COMPETENZA Codice della strada – Opposizione a verbale di accertamento - Opposizione ad ordinanza-ingiunzione - Impugnazione del preavviso di fermo – Competenza per materia del giudice di pace - Limiti.

In tema di sanzioni amministrative per violazione del codice della strada, la competenza del giudice di pace è per materia in ordine alle controversie aventi ad oggetto opposizione a verbale di accertamento, ex art. 7 del d.lgs. n. 150 del 2011, nonché prioritariamente per materia, con limite di

valore nelle ipotesi di cui alle lettere a) e b) dell'art. 6, comma 5, del citato decreto, per quelle aventi ad oggetto opposizione ad ordinanza-ingiunzione; gli stessi criteri di competenza vanno altresì applicati con riferimento all'impugnativa del preavviso di fermo, in quanto azione di accertamento negativo.

Sez. 2 - , *Sentenza n.* 9545 *del* 18/4/2018

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - OPPOSIZIONE - PROCEDIMENTO - IN GENERE Opposizione ad ordinanza ingiunzione ex art. 6 del d.lgs. n. 150 del 2011 - Deposito dei documenti strettamente connessi all'opposizione - Termine ex art. 6, comma 8, del cit. d.lgs. n. 150 - Natura - Ordinatoria - Deposito di altri documenti - Termine perentorio di cui all'art. 416 c.p.c..

In tema di procedimento di opposizione a sanzione amministrativa (nella specie, per violazione della normativa antiriciclaggio) disciplinato dall'art. 6 del d.lgs. n. 150 del 2011, il termine previsto dal comma 8 del cit. art. 6 per il deposito di copia del rapporto, con gli atti relativi all'accertamento nonché alla contestazione o alla notificazione della violazione non è, in difetto di espressa previsione, perentorio, a differenza di quello contemplato dall'art. 416 c.p.c., che si applica, in virtù del richiamo operato dall'art. 2, comma 1 del medesimo d.lgs. n. 150, per gli altri documenti depositati dall'Amministrazione.

Sez. 6 - 2, *Ordinanza n.* 4840 *dell'* 1/3/2018

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - OPPOSIZIONE - PROCEDIMENTO - COMPETENZA Emissione di assegno bancario o postale senza autorizzazione o senza provvista - Opposizione ad ordinanza-ingiunzione - Giudice di pace territorialmente competente - Individuazione - Criteri.

Ai fini della individuazione del giudice di pace territorialmente competente a pronunciarsi sull'opposizione contro l'ordinanza-ingiunzione prefettizia che sanziona gli illeciti amministrativi di cui agli artt. 1 e 2 della l. n. 386 del 1990, per "luogo in cui è stata commessa la violazione" deve intendersi non il luogo di emissione, bensì quello in cui è pagabile l'assegno bancario o postale.

Sez. 6 - 3, *Ordinanza n.* 30774 *del* 22/12/2017

SANZIONI AMMINISTRATIVE - IN GENERE Opposizione a cartella per crediti da sanzioni amministrative per violazioni del codice della strada - Contestazione attinente alla maggiorazione per ritardato pagamento ex art. 27, comma 6, l. n. 689 del 1981 - Qualificazione - Opposizione all'esecuzione ex art. 615 c.p.c.- Configurabilità - Fondamento - Fattispecie.

In materia di opposizione a cartella di pagamento di sanzioni amministrative per violazioni del codice della strada, la contestazione attinente alla maggiorazione per ritardato pagamento ex art. 27, comma 6, l. n. 689 del 1981, va qualificata come opposizione all'esecuzione ex art. 615 c.p.c., e non come opposizione a sanzione amministrativa ex art. 7 d.lgs. n. 150 del 2011, trattandosi di una contestazione che riguarda fatti successivi alla formazione del titolo esecutivo e comunque sopravvenuti rispetto alla notificazione del verbale di accertamento dell'infrazione. (Nella specie, a fronte di un'opposizione fondata sia sull'omessa notificazione del verbale di accertamento che

sull'illegittimità della maggiorazione ex art. 27 della l. n. 689 del 1981, la S.C. ha cassato, senza rinvio, la sentenza d'appello nella parte in cui aveva dichiarato inammissibile l'opposizione, perché proposta oltre i trenta giorni dalla notificazione della cartella di pagamento, anche in relazione al secondo profilo contestato, così erroneamente riqualificandolo come opposizione a sanzione amministrativa, anziché come opposizione all'esecuzione).

Sez. U - , *Sentenza n.* 22080 *del* 22/9/2017

(v. commento in calce alla presente rassegna)

SANZIONI AMMINISTRATIVE - IN GENERE Opposizione avverso cartella per la riscossione di sanzioni amministrative per violazioni del codice della strada - Denuncia dell'omessa conoscenza dell'atto presupposto - Rimedio esperibile - Opposizione all'esecuzione - Esclusione - Opposizione ex art. 7 del d.lgs. n. 150 del 2011 - Necessità.

L'opposizione alla cartella di pagamento, emessa ai fini della riscossione di una sanzione amministrativa pecuniaria, comminata per violazione del codice della strada, ove la parte deduca che essa costituisce il primo atto con il quale è venuta a conoscenza della sanzione irrogata, in ragione della nullità o dell'omissione della notificazione del processo verbale di accertamento della violazione, deve essere proposta ai sensi dell'art. 7 del d.lgs. n. 150 del 2011, e non nelle forme dell'opposizione all'esecuzione ex art. 615 c.p.c., e, pertanto, entro trenta giorni dalla notificazione della cartella.

Sez. 6 - 2, *Ordinanza n.* 19298 *del* 2/8/2017

PROCEDIMENTI SPECIALI - PROCEDIMENTI IN MATERIA DI LAVORO E DI PREVIDENZA - IMPUGNAZIONI - APPELLO - IN GENERE Giudizio di opposizione a verbale di accertamento d'infrazione stradale - Disciplina introdotta dal d.lgs. n. 150 del 2011 - Appello erroneamente introdotto con citazione anziché con ricorso - Conseguenze - Applicabilità dell'art. 4, comma 5, del d.lgs. n. 150 del 2011 per evitare la decadenza dall'impugnazione - Esclusione - Fondamento.

Il giudizio di opposizione al verbale di accertamento di violazione di norme del codice della strada, instaurato successivamente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2011, è soggetto al rito del lavoro, sicché l'appello avverso la sentenza di primo grado, da proporsi con ricorso, è inammissibile ove l'atto sia stato depositato in cancelleria (oltre il termine di decadenza di trenta giorni dalla notifica della sentenza ovvero, in caso di mancata notifica) oltre il termine lungo di cui all'art. 327 c.p.c., anche laddove il gravame sia stato irritualmente proposto con citazione, assumendo in tal caso comunque rilievo solo la data di deposito di quest'ultima, giacché non può trovare applicazione, onde superare la decadenza maturata a carico dell'appellante, l'art. 4, comma 5, del citato d.lgs., riferendosi tale norma esclusivamente al mutamento del rito disposto in primo grado e non già in appello.

Sez. 6 - 2, *Ordinanza n.* 11478 *del* 10/5/2017

PROCEDIMENTO CIVILE - TERMINI PROCESSUALI - SOSPENSIONE Opposizione a verbale di accertamento di violazione al codice della strada - Sospensione feriale dei termini - Applicazione - Soggezione al rito del lavoro - Irrilevanza - Fondamento.

Le controversie in tema di opposizione a verbale di accertamento di violazione del codice della strada sono soggette alla sospensione feriale dei termini, poiché l'esclusione prevista dall'art. 3 della l. n. 742 del 1969 per le controversie di lavoro si riferisce alla natura della causa e non al rito da cui essa è disciplinata.

Sez. 6 - L, *Ordinanza n.* 8754 *del* 4/4/2017

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - OPPOSIZIONE - PROCEDIMENTO - COMPETENZA Giudice territorialmente competente - Individuazione del luogo in caso di illeciti di natura omissiva - Pluralità di luoghi di commissione dell'infrazione - Criteri.

In materia di sanzioni amministrative, il giudice territorialmente competente a decidere sulla opposizione ad ordinanza ingiunzione di cui all'art. 22 della l. n. 689 del 1981 è, nel caso di illeciti di natura omissiva, quello del luogo in cui si sarebbe dovuta tenere la condotta che, invece, è mancata nel termine utile; quando sussista una pluralità di luoghi di commissione dell'infrazione, la competenza territoriale è stabilita dal luogo di accertamento dell'illecito.

Sez. 6 - 2, *Ordinanza n.* 6651 *del* 15/3/2017

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - OPPOSIZIONE - PROCEDIMENTO - COMPETENZA Infrazione al codice della strada - Omessa comunicazione dei dati del conducente, ex art. 126-bis cod. strada - Opposizione a sanzione amministrativa - Giudice competente - Individuazione - Criteri - Luogo dove ha sede l'organo accertatore, cui i dati andavano inoltrati - Fondamento.

L'opposizione avverso l'ordinanza ingiunzione emessa per infrazioni al codice della strada (così come quella avverso il verbale di contestazione dell'infrazione), quando l'illecito sia di tipo omissivo, va proposta dinanzi al giudice del luogo in cui si sarebbe dovuta tenere la condotta che invece è mancata. Pertanto, ove sia irrogata la sanzione amministrativa per violazione, da parte del proprietario dell'autoveicolo, dell'obbligo di fornire i dati del conducente all'organo che abbia accertato la violazione dei limiti di velocità, ex art. 126-bis, comma 2, del cod. strada, competente a conoscere della relativa opposizione è il giudice di pace del luogo dove ha sede l'organo accertatore al quale quei dati andavano inviati.

Sez. 6 - 2, *Ordinanza n.* 6505 *del* 14/3/2017

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - OPPOSIZIONE - PROCEDIMENTO - IN GENERE Motivi di opposizione dedotti in corso di causa - Legittimità - Limiti - Accettazione del contraddittorio – Necessità – Modalità - Obbligo della difesa tecnica - Sussistenza.

In tema di sanzioni amministrative, i motivi di opposizione dedotti per la prima volta dopo l'inizio del giudizio possono essere presi in considerazione, in applicazione del principio dispositivo, solo ove l'amministrazione opposta abbia accettato il contraddittorio al riguardo, all'uopo occorrendo, tuttavia, che essa sia costituita a mezzo di difesa tecnica.

Sez. 6 - 3, *Ordinanza n.* 3156 *del* 7/2/2017

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - OPPOSIZIONE - PROCEDIMENTO - COMPETENZA Riscossione di sanzioni amministrative per violazione del codice della strada – Opposizione all'intimazione di pagamento – Competenza per materia del giudice di pace – Ambito applicativo – Fondamento – Cumulo degli importi delle cartelle impugnate – Irrilevanza.

In tema di riscossione di sanzioni amministrative pecuniarie, la cognizione sulle opposizioni all'intimazione di pagamento per violazioni del codice della strada è devoluta alla competenza del giudice di pace in base ad un criterio composito che, ai sensi degli artt. 6 e 7 del d.lgs. n. 150 del 2011, è individuato prioritariamente con riguardo alla materia e solo in via sussidiaria con riferimento al valore; ne deriva l'assoluta irrilevanza del cumulo degli importi delle cartelle impugnate unitariamente dal debitore ingiunto, atteso che esso potrebbe comportare, in virtù degli artt. 10 e 104 c.p.c., la deroga esclusivamente alla competenza per valore, ma non anche a quella per materia, non dando luogo, così, ad una nuova controversia per la quale – in ragione della sommatoria di controversie tutte di competenza per materia del giudice di pace – torni ad essere rilevante il criterio della competenza per valore.

Sez. 6 - 2, *Sentenza n.* 1020 *del* 17/1/2017

PROCEDIMENTI SPECIALI - PROCEDIMENTI IN MATERIA DI LAVORO E DI PREVIDENZA - IMPUGNAZIONI - APPELLO - IN GENERE Giudizio di opposizione ad ordinanza ingiunzione o a verbale di accertamento d'infrazione stradale - Disciplina introdotta dal d.lgs. n. 150 del 2011 - Appello erroneamente introdotto con citazione anziché con ricorso - Sanabilità - Condizioni.

Nel giudizio di opposizione ad ordinanza ingiunzione o a verbale di accertamento d'infrazione stradale - in quanto regolato dal rito del lavoro ai sensi degli artt. 6 e 7 del d.lgs. n. 150 del 2011 - l'appello va proposto nella forma del ricorso, con le modalità e nei termini previsti dall'art. 434 c.p.c., sicché, ove il gravame sia erroneamente introdotto con citazione, quest'ultima deve essere non solo notificata, ma anche depositata nel termine di sei mesi.

Sez. 6 - 2, *Sentenza n.* 18805 *del* 26/9/2016

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - OPPOSIZIONE - PROCEDIMENTO - IN GENERE - Violazione del codice della strada - Opposizione - Appello - Notifica del gravame ad autorità diversa da quella costituita in primo grado - Nullità - Condizioni.

In tema opposizione ad ordinanza ingiunzione per violazioni del codice della strada, ove il Prefetto deleghi l'amministrazione comunale a partecipare al relativo giudizio e la sentenza di primo grado erroneamente indichi quest'ultima quale parte dal lato passivo, senza riferimento alcuno a detto rapporto di delega, la notifica dell'atto di appello effettuata nei confronti dell'autorità delegata anziché di quella delegante deve ritenersi nulla e non inesistente, siccome eseguita nei confronti di soggetto strettamente avvinto al titolare della posizione sostanziale controversa e giustificata da errore indotto dall'ufficio.

Sez. 6 - 2, *Sentenza n.* 16853 *del* 9/8/2016

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - OPPOSIZIONE - PROCEDIMENTO - IN GENERE - Deposito dei documenti connessi all'impugnazione - Termine ex art. 7, comma 7, del d.lgs. n. 150 del 2011 - Natura - Ordinatoria - Deposito di altri documenti - Termine perentorio di cui all'art. 416 c.p.c.

In tema di procedimento di opposizione al verbale di accertamento della violazione del codice della strada, il termine di cui all'art. 7, comma 7, del d.lgs. n. 150 del 2011, per il deposito della documentazione strettamente connessa all'atto impugnato non è, in difetto di espressa previsione, perentorio, a differenza di quello previsto dall'art. 416 c.p.c., che si applica, per il richiamo operato dal comma 1 del medesimo art. 7, per gli altri documenti depositati dall'Amministrazione.

Sez. 6 - 2, *Ordinanza n.* 15809 *del* 29/7/2016

SANZIONI AMMINISTRATIVE - COMPETENZA E GIURISDIZIONE - Opposizione a ingiunzione per inottemperanza dell'ordine di precettazione - Competenza del giudice di pace - Sussistenza - Fondamento.

In tema di sanzioni amministrative, l'opposizione all'ingiunzione emessa per inottemperanza dell'ordine di precettazione del lavoratore in sciopero rientra nella competenza del giudice di pace, in quanto la disposizione violata riguarda la tutela degli utenti dei servizi pubblici essenziali e non la tutela del lavoro, quest'ultima appartenente alla competenza del tribunale.

Sez. 6 - 3, *Ordinanza n.* 15143 *del* 22/7/2016

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - OPPOSIZIONE - PROCEDIMENTO - COMPETENZA - Fermo amministrativo ex art. 86 del d.P.R. n. 602 del 1973 - Cartelle di pagamento per sanzioni amministrative da violazione di norme del codice della strada - Opposizione - Competenza del giudice di pace.

L'opposizione a preavviso di fermo amministrativo ex art. 86 del d.P.R. n. 602 del 1973, in relazione a cartelle di pagamento di somme dovute a titolo di sanzioni amministrative per violazione del codice della strada, pur se qualificabile quale azione ordinaria di accertamento negativo, e non come opposizione esecutiva, va proposta al giudice di pace per ragioni di competenza per materia sulla pretesa creditoria, in applicazione dei criteri previsti dagli artt. 6, commi 3 e 7, del d.lgs n. 150 del 2011.

Sez. 3, *Sentenza n.* 12412 *del* 16/6/2016

CIRCOLAZIONE STRADALE - SANZIONI - IN GENERE - Esecuzione esattoriale - Crediti da mancato pagamento di sanzioni per violazioni del codice della strada - Omessa notifica del verbale di contestazione della violazione - Opposizione proposta ai sensi del d.lgs. n. 150 del 2011 - Necessità - Mancata osservanza del termine prescritto dall'art. 7 del medesimo d.lgs. - Conseguenze.

In materia di violazioni del codice della strada, l'opposizione, proposta dopo il 6 ottobre 2011 (data di entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2011), con cui si deduca l'illegittimità della cartella esattoriale per sanzione amministrativa, per omessa notifica del verbale di contestazione della

violazione, è soggetta al termine di trenta giorni stabilito dall'art. 7, comma 3, del medesimo d.lgs., perché l'impugnazione della cartella, in caso di omessa contestazione della violazione, ha funzione recuperatoria, venendo restituita al ricorrente la medesima posizione giuridica che avrebbe avuto se il verbale gli fosse stato notificato, sicché, se non impugnato nel predetto termine perentorio di trenta giorni dalla notifica della cartella di pagamento, l'accertamento contenuto nel verbale di contestazione della violazione, anche se non notificato, diviene definitivo.

Sez. 2, *Sentenza n.* 9770 *del* 12/5/2016

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - OPPOSIZIONE - PROCEDIMENTO - IN GENERE - Amministrazione contumace o in giudizio in persona di proprio funzionario - Conseguenze - Domiciliazione presso la sede dell'Amministrazione - Deroga al r.d. 1611 del 1933 - Sussistenza.

In tema di giudizio di opposizione ad ordinanza ingiunzione, previsto dalla legge n. 689 del 1981, nel caso in cui l'amministrazione opposta sia rimasta contumace oppure si sia avvalsa, ai sensi dell'art. 23, comma 4, di detta legge, della facoltà di farsi rappresentare da un proprio funzionario, il ricorso per cassazione, in deroga all'art. 11 del r.d. n. 1611 del 1933, deve essere proposto nei confronti della stessa Amministrazione e notificato presso la sua sede legale.

Sez. 6 - 3, *Sentenza n.* 25061 *dell'* 11/12/2015

SANZIONI AMMINISTRATIVE - IN GENERE - Giudizio di opposizione a verbale di accertamento di infrazione stradale - Instaurazione successiva all'entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2011 - Disciplina applicabile - Rito del lavoro - Appello irritualmente proposto con citazione - Deposito tempestivo in cancelleria - Necessità - Omissione - Inammissibilità.

Il giudizio di opposizione a verbale di accertamento di violazione di norme del codice della strada, instaurato successivamente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2011, è soggetto al rito del lavoro, sicchè l'appello avverso la sentenza di primo grado, da proporsi con ricorso, è inammissibile ove l'atto sia stato depositato in cancelleria oltre il termine di decadenza di trenta giorni dalla notifica della sentenza o, in caso di mancata notifica, nel termine lungo di cui all'art. 327 c.p.c., senza che incida a tal fine che l'appello sia stato irritualmente proposto con citazione, assumendo comunque rilievo solo la data di deposito di quest'ultima.

Sez. 6 - 3, *Ordinanza n.* 22782 *del* 6/11/2015

COMPETENZA CIVILE - DETERMINAZIONE DELLA COMPETENZA - IN GENERE - Cumulo di domande devolute alla competenza del tribunale e del giudice di pace - Competenza per materia del giudice di pace, sebbene con limite di valore - "Vis attrattiva" della competenza del tribunale - Esclusione - Fattispecie.

Qualora siano proposte più domande nei confronti della medesima parte, alcune rientranti nella competenza del tribunale, altre in quella del giudice di pace, non opera la "vis attractiva" della competenza del tribunale, anche ai sensi dell'art. 104 c.p.c, quando le cause di competenza del giudice di pace appartengano allo stesso per ragione di materia, sebbene con limite di valore.

(Nella specie, a seguito di lettera di preavviso di fermo amministrativo riguardo ad una cartella esattoriale emessa per verbali di contestazione al codice della strada, erano state proposte domande di opposizione agli atti esecutivi, nella competenza del tribunale, e domande di opposizione all'esecuzione, nella competenza per materia del giudice di pace, sebbene con limite di valore, nella specie non superato).

Sez. 6 - 2, *Ordinanza n.* 22390 *del* 2/11/2015

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - OPPOSIZIONE - PROCEDIMENTO - IN GENERE - Giudizio di opposizione a ordinanza ingiunzione o a verbale di accertamento d'infrazione stradale - Forma e termini dell'appello - Individuazione - Fondamento.

Nel giudizio di opposizione a ordinanza ingiunzione o a verbale di accertamento d'infrazione stradale - in quanto regolato dal rito del lavoro ai sensi degli artt. 6 e 7 del d.lgs. n. 150 del 2011 - l'appello deve essere proposto nella forma del ricorso, con le modalità e nei termini previsti dall'art. 434 c.p.c.

Sez. 6 - 2, *Sentenza n.* 18820 *del* 23/9/2015

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - OPPOSIZIONE - PROCEDIMENTO - IN GENERE - Opposizione a sanzioni amministrative per violazioni stradali - Declaratoria di inammissibilità con ordinanza fuori udienza - Nullità e non abnormità - Fondamento - Conseguenze - Appellabilità e non ricorribilità per cassazione.

In tema di opposizione a sanzioni amministrative per violazioni stradali, nel regime introdotto dall'art. 7 del d.lgs. n. 150 del 2011, l'inammissibilità del ricorso per tardività può essere pronunciata solo con sentenza alla prima udienza. Tuttavia, la pronuncia di inammissibilità resa con ordinanza fuori udienza, prima dell'instaurazione del contraddittorio, essendo riferibile all'abrogato art. 23 della l. n. 689 del 1981, non è provvedimento abnorme, ricorribile per cassazione, ma provvedimento nullo, ordinariamente impugnabile con appello.

Sez. 6 - 2, *Ordinanza n.* 16863 *del* 14/8/2015

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - OPPOSIZIONE - PROCEDIMENTO - COMPETENZA - Opposizione ad ordinanza ingiunzione per violazione di denominazioni protette - Competenza del giudice di pace - Sussistenza - Competenza del tribunale delle imprese - Insussistenza - Fondamento.

L'opposizione all'ordinanza ingiunzione per violazione delle disposizioni sulle denominazioni protette di cui al d.lgs. n. 297 del 2004 rientra nella competenza del giudice di pace e non in quella del tribunale delle imprese, in quanto il procedimento prescinde dalla lesione di un diritto di proprietà industriale, essendo deputato ad accertare la sussistenza delle condizioni di legge per l'irrogazione della sanzione amministrativa.

Sez. U, *Sentenza n.* 15573 *del* 24/7/2015

CIRCOLAZIONE STRADALE - SANZIONI - IN GENERE - Patente a punti - Provvedimento conseguente alla perdita totale del punteggio - Natura - Giurisdizione del giudice ordinario - Fondamento.

Il provvedimento che ordini al titolare della patente di abilitazione alla guida di sottoporsi all'esame di idoneità tecnica nell'ipotesi di azzeramento dei punti, ai sensi dell'art. 126-bis, comma 6, cod. strada, si configura come atto dovuto, partecipando della medesima natura di sanzione accessoria propria della perdita del punteggio applicata in conseguenza delle singole violazioni alle norme di comportamento nella circolazione stradale, sicché la giurisdizione al riguardo appartiene al giudice ordinario atteso che avverso tale atto è proponibile la medesima opposizione di cui all'art. 7, comma 4, del d.lgs. 1 settembre 2011, n. 150.

Sez. U, *Ordinanza n.* 8076 *del* 21/4/2015

INDUSTRIA - IDROCARBURI (OLII MINERALI E COMBUST. LIQUIDI E GASSOSI) - DISTRIBUTORI DI CARBURANTI (POMPE DI BENZINA) - Sanzioni amministrative per violazione della disciplina sull'installazione dei distributori - Opposizione - Giurisdizione ordinaria - Sussistenza - Fondamento.

L'opposizione all'ordinanza-ingiunzione per violazione della disciplina sull'installazione dei distributori di carburante rientra nella giurisdizione del giudice ordinario, mancando una disposizione derogativa all'art. 22 bis della legge 24 novembre 1981, n. 689 (oggi, art. 6 del d.lgs. 1° settembre 2011, n. 150), dal quale si evince l'appartenenza al giudice ordinario dell'intera materia dell'opposizione a sanzioni amministrative.

Sez. 6 - 2, *Ordinanza n.* 5803 *del* 23/3/2015

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - OPPOSIZIONE - PROCEDIMENTO - COMPETENZA - Opposizione a cartella esattoriale per violazione del codice della strada - Giudice competente - Individuazione - Proposizione in funzione recuperatoria - Irrilevanza - Luogo di commissione della violazione - Sussistenza.

Le opposizioni a sanzioni amministrative irrogate per violazione del codice della strada appartengono alla competenza del giudice di pace del luogo ove è stata commessa la violazione, ai sensi dell'art. 7, comma 2, del d.lgs. 1 settembre 2011, n. 150, ancorché il ricorso sia stato proposto, in funzione recuperatoria del mezzo di tutela, avverso la cartella esattoriale a seguito della mancata notificazione del precedente verbale di contestazione.

Sez. 6 - 2, *Ordinanza n.* 4898 *dell'* 11/3/2015

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - OPPOSIZIONE - PROCEDIMENTO - IN GENERE - Onere della P.A. di provare gli elementi costitutivi dell'illecito - Sussistenza - Inerzia processuale della stessa - Poteri istruttori officiosi del giudice - Ammissibilità - Fondamento - Fattispecie.

Nel giudizio di opposizione a sanzione amministrativa, grava sull'amministrazione opponente l'onere di provare gli elementi costitutivi dell'illecito, ma la sua inerzia processuale non determina

l'automatico accertamento dell'infondatezza della trasgressione, in quanto il giudice, chiamato alla ricostruzione dell'intero rapporto sanzionatorio e non soltanto alla valutazione di legittimità del provvedimento irrogativo della sanzione, può sopperirvi sia valutando i documenti già acquisiti sia disponendo d'ufficio, ai sensi dell'art. 23, sesto comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689, "ratione temporis" applicabile, i mezzi di prova ritenuti necessari. (Fattispecie relativa a violazione dei limiti di velocità, in relazione alla quale la S.C. ha affermato che le risultanze delle apparecchiature omologate, fonti di prova ex art. 146, sesto comma, cod. strada, rendono superflue produzioni diverse dal processo verbale di contestazione).

Sez. 6 - 3, *Ordinanza n.* 3283 *del* 18/2/2015

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - OPPOSIZIONE - PROCEDIMENTO - COMPETENZA - Riscossione di sanzioni amministrative per violazione del codice della strada - Opposizione all'intimazione di pagamento - Competenza per materia del giudice di pace - Ambito applicativo - Fondamento.

La cognizione in materia di opposizione all'intimazione di pagamento relativa alla riscossione di sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni del codice della strada, configurata come opposizione all'esecuzione, spetta alla competenza del giudice di pace, avuto riguardo ai criteri di competenza per materia stabiliti dall'art. 7 del d.lgs. 1° settembre 2011, n. 150, al pari della cognizione relativa all'opposizione al verbale di accertamento ed alla cartella esattoriale presupposti, e ciò anche qualora venga fatto valere un precedente giudicato di annullamento di tali ultimi atti, poiché, in tal modo, si contesta comunque il diritto dell'agente della riscossione di procedere esecutivamente ai sensi dell'art. 615 cod. proc. civ.

Sez. 6 - 2, *Ordinanza n.* 312 *del* 13/1/2015

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - OPPOSIZIONE - IN GENERE - Guida sotto l'influenza dell'alcool - Illecito amministrativo - Opposizione - Competenza - Del giudice di pace.

La guida in stato di ebbrezza, con tasso alcolemico superiore a 0,5 ed inferiore a 0,8 grammi per litro, integra l'illecito amministrativo previsto dall'art. 186, secondo comma, lett. a), cod. strada, la cui cognizione è devoluta, ai sensi dell'art. 7, comma 2, del d.lgs. 1° settembre 2011, n. 150, alla competenza del giudice di pace.

Sez. 6 - 2, *Ordinanza n.* 22595 *del* 23/10/2014

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - OPPOSIZIONE - PROCEDIMENTO - COMPETENZA - Sanzione amministrativa in tema di violazione della normativa sul commercio di cui al d.lgs. n. 114 del 1998 - Opposizione - Competenza del giudice di pace e non del tribunale - Fondamento.

L'opposizione avverso ordinanza-ingiunzione, irrogativa di sanzione amministrativa pecuniaria per la violazione del divieto di ampliare una struttura di vendita, di cui all'art. 8 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114, spetta alla competenza del giudice di pace, e non del tribunale, poiché la disposizione violata non risponde ad esigenze di razionalizzazione del territorio ma attiene alla

disciplina del commercio, con la conseguenza che non ricade in materia di "edilizia ed urbanistica", ai sensi dell'art. 22 bis, secondo comma, lett. c), della legge 24 novembre 1981, n. 689 (vigente "ratione temporis").

Sez. 6 - 2, *Ordinanza n.* 20757 *dell'*1/10/2014

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - OPPOSIZIONE - PROCEDIMENTO - IMPUGNAZIONE - Inesistenza della notificazione del ricorso - Poteri del giudice d'appello - Rimessione della causa al primo giudice - Necessità - Fondamento.

In tema di opposizione ad ordinanza-ingiunzione, il giudice d'appello che ravvisi l'inesistenza della notificazione del ricorso in opposizione ed il perfezionamento della fase dell' "edictio actionis" con il tempestivo deposito del ricorso nel termine di legge, deve dichiarare la nullità della sentenza impugnata e, in applicazione analogica dell'art. 354 cod. proc. civ., rimettere la causa al primo giudice il quale provvederà ad assegnare termine perentorio per la notificazione, così da permettere l'instaurazione del contraddittorio con la controparte. Nè rileva che l'inesistenza della notificazione dell'atto introduttivo non sia (a differenza della nullità della notificazione) contemplata dall'art. 354 cod. proc. civ., che fa riferimento ai procedimenti introdotti con citazione, nei quali non può verificarsi l'inesistenza della notificazione, dal momento che l'iscrizione della causa a ruolo presuppone che sia intervenuta la notifica della citazione, e non tiene conto della scissione tra "edictio actionis" e "vocatio in jus" che si verifica nei procedimenti introdotti con ricorso.

Sez. 6 - 2, *Ordinanza n.* 10369 *del* 13/5/2014

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - OPPOSIZIONE - PROCEDIMENTO - IMPUGNAZIONE - Impugnazione esperibile contro la sentenza del giudice di pace - Appello - Fondamento nel regime del d.lgs. n. 150 del 2011.

Nei giudizi di opposizione a ordinanza-ingiunzione per sanzione amministrativa, attesa l'applicazione del rito del lavoro disposta dagli artt. 2 e 6 del d.lgs. 1° settembre 2011, n. 150, la sentenza del giudice di pace è impugnabile con appello e non con ricorso per cassazione.

Sez. 6 - L, *Ordinanza n.* 7397 *del* 28/3/2014

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - OPPOSIZIONE - PROCEDIMENTO - COMPETENZA - Giudice territorialmente competente - Individuazione - Criteri.

In materia di sanzioni amministrative, il giudice territorialmente competente a decidere sulla opposizione ad ordinanza ingiunzione di cui all'art. 22 della legge 24 novembre n. 689 del 1981 è quello del luogo di accertamento dell'infrazione, presuntivamente ritenuto coincidente con quello di commissione dell'illecito, o quello del luogo di commissione del fatto, quando questo risulti pacificamente diverso da quello dell'accertamento; quando sussista una pluralità di luoghi di commissione dell'infrazione, la competenza territoriale è stabilita dal luogo di accertamento dell'illecito.

Sez. U, *Sentenza n.* 2907 *del* 10/2/2014

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - OPPOSIZIONE - PROCEDIMENTO - IN GENERE - Opposizione ad ordinanza ingiunzione - Impugnazione spiegata con ricorso anziché con citazione - Sanatoria - Condizioni - Principio in tema di impugnazione delle deliberazioni condominiali - Inapplicabilità - Rimessione in termini - Esclusione.

L'appello avverso sentenze in materia di opposizione ad ordinanza-ingiunzione, pronunciate ai sensi dell'art. 23 della legge 24 novembre 1981, n. 689, in giudizi iniziati prima dell'entrata in vigore del d.lgs. 1° settembre 2011, n. 150, ove erroneamente introdotto con ricorso anziché con citazione, è suscettibile di sanatoria, a condizione che nel termine previsto dalla legge l'atto sia stato non solo depositato nella cancelleria del giudice, ma anche notificato alla controparte, non trovando applicazione il diverso principio, non suscettibile di applicazione al di fuori dello specifico ambito, affermato con riguardo alla sanatoria delle impugnazioni delle deliberazioni di assemblea di condominio spiegate mediante ricorso, e senza che sia possibile rimettere in termini l'appellante, non ricorrendo i presupposti della pregressa esistenza di un consolidato orientamento giurisprudenziale poi disatteso da un successivo pronunciamento.

SECONDA APPENDICE

COMMENTO A Cass. Sezioni unite n. 22080 del 2017

Le S.U. risolvono il contrasto sulla forma di opposizione a cartella esattoriale fondata sul presupposto verbale di accertamento non notificato

Con la sent. n. 22080 del 2017, le Sezioni Unite hanno risolto l'importante contrasto sulla questione relativa all'individuazione del rimedio processuale esperibile nel caso in cui – in materia di sanzioni amministrative per violazione al codice della strada – il contravventore si veda pervenire la cartella esattoriale fondata su un presupposto verbale di accertamento mai notificatogli o invalidamente a lui notificato. La soluzione raggiunta dal massimo consesso nomofilattico è stata nel senso che nella suddetta eventualità, anziché azionare l'opposizione all'esecuzione, l'interessato deve utilizzare lo strumento oppositivo previsto dall'art. 7 del d. lgs. n. 150 del 2011 e, quindi, impugnare la cartella esattoriale entro 30 giorni dalla sua notificazione.

*****

La vicenda di fatto

Un cittadino proponeva opposizione all'esecuzione, nei confronti del Comune di Roma e della concessionaria Equitalia, avverso una cartella esattoriale intimatagli sulla base di un pregresso verbale di accertamento per violazioni al c.d.s. 1992, che assumeva non essergli mai stato notificato.

Il Giudice di pace adìto dichiarava inammissibile la domanda con sentenza che veniva confermata anche dal competente Tribunale in appello, con la coeva condanna dell'impugnante alle spese giudiziali in favore di entrambe le parti appellate.

L'appellante soccombente proponeva ricorso per cassazione nei riguardi della sentenza di secondo grado, riferito ad un unico motivo, al quale resisteva con controricorso il solo Comune di Roma Capitale.

L'ordinanza interlocutoria e la questione di diritto sottoposta all'esame delle Sezioni unite

La III Sezione civile della Corte di cassazione, con ordinanza interlocutoria n. 21957 del 2016, ravvisava l'emergenza di un contrasto intersezionale (e, specificamente, tra la giurisprudenza della stessa III Sezione – tabellarmente competente sui ricorsi attinenti alle opposizioni esecutive - e quella della II Sezione civile – tabellarmente competente sui ricorsi in materia di opposizioni a sanzioni amministrative), tale da confortare – ai sensi dell'art. 374, comma 2, c.p.c. – la richiesta di rimessione degli atti al Primo Presidente per l'adozione dei conseguenti provvedimenti del caso, sulla questione (da dichiararsi, quanto meno, come questione di massima di particolare importanza) concernenti le forme processuali di opposizione da proporsi avverso la cartella esattoriale emessa e notificata sul presupposto della definitività a monte della fase di accertamento e sanzionatoria per le violazioni al c.d. codice della strada conseguente alla mancata impugnazione del verbale di contestazione.

Il collegio rimettente osservava, infatti, che - nella giurisprudenza della Seconda Sezione civile[129] – appariva essenzialmente consolidato l'orientamento in virtù del quale l'opposizione proponibile contro la cartella di pagamento notificata dall'agente della riscossione sulla scorta di verbali di accertamento di infrazioni al codice della strada mediante la quale si deduceva la tardiva od omessa notifica di detti verbali era identificabile con l'opposizione all'esecuzione ai sensi dell'art. 615, comma 1, c.p.c., poiché la stessa era – nella sostanza - diretta a negare l'esistenza del titolo esecutivo.

In senso contrario risultava, invece, schierata la giurisprudenza della Terza Sezione civile[130], secondo cui la contestazione dell'omessa o tardiva notificazione del verbale di accertamento dell'infrazione di violazioni del codice della strada entro il termine di cui all'art. 201, comma 1, del d.lgs. n. 285 del 1992, anche se introdotta formalmente come opposizione all'esecuzione, avrebbe dovuto essere riqualificata in termini di opposizione "recuperatoria" ai sensi dell'art. 22 della l. n. 689 del 1981, con conseguente necessità di rispettare il relativo termine di proposizione del rimedio.

Nella sua essenzialità, il contrasto era stato rinvenuto nella diversità dei mezzi processuali individuati dalla pregressa giurisprudenza di legittimità, a volte ritenendosi proponibile l'opposizione all'esecuzione (svincolata dall'osservanza di appositi termini decadenziali) e a volte rilevandosi la necessità di esperire la c.d. "opposizione recuperatoria" ai sensi della previgente legge n. 689 del 1981 (la cui disciplina è stata essenzialmente traslata nel nuovo art. 7 del d. lgs. n. 150 del 2011) per l'ipotesi di omessa notificazione del pregresso verbale di accertamento o di sua

[129] Cfr., in particolare, Cass. 30 settembre 2015, n. 19579 (ord.).

[130] V., soprattutto, le sentenze 29 gennaio 2014, n. 1985, e 4 agosto 2016, n. 16282.

notificazione oltre i termini prescritti dall'art. 201 dello stesso codice della strada (da cui sarebbe dovuta derivare l'estinzione dell'obbligo di pagamento della sanzione).

Su un piano più generale, lo stesso collegio rimettente non trascurava di rilevare come fosse sottesa all'indicato contrasto la complessa problematica della delimitazione dell'oggetto dell'opposizione all'esecuzione e delle opposizioni di cui all'art. 22 della l. n. 689 del 1981 e la conseguente necessità, risolta tale questione, di individuare in concreto i rapporti tra i predetti rimedi oppositivi ed i limiti entro i quali gli stessi avrebbero potuto eventualmente sovrapporsi o vicendevolmente escludersi, senza trascurare, nello stesso tempo, la portata dei poteri qualificatori del giudice.

Cenni generali sui rimedi oppositivi ai provvedimenti sanzionatori (anche per violazioni al c.d.s.)

In linea generale è opportuno rimarcare che gli atti irrogativi di sanzioni amministrative impugnabili in via giurisdizionale sono:

- il verbale di accertamento di violazioni al c.d.s. (d. lgs. n. 285 del 1992);

- l'ordinanza-ingiunzione applicativa di sanzioni principali e di sanzioni accessorie;

- l'ordinanza di confisca;

- la cartella esattoriale;

- il provvedimento di fermo amministrativo.

Con particolare riferimento alle modalità di impugnazione del primo, si osserva che – secondo la legislazione vigente (art. 7 d. lgs. n. 150/2011) – è proponibile l'opposizione diretta avverso il suddetto verbale dinanzi al giudice di pace del luogo in cui è stata commessa la violazione da formulare entro 30 giorni dalla data di contestazione della violazione o di notificazione del relativo verbale di accertamento.

L'ordinanza-ingiunzione è adottabile una volta che risulti completata l'attività di accertamento e senza che il contravventore si sia avvalso della facoltà di provvedere al pagamento in misura ridotta (che produce, invero, l'estinzione della relativa obbligazione), sempre che, naturalmente, non emergano i presupposti per disporre l'archiviazione del procedimento nei confronti dell'assunto trasgressore. L'opposizione avverso la stessa è ammissibile – ai sensi dell'art. 6 del menzionato d. lgs. n. 150/2011 (nelle forme da tale norma previste) – dinanzi al giudice competente per territorio e per materia entro il termine di 30 giorni (60 se l'opponente risiede all'estero) dalla notificazione del provvedimento sanzionatorio.

La notificazione della cartella esattoriale consegue, invece, nell'ipotesi in cui si sia definitivamente formato il titolo esecutivo all'esito della conclusione del procedimento sanzionatorio (senza che il trasgressore abbia formulato opposizioni) o per effetto dell'esito finale negativo dei rimedi

impugnatori (eventualmente fatti valere) avverso gli atti presupposti, con la derivante legittimità della formazione del ruolo[131].

Pertanto, in materia di violazioni connesse alla circolazione stradale (ma con l'espressione di un principio di respiro generale) - la giurisprudenza[132] ha condivisibilmente chiarito che, ove l'accertamento della violazione del codice stradale (od altro equipollente) sia stato ritualmente notificato e l'interessato non abbia proposto opposizione al Prefetto ovvero al giudice ordinario nel termine prescritto, il legislatore presume che il trasgressore rimasto inerte abbia inteso manifestare, con il suo comportamento, la volontà di non opporsi alla sanzione irrogata e di non volersi avvalere neppure del beneficio del pagamento in misura ridotta; ne segue, pertanto, che - divenuto il verbale non opposto titolo inoppugnabile - può essere iniziata legittimamente l'esecuzione esattoriale i cui atti, e quindi, anche la cartella esattoriale e/o l'avviso di mora, non possono più essere impugnati dal trasgressore per denunciare pregresse violazioni di carattere procedimentale, né per contestare la propria responsabilità o anche la sola entità della sanzione.

Di contro, l'emissione di cartella esattoriale in pendenza di ricorso al Prefetto avverso il verbale di accertamento di violazione al c.d.s. (ai sensi dell'art. 203 dello stesso codice) deve ritenersi illegittima per mancanza di esecutività di detto verbale nelle more della decisione prefettizia, con la conseguenza che l'interessato è legittimato a proporre opposizione ordinaria contro la cartella esattoriale illegittimamente adottata, nel termine decorrente dalla data della notifica della cartella medesima[133].

Ma cosa succede e come ci si deve difendere nel caso in cui la notificazione della cartella esattoriale sia avvenuta senza che a monte si sia svolto regolarmente il procedimento presupposto di accertamento della violazione nei riguardi del responsabile? E, in particolare, con riferimento alle infrazioni al codice della strada, quali rimedi ha il destinatario della cartella nei cui confronti non sia stato precedentemente notificato (o tale adempimento sia stato effettuato tardivamente) il verbale di accertamento (che egli avrebbe potuto preventivamente impugnare anche direttamente in sede giudiziale o con ricorso in sede amministrativa ai sensi dell'art. 203 c.d.s. o per il quale avrebbe potuto pure avvalersi del facoltà di oblazione riconosciutagli dall'art. 202 dello stesso c.d.s.)?[134]

---

[131] Quando sia mancata - o risultata invalidamente eseguita - anche la notificazione preventiva della cartella esattoriale, il ricorso giurisdizionale può investire anche il successivo avviso di mora mediante il quale l'opponente sia venuto per la prima volta a conoscenza dell'esistenza di un procedimento amministrativo sanzionatorio a suo carico.

[132] Cfr., ad es., Cass. 29 ottobre 2001, n. 13351, e Cass. 7 giugno 2013, n. 14496.

[133] Cr. Cass. 22 ottobre 2009, n. 22397, cit., e Cass. 14 dicembre 2009, n. 26173, in *Il Giudice di pace* 2011, 20, con nota di Carrato.

[134] Tra gli studi più recenti sulla questione sottoposta alla decisione delle S.U. v. G. MARMIROLI, *Al possibile vaglio delle Sezioni Unite l'opposizione alla cartella di pagamento in caso di omessa notifica del verbale di accertamento dell'infrazione al codice della strada,* in *Riv. esec. forz.* 2017, 333 e segg.; R. TISCINI, *Questioni controverse in tema di opposizione a ordinanza-ingiunzione e nomofilachia,* in *Judicium* 2017, 191 e segg.

A questi interrogativi ha dato una esaustiva e convincente risposta la sentenza delle Sezioni unite in esame.

Sul punto già la precedente giurisprudenza della stessa III Sezione civile della S.C.[135] aveva puntualmente statuito che, in materia di violazioni del codice della strada, l'opposizione, proposta dopo il 6 ottobre 2011 (data di entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2011), con cui si deduca l'illegittimità della cartella esattoriale per sanzione amministrativa, per omessa notifica del verbale di contestazione della violazione, è soggetta al termine di trenta giorni stabilito dall'art. 7, comma 3, del medesimo d.lgs., perché l'impugnazione della cartella, in caso di omessa contestazione della violazione, ha funzione recuperatoria, venendo restituita al ricorrente la medesima posizione giuridica che avrebbe avuto se il verbale gli fosse stato notificato, sicché, se non impugnato nel predetto termine perentorio di trenta giorni dalla notifica della cartella di pagamento, l'accertamento contenuto nel verbale di contestazione della violazione, anche se non notificato, diviene definitivo.
Era stato prima anche specificato[136] – sempre con riferimento all'opposizione a cartella esattoriale relativa a sanzioni amministrative per violazioni al c.d.s. - che, ove il destinatario della cartella deduca la mancata notifica del verbale di accertamento dell'infrazione, l'onere della prova della notificazione di detto verbale incombe sull'ente dal quale dipende l'organo accertatore, in quanto l'avvenuta notificazione del verbale, unitamente alla mancata opposizione nel termine di sessanta giorni dalla stessa, costituisce requisito indefettibile perché il verbale acquisisca efficacia di titolo esecutivo, esigibile appunto mediante cartella esattoriale.
La riportata disciplina dei termini trovava origine nel consolidato principio giurisprudenziale fondato sull'assunto in base al quale, in tema di sanzioni amministrative, l'opposizione proposta avverso la cartella esattoriale emessa per la riscossione di una sanzione amministrativa non integra gli estremi del "rimedio atipico", ma si identifica con lo specifico rimedio già predisposto dagli artt. 22 e 23 della l. n. 689 del 1981 ed ora approntato dall'art. 6 del d. lgs. n. 150/2011 (e con riferimento all'impugnazione diretta del verbale di accertamento riferibile ad infrazioni al c.d.s. dal successivo art. 7), del quale condivide natura e struttura, distinguendosene soltanto sotto il profilo dell'atto al quale il ricorso si ricollega (non l'ordinanza-ingiunzione o il verbale di accertamento per le infrazioni al c.d.s. ma, in sua mancanza, il primo atto successivo che manifesti la pretesa impositiva).
Ne consegue che, per l'opposizione così esperita in via di recupero - nel caso in cui il destinatario abbia interesse a dedurre l'assenza del provvedimento sanzionatorio o la sussistenza di vizi della sua notificazione – devono velare le regole del procedimento di cui alle norme riguardanti la competenza del giudice del luogo[137] della violazione[138], il rito da osservare per l'introduzione e lo svolgimento del

[135] V. Cass. civ., sez. III, 16 giugno 2016, n. 12412.

[136]Cfr. Cass. 22 ottobre 2009, n. 22398, e Cass. 7 aprile 2010, n. 8267, in *Arch. giur. circ. sin. strad*., 2010, 602. Recentemente è stato anche precisato (v. Cass. 24 marzo 2015, n. 5898, *ivi,* 2015, 513, con nota di Carrato) che l'eventuale nullità della notifica di una cartella esattoriale, relativa a ruolo emesso dalla Prefettura per il pagamento di sanzioni amministrative relative a violazioni del codice della strada, è sanata, per il raggiungimento dello scopo della notifica, dalla proposizione di una tempestiva e rituale opposizione.

[137] V., da ultimo, Cass. 23 marzo 2015, n. 5803.

[138] E' pacifico che nel giudizio di opposizione a cartella esattoriale emessa in relazione a sanzione riconducibile a violazione del codice della strada, ove il giudice avanti al quale l'opposizione sia stata proposta, si dichiari incompetente

giudizio, il termine per proporre l'opposizione stessa, l'instaurazione del contraddittorio (individuandosi il legittimo contraddittore nell'autorità titolare della pretesa contestata nel suo fondamento), l'oggetto del giudizio (consistente nell'accertamento della responsabilità dell'opponente e, quindi, della fondatezza della pretesa stessa).

Da tale inquadramento deriva, invece, che qualora la procedura presupposta di contestazione e di irrogazione della sanzione amministrativa si sia svolta legittimamente, la successiva notificazione della cartella esattoriale può dare adito, dinanzi al giudice ordinario, all'opposizione all'esecuzione a norma dell'art. 615 c.p.c., in relazione ai fatti estintivi asseritamente sopravvenuti alla formazione del titolo esecutivo, e all'opposizione agli atti esecutivi, in caso di deduzione di vizi di regolarità formale della cartella esattoriale, con la conseguenza che si devono utilizzare le forme proprie attinenti a tali rimedi oppositivi ed osservare i termini ed i criteri di competenza che li disciplinano rispettivamente[139].

La soluzione adottata dalle Sezioni unite in relazione alla specifica questione

Le Sezioni unite – con la segnalata sentenza e sulla scia del precedente percorso logico-giuridico – hanno[140] condivisibilmente risolto il contrasto nel senso che, nella ipotesi di notifica della cartella di pagamento per la riscossione di sanzioni amministrative, quando il destinatario non abbia avuto conoscenza del procedimento di formazione del titolo in ragione di un correlativo vizio, e di conseguenza non abbia potuto reagire contro il verbale di accertamento o contro l'ordinanza-ingiunzione, per la contestazione degli atti presupposti deve proporre opposizione – rispettivamente - a norma degli artt. 6 e 7 del d. lgs. n. 150 del 2011 (già inclusa nel previgente art. 22 della l. n. 689 del 1981), quale rimedio tipico, e non l'opposizione all'esecuzione, rispettando il conseguente termine di ammissibilità.

Le S.U. hanno, infatti, compiutamente rilevato che, nell'eventualità in cui - essendo mancata la precedente possibilità di esperire l'ordinario rimedio oppositivo avverso l'ordinanza-ingiunzione (oppure direttamente contro il verbale di accertamento in materia di violazioni riconducibili al c.d.s., come verificatosi nel caso della controversia cui ineriva il ricorso per cassazione) per vizi

---

per territorio, l'opponente (e, comunque, il soggetto processuale interessato) è tenuto a riassumere la causa nel termine indicato dal provvedimento dichiarativo dell'incompetenza o, in mancanza, in quello previsto dall'art. 50 c.p.c. (v. Cass. 28 settembre 2006, n. 21044, in *Arch. giur. circ. sin. strad.*, 2007, 534, e Cass. 31 gennaio 2011, n. 2299, *ivi,* 2011, 474).

[139] Cfr. Cass., S.U., 10 agosto 2000, n. 562; Cass., S.U., 13 luglio 2000, n. 491, cit., in *Giust. civ.*, 2000, I, 3159; Cass., S.U., 9 novembre 2000, n. 1162; Cass. 5 aprile 2001, n. 5040, *ivi*, 2002, 467; Cass. 12 aprile 2002, n. 5279; Cass. 7 marzo 2006, n. 4891, nonché Cass. 17 novembre 2009, n. 24215. Recentemente, è stato puntualizzato (v. Cass. 16 ottobre 2014, n. 21914, in *Arch. giur. circ. sin. strad.*, 2015, 296, e Cass. 18 febbraio 2015, n. 3283, *ivi,* 2015, 525) che la cognizione in materia di opposizione all'intimazione di pagamento relativa alla riscossione di sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni del codice della strada, configurata come opposizione all'esecuzione, spetta alla competenza del giudice di pace, avuto riguardo ai criteri di competenza per materia stabiliti dall'art. 7 del d.lgs. 1° settembre 2011, n. 150, al pari della cognizione relativa all'opposizione al verbale di accertamento ed alla cartella esattoriale presupposti, e ciò anche qualora venga fatto valere un precedente giudicato di annullamento di tali ultimi atti, poiché, in tal modo, si contesta comunque il diritto dell'agente della riscossione di procedere esecutivamente ai sensi dell'art. 615 c.p.c.

[140] Ribadendo, peraltro, il principio di diritto già espresso a Sezioni unite con le pronunce n. 190 del 1992, n. 489 del 2000, cit., n. 544 del 2000 e n. 16997 del 2006.

afferenti la ritualità della contestazione o della notificazione dell'inerente provvedimento irrogativo della sanzione amministrativa - venga consentito al destinatario della sanzione iscritta a ruolo l'esercizio dell'ineludibile potere di opposizione in via giurisdizionale attraverso l'impugnazione della conseguente cartella esattoriale (da avvenire nelle forme del rito del lavoro, a seguito dell'entrata in vigore del d. lgs. n. 150/2011), il termine che dovrà essere osservato è lo stesso ora (e prima contemplato dall'art. 22 della l. n. 689/1981) previsto in linea generale dall'art. 6, comma 6, del d. lgs. n. 150/2011 (per il caso di omessa o assolutamente invalida notificazione dell'ordinanza-ingiunzione presupposta) e dall'art. 7, comma 3, del citato d. lgs. (per l'eventualità della mancata o assolutamente irrituale ed insanabile contestazione o notificazione del verbale di accertamento presupposto), ovvero di 30 giorni dalla sua avvenuta notificazione (mentre – con riferimento al regime normativo antecedente in tema di violazioni del codice della strada, come previsto dal pregresso testo dell'art. 204 *bis* c.d.s. – era fissato in sessanta giorni).

In sostanza, le Sezioni unite hanno posto in risalto come il destinatario della cartella di pagamento che non si sia visto recapitare precedentemente il verbale di accertamento su cui la cartella stessa è stata basata non può ritenersi affatto privo di tutela nei confronti della procedente P.A., ma occorre che essa sia, comunque, esercitata in un termine di decadenza di durata corrispondente a quello del quale si sarebbe potuto avvalere ove, avendo ricevuto la rituale notificazione del predetto verbale, avesse inteso contestare la conformità a diritto dell'irrogazione della sanzione. Rispettando tale termine si consente al medesimo destinatario della pretesa incorporata nella cartella esattoriale di avvalersi della possibilità di dedurre legittimamente, in via di recupero, il fatto estintivo/impeditivo dell'omessa od invalida notificazione del presupposto verbale di accertamento.

E' interessante, infine, sottolineare come nella medesima pronuncia le S.U. abbiano opportunamente evidenziato che l'opposizione in discorso deve essere rivolta contro i legittimati passivi indicati nel citato art. 7 (al 5° comma) del d. lgs. n. 150/2011, aggiungendo la considerazione che, nell'eventualità dell'accoglimento, viene meno anche l'atto dell'agente della riscossione, il che ne comporta la sua legittimazione passiva nel giudizio di opposizione, consentendo, in caso di sua soccombenza, anche la condanna alle spese in favore dell'opponente[141].

Conclusioni

In definitiva - in relazione alla cartella esattoriale emessa ai fini della riscossione di sanzioni amministrative pecuniarie – può dirsi che sia stato (si spera senza ulteriori dubbi) raggiunto uno

[141] E' interessante, in proposito rilevare come, anche recentemente (v. Cass., sez. VI-3, ord. 31 gennaio 2017, n. 2570), la S.C. abbia inteso precisare che nel giudizio di opposizione a cartella esattoriale relativa al pagamento di sanzione amministrativa, anche quando l'impugnazione sia riconducibile al vizio di notifica del verbale di accertamento presupposto, eseguita dall'ente impositore, l'esattore deve rispondere delle spese processuali nei confronti dell'opponente vittorioso, in base al principio di causalità, che informa quello della soccombenza, perché comunque la lite trae origine dalla notificazione della cartella di pagamento, sebbene eseguita dall'esattore in esecuzione del rapporto che ha ad oggetto il servizio di riscossione, e tenendo peraltro conto che l'esattore, proprio perché ha una generale legittimazione passiva nelle controversie aventi ad oggetto la riscossione delle somme di cui è incaricato, ai sensi dell'art. 39 del d.lgs. n. 112 del 1999, deve rispondere dell'esito della lite pure con riguardo alle spese processuali.

stabile assetto di soluzioni prospettabili[142], nel senso che sono ammissibili, a seconda dei casi, i seguenti rimedi: a) l'opposizione ai sensi degli artt. 6 e 7 del d. lgs. n. 150/2011, allorché – ed è questo il caso esaminato nella sentenza esaminata - sia risultata corrispondentemente difettante la notificazione dell'ordinanza-ingiunzione o del verbale di accertamento di violazione al codice della strada, al fine di consentire all'interessato di poter esercitare ritualmente e compiutamente l'effettivo mezzo di tutela previsto dalla legge riguardo ai predetti atti sanzionatori; b) l'opposizione all'esecuzione, ai sensi dell'art. 615 c.p.c., allorché si contesti la legittimità dell'iscrizione a ruolo per omessa notifica della stessa cartella, e quindi per la mancanza di un titolo legittimante l'iscrizione a ruolo, o si adducano fatti estintivi sopravvenuti alla formazione del titolo[143]; c) l'opposizione agli atti esecutivi, ai sensi dell'art. 617 c.p.c., allorché si contesti la ritualità formale della cartella esattoriale o si adducano vizi di forma del procedimento esattoriale, compresi i vizi strettamente attinenti alla notifica della cartella e quelli riguardanti i successivi avvisi di mora.
Naturalmente, ma questo aspetto non ha costituito propriamente oggetto della pronuncia delle Sezioni unite (siccome il contrasto – come rimarcato - verteva sull'individuazione del rimedio oppositivo nel caso in cui fosse mancata a monte la rituale notificazione del provvedimento sanzionatorio presupposto), nelle ultime due ipotesi riportate sub b) e sub c) l'ammissibilità delle opposizioni esecutive implica che il pregresso procedimento amministrativo sanzionatorio si sia svolto legittimamente, ragion per cui l'oggetto del rimedio giudiziale diviene direttamente la cartella esattoriale intimata sulla base del titolo esecutivo validamente formatosi antecedentemente, la quale sarà impugnabile – ove sussistenti – per vizi propri sostanziali (nel qual caso si potrà agire nelle forme dell'opposizione all'esecuzione) o per vizi formali (nella cui ipotesi il rimedio attivabile si identificherà con l'opposizione agli atti esecutivi).

TERZA APPENDICE

BREVE RASSEGNA GIURISPRUDENZIALE SULLA DISCIPLINA SANZIONATORIA DEGLI ASSEGNI

Sez. 6 - 2, ***Ordinanza*** *n.* 4840 *dell'*1/3/2018

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - OPPOSIZIONE - PROCEDIMENTO - COMPETENZA Emissione di assegno bancario o postale senza autorizzazione o senza provvista - Opposizione ad ordinanza-ingiunzione - Giudice di pace territorialmente competente - Individuazione - Criteri.

Ai fini della individuazione del giudice di pace territorialmente competente a pronunciarsi sull'opposizione contro l'ordinanza-ingiunzione prefettizia che sanziona gli illeciti amministrativi di cui agli artt. 1 e 2 della l. n. 386 del 1990, per "luogo in cui è stata commessa la violazione" deve intendersi non il luogo di emissione, bensì quello in cui è pagabile l'assegno bancario o postale.

Sez. 6 - 1, ***Ordinanza*** *n.* 3451 *del* 13/2/2018

[142] V., successivamente, in senso conforme Cass. 23 ottobre 2018, n. 26843, ord., e Cass. 3 dicembre 2018, n. 31139, ord.
[143] V., ad es., Cass. 22 ottobre 2010, n. 21793 e, già prima, Cass. 20 aprile 2006, n. 9180.

SANZIONI AMMINISTRATIVE - DEPENALIZZAZIONE DI DELITTI E CONTRAVVENZIONI - IN GENERE Illeciti amministrativi in tema di assegni bancari - Artt. 1 e 2 della legge n. 386 del 1990 - Qualità del contravventore - Titolarità del conto corrente - Necessità - Esclusione - Emissione dell'assegno su delega dell'amministratore della società titolare del conto - Illecito - Configurabilità.

Gli illeciti amministrativi di cui agli artt. 1 e 2 della l. n. 386 del 1990 possono essere commessi da chiunque emetta assegni bancari o postali senza l'autorizzazione del trattario o nonostante il difetto di provvista, indipendentemente dalla titolarità di un rapporto di conto corrente; ne consegue che soggetto attivo può essere anche colui il quale, pur non essendo titolare del conto corrente, intestato ad una società, abbia emesso l'assegno in forza di delega alla firma conferitagli dall'amministratore della società stessa.

Sez. 2 - , ***Ordinanza*** *n.* 26078 *del* 2/11/2017

TITOLI DI CREDITO - ASSEGNO BANCARIO - A VUOTO Emissione di assegno bancario senza provvista - Pagamento entro sessanta giorni dalla data di scadenza del termine di presentazione del titolo - Preclusione di applicabilità della relativa sanzione - Prova documentale ex art. 8 della l. n. 386 del 1990 - Necessità - Fondamento.

In tema di emissione di assegno bancario senza provvista, la prova del pagamento entro sessanta giorni dalla data di scadenza del termine di presentazione dell'assegno, cui consegue l'inapplicabilità della relativa sanzione amministrativa, non ammette equipollenti e, onde evitare accordi fraudolenti dell'obbligazione cartolare, esige la certezza della data del pagamento, rappresentando il rispetto di detto termine condizione per l'operare dell'esenzione da responsabilità; tale prova va pertanto fornita al pubblico ufficiale tenuto alla presentazione del rapporto esclusivamente nelle forme previste dall'art. 8, della l. n. 386 del 1990 e, cioè, mediante quietanza con firma autenticata del portatore ovvero con attestazione dell'istituto di credito presso il quale è stato effettuato il deposito vincolato dell'importo dovuto.

Sez. 2 - , ***Sentenza*** *n.* 24724 *del* 2/12/2016

TITOLI DI CREDITO - ASSEGNO BANCARIO - PROTESTO Emissione di assegno bancario o postale senza provvista ad opera del delegato di traenza - Avviso ex art. 9 bis della l. n. 386 del 1990 - Comunicazione anche nei suoi confronti - Necessità - Fondamento - Conseguenze.

In tema di sanzioni amministrative applicate all'ipotesi di emissione di assegni senza provvista, sussiste l'obbligo del trattario di comunicare anche al delegato di traenza, che abbia emesso l'assegno, il preavviso di cui all'art. 9-bis della l. n. 386 del 1990 (onde consentirgli di far uso della facoltà prevista dall'art. 8 della medesima legge), costituendo tale comunicazione presupposto necessario per l'eventuale sanzione di cui all'art. 9 della detta l. n. 386 del 1990, ove non intervenga il pagamento nel termine previsto.

Sez. 5, ***Sentenza*** *n.* 14886 *del* 20/7/2016

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - OPPOSIZIONE - PROCEDIMENTO - IN GENERE - Assegni bancari privi di provvista - Procedimento di irrogazione della sanzione - Diritto ad essere sentito dal prefetto - Insussistenza - Fondamento - Eccezione di illegittimità costituzionale - Manifesta infondatezza.

In caso di applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria per l'emissione di assegni bancari privi di provvista, l'art. 8-bis della l. n. 386 del 1990, introdotto dall'art. 33 del d.lgs. n. 507 del 1999, non prevede il diritto della parte di essere sentita dal prefetto, ma soltanto la facoltà di presentare scritti difensivi e documenti, in virtù di una scelta ispirata dalla natura essenzialmente documentale della prova e dalla necessità di apprestare un sistema snello, in considerazione dell'elevato numero dei procedimenti, ed è manifestamente infondata l'eccezione di illegittimità costituzionale di detta disposizione, sollevata in riferimento alle norme costituzionali che tutelano il diritto di difesa, dato che il contraddittorio pieno è rinviato alla fase eventuale dell'opposizione, analogamente a quanto accade nel processo penale, in cui il decreto di condanna è emesso senza che l'imputato possa interloquire sulla richiesta del P.M., in forza di una disciplina ritenuta dalla Corte costituzionale non in contrasto con dette norme proprio perché il contraddittorio è soltanto differito alla fase dell'opposizione (ordinanze n. 257 del 2003; n. 432 del 1998).

Sez. 2, ***Sentenza*** *n.* 11847 *del* 12/7/2012

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - SANZIONI ACCESSORIE - IN GENERE - Estinzione della sanzione principale per omessa tempestiva notificazione degli estremi della violazione - Conseguenze - Estinzione della sanzione accessoria - Fondamento - Fattispecie relativa alle sanzioni accessorie per l'emissione di assegni senza provvista.

In tema di sanzioni amministrative, l'omessa tempestiva notificazione degli estremi della violazione determina, ai sensi dell'art. 14 ultimo comma della legge n. 689 del 1981, l'estinzione della sanzione principale e, con essa, per vincolo di dipendenza, l'estinzione della sanzione accessoria. Ne consegue che, in mancanza di una diversa previsione speciale, le sanzioni accessorie contemplate dall'art. 5 della legge n. 386 del 1990 per l'emissione di assegni senza provvista si estinguono, insieme alla sanzione principale, in caso di omessa tempestiva notificazione degli estremi della violazione, ai sensi del combinato disposto dell'art. 14 della legge n. 689 del 1981 e dell'art. 8-bis della legge n. 386 del 1990.

Sez. 2, ***Sentenza*** *n.* 29771 *del* 29/12/2011

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - IN GENERE - Emissione di assegno bancario senza provvista - Pagamento entro sessanta giorni dalla data di scadenza del termine di presentazione del titolo - Preclusione di applicabilità della sanzione relativa - Prova documentale ex art. art. 8 della legge n. 386 del 1990 - Necessità - Prova testimoniale - Rilevanza - Esclusione.

In tema di emissione di assegno bancario senza provvista, la prova del pagamento, al fine di precludere l'applicazione della sanzione amministrativa, deve essere data esclusivamente nelle forme prescritte dall'art. 8 della legge 5 dicembre 1990, n. 386, e quindi mediante quietanza con firma autenticata dal portatore, rilasciata entro sessanta giorni dalla scadenza del termine di

presentazione del titolo; ne consegue che, a tale scopo, è irrilevante la dimostrazione del pagamento a mezzo di prova testimoniale.

Sez. 6 - 2, ***Ordinanza*** *n.* 29841 *del* 29/12/2011

SANZIONI AMMINISTRATIVE - PRINCIPI COMUNI - ELEMENTO SOGGETTIVO - Emissione di assegno bancario - Revoca della provvista prima della scadenza del termine di presentazione - Invocabilità della buona fede - Esclusione - Fondamento.

In tema di sanzione amministrativa per emissione di assegno bancario senza provvista di cui all'art. 2 della legge 15 dicembre 1990, n. 386, non è invocabile l'esimente della buona fede, ai sensi dell'art. 3 della legge 24 novembre 1981, n. 689, dal soggetto che, dopo aver emesso un assegno bancario, provveda intenzionalmente, prima della scadenza del termine di presentazione all'incasso, a revocare la provvista per prevenire l'inadempimento contrattuale del primo prenditore, atteso che, in base all'art. 35 del r.d. 21 dicembre 1933, n. 1736, l'ordine di non pagare la somma recata dal titolo di credito ha effetto solo dopo che sia spirato il termine di presentazione.

Sez. 2, ***Sentenza*** *n.* 9788 *del* 4/5/2011

SANZIONI AMMINISTRATIVE - DEPENALIZZAZIONE DI DELITTI E CONTRAVVENZIONI - IN GENERE - Assegni emessi in assenza di autorizzazione della banca trattaria - Elemento psicologico della colpa - Sussistenza - Titoli mancati di data o postdatati - Scusabilità dell'errore - Esclusione - Fondamento.

In materia di responsabilità amministrativa connessa all'emissione di assegni privi di provvista (quale fattispecie sanzionata in via amministrativa dall'art. 2 della legge 15 dicembre 1990, n. 386, a seguito di depenalizzazione recata dal d.lgs. 30 dicembre 1999, n. 507), sussiste l'elemento psicologico della colpa, con conseguente impossibilità di invocare l'errore scusabile, nella condotta del procuratore di una società di capitali che abbia emesso assegni in assenza della autorizzazione della banca trattaria, a nulla rilevando che in alcuni titoli manchi la data o la stessa sia postergata, giacché in tal caso il traente assume su di sé il rischio della revoca di detta autorizzazione, al momento in cui gli assegni vengono presentati per la riscossione.

Sez. 2, ***Sentenza*** *n.* 10417 *del* 29/4/2010

SANZIONI AMMINISTRATIVE - DEPENALIZZAZIONE DI DELITTI E CONTRAVVENZIONI - IN GENERE - Illeciti amministrativi in tema di assegni bancari - Artt. 1 e 2 della legge n. 386 del 1990 - Qualità del contravventore - Titolarità del conto corrente - Necessità - Esclusione - Emissione dell'assegno su delega dell'amministratore della società titolare del conto - Illecito - Configurabilità.

Gli illeciti amministrativi di cui agli artt. 1 e 2 della legge 15 dicembre 1990, n. 386, possono essere commessi da chiunque emetta assegni bancari o postali senza l'autorizzazione del trattario o nonostante il difetto di provvista, indipendentemente dalla titolarità di un rapporto di conto corrente; ne consegue che soggetto attivo può essere anche colui il quale, pur non essendo titolare

del conto corrente, intestato ad una società, abbia emesso l'assegno in forza di delega alla firma conferitagli dall'amministratore della società stessa.

Sez. 5, ***Sentenza*** *n.* 23015 *del* 30/10/2009

SANZIONI AMMINISTRATIVE - DEPENALIZZAZIONE DI DELITTI E CONTRAVVENZIONI - IN GENERE - Emissione di assegno senza autorizzazione - Configurabilità - Condizioni - Conoscenza della revoca dell'autorizzazione da parte del traente - Prova - Onere a carico della prefettura - Adempimento - Produzione dell'avviso di ricevimento della comunicazione - Necessità - Altre prove orali o documentali - Presunzioni semplici - Ammissibilità.

Ai fini della configurabilità dell'illecito amministrativo di cui all'art. 1 della legge n. 386 del 1990 (emissione di assegno senza autorizzazione), come sostituito dall'art. 28 del d.lgs. n. 507 del 1999, incombe alla prefettura l'onere di fornire la prova che il traente fosse effettivamente a conoscenza della revoca dell'autorizzazione ad emettere assegni, mediante la produzione dell'avviso di ricevimento della lettera raccomandata o del telegramma con cui è stata effettuata la relativa comunicazione, ovvero mediante altre prove, orali o documentali, o presunzioni semplici, dalle quali possa desumersi la consapevolezza del difetto di autorizzazione da parte del privato.

Sez. 2, ***Sentenza*** *n.* 15186 *del* 9/6/2008

PRESCRIZIONE CIVILE - DECORRENZA - Emissione di assegni bancari senza autorizzazione (articolo 1 della legge 15 dicembre 1990 n.386) commessa prima dell'avvenuta depenalizzazione (d.lgs. 30 dicembre 1999 n.507) - Prescrizione ex art. 28 legge n. 689 del 1981 - Decorrenza - Individuazione - Atti provenienti dall'autorità giudiziaria penale - Ricezione da parte del Prefetto - Esercizio della potestà sanzionatoria - Inizio della decorrenza della prescrizione - Coincidenza.

Nel caso di emissione di assegni bancari senza autorizzazione (articolo 1 della legge 15 dicembre 1990 n.386), commessa prima dell'avvenuta depenalizzazione ex d.lgs. 30 dicembre 1999 n.507, il termine prescrizionale di cui all'articolo 28 della legge 24 novembre 1981 n.689, comincia a decorrere non dal momento in cui l'illecito è stato commesso, bensì, ai sensi dell'articolo 2935 cod. civ., solo dal momento in cui, a seguito dell'intervenuta depenalizzazione, si è reso possibile da parte del prefetto, con la ricezione degli atti provenienti dall'autorità giudiziaria penale, l'esercizio del potere sanzionatorio amministrativo.

Sez. 2, ***Sentenza*** *n.* 12844 *del* 21/5/2008

SANZIONI AMMINISTRATIVE - PRINCIPI COMUNI - SANZIONE AMMINISTRATIVA - PLURALITÀ DI VIOLAZIONI - Violazioni della stessa norma commesse con più azioni od omissioni - Applicazione dell'art. 81 cpv cod. pen. - Esclusione - Conseguenze in materia di emissione di assegni senza provvista e senza autorizzazione.

In materia di sanzioni amministrative, non è applicabile l'art. 81 cpv cod. pen. relativo alla continuazione ma esclusivamente il concorso formale, in quanto espressamente previsto nell'art. 8 legge 689/81 che richiede l'unicità dell'azione od omissione produttiva della pluralità di violazioni. Ne deriva che non è configurabile la continuazione in caso di contestazione di plurime emissioni di

assegni senza provvista o senza autorizzazione, in quanto l'art. 5 legge 15 dicembre 1990, n. 386, come mod. dal d.lgs. 30 dicembre 1999, n. 507, regolamenta il caso di plurime emissioni di assegni senza autorizzazione o senza provvista, al solo fine di aggravare il trattamento sanzionatorio di ulteriori sanzioni amministrative accessorie, analogamente a quanto stabilito, per la cosiddetta reiterazione degli illeciti amministrativi, dall'art. 8 bis legge n. 689 del 1981.

Sez. 2, ***Sentenza*** *n.* 27140 *del* 21/12/2007

TITOLI DI CREDITO - ASSEGNO BANCARIO - A VUOTO - Prova del pagamento del titolo - Disciplina - Fondamento - Fattispecie.

In tema di emissione di assegno bancario senza provvista, la norma dell'articolo 8, comma terzo, della legge 15 dicembre 1990 n. 386, come sostituito dall'articolo 33 del d.lgs. 30 dicembre 1999 n. 507, disciplinante la prova del pagamento entro sessanta giorni dalla data di scadenza del termine di presentazione dell'assegno, non ammette equipollenti e, al fine di evitare accordi fraudolenti tra i soggetti privati dell'obbligazione cartolare, esige la certezza della data del pagamento. A garanzia di questa, pertanto, la prova del pagamento deve essere fornita al pubblico ufficiale tenuto alla presentazione del rapporto mediante quietanza a firma autenticata del portatore ovvero mediante attestazione dell'istituto di credito presso il quale è stato effettuato il deposito vincolato dell'importo dovuto. (Nella specie è stata rigettata la tesi dell'emittente l'assegno, secondo cui alla stregua della sentenza della Corte costituzionale n. 407 del 1993 - che riguarda la disciplina transitoria per i reati commessi prima della legge suddetta ed inoltre attiene al processo penale - la prova del tempestivo pagamento può essere formata anche successivamente, per essere esibita al giudice).

Sez. 2, ***Sentenza*** *n.* 14322 *del* 20/6/2007

SANZIONI AMMINISTRATIVE - DEPENALIZZAZIONE DI DELITTI E CONTRAVVENZIONI - IN GENERE - Emissione di assegno senza data e luogo di emissione - Assunzione del rischio del successivo completamento - Sussistenza - Responsabilità per emissione di assegno senza autorizzazione - Configurabilità - Fattispecie.

Chi emette un assegno bancario privo della data di emissione, valevole come da promessa di pagamento, con l'intesa che il prenditore possa utilizzare il documento come titolo di credito in epoca successiva apponendovi data e luogo di emissione, si assume la responsabilità (quanto meno a titolo di dolo eventuale) della eventuale attribuzione al medesimo documento delle caratteristiche dell'assegno bancario, e pertanto può rispondere dell'illecito amministrativo previsto dall'art. 1 della legge n. 386 del 1990 (come sostituito dall'art. 28 del d.lgs. n. 507 del 1999) se, al momento dell'utilizzazione del titolo, non vi sia l'autorizzazione ad emetterlo (v. anche Cassazione penale n. 5333 del 1999, n. 7988 del 1998).(Nella specie si trattava di assegno senza data, consegnato a titolo di garanzia ad una chiromante, alla quale l'emittente si era rivolto per ricevere prestazioni professionali, e da questa completato e posto all'incasso quando il conto corrente era già stato chiuso).

Sez. 2, ***Sentenza*** *n.* 14277 *del* 19/6/2007

SANZIONI AMMINISTRATIVE - DEPENALIZZAZIONE DI DELITTI E CONTRAVVENZIONI - IN GENERE - Emissione di assegni senza provvista - Sanzionabilità - Ordine di non pagare o ritiro di fondi in virtù del rapporto con il prenditore - Rilevanza ai fini dell'esclusione della illegittimità del comportamento - Esclusione - Fattispecie.

L'emissione di un assegno bancario senza provvista configura un illecito amministrativo plurioffensivo, che lede tanto l'interesse patrimoniale quanto la fede pubblica, e le norme che prevedono la disciplina di tale titolo di credito - che conserva la natura cartolare e di mezzo di pagamento qualora sia presentato nel termine per l'incasso - hanno natura imperativa. Ne consegue che è illegittimo, e soggetto alla sanzione amministrativa prevista dall'art. 2 della legge n. 386 del 1990 (come sostituito dall'art. 29 del d.lgs. n. 507 del 1999), il ritiro dei fondi disposto prima dello spirare del termine, nonché l'ordine di non pagare, non assumendo alcuna rilevanza al fini della legittimità del comportamento di chi ha emesso l'assegno le vicende del rapporto in base al quale è avvenuta l'emissione. (Nella specie, la S.C. ha cassato la sentenza del giudice di merito che aveva escluso la configurazione dell'illecito sul presupposto che l'emittente, per evitare un tentativo di truffa perpetrato ai suoi danni, aveva ordinato alla banca trattaria di non pagare l'assegno al prenditore).

Sez. 2, ***Sentenza*** *n.* 5895 *del* 14/3/2007

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - IN GENERE - Emissione di assegno bancario o postale senza provvista - Applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria di cui all'art. 2, comma 1, legge n. 386 del 1990, come sostituito dall'art. 29, comma 1, d.lgs n. 507 del 1999 - Preclusione - Pagamento del titolo entro sessanta giorni dalla data di scadenza del termine di presentazione - Prova documentale ex art. 8, comma terzo, della legge n. 386 del 1990, come sostituito dall'art. 33 del d.lgs n. 507 del 1999 - Necessità - Prova testimoniale - Ammissibilità - Esclusione - Prova documentale priva della firma autenticata del creditore - Ammissibilità - Esclusione.

In tema di emissione di assegno bancario o postale senza provvista, le sanzioni amministrative pecuniarie previste dall'art. 2 della legge 15 dicembre 1990, n. 386, come sostituito dall'art. 29, comma 1, del d.lgs n. 507 del 1999, non si applicano, ai sensi dell'art. 8, comma 1, della stessa legge n. 386 del 1990, come sostituito dall'art. 33, comma 1, del d.lgs n. 507 del 1999, se il traente effettua il pagamento entro sessanta giorni dalla data di scadenza del termine di presentazione. La prova dell'avvenuto, tempestivo pagamento può essere offerta, a norma del comma 3 del medesimo art. 8, soltanto attraverso la dichiarazione liberatoria sottoscritta dal creditore, la cui firma risulti autenticata da pubblico ufficiale nella medesima data. Conseguentemente, non solo non è ammissibile la dimostrazione mediante prova testimoniale della data dell'intervenuto pagamento, diversa da quella apposta sulla quietanza liberatoria, ma nemmeno quella documentale con firma priva di autenticazione.

Sez. 2, ***Sentenza*** *n.* 21075 *del* 28/9/2006

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - OPPOSIZIONE - PROCEDIMENTO - IN GENERE - Giudizio di opposizione, davanti al giudice di pace, avverso la ordinanza ingiunzione emessa dal prefetto per violazione delle norme in materia di assegni bancari - Accoglimento della

opposizione - Pronuncia secondo equità ai sensi dell'articolo 113, secondo comma, cod. proc. civ., così come sostituito dall'articolo 21 della legge 21 novembre 1991 n. 374 - Legittimità - Esclusione.

In tema di ordinanza ingiunzione irrogativa di sanzione amministrativa, con riferimento al procedimento di opposizione davanti al giudice di pace, nel caso in cui, come nella specie, tale giudice, con sentenza pronunciata secondo equità a norma dell'articolo 113, secondo comma, cod. proc. civ., così come sostituito dall'articolo 21 della legge 21 novembre 1991 n. 374, abbia accolto l'opposizione ed annullato la ordinanza ingiunzione, emessa dal prefetto per violazione dell'articolo 1 della legge 15 dicembre 1990 n.386 (emissione di assegni bancari senza autorizzazione), e l'ufficio territoriale del governo abbia proposto impugnazione per cassazione per avere il giudice di pace deciso la causa facendo ricorso all'equità, la pronuncia deve essere annullata con rinvio, poiché l'articolo 23, comma undicesimo, della legge 24 novembre 1981 n.689, come modificato dall'articolo 99 del d.lgs. 30 dicembre 1999 n. 507, ha statuito che "nel giudizio di opposizione - a provvedimenti applicativi di sanzioni amministrative - davanti al giudice di pace non si applica l'articolo 113, secondo comma, del codice di procedura civile".

Sez. 2, ***Sentenza*** *n.* 18345 *del* 23/8/2006

SANZIONI AMMINISTRATIVE - DEPENALIZZAZIONE DI DELITTI E CONTRAVVENZIONI - IN GENERE - Assegni bancari privi di provvista - Elemento psicologico - Dolo o colpa - Emissione di assegni postdatati - Invocabilità dell'errore scusabile - Esclusione - Fattispecie.

In materia di sanzioni amministrative connesse all'emissione di assegni senza provvista (fattispecie sanzionata come illecito amministrativo a seguito delle depenalizzazione del corrispondente delitto operata dall'art. 29 del d.lgs. n.507 del 1999, che ha novellato l'art. 2 della legge n. 386 del 1990), viola il dovere di diligenza media, con conseguente impossibilità di invocare il fatto scusabile, l'emittente il quale non solo non si attenga al dovere di conformare l'andamento del proprio conto bancario al fine di assicurare che in ogni momento vi sia disponibilità del denaro necessario al pagamento degli assegni emessi nei termini per la presentazione di essi all'incasso, ma, oltre a far affidamento sulla tolleranza da parte della banca di una situazione di scoperto, assuma consapevolmente con la postadatazione degli assegni - significativa di per sé di scarsa liquidità - il rischio della sopravvenienza di un difetto di provvista al momento della loro presentazione, tanto più in presenza di una clausola contrattuale di pronuncia della revocabilità del fido senza giusta causa.

Sez. 2, ***Sentenza*** *n.* 18345 *del* 23/8/2006

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - IN GENERE - Emissione di assegno senza provvista - Violazione amministrativa - Momento consumativo - Presentazione all'incasso - Fattispecie.

La violazione amministrativa per l'emissione di assegno senza provvista, di cui all'art. 2 della legge n. 386 del 1990, come sostituito dall'art. 29 del d.lgs. 30 dicembre 1999, n. 507, non si consuma nel momento dell'emissione dell'assegno senza che presso il trattario vi sia provvista sufficiente (diversamente dal reato di emissione di assegni bancari privi di provvista, già previsto dall'art. 116 del r.d. 21 dicembre 1933, n. 1736), ma quando l'assegno, presentato in tempo utile, non viene

pagato per difetto di provvista. (Nella specie, la S.C. ha confermato la sentenza di merito, che aveva ritenuto irrilevante che gli assegni, pagabili a vista ancorché postadatati, fossero dotati di provvista al momento dell'emissione).

Sez. 1, ***Sentenza*** *n.* 18168 *del* 16/8/2006

SANZIONI AMMINISTRATIVE - DEPENALIZZAZIONE DI DELITTI E CONTRAVVENZIONI - IN GENERE - Assegno bancario emesso senza l'autorizzazione dell'istituto trattario - Sanzione amministrativa pecuniaria - Giudizio di opposizione - Legittimazione passiva - Prefetto - Sussistenza - Legittimazione del Ministero dell'Interno - Esclusione.

Nel giudizio di opposizione avverso i provvedimenti sanzionatori per violazioni della disciplina relativa agli assegni bancari e postali (artt. 28 e 29 del d.lgs. n. 507 del 1999, che hanno sostituito gli artt. 1 e 2 della legge n. 386 del 1990), unico legittimato passivo è il Prefetto, non soltanto per il giudizio di primo grado, ma per l'intero arco del processo. (Nella specie, la S.C. ha dichiarato inammissibile il ricorso per cassazione proposto dal Ministero dell'Interno avverso la sentenza emessa all'esito del giudizio di opposizione svoltosi nei confronti del Prefetto).

Sez. 1, ***Sentenza*** *n.* 16205 *del* 17/7/2006

TITOLI DI CREDITO - ASSEGNO BANCARIO - A VUOTO - Illecito amministrativo - Prefetto territorialmente competente ad applicare la sanzione - Individuazione - Criteri - In particolare per l'assegno postale.

Il prefetto competente, ai sensi dell'art. 4 della legge 15 dicembre 1990, n. 386 (come modificato dall'art. 30 d.lgs. 30 dicembre 1999, n. 507), ad emettere l'ordinanza ingiunzione di pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria prevista per l'illecito di emissione di assegno privo della necessaria provvista (art. 2 legge cit.) è quello del luogo di pagamento del titolo, che, per l'assegno di conto corrente postale, coincide con il luogo in cui ha sede l'ufficio postale presso il quale il conto è stato acceso, senza che rilevi la circostanza che il trattamento degli assegni privi di copertura sia stato dalla società Poste Italiane s.p.a. accentrato in luogo eventualmente diverso.

Sez. 2, ***Sentenza*** *n.* 8556 *del* 12/4/2006

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - OPPOSIZIONE - PROCEDIMENTO - IN GENERE - Emissione di assegni bancari privi di provvista - Art.8 bis legge n.386 del 1990 - Notifica degli estremi della violazione - Omessa produzione di documenti e scritti difensivi - Termine per l'opposizione - Art.22 legge n.689 del 1981 - Applicabilità.

In materia di sanzioni amministrative connesse all'emissione di assegni senza provvista (fattispecie sanzionata dall'art.8 bis della legge n.386 del 1990), l'interessato, cui il Prefetto abbia notificato gli estremi della violazione con avvertimento che nel termine di trenta giorni può produrre scritti difensivi o documenti, nel caso in cui non intenda avvalersi di tale facoltà, è tenuto, a pena di decadenza, a proporre opposizione nel termine di trenta giorni dalla avvenuta notifica, ai sensi dell'art.22 della legge n.689 del 1981, la cui applicabilità è espressamente prevista dalla legge n.386 del 1990.

Sez. 1, ***Sentenza*** *n.* 6997 *del* 28/3/2006

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - OPPOSIZIONE - PROCEDIMENTO - IN GENERE - Ordinanza-ingiunzione - Preventiva contestazione dell'addebito con concessione di termine per le difese - Necessità - Conseguenze - Unico atto contenente tanto l'ordinanza-ingiunzione che la contestazione - Efficacia dell'ingiunzione - Subordinazione all'inutile decorso del termine per le difese - Configurabilità - Opposizione - Termine - Decorrenza - Dalla scadenza del termine per le difese - Affermazione - Fattispecie.

In tema di sanzioni amministrative, l'ordinanza-ingiunzione deve essere necessariamente preceduta, ai sensi degli artt. 14 e 18 della legge 24 novembre 1981, n. 689, dalla contestazione dell'addebito, con la concessione del termine di giorni trenta per produrre scritti difensivi o documenti o per chiedere di essere sentiti. Ne consegue che qualora venga notificato un unico atto contenente tanto l'ordinanza-ingiunzione quanto la contestazione, l'atto ha natura mista e l'efficacia dell'ingiunzione resta condizionata all'inutile decorso del termine per svolgere le proprie difese, sicché solo allo scadere di detto termine può iniziare a decorrere il termine per proposizione dell'opposizione di cui all'art. 22 della legge n. 689 del 1981. (Fattispecie in tema di emessione di assegni bancari senza provvista).

Sez. 1, ***Sentenza*** *n.* 3140 *del* 14/2/2006

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - OPPOSIZIONE - PROCEDIMENTO - IN GENERE - Assegni bancari - Emissione di assegno senza provvista - Sussistenza dell'illecito - Presentazione del titolo all'incasso - Sufficienza - Identità fisica di traente e prenditore - Irrilevanza - Fondamento giuridico - Tutela primaria della fede pubblica - Fattispecie.

A integrare l'illecito amministrativo di emissione di assegno privo di provvista previsto e sanzionato dall'art. 2 della legge 15 dicembre 1990, n. 386, come modificato dall'art. 29 del d.lgs. 30 dicembre 1999, n. 507, è sufficiente che l'assegno, portato all'incasso in tempo utile, non sia pagato dalla banca trassata per mancanza di provvista. Non è invece richiesto che il traente sia persona diversa dal prenditore, essendo la norma sanzionatrice diretta a tutelare principalmente la fede pubblica, ossia la fiducia dei consociati nell'idoneità astratta dell'assegno ad assolvere la sua tipica funzione di pagamento. Né in contrario potrebbe addursi il fatto che, quale condizione di inapplicabilità della sanzione, sia previsto il pagamento dell'assegno, degli interessi, della penale e delle eventuali spese per il protesto o per la constatazione equivalente (art.8 legge n.386 del 1990, come sostituito dall'art.33 del d.lgs. n.507 del 1999), in quanto, in caso di assegno emesso a proprio nome e, quindi, di identità tra obbligato e portatore, ai fini della esclusione della sanzione, in presenza dell'avvenuto pagamento dell'importo del titolo, non è richiesto anche il pagamento degli interessi, della penale e delle spese del protesto. (In base a tale principio, la Suprema Corte ha confermato la sentenza impugnata che aveva ritenuto sussistente l'illecito in questione in una fattispecie in cui l'agente aveva tratto su se stesso l'assegno privo di provvista al fine di trasferire fondi da un conto corrente a un altro, entrambi a lui intestati).

Sez. 1, ***Sentenza*** *n.* 24842 *del* 24/11/2005

SANZIONI AMMINISTRATIVE - DEPENALIZZAZIONE DI DELITTI E CONTRAVVENZIONI - IN GENERE - Assegni bancari privi di provvista - Elemento psicologico - Dolo o colpa - Tolleranza da parte della banca della precedente emissione di assegni scoperti - Rilevanza ai fini della configurabilità dell'errore scusabile - Esclusione.

In materia di sanzioni amministrative connesse all'emissione di assegni senza provvista (fattispecie sanzionata come illecito amministrativo a seguito delle depenalizzazione del corrispondente delitto operata dall'art. 29 del d.lgs. n.507 del 1999, che ha novellato l'art. 2 della legge n. 386 del 1990), viola il dovere di diligenza media, con conseguente impossibilità di invocare il fatto scusabile, l'emittente che - anziché attenersi al dovere di conformare l'andamento del proprio conto bancario al fine di assicurare che in ogni momento vi sia disponibilità del denaro necessario al pagamento degli assegni emessi nei termini per la presentazione di essi all'incasso - si limiti a far affidamento sulla tolleranza da parte della banca di una situazione di scoperto, protrattasi anche nel tempo, con adempimenti reiterati da parte della banca, di ordini di pagamento di esso correntista, anche in assenza di provvista, in mancanza di un contratto di apertura di credito.

Sez. 1, ***Sentenza*** *n.* 19040 *del* 29/9/2005

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - IN GENERE - Illeciti previsti dalla legge n. 386 del 1990 - Sanzioni pecuniarie - Procedimento - Disciplina "ex" art. 8-bis stessa legge, aggiunto dall'art. 33 d.lgs, n.507 del 1999 - Obbligo di audizione dell'interessato - Sussistenza - Esclusione - Fondamento.

In tema di procedimento per l'applicazione delle sanzioni pecuniarie amministrative per gli illeciti previsti dalla legge n. 386 del 1990, disciplinato dall'art. 8-bis della stessa legge, aggiunto dall'art. 33 del d.lgs. n. 507 del 1999 - integrante una disposizione di carattere speciale -, l'autorità amministrativa non ha alcun obbligo di sentire l'interessato, essendo, in detto procedimento, la prova essenzialmente documentale, sicché l'interessato vede pienamente tutelato il suo diritto di difesa mediante la produzione di documenti e scritti difensivi.

Sez. 1, ***Sentenza*** *n.* 12017 *dell'*8/6/2005

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - OPPOSIZIONE - PROCEDIMENTO - IN GENERE - Assegni bancari privi di provvista - Procedimento di irrogazione della sanzione - Diritto di essere sentito dal prefetto - Insussistenza - Fondamento - Eccezione di illegittimità costituzionale - Manifesta infondatezza.

Nel procedimento di applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria prevista nel caso di emissione di assegni bancari privi di provvista, l'art. 8 - bis della legge n. 386 del 1990, introdotto dall'art. 33 del D.Lgs. n. 507 del 1999, non prevede il diritto della parte di essere sentita dal prefetto, ma soltanto la facoltà di presentare scritti difensivi e documenti, in virtù di una scelta ispirata dalla natura essenzialmente documentale della prova e dalla necessità di apprestare un sistema snello, in considerazione dell'elevato numero dei procedimenti, ed è manifestamente infondata l'eccezione di illegittimità costituzionale di detta disposizione, sollevata in riferimento alle norme costituzionali che tutelano il diritto di difesa, dato che il contraddittorio pieno è rinviato alla fase eventuale dell'opposizione, analogamente a quanto accade nel processo penale, nel caso in

cui il decreto di condanna è emesso senza che l'imputato possa interloquire sulla richiesta del P.M., in forza di una disciplina ritenuta dalla Corte costituzionale non in contrasto con dette norme proprio perché il contraddittorio è soltanto differito alla fase dell'opposizione (ordinanze n. 257 del 2003; n. 432 del 1998).

Sez. 1, ***Sentenza*** *n.* 17943 *del* 25/11/2003

SANZIONI AMMINISTRATIVE - DEPENALIZZAZIONE DI DELITTI E CONTRAVVENZIONI - IN GENERE - Assegni bancari privi di provvista - Emissione anteriormente alla depenalizzazione ex art. 507 del 1999 - Ordinanza-ingiunzione - Opposizione - Termine - Disciplina transitoria ex art. 102, d.lgs. n. 507 del 1999.

In materia di sanzioni amministrative pecuniarie per l'emissione di assegni bancari privi di provvista, applicabili anche alle violazioni commesse anteriormente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 507 del 1999 di depenalizzazione del relativo reato, in virtù della disciplina transitoria stabilita dall'art. 102 di detto decreto agli autori della violazione deve essere accordato il termine di sessanta giorni per il pagamento in misura ridotta della sanzione e, pertanto, nel caso di notificazione di ordinanza-ingiunzione condizionata al mancato pagamento in misura ridotta della sanzione, il termine di trenta giorni per proporre opposizione (art. 22, legge n. 689 del 1981) decorre dalla scadenza di quello di sessanta giorni concesso per effettuare detto pagamento, calcolato a far data dalla notificazione dei provvedimenti.