

SCUOLA SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA

Incontro di studi "IL PROCESSO CIVILE DEL GIUDICE DI PACE"

Scandicci, 22 gennaio 2015

Relazione del dr. ALDO CARRATO (Consigliere della II Sezione civile della Corte di Cassazione ed attualmente assistente di studio della Corte costituzionale)

OSSERVAZIONI GENERALI SUL D. LGS. 1° SETTEMBRE 2011, N. 150 CON RIFERIMENTO ALLA NUOVA DISCIPLINA DELL'OPPOSIZIONE AD ORDINANZA-INGIUNZIONE DI SANZIONI AMMINISTRATIVE E AL VERBALE DI ACCERTAMENTO RELATIVO A VIOLAZIONI DEL C.D.S. (con commento in appendice sulla disciplina normativa antecedente)

Il decreto legislativo n. 150 del 2011 è stato emanato in attuazione della delega al Governo "per la riduzione e semplificazione dei procedimenti civili", prevista dall'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69.

In particolare, con il suddetto testo legislativo, il Governo ha inteso realizzare, conformemente ai criteri di delega dettati dal legislatore, la riduzione e la semplificazione dei procedimenti civili di cognizione che rientrano nell'ambito della giurisdizione ordinaria e che sono regolati dalla legislazione speciale, riconducendoli ai tre modelli previsti dal codice di procedura civile, individuati, rispettivamente, nel rito ordinario di cognizione, nel rito che disciplina le controversie in materia di rapporti di lavoro e nel rito sommario di cognizione (introdotto dalla medesima legge n. 69 del 2009).

Il citato decreto legislativo n. 150 del 2011 è stato suddiviso in cinque capi.

Il primo capo contiene disposizioni di carattere generale, con le quali vengono specificate le disposizioni di ciascun rito applicabili ai procedimenti contenziosi oggetto delle modifiche legislative, e vengono, altresì, dettate le disposizioni necessarie per garantire l'applicazione a ciascun procedimento del rito effettivamente stabilito dalla legge, attraverso il recepimento e la rimodulazione della normativa in materia di mutamento del rito già contemplata dal codice di procedura civile.

Il secondo capo del decreto legislativo disciplina, quindi, 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.

Il terzo capo contempla, quindi, i procedimenti regolati dal rito sommario di cognizione, previsto dal capo III bis del titolo I del quarto libro del codice di procedura civile.

Il quarto capo disciplina i procedimenti regolati dal rito ordinario di cognizione.

Il quinto ed ultimo capo reca le abrogazioni e le modificazioni delle singole leggi speciali che prevedevano i riti oggetto della semplificazione, nonché la disciplina transitoria necessaria per regolare l'ambito temporale di applicazione delle nuove norme.

Risultano essere stati unificati i termini per proporre i ricorsi introduttivi delle controversie, nonché i termini per l'impugnazione in tutti quei casi in cui non sussistevano esigenze particolari che richiedessero termini differenziati.

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 pronunciare tale conferma in ogni caso entro il termine di 60 giorni dalla pronuncia del decreto.

CAPO I - DISPOSIZIONI GENERALI

Articolo 1 (Definizioni)

L'articolo 1 del decreto legislativo reca le definizioni dei riti cui sono stati ricondotti i vari procedimenti speciali, con la specifica indicazione delle norme del codice di procedura civile che prevedono e disciplinano ciascun rito.

Articolo 2 (Disposizioni comuni alle controversie disciplinate dal rito del lavoro)

L'articolo 2 contiene le disposizioni comuni alle controversie disciplinate dal rito del lavoro, necessarie per consentire un efficace adeguamento di tale rito alle controversie specificate nel capo II del decreto legislativo.

In particolare **risultano ricondotti al rito del lavoro:**

l'opposizione a sanzione amministrativa e l'opposizione al verbale di accertamento di violazione del codice della strada;

l'opposizione ai provvedimenti di recupero di aiuti di Stato;

le controversie in materia di applicazione delle disposizioni del codice in materia di protezione dei dati personali;

le controversie agrarie;

l'impugnazione dei provvedimenti in materia di registro dei protesti;

le opposizioni ai provvedimenti in materia di riabilitazione del debitore protestato.

L'adattamento del rito lavoro a tali fattispecie ha reso necessaria l'adozione di disposizioni di coordinamento, allo scopo di consentire l'adeguamento alle materie oggetto dei procedimenti suindicati di regole processuali specificamente introdotte per la decisione di controversie in materia di rapporti di lavoro.

Nell'emanazione di siffatte disposizioni di coordinamento e di adeguamento è stata, in particolar modo, sancita la inapplicabilità delle previsioni del rito del lavoro oggettivamente incompatibili con le materie diverse da quelle indicate dall'art. 409 cod. proc. civ., come nel caso della disciplina della competenza territoriale e della competenza del giudice di appello (artt. 413 e 433 cod. proc. civ.), delle specifiche regole per la difesa in giudizio delle pubbliche amministrazioni datrici di lavoro (art. 415, settimo comma, e 417-*bis* cod. proc. civ.), dell'accertamento pregiudiziale sull'efficacia, validità ed interpretazione dei contratti ed accordi collettivi (art. 420-*bis* cod. proc. civ.), dell'esame dei testimoni sul luogo di lavoro (art. 421, terzo comma, cod. proc. civ.), del potere di richiesta di informazioni e osservazioni alle associazioni sindacali (art. 425 cod. proc. civ.).

È stata, inoltre, espressamente esclusa l'applicazione delle previsioni del processo del lavoro che introducono significative differenziazioni dei poteri processuali.

Tali previsioni, infatti, si giustificano, in quel modello processuale, esclusivamente in virtù dell'esigenza di garantire un particolare favore nei confronti del lavoratore, anche in considerazione della peculiare connessione, nel rapporto di lavoro, dei diritti del lavoratore

con i diritti della personalità, quale è il diritto ad una esistenza libera e dignitosa sancito dall'art. 36 Cost. .

In virtù di ciò è stata esclusa l'applicazione delle disposizioni in materia di costituzione e difesa personale delle parti (art. 417 cod. proc. civ.), di condanna officiosa al pagamento degli interessi e della rivalutazione sui crediti di lavoro (art. 429, terzo comma, cod. proc. civ.), della disciplina differenziata dell'efficacia esecutiva della sentenza (art. 431, dal primo al quarto comma e sesto comma, cod. proc. civ.), è stato previsto che l'ordinanza anticipatoria prevista dall'articolo 423, secondo comma, cod. proc. civ. possa essere concessa su istanza di ciascuna parte ed è stata esclusa la possibilità di deroga ai limiti in materia di prova sanciti dal codice civile consentita nel processo del lavoro dall'articolo 421, secondo comma, cod. proc. civ., similmente a quanto già previsto dalla disciplina delle controversie in materia di locazione, comodato ed affitto.

L'articolo in commento prevede, inoltre, l'esclusione dell'applicazione della disciplina in materia di mutamento del rito dettata dagli articoli 426, 427 e 439 cod. proc. civ., relativa al provvedimento di mutamento del rito da ordinario di cognizione a lavoro e viceversa, in considerazione del fatto che tale fattispecie è oggetto di una specifica e più completa disciplina contenuta nell'articolo 4 dello stesso decreto legislativo.

Articolo 5 (Sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato)

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 sono quelle che prevedono 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.).

Questo articolo – come anticipato - introduce una disciplina uniforme del procedimento di inibitoria, che troverà 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 prevede al riguardo che la sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento opposto possa essere concessa 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 circostanziate ragioni, di cui il giudice 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 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 - pena la sua inefficacia - con ordinanza non impugnabile, in cui il giudice deve dare conto esplicitamente delle gravi e circostanziate ragioni che giustificano la sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato.

L'applicazione dell'articolo 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).

CAPO II - DELLE CONTROVERSIE REGOLATE DAL RITO DEL LAVORO

Articolo 6 (Dell'opposizione ad ordinanza-ingiunzione)

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, perché presentano caratteri di concentrazione processuale, individuati già nei tratti generali del giudizio previsto dall'art. 23 della legge n. 689 del 1981, anche con riferimento alla natura essenzialmente officiosa della relativa istruzione.

Le speciali disposizioni in materia di competenza attualmente già contenute nell'articolo 22-bis della legge n. 689 del 1981 sono state adeguate alle vigenti norme che regolano la giurisdizione tributaria e quella del giudice amministrativo con l'eliminazione delle ipotesi di competenza già oggetto di abrogazione implicita in virtù delle modifiche normative che hanno devoluto ai predetti giudici la giurisdizione anche in merito ai provvedimenti sanzionatori in determinate materie.

Sono state inoltre mantenute le ulteriori peculiarità del rito disciplinato da questa legge (diverse da quelle realizzabili mediante l'applicazione della disciplina del rito del lavoro), tenendo conto del mutato quadro normativo costituzionale e degli interventi della Corte costituzionale che si sono succeduti in questa materia.

In particolare:

- a) alla luce di quanto stabilito da Corte cost. 98/2004, è prevista la possibilità di presentare il ricorso introduttivo del giudizio anche a mezzo del servizio postale;
- b) il giudice dovrà esaminare il ricorso nel merito - anche quando l'opponente o il suo difensore non si presentino alla prima udienza senza addurre alcun legittimo impedimento - tutte le volte in cui l'illegittimità del provvedimento impugnato risulti dalla documentazione allegata dall'opponente (in questo senso v. già Corte cost. 534/1990), ovvero l'autorità che ha emesso il provvedimento abbia omissis il deposito di copia del rapporto e degli atti connessi (in questo senso v. già Corte cost. 507/1995). In tali casi il giudice non potrà convalidare il provvedimento con ordinanza, ma dovrà decidere l'opposizione nel merito, con sentenza soggetta ai normali mezzi di impugnazione delle sentenze;
- c) il giudice non potrà più dichiarare inammissibile - con ordinanza non appellabile resa *inaudita altera parte* - il ricorso proposto tardivamente (come invece prima previsto dall'articolo 23, comma 1, della legge n. 689 del 1981).

Poiché la declaratoria di inammissibilità dell'opposizione incide sul diritto di azione del ricorrente, si deve ritenere coerente con i principi costituzionali sul giusto processo (articolo

111 Cost.) prevedere che anche in questi casi la decisione sia resa dopo che è stato instaurato il contraddittorio tra le parti (e cioè alla prima udienza), con sentenza soggetta ai normali mezzi di impugnazione delle sentenze;

d) benché manchi una norma specifica sull'appello, la sentenza che definisce (in rito o nel merito) il giudizio di opposizione ad ordinanza-ingiunzione sarà assoggettata ai normali mezzi di impugnazione delle sentenze. Poiché tra le norme del rito del lavoro applicabili alle controversie disciplinate dal Capo II del presente decreto legislativo non rientra l'articolo 433 cod. proc. civ., il giudice di appello sarà individuato secondo i criteri generali contenuti nell'articolo 341 cod. proc. civ. (l'appello contro le sentenze del giudice di pace e quello contro le sentenze del tribunale si propongono, rispettivamente, al tribunale, in composizione monocratica, e alla corte d'appello nella cui circoscrizione ha sede il giudice che ha pronunciato la sentenza).

Quanto alla sospensione dell'efficacia esecutiva dell'ordinanza-ingiunzione opposta, essa è regolata dalle disposizioni generali contenute nell'art. 5.

La disciplina dettata dal presente articolo si applica anche ai giudizi di opposizione all'ordinanza-ingiunzione di pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria previsti dall'articolo 205 del codice della strada (come stabilito da questo stesso articolo, per come modificato dall'articolo 34, comma 6, lett. b) dello stesso decreto legislativo n. 150 del 2011).

Articolo 7 (Dell'opposizione al verbale di accertamento di violazione del codice della strada)

L'opposizione al verbale di accertamento di violazione del codice della strada - attualmente disciplinata dall'articolo 204-*bis* del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 - è stata inserita tra i procedimenti regolati dal rito del lavoro, perché presenta caratteri di concentrazione processuale, individuati secondo le considerazioni esposte nelle osservazioni generali, e di officiosità dell'istruzione (arg. ex articolo 204-*bis*, comma 2, del decreto legislativo n. 285 del 1992, che rinvia al procedimento in materia di opposizione ad ordinanza-ingiunzione regolato dagli articoli 22 e seguenti della l. 24 novembre 1981, n. 689).

L'articolo 7 del presente decreto legislativo contiene una disciplina compiuta dell'opposizione al verbale di accertamento di violazione del codice della strada. Si è deciso, infatti, di evitare il rinvio *per relationem* alla disciplina dell'opposizione ad ordinanza-ingiunzione (come invece previsto dall'articolo 204-*bis*, comma 2, del decreto legislativo n. 285 del 1992), al fine di evitare incertezze interpretative legate alla verifica di compatibilità dei due riti.

Oltre alla norma che devolve al giudice di pace la competenza in questa materia (articolo 204-*bis*, comma 1, del decreto legislativo n. 285 del 1992), sono state mantenute le ulteriori peculiarità del rito attualmente in vigore, fatta eccezione per i casi in cui si è reso necessario rendere omogenea la disciplina di questo rito con quella del procedimento di opposizione ad ordinanza-ingiunzione (con cui il procedimento in esame presenta evidenti analogie, quanti ai presupposti e alla struttura).

Come nel caso della disciplina delle opposizioni ad ordinanza-ingiunzione, si è tenuto altresì conto del mutato quadro normativo costituzionale e degli interventi della Corte costituzionale che si sono succeduti in questa materia.

In particolare:

a) la disciplina delle modalità di presentazione del ricorso (comma 3), la disciplina dei casi in cui il giudizio è definito mediante convalida del provvedimento opposto (comma 9, lett. b), e quella dell'inammissibilità del ricorso proposto tardivamente (comma 9, lett. a), riproducono sostanzialmente le corrispondenti disposizioni del giudizio in materia di opposizione ad ordinanza-ingiunzione (v. *supra*, sub articolo 6);

b) per l'ipotesi in cui il ricorso venga rigettato, si è specificato (al fine di tenere conto del diritto vivente in materia: cfr. Cass., sez. un., n. 25304/2010) che il giudice deve determinare l'importo della sanzione in una misura compresa tra il minimo e il massimo edittale stabilito dalla legge per la violazione accertata (comma 11).

Quanto alla sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento opposto, essa è regolata dalle disposizioni generali contenute nell'art. 5.

In estrema sintesi questo il nuovo quadro normativo disegnato dall'art. 7 in discorso.

È stato eliminato il rinvio agli artt. 22 e 23, l. 689/1981 per la disciplina relativa alle modalità di proposizione della domanda e al procedimento. Analogamente al passato, in alternativa al ricorso al prefetto ex art. 203, d.lgs. 285/1992 è possibile proporre ricorso al giudice di pace competente, qualora non sia stato effettuato il pagamento in misura ridotta nei casi in cui è consentito. Il ricorso in sede giurisdizionale è inammissibile se è preceduto dal ricorso al prefetto.

Per quanto attiene alla competenza territoriale, l'opposizione si propone davanti al giudice di pace del luogo in cui è stata commessa la violazione.

Il ricorso può essere proposto anche mediante spedizione a mezzo posta. Il termine di presentazione dell'atto introduttivo è stato ridotto da sessanta a trenta giorni (il termine è di sessanta giorni solo se il ricorrente risiede all'estero) e decorre dalla data di contestazione della violazione o di notificazione del verbale di accertamento. Il ricorso tardivo è inammissibile.

L'opposizione si estende anche alle sanzioni accessorie.

La legittimazione passiva spetta:

- al prefetto, quando le violazioni opposte sono state accertate da funzionari, ufficiali e agenti dello Stato, nonché da funzionari e agenti delle Ferrovie dello Stato, delle ferrovie e tranvie in concessione e dell'ANAS;

- a regioni, province e comuni, quando le violazioni sono state accertate da funzionari, ufficiali e agenti, rispettivamente, delle regioni, delle province e dei comuni.

La sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato segue le disposizioni generali formulate per i procedimenti oggetto delle modifiche legislative. In base a tale disciplina comune, il ricorso non sospende automaticamente l'esecuzione del provvedimento. Qualora l'inibitoria sia stata richiesta dall'opponente, il giudice, sentite le parti, provvede alla sospensione a condizione che ricorrano gravi e circostanziate ragioni, da indicare esplicitamente nella motivazione del provvedimento. La sospensione è disposta con ordinanza che, in base alle nuove norme, non è più impugnabile dinnanzi al tribunale. Una ulteriore differenza rispetto alla disciplina previgente è rappresentata dalla possibilità che, in caso di pericolo imminente di un danno grave e irreparabile, la sospensione sia disposta con decreto pronunciato fuori udienza, da confermare, entro la prima udienza successiva, con ordinanza, pena la sua inefficacia.

Con il decreto di fissazione dell'udienza di discussione ex art. 415, comma 2, c.p.c., il giudice ordina all'autorità che ha emesso il provvedimento impugnato di procedere al deposito in cancelleria, dieci giorni prima dell'udienza fissata, di copia del rapporto con gli atti relativi all'accertamento e alla contestazione o notificazione della violazione.

Il ricorso e il decreto di fissazione dell'udienza sono notificati, a cura della cancelleria, all'opponente e ai soggetti cui spetta la legittimazione passiva. Sono state cancellate le disposizioni che imponevano il rispetto di termini liberi tra la data di notificazione e quella dell'udienza di discussione.

Per quanto riguarda la difesa tecnica nel giudizio di primo grado, le parti possono stare in giudizio personalmente. L'amministrazione resistente può avvalersi anche di funzionari appositamente delegati.

Nella prima udienza di discussione, il giudice può dichiarare con sentenza l'inammissibilità del ricorso tardivo. Il giudice può altresì procedere alla definizione del giudizio mediante convalida del provvedimento opposto con ordinanza appellabile qualora l'opponente o il suo difensore non si presentino, senza addurre alcun legittimo impedimento; in tal caso, il giudice provvede sulle spese.

Vengono fatte salve le ipotesi in cui l'illegittimità del provvedimento risulti dalla documentazione allegata dall'opponente ovvero l'autorità che ha emesso il provvedimento impugnato abbia omissis il deposito dei documenti.

Quando non vi sono prove sufficienti della responsabilità dell'opponente, il giudice pronuncia sentenza di accoglimento dell'opposizione, annullando in tutto o in parte il provvedimento opposto. Il giudice di pace non può decidere secondo equità ex art. 113, comma 2, c.p.c. E' importante al riguardo sottolineare che, recentemente, la S.C. (v. Cass., sez. 2, n. 9556/2014) ha precisato che, in tema di liquidazione delle spese giudiziali, il limite del valore della domanda, sancito dal quarto comma dell'art. 91 cod. proc. civ., 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.

Quando viene pronunciata sentenza di rigetto dell'opposizione, il giudice determina l'importo della sanzione in una misura compresa tra il minimo e il massimo edittale stabilito dalla legge per la violazione accertata: si tratta di una specificazione con la quale la disciplina è stata adeguata a quanto affermato dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione (v. sentenza n. 25304/2010, cit.). Il pagamento della somma deve avvenire entro i trenta giorni successivi alla notificazione della sentenza e deve essere effettuato a vantaggio dell'Amministrazione cui appartiene l'organo accertatore, con le modalità di pagamento da questa determinate. È stata eliminata la disposizione che attribuiva alla sentenza di rigetto efficacia di titolo esecutivo per la riscossione coatta delle somme ivi indicate.

In caso di rigetto dell'opposizione, il giudice non può escludere l'applicazione delle sanzioni accessorie o la decurtazione dei punti dalla patente di guida.

Omissis

CAPO V - DISPOSIZIONI FINALI ED ABROGAZIONI

Art. 34. (Modificazioni e abrogazioni)

L'articolo 34 regola le numerose modificazioni ed abrogazioni delle leggi speciali conseguenti alla nuova disciplina dei diritti previsti dal presente decreto.

Nell'ambito di tale complessiva opera di riscrittura e di semplificazione della legislazione speciale è stato adottato un modello di intervento già sperimentato con successo in occasione dell'esercizio della delega legislativa conferita al governo dall'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, che ha portato all'approvazione del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, recante il codice del processo amministrativo.

L'intervento normativo, infatti, incide sulla legislazione speciale con l'eliminazione di tutte le disposizioni processuali ivi contenute, sostituendovi l'espressa previsione della giurisdizione del giudice ordinario sulle controversie il cui oggetto viene delimitato da ciascuna legge speciale e con il rinvio all'articolo del presente decreto che disciplina il relativo procedimento. Sono state, inoltre, emanate le necessarie disposizioni di raccordo per garantire l'organicità e la coerenza del testo normativo di ciascuna legge speciale oggetto di intervento.

Omissis

Articolo 36 (Disposizioni transitorie e finali)

L'articolo in commento detta la disciplina transitoria, stabilendo che le norme del presente decreto si applichino ai procedimenti instaurati successivamente alla data di entrata in vigore dello stesso, conformemente al principio generale espresso dall'articolo 11 delle disposizioni sulla legge in generale.

Allo scopo di evitare eventuali dubbi interpretativi circa l'efficacia delle disposizioni abrogative è stata, inoltre, espressamente sancita l'ultrattività delle norme abrogate o modificate dallo stesso decreto legislativo n. 150 del 2011, le quali continueranno ad applicarsi a tutte le controversie pendenti alla data di entrata in vigore dello stesso.

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE:

- M. BOVE, *Applicazione del rito del lavoro nel d. lgs. n. 150 del 2011*, in www.judicium.it;
- L. CHIESA-A. FIORANI-M. ZANINELLI, *L'opposizione al giudice di pace*, in *Arch. giur. circ. e sin. strad.* 2012, 305-311.
- R. GIORDANO, *La semplificazione del procedimento di opposizione al verbale di accertamento di violazione del codice della strada*, in *Giust. civ.* 2013, 5-6, 281-291;
- M. MONTANARI, *Commento sub art. 6 d. lgs. n. 150 del 2011*, in *Codice di procedura civile Commentato* diretto da Claudio Consolo – *La “semplificazione dei riti” e le altre riforme processuali 2010-2011*, Milano, 2012, 75-104;
- 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, 138-144;
- A. SCALA, *Commento sub art. 7 d. lgs. n. 150 del 2011*, in *Codice di procedura civile Commentato* diretto da Claudio Consolo – *La “semplificazione dei riti” e le altre riforme processuali 2010-2011*, Milano, 2012, 104-113;

SELEZIONE DELLA GIURISPRUDENZA DI LEGITTIMITA'

- Artt. 6 e 7 del d. lgs. n. 150 del 2011

Sez. 6 - 3, *Ordinanza n. 21914* del 16/10/2014 (Rv. 633276)

Presidente: Finocchiaro M. Estensore: Barreca GL.

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - OPPOSIZIONE - PROCEDIMENTO - COMPETENZA - Cartella esattoriale - Riscossione di sanzioni amministrative per violazione del codice della strada - Opposizione ad esecuzione non ancora iniziata - Configurabilità - Competenza per materia del giudice di pace - Sussistenza - Preventiva notificazione del preavviso di fermo amministrativo - Irrilevanza - Fattispecie.

La cognizione in materia di opposizione a cartella esattoriale relativa alla riscossione di sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni del codice della strada, configurata come opposizione ad esecuzione non ancora iniziata (nella specie proposta per sopravvenuta prescrizione del diritto all'esazione), spetta alla competenza del giudice di pace, avuto riguardo ai criteri di competenza per materia individuati dall'art. 7 del d.lgs. 1° settembre 2011, n. 150, al pari della cognizione relativa all'opposizione al verbale di accertamento

presupposto, non rilevando la circostanza che la parte abbia proposto l'opposizione dopo la notifica del preavviso di fermo amministrativo.

Sez. 6 - 2, **Ordinanza** n. [10369](#) del 13/05/2014 (Rv. 630627)

Presidente: Petitti S. Estensore: Petitti S.

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 - 2, **Sentenza** n. [13260](#) del 11/06/2014 (Rv. 631100)

Presidente: Petitti S. Estensore: Petitti S.

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - OPPOSIZIONE - PROCEDIMENTO - IMPUGNAZIONE - Declaratoria di tardività dell'opposizione - Appellabilità - Fondamento - Nel regime del d.lgs. n. 150 del 2011.

In tema di sanzioni amministrative, la tardività dell'opposizione ad ordinanza-ingiunzione, nel regime del d.lgs. 1° settembre 2011, n. 150, è dichiarata con sentenza, applicandosi il rito del lavoro, sicché l'impugnazione esperibile è l'appello, non il ricorso per cassazione.

- **Artt. 22,22 bis e 23 della legge n. 689 del 1981**

Sez. L, **Sentenza** n. [8572](#) del 11/04/2014 (Rv. 630255)

Presidente: Roselli F. Estensore: Balestrieri F.

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - ORDINANZA - PROCEDIMENTO - ISTRUTTORIE - Art. 23 della legge n. 689 del 1981 - Esercizio officioso dei poteri istruttori - Facoltà rimessa al prudente apprezzamento del giudice - Onere dell'opponente di provare la ricorrenza delle condizioni - Configurabilità.

In materia di opposizione avverso ordinanza amministrativa, l'art. 23, sesto comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689 ("ratione temporis" applicabile), nel prevedere che il giudice può disporre d'ufficio i mezzi istruttori ritenuti necessari, compresa la citazione dei testimoni, configura una facoltà, e non un obbligo, del giudice, il cui esercizio è rimesso al prudente apprezzamento da parte del medesimo della circostanza che i mezzi istruttori siano "necessari"; circostanza la cui prova incombe sull'opponente.

Sez. 6 - L, **Ordinanza** n. [7397](#) del 28/03/2014 (Rv. 629996)

Presidente: Curzio P. Estensore: Marotta C.

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 10/02/2014 (Rv. 629583)

Presidente: Miani Canevari F. Estensore: Petitti S.

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - OPPOSIZIONE - PROCEDIMENTO
- IN GENERE - Opposizione ad ordinanza ingiunzione - Forma dell'appello - Atto di citazione - Fondamento.

Nei giudizi di opposizione ad ordinanza-ingiunzione, introdotti nella vigenza dell'art. 23 della legge 24 novembre 1981, n. 689, come modificato dall'art. 26 del d.lgs. 2 febbraio 2006, n. 40, e quindi prima dell'entrata in vigore del d.lgs. 1° settembre 2011, n. 150, l'appello deve essere proposto nella forma della citazione e non già con ricorso, trovando applicazione, in assenza di una specifica previsione normativa per il giudizio di secondo grado, la disciplina ordinaria di cui agli artt. 339 e seguenti cod. proc. civ.

Sez. 6 - 2, *Sentenza n. [20975](#)* del 06/10/2014 (Rv. 632666)

Presidente: Petitti S. Estensore: Parziale I.

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - OPPOSIZIONE - PROCEDIMENTO
- IN GENERE - Notificazione del processo verbale di accertamento - Nullità della stessa - Proposizione di tempestiva e rituale opposizione ex art. 22 legge n. 689 del 1981 - Sanatoria - Fondamento.

In materia di sanzioni amministrative per violazioni al codice della strada, la proposizione di tempestiva e rituale opposizione ex art. 22 della legge 24 novembre 1981, n. 689, sana la nullità della notificazione del processo verbale di accertamento, giacché l'art. 18, quarto comma, della stessa legge dispone che la notificazione è eseguita nelle forme dell'art. 14, che, richiamando le modalità previste dal codice di rito, rende applicabile l'art. 156 cod. proc. civ. sull'irrilevanza della nullità nel caso di raggiungimento dello scopo.

Sez. 2, *Ordinanza n. [19801](#)* del 19/09/2014 (Rv. 632362)

Presidente: Triola RM. Estensore: D'Ascola P.

SANZIONI AMMINISTRATIVE - IN GENERE - Violazioni del codice della strada - Omessa notifica dell'ordinanza ingiunzione - Opposizione avverso la cartella esattoriale -

Giudice competente per territorio - Foro generale delle persone fisiche ex art. 18 cod. proc. civ. - Applicabilità - Condizioni.

In tema di violazioni del codice della strada, ove l'opposizione, in assenza di pregressa notifica dell'ordinanza ingiunzione, sia stata proposta avverso la cartella esattoriale, dalla quale non sia identificabile il luogo dell'illecito, trova applicazione, ai fini dell'individuazione del giudice competente, il foro generale delle persone fisiche ex art. 18 cod. proc. civ.

Sez. U, *Sentenza* n. [8928](#) del 17/04/2014 (Rv. 630305)

Presidente: Adamo M. Estensore: Di Blasi A.

SANZIONI AMMINISTRATIVE - COMPETENZA E GIURISDIZIONE - Violazioni al codice della strada - Opposizione all'ordinanza ingiunzione - Giurisdizione - Del giudice ordinario - Sussistenza - Del giudice tributario - Esclusione - Fondamento.

La cognizione delle opposizioni alle ordinanze ingiunzioni applicative di sanzioni per la violazione delle norme che disciplinano la circolazione stradale è attribuita dall'art. 205 del d.lgs. 30 aprile 1992 n. 285 all'autorità giudiziaria ordinaria, dovendosi escludere la configurabilità di una competenza del giudice tributario trattandosi di sanzioni che, se pure irrogate da uffici finanziari, sono conseguenti a violazioni di disposizioni non aventi natura fiscale, per cui la controversia non ha ad oggetto l'esercizio del potere impositivo, sussumibile nello schema potestà-soggezione, bensì un rapporto, che implica un accertamento meramente incidentale.

Sez. 3, *Sentenza* n. [1985](#) del 29/01/2014 (Rv. 629973)

Presidente: Amatucci A. Estensore: Cirillo FM.

SANZIONI AMMINISTRATIVE - IN GENERE - Violazioni del codice della strada - Notificazione della cartella esattoriale - Omessa o mancata notificazione del verbale di accertamento o dell'ordinanza ingiunzione - Opposizione - Deduzione di vizi attinenti all'atto presupposto - Natura dell'opposizione - Ex art. 22 legge n. 689 del 1981 - Sussistenza.

L'opposizione alla cartella esattoriale, emessa ai fini della riscossione di una sanzione amministrativa pecuniaria comminata per violazione al codice della strada, va proposta ai sensi degli artt. 22 e 23 della legge 24 novembre 1981, n. 689 e non nelle forme della opposizione alla esecuzione ex art. 615 cod. proc. civ., qualora la parte deduca che essa costituisce il primo atto con il quale è venuta a conoscenza della sanzione irrogatagli in ragione della nullità o dell'omissione della notifica del processo verbale di contestazione o dell'ordinanza ingiunzione.

Sez. 6 - 2, *Ordinanza* n. [26173](#) del 21/11/2013 (Rv. 628746)

Presidente: Goldoni U. Estensore: Petitti S.

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - OPPOSIZIONE - PROCEDIMENTO - IN GENERE - Ordinanza-ingiunzione - Opposizione ex art. 22 della legge n. 689 del 1981 - Deduzione di fatti estintivi maturati prima della notifica del provvedimento - Ammissibilità.

In tema di sanzioni amministrative, l'ordinanza-ingiunzione può essere impugnata con il rimedio dell'opposizione prevista dall'art. 22 della legge 24 novembre 1981, n. 689, anche per far valere fatti estintivi maturati prima della notificazione del provvedimento al destinatario, come la prescrizione del diritto a riscuotere le somme dovute per le violazioni accertate.

*Sez. 2, **Sentenza** n. [22637](#) del 03/10/2013 (Rv. 627881)*

*Presidente: **Oddo M.** Estensore: **Bursese GA.***

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - OPPOSIZIONE - PROCEDIMENTO - DECISIONE - Annullamento officioso - Legittimità - Condizioni - Inesistenza del provvedimento sanzionatorio per carenza assoluta di potere.

In tema di sanzioni amministrative, il giudice dell'opposizione ex art. 22 della legge 24 novembre 1981, n. 689, non ha il potere di annullare d'ufficio il provvedimento impugnato per ragioni diverse da quelle indicate nell'atto di opposizione, salve le ipotesi di inesistenza del provvedimento medesimo, le quali ricorrono, tuttavia, solo nel caso di carenza assoluta di potere, quando, cioè, non è dato cogliere alcun collegamento tra l'atto e le attribuzioni del soggetto che lo ha emesso.

*Sez. 6 - 2, **Ordinanza** n. [21043](#) del 13/09/2013 (Rv. 627836)*

*Presidente: **Settimj G.** Estensore: **Falaschi M.***

CIRCOLAZIONE STRADALE - SANZIONI - IN GENERE - Cartella esattoriale per sanzione amministrativa - Opposizione per omessa notifica del verbale di contestazione della violazione - Termine di sessanta giorni ex art. 204 bis cod. strada - Applicazione - Fondamento.

In materia di violazioni del codice della strada, l'opposizione con cui si deduca l'illegittimità della cartella esattoriale per sanzione amministrativa a ragione dell'omessa notifica del verbale di contestazione della violazione non è soggetta al termine di trenta giorni stabilito dall'art. 22 della legge 24 novembre 1981, n. 689, ma al termine di sessanta giorni previsto dall'art. 204 bis cod. strada, atteso che, quando è mancata la contestazione della violazione, l'impugnazione della cartella esattoriale ha funzione "recuperatoria", in consonanza ai valori costituzionali dell'effettività della tutela giurisdizionale e dell'uguaglianza, tenuto conto che al ricorrente viene, in tal modo, restituita la medesima posizione giuridica che avrebbe avuto se il verbale di contestazione gli fosse stato a suo tempo notificato.

*Sez. 6 - 2, **Ordinanza** n. [9096](#) del 15/04/2013 (Rv. 627278)*

*Presidente: **Goldoni U.** Estensore: **Carrato A.***

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - OPPOSIZIONE - PROCEDIMENTO - IN GENERE - Giudizio davanti al Giudice di pace - Notificazioni durante il procedimento presso la cancelleria del giudice - Ammissibilità - Condizioni - Limiti - Parte rappresentata da procuratore alla lite operante nella circoscrizione di sua assegnazione - Obbligo di elezione di domicilio presso la sede del giudice - Esclusione - Applicabilità del principio in tema di opposizione ex art. 22 della legge n. 689 del 1981 - Sussistenza.

L'art. 58 disp. att. cod. proc. civ. - secondo il quale le notificazioni durante il procedimento dinanzi al giudice di pace possono essere validamente eseguite presso la cancelleria dello stesso, ove sia omessa la dichiarazione di residenza o l'elezione di domicilio, a norma dell'art. 319, secondo comma, cod. proc. civ., nel comune sede dell'ufficio giudiziario adito - opera unicamente nei confronti della parte che sta in giudizio personalmente; se, invece, la parte è rappresentata da procuratore alla lite (o, come nella specie, si difenda personalmente ai sensi dell'art. 86 cod. proc. civ.), questi, in difetto di prescrizioni al riguardo nello stesso codice di rito ed alla stregua della legge professionale (art. 82 r.d. 22 gennaio 1934, n. 37), è tenuto, ai fini delle notificazioni, ad eleggere domicilio nel luogo ove il giudice ha sede (venendo, in mancanza, considerato elettivamente domiciliato presso la cancelleria di quel giudice) solo quando eserciti il proprio ministero professionale fuori della circoscrizione del tribunale cui è assegnato, e non pure quando operi (in qualunque luogo, e perciò anche in comune diverso da quello sede del tribunale) nell'ambito di detta circoscrizione, nel qual caso le notifiche possono validamente eseguirsi solo presso il suo domicilio risultante dall'albo professionale, secondo le normali regole applicabili in materia. Ne consegue che, alla luce di tali principi, va interpretata altresì la disposizione dell'art. 22, sesto comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689 (nella specie, applicabile "ratione temporis"), la quale, allorché l'opponente avverso provvedimento in materia di sanzioni amministrative abbia nominato un procuratore, per le notificazioni e comunicazioni in corso di procedimento rinvia alle modalità stabilite dal codice di procedura civile.

Sez. 6 - 3, **Ordinanza n. [14496](#)** del 07/06/2013 (Rv. 626692)

Presidente: Finocchiaro M. Estensore: Barreca GL.

SANZIONI AMMINISTRATIVE - IN GENERE - - Violazioni del codice della strada - Cartella esattoriale - Notificazione - Opposizione - Deduzione di vizi attinenti all'atto presupposto, ovvero al verbale di accertamento dell'infrazione stradale - Natura dell'opposizione - Ex art. 22 legge n. 689 del 1981 - Sussistenza.

L'opposizione proposta avverso una cartella esattoriale emessa ai fini della riscossione di sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni del codice della strada, quando basata su vizi di notificazione dell'atto presupposto costituito dal verbale di contestazione dell'infrazione stradale, del quale l'opponente lamenti di essere venuto a conoscenza solo in occasione della notificazione della cartella esattoriale, presenta natura di opposizione ex art. 22 della legge 24 novembre 1981, n. 689.

Sez. 6 - 2, **Ordinanza n. [12385](#)** del 21/05/2013 (Rv. 626230)

Presidente: Goldoni U. Estensore: Carrato A.

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - OPPOSIZIONE - IN GENERE - Cartella esattoriale per violazioni del codice della strada - Opposizione - Contestazione di omessa notifica del verbale di accertamento dell'infrazione - Legittimazione passiva - Impositore ed esattore - Litisconsorzio necessario - Sussistenza - Fondamento.

Nel giudizio di opposizione a cartella esattoriale, relativa al pagamento di sanzione amministrativa per violazione del codice della strada, ove il destinatario della stessa deduca la mancata notifica del verbale di accertamento dell'infrazione, la legittimazione passiva spetta

non soltanto all'ente impositore, quale titolare della pretesa sostanziale contestata, ma anche, quale litisconsorte necessario, all'esattore che ha emesso l'atto opposto e ha perciò interesse a resistere, in ragione dell'incidenza che un'eventuale pronuncia di annullamento della cartella può avere sul rapporto esattoriale.

IN SENSO DIFFORME V. Sez. L, *Sentenza n. [23984](#) del 11/11/2014* (Rv. 633315)

Presidente: Coletti De Cesare G. Estensore: Ghinoy P.

SANZIONI AMMINISTRATIVE - IN GENERE - Cartella esattoriale emessa per la riscossione di contributi previdenziali - Opposizione - Legittimazione passiva del solo ente impositore - Sussistenza - Opposizione proposta anche nei confronti del concessionario del servizio di riscossione - Valore di mera "denuntiatio litis" - Sussistenza.

Nel giudizio di opposizione a cartella esattoriale, notificata dall'istituto di credito concessionario per la riscossione di contributi previdenziali pretesi dall'INPS, la legittimazione passiva spetta unicamente a quest'ultimo ente, quale titolare della relativa potestà sanzionatoria, mentre l'eventuale domanda in opposizione, attinente a tale oggetto, formulata contestualmente anche nei confronti del concessionario della gestione del servizio di riscossione tributi, deve intendersi come mera "denuntiatio litis" che non vale ad attribuirgli la qualità di parte.

Sez. 6 - 2, Ordinanza n. [5237](#) del 01/03/2013 (Rv. 625517)

Presidente: Goldoni U. Estensore: Piccialli L.

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - OPPOSIZIONE - PROCEDIMENTO - IMPUGNAZIONE - "Ordinanza" di inammissibilità dell'opposizione per genericità dei motivi - Abnormità - Fondamento - Conseguenze - Ricorso straordinario per cassazione - Ammissibilità.

In tema di opposizione a sanzioni amministrative, è abnorme e, quindi, impugnabile per cassazione, ai sensi dell'art. 111, settimo comma, Cost., il provvedimento qualificato come "ordinanza", che abbia dichiarato inammissibile l'opposizione per genericità dei motivi, trattandosi di provvedimento emesso al di fuori di alcuna previsione normativa, in ipotesi neppure astrattamente riconducibile ai moduli processuali previsti dalle norme sul giudizio di opposizione e, tuttavia, incidente su posizioni di diritto soggettivo e idoneo, per il suo carattere di decisorietà, al passaggio in giudicato.

Sez. 2, Sentenza n. [1372](#) del 21/01/2013 (Rv. 624962)

Presidente: Nuzzo L. Estensore: Proto CA.

254 SANZIONI AMMINISTRATIVE - 010 INGIUNZIONE - IN GENERE

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - ORDINANZA - INGIUNZIONE - IN GENERE - Omessa o errata indicazione nella cartella esattoriale dell'autorità competente e del termine per l'opposizione - Conseguenze - Decadenza dalla facoltà di proporre

opposizione - Esclusione - Proposizione tardiva dell'opposizione - Ammissibilità - Condizioni - Errore scusabile dell'interessato - Decisività - Necessità - Fattispecie.

L'omessa indicazione, nella cartella esattoriale per la riscossione di sanzione amministrativa conseguente ad indebita percezione di aiuti al settore agricolo, dell'autorità alla quale proporre opposizione e del relativo termine, determina non già la nullità dell'atto, bensì una mera irregolarità, che impedisce il verificarsi di preclusioni processuali a seguito del mancato rispetto del termine ex art. 22, legge 24 novembre 1981, n. 689, in ragione della scusabilità dell'errore in cui l'interessato sia eventualmente incorso, avendo, tuttavia, l'opponente l'onere di dimostrare (ed il giudice il dovere di rilevare) la decisività dell'errore stesso, la cui scusabilità non rende impugnabile l'atto incompleto in ogni tempo. (Nel caso di specie, la S.C., in applicazione dell'enunciato principio, ha confermato la sentenza di merito, la quale, con riferimento ad opposizione tardiva, aveva ritenuto non scusabile l'errore, avendo l'opponente atteso circa due mesi dalla notifica della cartella per recarsi presso gli uffici dell'ente creditore, pur indicati nell'atto).

Sez. 2, **Sentenza n. [1372](#)** del 21/01/2013 (Rv. 624961)

Presidente: Nuzzo L. Estensore: Proto CA.

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - OPPOSIZIONE - PROCEDIMENTO - IN GENERE - Tardività dell'opposizione - Ordinanza "in limine litis" di inammissibilità del ricorso - Omissione - Successiva declaratoria di inammissibilità - Legittimità - Forma del provvedimento - Sentenza - Necessità - Fondamento.

In tema di sanzioni amministrative, l'art. 23, legge 24 novembre 1981, n. 689, delinea uno scrutinio preliminare sulla tempestività del ricorso, che può condurre alla pronuncia di ordinanza di inammissibilità prima dell'instaurazione del contraddittorio tra le parti, senza, tuttavia, precludere al giudice, dopo aver consentito l'accesso al giudizio di opposizione, di dichiarare l'inammissibilità, ove la tardività sussista, con il provvedimento che definisce il procedimento, il quale deve necessariamente assumere la forma di sentenza, rientrando il controllo sulla tempestività dell'opposizione tra i compiti officiosi del giudice adito.

Sez. 2, **Sentenza n. [75](#)** del 03/01/2013 (Rv. 624682)

Presidente: Nuzzo L. Estensore: Migliucci E.

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - OPPOSIZIONE - PROCEDIMENTO - IN GENERE - Notifica degli atti ai sensi dell'art.22, quinto comma, legge n.689 del 1981 mediante deposito in cancelleria - Applicabilità all'amministrazione opposta - Esclusione - Notificazione della sentenza secondo le regole ordinarie del cod. proc. civ. - Necessità - Obbligo per la P.A. di dichiarare o eleggere domicilio - Esclusione - Fondamento - Fattispecie.

In tema di procedimento di opposizione a ordinanza ingiunzione, il disposto dell'art. 22, quinto comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689 - secondo cui le notificazioni possono essere eseguite, nei casi ivi previsti, mediante deposito in cancelleria - si applica solo nei confronti del ricorrente e non anche dell'autorità opposta, per la quale restano operanti le regole generali (art. 170, comma terzo, cod. proc. civ.), né va richiesta alla P.A. la

dichiarazione o elezione di domicilio, prevista dall'art. 22, quinto comma citato, tenuto conto che, ai sensi del successivo art. 23, il ricorso e il decreto di fissazione dell'udienza di comparizione sono comunicati all'autorità che ha emesso il provvedimento opposto, alla quale è ordinato il deposito dei documenti ivi indicati. (Nella specie, era stata comunicata con deposito in cancelleria all'amministrazione - che si era costituita in giudizio - l'ordinanza pronunciata fuori udienza che, all'esito dell'udienza fissata per la sospensione della esecutività del provvedimento opposto, aveva stabilito l'udienza di discussione).

Sez. 6 - 2, **Ordinanza** n. [15382](#) del 13/09/2012 (Rv. 623812)

Presidente: **Goldoni U.** *Estensore:* **Falasci M.**

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - OPPOSIZIONE - PROCEDIMENTO - COMPETENZA - - Opposizione a sanzione amministrativa davanti al giudice di pace - Regolamento di competenza richiesto d'ufficio - Ammissibilità - Fondamento.

A norma dell'art. 45 cod. proc. civ., è ammissibile il regolamento di competenza richiesto d'ufficio dal giudice di pace in un giudizio di opposizione a sanzioni amministrative, individuando l'art. 22 della legge 24 novembre 1981, n. 689, in relazione al luogo della commessa violazione, un criterio di competenza funzionale equiparabile a quello della competenza territoriale inderogabile, e rendendo l'art. 46 cod. proc. civ. inapplicabili al procedimento davanti al giudice di pace le sole disposizioni concernenti il regolamento di competenza ad istanza di parte.

Sez. 6 - 2, **Ordinanza** n. [9486](#) del 11/06/2012 (Rv. 622648)

Presidente: **Goldoni U.** *Estensore:* **Scalisi A.**

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - OPPOSIZIONE - PROCEDIMENTO - COMPETENZA - Violazione delle norme stradali sui limiti di velocità - Accertamento mediante il sistema di controllo cosiddetto "Tutor" - Competenza per territorio del giudice dell'opposizione - Criteri - Foro del luogo della porta di uscita del sistema di controllo - Applicabilità - Fondamento.

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 degli artt. 22 della legge 24 novembre 1981, n. 689 e 204-bis cod. strada, va individuato alla stregua dell'art. 9 cod. proc. pen., 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.

Sez. 2, **Sentenza** n. [3878](#) del 12/03/2012 (Rv. 621990)

*Presidente: **Oddo M.** Estensore: **Petitti S.***

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - OPPOSIZIONE - PROCEDIMENTO - COMPETENZA - Giudice di pace - Opposizione alle sanzioni amministrative pecuniarie - Competenza per valore - Criteri di determinazione - Massimo edittale della sanzione prevista per ciascuna violazione - Rilevanza - Fondamento - Pluralità di sanzioni - Sommatoria delle sanzioni - Superamento della competenza per valore del giudice di pace - Rilevanza - Esclusione.

In tema di sanzioni amministrative, l'art. 22-bis della legge 24 novembre 1981, n. 689, attribuisce al giudice di pace la competenza per le opposizioni 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 rilevi che il provvedimento sanzionatorio abbia ad oggetto una pluralità di contestazioni e che, per effetto della sommatoria dei relativi importi, venga superato il limite di valore che radica la competenza del giudice di pace.

*Sez. 6 - 2, **Ordinanza n. [2531](#)** del 21/02/2012 (Rv. 621852)*

*Presidente: **Goldoni U.** Estensore: **Giusti A.***

CIRCOLAZIONE STRADALE - SANZIONI - IN GENERE - Opposizione ex art. 615 cod. proc. civ. - Competenza territoriale - Giudice del luogo della commessa infrazione - Sussistenza - Fondamento.

È territorialmente competente a decidere sull'opposizione ex art. 615, primo comma, cod. proc. civ., avverso la cartella esattoriale emessa per il pagamento di una sanzione amministrativa per violazione del codice della strada, il giudice del luogo in cui è stata commessa l'infrazione, ai sensi degli artt. 22 della legge 24 novembre 1981, n. 689 e 204-bis cod. strada (nella rispettiva formulazione anteriore alla novella recata dal d.lgs. 1 settembre 2011, n. 150), giacché la disciplina applicabile all'opposizione di cui al citato art. 615, in quanto proposta in funzione recuperatoria dell'opposizione al verbale di accertamento della violazione al codice della strada, va conformata a quella dettata per l'azione recuperata.

*Sez. 6 - 2, **Ordinanza n. [2910](#)** del 24/02/2012 (Rv. 621703)*

*Presidente: **Goldoni U.** Estensore: **Manna F.***

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - OPPOSIZIONE - PROCEDIMENTO - COMPETENZA - Illeciti amministrativi consistenti in condotte omissive - Opposizione a sanzione amministrativa - Giudice competente - Individuazione - Criteri - Luogo di svolgimento doveroso della condotta omessa - Fattispecie in tema di sanzione ex art. 126 bis cod. strada.

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. 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, 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.

*Sez. U, **Sentenza n. 3936** del 13/03/2012 (Rv. 621351)*

*Presidente: **Vittoria P.** Estensore: **Petitti S.***

CIRCOLAZIONE STRADALE - SANZIONI - IN GENERE - Decurtazione dei punti dalla patente - Opposizione ai sensi dell'art. 204-bis cod. strada - Impugnazione immediata ai soli effetti della sanzione accessoria - Ammissibilità - Fondamento.

In tema di sanzioni amministrative conseguenti a violazioni del codice della strada che, ai sensi dell'art. 126-bis, comportino la previsione dell'applicazione della sanzione accessoria della decurtazione dei punti dalla patente di guida, il destinatario del preannuncio di detta decurtazione - di cui deve essere necessariamente fatta menzione nel verbale di accertamento - ha interesse e può quindi proporre opposizione dinanzi al giudice di pace, ai sensi dell'art. 204-bis dello stesso codice, onde far valere anche vizi afferenti alla detta sanzione amministrativa accessoria, senza necessità di attendere la comunicazione della variazione di punteggio da parte dell'Anagrafe nazionale degli abilitati alla guida.

*Sez. 6 - 2, **Ordinanza n. 339** del 12/01/2012 (Rv. 620730)*

*Presidente: **Goldoni U.** Estensore: **D'Ascola P.***

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - OPPOSIZIONE - PROCEDIMENTO - ISTRUTTORIA - Opposizione ad ordinanza-ingiunzione - Violazione del codice della strada - Fede privilegiata di cui all'art. 2700 cod. civ. - Portata generale - Sussistenza - Fondamento - Contestazioni delle parti - Querela di falso - Necessità - Mancata proposizione - Piena prova anche nel giudizio di opposizione - Sussistenza.

Nel giudizio di opposizione ad ordinanza-ingiunzione relativa a violazioni del codice della strada, la fede privilegiata di cui all'art. 2700 cod. civ. assiste tutte le circostanze inerenti alla violazione, giacché il pubblico ufficiale è tenuto non solo a dare conto della sua presenza ai fatti attestati, ma anche delle ragioni per le quali tale presenza ne ha consentito l'attestazione; ne consegue che le contestazioni delle parti, ivi comprese quelle relative alla mancata particolareggiata esposizione delle circostanze dell'accertamento, devono essere svolte con il procedimento della querela di falso, in mancanza del quale il verbale assume valore di prova della violazione anche nel giudizio di opposizione.

*Sez. 2, **Sentenza n. 3705** del 14/02/2013 (Rv. 624937)*

*Presidente: **Bucciante E.** Estensore: **Petitti S.***

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - OPPOSIZIONE - PROCEDIMENTO - ISTRUTTORIA - Sanzioni amministrative - Opposizione - Verbale di accertamento della violazione - Efficacia probatoria privilegiata - Limiti - Conseguenze - Deduzioni di errori o

omissioni percettive imputabili al pubblico ufficiale nella ricostruzione dei fatti - Querela di falso - Necessità - Fattispecie.

Nel procedimento di opposizione ad ordinanza ingiunzione relativa al pagamento di una sanzione amministrativa, sono ammesse la contestazione e la prova unicamente delle circostanze di fatto, inerenti alla violazione, che non siano attestate nel verbale di accertamento come avvenute alla presenza del pubblico ufficiale o rispetto alle quali l'atto non è suscettibile di fede privilegiata per una sua irrisolvibile contraddittorietà oggettiva, mentre sono riservati al giudizio di querela di falso, nel quale non sussistono limiti di prova e che è diretto anche a verificare la correttezza dell'operato del pubblico ufficiale, la proposizione e l'esame di ogni questione concernente l'alterazione nel verbale della realtà degli accadimenti e dell'effettivo svolgersi dei fatti, pur quando si deducano errori od omissioni di natura percettiva da parte dello stesso pubblico ufficiale. (Nella specie, in applicazione dell'enunciato principio, la S.C. ha cassato la sentenza di merito, la quale, in relazione alla contestazione del mancato possesso dei documenti di un natante, aveva dato credito alla testimonianza resa in corso di causa, trascurando la valenza probatoria privilegiata del verbale di accertamento, in cui risultava che, al momento del controllo operato dagli agenti accertatori, l'imbarcazione era in navigazione).

Sez. 2, **Sentenza n. [1742](#)** del 24/01/2013 (Rv. 624968)

Presidente: Nuzzo L. Estensore: Proto CA.

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - OPPOSIZIONE - IN GENERE - Sindacato giurisdizionale sul provvedimento integrativo della norma violata - Limiti - Verbale di contestazione di violazione del codice della strada - Natura - Atto di accertamento - Conseguenze - Deduzione di eccesso di potere in sede di opposizione - Ammissibilità - Esclusione - Fattispecie.

Il giudice ordinario, nel giudizio di opposizione avverso ordinanza ingiunzione irrogativa di sanzione pecuniaria amministrativa, può sindacare sotto il profilo della legittimità, al fine della sua eventuale disapplicazione, il provvedimento cosiddetto presupposto, e cioè quello integrativo della norma la cui violazione è stata posta a fondamento di detta sanzione; tale sindacato tuttavia, anche sotto il profilo dell'eccesso di potere, deve restare circoscritto alla legittimità; tuttavia, il verbale di contestazione della violazione di norme del codice della strada costituisce non un atto discrezionale, ma un accertamento, il quale è sottoposto al controllo giurisdizionale soltanto al fine di stabilire se sussistono le condotte attestate (sia nella loro materialità, sia nella loro riconducibilità ad una norma che le sanziona), a prescindere da ogni discrezionalità rispetto alla quale possa ammissibilmente configurarsi un'eccezione di sviamento di potere. (Nella specie, in base all'enunciato principio, la S.C. ha dichiarato manifestamente infondato il motivo di ricorso che denunciava la mancata motivazione del giudice di merito in ordine alla sussistenza di un vizio di eccesso di potere da parte dei verbalizzanti, in quanto animati dall'intento di infliggere al contravventore la decurtazione del maggior numero possibile di punti dalla patente di guida).

Sez. L, **Sentenza n. [23800](#)** del 07/11/2014 (Rv. 633239)

Presidente: Coletti De Cesare G. Estensore: Venuti P.

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - OPPOSIZIONE - PROCEDIMENTO
- IN GENERE - Verbale di accertamento dell'infrazione - Efficacia probatoria privilegiata -
Limiti - Fattispecie.

Nel giudizio di opposizione ad ordinanza ingiunzione irrogativa di sanzione amministrativa, il verbale di accertamento dell'infrazione fa piena prova, fino a querela di falso, con riguardo ai fatti attestati dal pubblico ufficiale rogante come avvenuti in sua presenza e conosciuti senza alcun margine di apprezzamento o da lui compiuti, nonché alla provenienza del documento dallo stesso pubblico ufficiale ed alle dichiarazioni delle parti, mentre la fede privilegiata non si estende agli apprezzamenti ed alle valutazioni del verbalizzante né ai fatti di cui i pubblici ufficiali hanno avuto notizia da altre persone, ovvero ai fatti della cui verità si siano convinti in virtù di presunzioni o di personali considerazioni logiche. (In applicazione di tale principio, la S.C. ha riconosciuto valore di piena prova al verbale ispettivo dell'INPS, i cui funzionari avevano personalmente esaminato il libro paga e matricola, nonché le denunce contributive ed i pagamenti dell'impresa edile artigiana dell'opponente, accertando il mancato rispetto dei minimi retributivi, con conseguente indebito conguaglio degli sgravi, ed il versamento di contributi su una retribuzione inferiore a quella corrispondente all'orario normale di lavoro previsto dalla contrattazione collettiva, in violazione dell'art. 29 del d.l. 23 giugno 1995, n. 244, conv. in legge 8 agosto 1995, n. 341).

Sez. 2, **Ordinanza n. [12932](#)** del 13/06/2011 (Rv. 620191)

Presidente: Petitti S. Estensore: Carrato A.

254 SANZIONI AMMINISTRATIVE - 015 OPPOSIZIONE - IN GENERE

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - OPPOSIZIONE - IN GENERE -
Sentenza n. 98 del 2004 della Corte costituzionale - Opposizione proposta tramite servizio postale - Ammissibilità - Termine - Consegna del plico da parte del notificante all'agente postale - Rilevanza - Arrivo alla cancelleria del giudice oltre il termine - Rilevanza - Esclusione - Fondamento.

A seguito della sentenza n. 98 del 2004 della Corte costituzionale, l'opposizione ad ordinanza-ingiunzione di cui all'art. 22 della legge 24 novembre 1981, n. 689, può essere proposta anche tramite il servizio postale; in tal caso, l'opposizione notificata a mezzo raccomandata con ricevuta di ritorno deve considerarsi tempestiva - alla luce dell'art. 149 cod. proc. civ. e dell'art. 4 della legge 20 novembre 1982, n. 890 - qualora la consegna del plico da parte del notificante all'agente postale sia intervenuta nel termine di cui al primo comma del citato art. 22, rimanendo irrilevante che il medesimo pervenga alla cancelleria del giudice adito successivamente alla scadenza del termine stesso.

Sez. 6 - 2, **Ordinanza n. [15320](#)** del 12/07/2011 (Rv. 618641)

Presidente: Settimj G. Estensore: Bertuzzi M.

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - OPPOSIZIONE - PROCEDIMENTO
- IN GENERE - Tempestività del ricorso - Mancato deposito del provvedimento opposto insieme al ricorso - Conseguenze - Dichiarazione di inammissibilità del ricorso con ordinanza "in limine litis" - Legittimità - Esclusione - Fondamento.

Nel giudizio di opposizione ad ordinanza ingiunzione di pagamento di sanzioni amministrative, la mancata produzione, insieme al ricorso, del provvedimento opposto determina un'impossibilità di verificare la tempestività dell'impugnativa soltanto provvisoria, comunque superabile attraverso la produzione dell'atto nel corso del giudizio e, pertanto, non giustifica l'adozione, "in limine litis", dell'ordinanza di inammissibilità del ricorso, di cui all'art. 23, primo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689, la quale presuppone l'esistenza di una prova certa della tardività dell'opposizione.

Sez. 6 - 2, **Ordinanza n. [12506](#)** del 08/06/2011 (Rv. 618055)

Presidente: Piccialli L. Estensore: Parziale I.

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - OPPOSIZIONE - PROCEDIMENTO
- IN GENERE - Sospensione feriale dei termini - Applicabilità - Fondamento.

Al giudizio di opposizione all'ordinanza-ingiunzione emessa per il pagamento di sanzioni amministrative si applica la sospensione feriale dei termini, ai sensi dell'art. 3 della legge 7 ottobre 1969, n. 742.

Sez. 2, **Ordinanza n. [8704](#)** del 15/04/2011 (Rv. 617740)

Presidente: Settimj G. Estensore: Parziale I.

ESECUZIONE FORZATA - COMPETENZA - PER TERRITORIO - OPPOSIZIONI ALL'ESECUZIONE - Opposizione a cartella esattoriale per mancato pagamento di sanzione amministrativa - Natura di opposizione all'esecuzione - Sussistenza - Competenza per territorio - Criteri - Cartella esattoriale priva dei requisiti di cui all'art. 480, terzo comma, cod. proc. civ. - Competenza del giudice del luogo di notifica della cartella - Sussistenza - Fondamento - Luogo della commessa violazione - Rilevanza - Esclusione.

Il giudice territorialmente competente per l'opposizione a cartella esattoriale, derivante dal mancato pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria, deve essere individuato secondo i criteri, di natura inderogabile, indicati nell'art. 27 cod. proc. civ., trattandosi di un vero e proprio giudizio di opposizione all'esecuzione, incardinato ai sensi dell'art. 615 cod. proc. civ. Ne consegue che, qualora la cartella esattoriale, del tutto equiparabile all'atto di precetto, non contenga le indicazioni richieste dall'art. 480, terzo comma, cod. proc. civ., la competenza territoriale si radica nel luogo in cui la cartella esattoriale è stata notificata; né può assumere rilievo il foro della commessa violazione qualora non sia in discussione la validità dell'accertamento, ma solo l'avvenuto pagamento della relativa sanzione.

Sez. 2, **Sentenza n. [6977](#)** del 25/03/2011 (Rv. 617187)

Presidente: Settimj G. Estensore: Petitti S.

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - OPPOSIZIONE - PROCEDIMENTO
- IN GENERE - Relazione di notifica del provvedimento impugnato - Mancata allegazione da parte dell'opponente - Conseguenze - Automatica inammissibilità dell'opposizione - Esclusione.

In tema di opposizione ad ordinanza-ingiunzione di pagamento di una sanzione pecuniaria amministrativa, la mancata allegazione della relazione di notifica del provvedimento opposto non giustifica la dichiarazione di inammissibilità dell'opposizione "in limine litis", presupponendo tale provvedimento la prova positiva della tardività dell'opposizione e non prevedendo gli artt. 22 e 23 della legge 24 novembre 1981 n. 689 alcuna sanzione per il caso di mancato deposito contestualmente al ricorso della relata di notifica dell'ordinanza impugnata.

Sez. 2, *Sentenza* n. [5252](#) del 04/03/2011 (Rv. 617030)

Presidente: Schettino O. Estensore: Carrato A.

SANZIONI AMMINISTRATIVE - PRINCIPI COMUNI - SANZIONE AMMINISTRATIVA - PLURALITÀ DI VIOLAZIONI - Principio generale dell'art. 8 della legge n. 689 del 1981 - Sanzione più grave aumentata fino al triplo - Applicabilità ai soli casi di concorso formale - Fattispecie della continuazione di cui all'art. 81, secondo comma, cod. pen. - Estensibilità - Esclusione - Questione di legittimità costituzionale - Manifesta infondatezza.

In tema di sanzioni amministrative, l'art. 8 della legge 24 novembre 1981, n. 689 prevede che - salve le ipotesi di cui al secondo comma, in materia di violazione delle norme previdenziali ed assistenziali - la sanzione più grave aumentata fino al triplo può essere irrogata nei soli casi di concorso formale, senza che possa ritenersi applicabile il medesimo meccanismo sanzionatorio alla fattispecie della continuazione di cui all'art. 81, secondo comma, cod. pen.; la disciplina di cui al citato art. 8 - che non subisce deroghe neppure in base alla successiva previsione di cui all'art. 8-bis della medesima legge, che ha introdotto, in tema di sanzioni amministrative, il corrispondente di alcune forme di recidiva penale - non configura alcuna ipotesi di illegittimità costituzionale sotto il profilo della disparità di trattamento rispetto alle sanzioni penali, attesa la diversità dei due tipi di violazione.

Sez. 6 - 2, *Ordinanza* n. [2657](#) del 22/02/2012 (Rv. 621519)

Presidente: Goldoni U. Estensore: Bianchini B.

SANZIONI AMMINISTRATIVE - PRINCIPI COMUNI - SANZIONE AMMINISTRATIVA - PLURALITÀ DI VIOLAZIONI - Opposizione al verbale di accertamento per violazioni del codice della strada - Competenza per territorio - Natura inderogabile - Sussistenza - Fondamento - Reiterazione della condotta - Regime di cui all'art. 8 bis della legge n. 689/1981 - Modifica della competenza per territorio - Esclusione.

In tema di sanzioni amministrative, la competenza per territorio a conoscere dell'opposizione al verbale di accertamento di infrazione di norme sulla circolazione stradale ha natura inderogabile ai sensi dell'art. 204-bis del codice della strada. Ne consegue che, non applicandosi a tali illeciti l'istituto della continuazione di cui all'art. 81 cod. pen., ed essendo la disciplina relativa alla "reiterazione delle violazioni" di cui all'art. 8-bis, quarto comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689 (introdotto con l'art. 94 del d.lgs. 30 dicembre 1999, n. 507), prevista non in funzione unificante dei comportamenti trasgressivi ai fini dell'applicazione di una sanzione unica, bensì quale situazione ostativa alla produzione degli effetti prefigurati dai precedenti commi del medesimo art. 8-bis, la reiterazione della condotta

non può avere l'effetto di attrarre la competenza per territorio in favore del giudice di pace competente per l'opposizione al verbale concernente l'accertamento della prima violazione.

*Sez. 6 - 2, **Ordinanza** n. [23810](#) del 14/11/2011 (Rv. 619734)*

*Presidente: **Piccialli L.** Estensore: **Piccialli L.***

SANZIONI AMMINISTRATIVE - PRINCIPI COMUNI - SANZIONE AMMINISTRATIVA - PLURALITÀ DI VIOLAZIONI - Principio generale dell'art. 8 della legge n. 689 del 1981 - Sanzione più grave aumentata fino al triplo - Determinazione rimessa al giudice di merito - Fattispecie.

In tema di sanzioni amministrative, posto che, nei casi di concorso formale, ai sensi dell'art. 8 della legge 24 novembre 1981, n. 689, deve essere irrogata la "sanzione prevista per la violazione più grave, aumentata sino al triplo", la concreta determinazione dell'entità della pena è rimessa alla valutazione del giudice di merito, insindacabile se adeguatamente giustificata. (Nella specie, gli illeciti erano relativi a fattispecie previste dalla legge della Provincia di Bolzano del 17 luglio 1987, n. 14, in materia di protezione della selvaggina e di esercizio della caccia).

*Sez. 6 - 2, **Ordinanza** n. [4405](#) del 24/02/2014 (Rv. 629604)*

*Presidente: **Goldoni U.** Estensore: **D'Ascola P.***

CIRCOLAZIONE STRADALE - CONDOTTA DEI VEICOLI - STATO DI EBBREZZA DEL CONDUCENTE - Rifiuto di sottoporsi al prelievo ematico - sottrazione agli accertamenti imposti dagli artt. 186 e 187 del codice della strada - Concorso formale ex art. 8 della legge n. 689 del 1981 - Configurabilità.

Il conducente di un veicolo coinvolto in un sinistro stradale che rifiuta di sottoporsi al prelievo ematico, sottraendosi agli accertamenti imposti dagli artt. 186 e 187 del codice della strada, viola, con unica azione, diverse disposizioni che prevedono sanzioni amministrative e, pertanto, soggiace, ai sensi dell'art. 8 della legge 24 novembre 1981, n. 689, alla sanzione prevista per la violazione più grave aumentata fino al triplo.

*Sez. 2, **Sentenza** n. [9556](#) del 30/04/2014 (Rv. 630424)*

*Presidente: **Petitti S.** Estensore: **Petitti S.***

SPESE GIUDIZIALI CIVILI - LIQUIDAZIONE - IN GENERE - Limite sancito dal quarto comma dell'art. 91 cod. proc. civ. - Ambito di applicazione - Giudizi di opposizione per violazioni stradali - Esclusione - Fondamento.

In tema di liquidazione delle spese giudiziali, il limite del valore della domanda, sancito dal quarto comma dell'art. 91 cod. proc. civ., 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.

Sez. 6 - 2, **Ordinanza** n. [25080](#) del 07/11/2013 (Rv. 628694)

Presidente: **Piccialli L.** *Estensore:* **Bianchini B.**

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - OPPOSIZIONE - PROCEDIMENTO - IN GENERE - Giudizio di impugnazione - Autorità opposta - Amministrazione dello Stato - Disciplina del secondo e del quarto comma dell'art. 23 della legge n. 689 del 1981 - Carattere derogatorio rispetto al primo ed al secondo comma dell'art. 11 del r.d. n. 1611 del 1933 - Sussistenza - Conseguenze.

Nel giudizio di opposizione a sanzione amministrativa, e nel relativo giudizio di impugnazione, le disposizioni di cui all'art. 23, secondo e quarto comma della legge 24 novembre 1981, n. 689, in forza delle quali il decreto di fissazione dell'udienza di comparizione delle parti deve essere notificato dalla cancelleria, unitamente al ricorso introduttivo, all'opponente ed all'autorità che ha emesso l'ordinanza impugnata ed è consentito alle amministrazioni dello Stato di stare in giudizio personalmente, anche avvalendosi di funzionari appositamente delegati, derogano all'art. 11, primo e secondo comma, del r.d. 30 ottobre 1933, n. 1611. Ne consegue che, nei giudizi contro le amministrazioni erariali, non è obbligatoria la notifica all'Avvocatura dello Stato degli atti introduttivi, né, ove l'autorità opposta sia rimasta contumace ovvero si sia costituita personalmente (o tramite funzionario delegato), la notificazione degli atti giudiziari e delle sentenze.

Sez. 5, **Sentenza** n. [9255](#) del 17/04/2013 (Rv. 626333)

Presidente: **Pivetti M.** *Estensore:* **Perrino AM.**

SANZIONI AMMINISTRATIVE - PRINCIPI COMUNI - SANZIONE AMMINISTRATIVA - ENTITÀ: LIMITE MASSIMO E MINIMO - Ordinanza ingiunzione - Misura della sanzione - Controllo del giudice - Motivazione - Sindacato della Corte di cassazione - Limiti.

In tema di sanzioni amministrative pecuniarie, ove la norma indichi un minimo e un massimo della sanzione, spetta al potere discrezionale del giudice determinarne l'entità entro tali limiti, allo scopo di commisurarla alla gravità del fatto concreto, globalmente desunta dai suoi elementi oggettivi e soggettivi. Peraltro, il giudice non è tenuto a specificare nella sentenza i criteri adottati nel procedere a detta determinazione, né la Corte di cassazione può censurare la statuizione adottata ove tali limiti siano stati rispettati e dal complesso della motivazione risulti che quella valutazione è stata compiuta.

Sez. 6 - 2, **Ordinanza** n. [8344](#) del 04/04/2013 (Rv. 625580)

Presidente: **Goldoni U.** *Estensore:* **Giusti A.**

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - OPPOSIZIONE - PROCEDIMENTO - LEGITTIMAZIONE - Sanzioni amministrative per violazioni del codice della strada -

Ordinanza ingiunzione prefettizia - Opposizione - Legittimazione passiva esclusiva del Prefetto - Conseguenze - Legittimazione del Comune all'impugnazione - Esclusione.

In tema di violazioni del codice della strada, nel giudizio di opposizione avverso l'ordinanza ingiunzione prefettizia per infrazione accertata dalla polizia municipale, legittimata passiva, a norma dell'art. 23 della legge 24 novembre 1981, n. 689, è unicamente l'autorità amministrativa che ha irrogato la sanzione, ovvero il Prefetto; ne consegue che è inammissibile l'impugnazione proposta in tale giudizio dal Comune, per difetto di legittimazione dello stesso, rilevando soltanto sul piano della rappresentanza processuale la circostanza che l'autorità prefettizia si sia costituita nel giudizio di opposizione mediante funzionari comunali appositamente delegati.

Sez. 6 - 2, **Ordinanza n. [1330](#)** del 30/01/2012 (Rv. 621125)

Presidente: Goldoni U. Estensore: D'Ascola P.

SPESE GIUDIZIALI CIVILI - CONDANNA ALLE SPESE - SOCCOMBENZA - IN GENERE - Sanzioni amministrative - Opposizione - Giudizio - Spese giudiziali - Artt. 90 ss. cod. proc. civ. - Applicabilità - Omessa pronuncia dell'autorità giudiziaria - Impugnazione della sentenza in relazione alla mancata pronuncia sulle spese - Necessità - Instaurazione di autonomo giudizio di risarcimento danni ex art. 2043 cod. civ. per le spese giudiziali sostenute - Ammissibilità - Esclusione.

In tema di sanzioni amministrative, l'incidenza finale del costo del processo va regolata secondo le norme ordinarie dettate, in tema di spese, dagli artt. 90 e ss. cod. proc. civ., a nulla rilevando che l'art. 23 della legge 24 novembre 1981, n. 689, preveda la condanna del solo ricorrente per l'ipotesi di rigetto dell'opposizione. Ne consegue, in caso di omessa pronuncia sulle spese da parte del giudice adito, l'onere, per l'opponente vittorioso, di impugnare la sentenza "in parte qua", e la inammissibilità della eventuale domanda di risarcimento danni ex art. 2043 cod. civ., dal medesimo introdotta con atto di citazione, fondata (sostanzialmente) sulla omessa pronuncia circa le spese del giudizio di opposizione.

Sez. 6 - 2, **Ordinanza n. [21375](#)** del 15/10/2011 (Rv. 619265)

Presidente: Settimj G. Estensore: Scalisi A.

PROCEDIMENTO CIVILE - TERMINI PROCESSUALI - COMPUTO - Termini scadenti in giorno festivo - Proroga della scadenza al primo giorno seguente non festivo - Opposizione ad ordinanza-ingiunzione - Applicabilità - Sussistenza.

Il disposto dell'art. 155, comma 4, cod. proc. civ., secondo cui la scadenza di un termine, se cade in un giorno festivo, è prorogata di diritto al primo giorno seguente non festivo, trova applicazione anche nel caso del termine per il deposito del ricorso in opposizione avverso l'ordinanza-ingiunzione applicativa di sanzione amministrativa, ai sensi dell'art. 23 della l. 24 novembre 1981, n. 689.

Sez. 6 - L, **Ordinanza n. [19027](#)** del 16/09/2011 (Rv. 618845)

Presidente: Battimiello B. Estensore: Zappia P.

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE - RAPPRESENTANZA DELLA P.A. - IN GENERE - CERTALEX - Autorità amministrativa rappresentata in giudizio da un funzionario delegato - Disciplina della procura al difensore - Applicabilità - Esclusione - Sottoscrizione del ricorso e dichiarazione di stare in giudizio in qualità di delegato - Sufficienza - Fondamento - Investitura di funzioni - Presunzione di legittimità degli atti amministrativi.

In materia di difesa della P.A., qualora l'autorità amministrativa sia rappresentata in giudizio da un 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 sottoscrizione del ricorso e la sua espressa dichiarazione di stare in giudizio in tale sua qualità. Ciò in conformità del principio secondo cui la investitura dei pubblici funzionari nei poteri che dichiarano di esercitare nel compimento degli atti inerenti il loro uffici si presume, costituendo un aspetto della presunzione di legittimità degli atti amministrativi. (Principio affermato ai sensi dell'art. 360 bis, comma 1, cod. proc. civ.)

Sez. 6 - 2, **Ordinanza n. [12521](#)** del 08/06/2011 (Rv. 618370)

Presidente: Piccialli L. Estensore: Parziale I.

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - OPPOSIZIONE - PROCEDIMENTO - IMPUGNAZIONE - Provvedimenti dichiarativi di inammissibilità dell'opposizione - Previsione di diversi regimi impugnatori per l'ordinanza e la sentenza - Questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 24 e 25 Cost. - Manifesta infondatezza.

È manifestamente infondata, con riferimento agli artt. 3, 24 e 25 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23 della legge 24 novembre 1981, n. 689, nella parte in cui assoggetta a diversi regimi di impugnabilità l'ordinanza dichiarativa di inammissibilità dell'opposizione a sanzione amministrativa, pronunciata ai sensi del comma primo della norma citata (la quale è ricorribile per cassazione) e la sentenza di inammissibilità pronunciata ai sensi del comma medesimo della stessa norma (che, invece, è appellabile). Tale diversità di disciplina non risulta, infatti, irrazionale, con conseguente lesione del diritto di difesa per la sottrazione ad un grado di giudizio (e, dunque, al giudice naturale precostituito per legge), giacché soltanto l'ordinanza è pronunciata senza contraddittorio, in base ad una valutazione sommaria e ha ad oggetto unicamente l'accertamento della tardività o meno dell'opposizione.

Sez. 3, **Sentenza n. [6521](#)** del 20/03/2014 (Rv. 630404)

Presidente: Petti GB. Estensore: De Stefano

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - ESECUZIONE FORZATA - Esecuzione esattoriale per sanzioni amministrative - Risarcimento danni per assunta illegittimità dell'esecuzione. Configurabilità - Esclusione - Fondamento.

Nell'ipotesi di esecuzione esattoriale per sanzioni amministrative, il debitore non può proporre - né ai sensi dell'art. 59 del d.P.R. 29 settembre 1972, n. 603, né dell'art. 2043 cod. civ. - domanda di risarcimento fondata sulla circostanza del volontario pagamento degli importi richiesti e su motivi di ingiustizia o di illegittimità di atti presupposti o preliminari all'esecuzione stessa che il medesimo abbia volontariamente ommesso di impugnare nelle

competenti sedi, dovendosi ritenere, da un lato, ormai decaduto dalla possibilità di far valere, anche in via risarcitoria, siffatta doglianza e, dall'altro, che la definitività degli atti elida in radice, se non anche la stessa ingiustizia del danno, quanto meno - in difetto di diverse, ulteriori e specifiche allegazioni- l'elemento soggettivo dell'agente.

Sez. 3, **Sentenza n. [22508](#)** del 28/10/2011 (Rv. 620410)

*Presidente: **Trifone F.** Estensore: **De Stefano F.***

RESPONSABILITÀ CIVILE - AMMINISTRAZIONE PUBBLICA - IN GENERE - Responsabilità civile della P.A. - Danno "in re ipsa" - Esclusione - Fattispecie relativa a sentenza emessa dal giudice di pace.

In tema di responsabilità civile della P.A., l'ingiustizia del danno non può considerarsi in "re ipsa" nella sola illegittimità dell'esercizio della funzione amministrativa o pubblica in generale, dovendo, invece, il giudice procedere, in ordine successivo, anche ad accertare se: a) sussista un evento dannoso; b) l'accertato danno sia qualificabile come ingiusto, in relazione alla sua incidenza su di un interesse rilevante per l'ordinamento (a prescindere dalla qualificazione formale di esso come diritto soggettivo); c) l'evento dannoso sia riferibile, sotto il profilo causale, facendo applicazione dei criteri generali, ad una condotta della P.A.; d) l'evento dannoso sia imputabile a responsabilità della P.A., sulla base non solo del dato obiettivo dell'illegittimità del provvedimento, ma anche del requisito soggettivo del dolo o della colpa. (Nella specie la S.C. ha cassato la sentenza impugnata emessa dal giudice di pace, affermando che questi, ricollegando il risarcimento del danno per illegittima sospensione della patente di guida al solo elemento oggettivo della illegittimità dell'ordinanza, in difetto di allegazione e prova in relazione all'elemento soggettivo della P.A. e ai concreti profili di danno effettivamente patito, aveva violato i principi informativi della materia).

Sez. 6 - 3, **Ordinanza n. [4172](#)** del 15/03/2012 (Rv. 621327)

*Presidente: **Finocchiaro M.** Estensore: **Vivaldi R.***

RESPONSABILITÀ CIVILE - AMMINISTRAZIONE PUBBLICA - IN GENERE - CERTALEX - Responsabilità civile della P.A. - Illegittimità dell'atto - Danno "in re ipsa" - Esclusione - Elemento soggettivo - Dolo o colpa - Sussistenza - Necessità - Fattispecie.

La responsabilità della P.A., ai sensi dell'art. 2043 cod. civ., per l'esercizio illegittimo della funzione pubblica è configurabile qualora si verifichi un evento dannoso incidente su un interesse rilevante per l'ordinamento ed eziologicamente connesso ad un comportamento della p.a. caratterizzato da dolo o colpa, non essendo sufficiente la mera illegittimità dell'atto a determinarne automaticamente l'illiceità. Ne consegue che l'annullamento dell'atto lesivo (nella specie il provvedimento di contestazione di violazioni in materia di pesca, poi annullato dall'autorità giudiziaria a seguito della normativa sopravvenuta) non è sufficiente ad integrare il fondamento di una domanda risarcitoria, dovendosi indagare anche sull'elemento soggettivo (dolo o colpa) nella condotta della p.a.

- **Art. 204 bis C.d.s.**

Sez. U, **Sentenza n. [25304](#)** del 15/12/2010 (Rv. 615323)

Presidente: Vittoria P. Estensore: Goldoni U.

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - OPPOSIZIONE - IN GENERE - Opposizione al verbale di contestazione di violazione del codice della strada - Rigetto relativo - Poteri del giudice - Determinazione d'ufficio della sanzione pecuniaria tra il minimo ed il massimo edittale - Configurabilità - Sussistenza - Fondamento.

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.

Sez. 2, Sentenza n. [4170](#) del 22/02/2010 (Rv. 611515)

Presidente: Settimj G. Estensore: Giusti A.

CIRCOLAZIONE STRADALE - IN GENERE - Violazioni al codice della strada - Verbale di accertamento - Ricorso in via amministrativa al prefetto - Termine di sessanta giorni per la proposizione (art. 203 d.lgs. n. 285 del 1992) - Sospensione dei termini ai sensi della legge n. 742 del 1969 - Applicabilità - Esclusione - Fondamento - Questione di legittimità costituzionale in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost. - Manifesta infondatezza.

La disciplina sulla sospensione dei termini dal 1° agosto al 15 settembre di ciascun anno, posta dall'art. 1 della legge 7 ottobre 1969, n. 742, riconnettendosi alla necessità della difesa tecnica in giudizio, vale per i soli termini processuali, non potendo così trovare applicazione al termine di sessanta giorni, dalla contestazione o dalla notificazione dell'accertamento di una violazione del codice della strada, stabilito dall'art. 203 del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, per proporre ricorso in via amministrativa al prefetto, che ha riguardo ad attività da compiersi nell'ambito di un procedimento amministrativo. Né, in ragione della inapplicabilità della disciplina sulla sospensione feriale all'anzidetto termine di cui all'art. 203 citato, è dato apprezzare un "vulnus" agli artt. 24 e 3 Cost. (dove, la manifesta infondatezza della relativa questione di legittimità costituzionale) posto, rispettivamente, che: 1) il procedimento dinanzi al prefetto è privo del carattere giurisdizionale e, quindi, non richiede l'esplicazione della difesa tecnica; 2) la diversità di situazioni, tra l'impugnazione del verbale dinanzi al prefetto e quella, in via alternativa, dinanzi al giudice di pace, ex art. 204-bis dello stesso codice della strada, che determina l'instaurarsi di un vero proprio giudizio, giustifica il loro differente trattamento in relazione alla sospensione feriale dei termini.

Sez. 6 - 2, Ordinanza n. [19345](#) del 21/08/2013 (Rv. 627568)

Presidente: Settimj G. Estensore: Petitti S.

CIRCOLAZIONE STRADALE - IN GENERE - Violazioni al codice della strada - Termine di oblazione - Sospensione feriale - Applicazione - Esclusione - Fondamento.

La sospensione feriale dei termini processuali, riconnettendosi alla necessità della difesa tecnica in giudizio, non si applica al termine per il pagamento in misura ridotta della sanzione

amministrativa pecuniaria per le violazioni al codice della strada, in quanto esso è connesso non all'esercizio di un'azione giudiziale, ma ad un atto da compiersi nell'ambito di un procedimento amministrativo.

Sez. 2, **Sentenza n. [22397](#)** del 22/10/2009 (Rv. 610630)

Presidente: Schettino O. Estensore: Oddo M.

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - OPPOSIZIONE - IN GENERE - Violazioni al codice della strada - Notificazione della cartella esattoriale - Opposizione - Contestazioni non inerenti alla regolarità formale della cartella - Legittimazione passiva - Ente cui appartiene l'organo autorizzato a contestare la violazione - Spettanza.

L'opposizione avverso una cartella esattoriale, emessa per il recupero della sanzione irrogata per violazioni al codice della strada, quando non investa la regolarità formale del titolo - come accade nel caso in cui la cartella sia stata emessa nonostante fosse stato tempestivamente proposta opposizione al prefetto avverso l'ordinanza-ingiunzione di pagamento - va proposta nei confronti dell'ente cui appartiene l'organo autorizzato alla contestazione della violazione accertata.

Sez. 2, **Sentenza n. [18137](#)** del 28/08/2007 (Rv. 599747)

Presidente: Vella A. Estensore: Fiore FP.

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - OPPOSIZIONE - PROCEDIMENTO - IN GENERE - Opposizione davanti al giudice di pace - Verbale di contestazione violazione cod. strada - Instaurazione Preventiva del contraddittorio - Necessità - Assenza - Nullità del procedimento - Unica deroga - Inammissibilità ex art. 23 legge n. 689/1981 per tardività opposizione.

In caso di opposizione, proposta davanti al giudice di pace, al verbale di contestazione di violazione amministrativa prevista dal cod. strada, è necessaria la preventiva instaurazione del contraddittorio mediante la fissazione dell'udienza di comparizione delle parti, a pena di nullità dell'intero procedimento, salva la deroga espressamente prevista dall'art. 23 legge 689/81 riguardante l'esclusivo caso della tardiva proposizione dell'opposizione, cui segue la declaratoria d'inammissibilità dell'opposizione. (Nel caso di specie la Corte ha dichiarato la nullità del procedimento perchè il giudice di pace aveva dichiarato l'inammissibilità del ricorso, non per la tardiva proposizione dello stesso ma per ragioni attinenti alla fondatezza dell'applicazione della sanzione).

Sez. 2, **Sentenza n. [2299](#)** del 31/01/2011 (Rv. 616170)

Presidente: Settimj G. Estensore: Settimj G.

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - OPPOSIZIONE - PROCEDIMENTO - COMPETENZA - Ordinanza di inammissibilità ai sensi dell'art. 23, comma primo, della legge n. 689 del 1981 - Presupposto - Tardività dell'opposizione.

Lo strumento decisorio dell'ordinanza di inammissibilità emessa ai sensi dell'art. 23, primo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689, è riservato alle sole ipotesi di tardiva proposizione dell'opposizione accertata "ex actis".

APPENDICE

IL GIUDIZIO DI OPPOSIZIONE ALLE SANZIONI AMMINISTRATIVE DI PRIMO GRADO: IL PUNTO SULLA GIURISPRUDENZA

a cura di Aldo Carrato

Articolo edito in Corriere Giur., 2009, 1, 39 e segg. (relativo al quadro normativo antecedente all'entrata in vigore della riforma processuale introdotta con il d. lgs. 1° settembre 2011, n. 150).

Lo studio si prefigge lo scopo di offrire un panorama complessivo, ancorché essenziale, sulla natura, funzione e caratteristiche del giudizio di opposizione alle sanzioni amministrative (con evidenziazione degli aspetti principalmente problematici), che occupa una cospicua fetta di contenzioso e investe un tipo di procedimento che, proprio per la vastità dell'area interessata dalle suddette sanzioni, coinvolge frequentemente i cittadini (basti por mente alle violazioni al codice della strada) anche in modo diretto.

Sommario: Premessa - Oggetto del giudizio - Caratteri principali del giudizio - Il ricorso: aspetti generali - Profili problematici - L'allegazione del provvedimento impugnato - Il contenuto della domanda di opposizione - Le domande inammissibili - Il provvedimento di fissazione dell'udienza - La costituzione in giudizio dell'Amministrazione opposta - L'eventualità della convalida del provvedimento impugnato - Il contenuto dell'ordinanza di convalida - L'attività istruttoria del giudizio di opposizione - La fase decisoria - Il modello ordinario - Il modello con motivazione contestuale della sentenza

Premessa

L'oggetto del giudizio di opposizione a sanzione amministrativa disciplinato dagli *artt. 22 e 23 della L. 24 novembre 1981, n. 689* si identifica con l'atto irrogativo della sanzione ed involge, conseguentemente, la fondatezza della pretesa sanzionatoria esercitata con lo stesso provvedimento impugnato, che si può contestare sia per vizi formali che sostanziali.

In sostanza, il ricorso previsto, in via generale, dal cit. art. 22 integra gli estremi dell'atto introduttivo di un giudizio di accertamento della pretesa sanzionatoria dell'Amministrazione il cui oggetto è delimitato, rispettivamente, per l'opponente, dalla causa petendi fatta valere con l'opposizione, e, per l'Amministrazione, dal divieto di dedurre circostanze o motivi diversi da quelli enunciati con l'ingiunzione a sostegno della sua pretesa (v., recentemente, *Cass. 10 agosto 2007, n. 17625; Cass. 16 gennaio 2008, n. 715*).

Ne consegue che il giudice (salve propriamente le ipotesi di inesistenza dell'atto) non ha il potere di rilevare d'ufficio gli eventuali vizi di nullità del provvedimento opposto o del procedimento ad esso sotteso (v., ad es., *Cass. 20 gennaio 2005, n. 1229*), nemmeno sotto il profilo della disapplicazione del provvedimento stesso, e che l'opponente, se ha facoltà di modificare l'originaria domanda nei limiti consentiti dal codice di procedura civile (ovvero secondo l'attuale struttura del relativo *art. 183 c.p.c.*), non può introdurre in corso di causa domande nuove.

Oggetto del giudizio

Dal testo del comma 1 del citato art. 22 si evince che l'opposizione è proponibile contro l'ordinanza-ingiunzione di pagamento e contro l'ordinanza che dispone la sola confisca nel termine di trenta giorni dalla notificazione del provvedimento sanzionatorio. Tuttavia, la giurisprudenza (a partire, soprattutto, da *Cass. S.U., 10 gennaio 1992, n. 190*, in *Giust. civ., 1992, I, 909*, e da *Cass. 9 novembre 1993, n. 11059*, *ivi*, 1994, I, 1262), nel corso della sua evoluzione interpretativa (sollecitata pure dagli interventi della Corte costituzionale), ha individuato anche le ipotesi in cui il diritto di proporre opposizione possa essere legittimamente posticipato, rispetto al momento di emissione e notificazione dell'ordinanza-ingiunzione, con l'impugnazione della cartella esattoriale conseguente (o dell'avviso di mora: v. *Cass. 5 marzo 2002, n. 3127*), quando il provvedimento amministrativo sanzionatorio presupposto non sia stato portato ritualmente a conoscenza dell'assunto trasgressore ovvero sia stato preventivamente annullato giudizialmente in via definitiva o sia intervenuto un provvedimento che ne abbia prodotto la caducazione da parte della stessa P.A. in sede di autotutela (cfr., da ultimo, *Cass. 16 febbraio 2007, n. 3647*).

Con riferimento a questo aspetto è necessario, peraltro, rilevare che, sulla scorta dei più recenti sviluppi normativi che hanno interessato specificamente la disciplina dell'apparato sanzionatorio relativo alle violazioni previste dal c.d. codice della strada (*d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285*), è stato previsto che il suddetto diritto di proporre opposizione possa essere esercitato antecedentemente all'emissione dell'ordinanza-ingiunzione, provvedendosi anticipatamente alla diretta impugnazione del verbale di accertamento (alternativamente al ricorso amministrativo per

via gerarchica: v. l'art. 204 bis cod.strada, come introdotto dall'art. 4, comma 1 septies, del *D.L. 27 giugno 2003, n. 151*, conv., con modif., nella *L. 1° agosto 2003, n. 214*).

Deve escludersi, in ogni caso, l'impugnabilità in sede giurisdizionale dell'ordinanza di archiviazione adottata in sede amministrativa, siccome non contemplata dal sistema normativo e non munita di carattere sanzionatorio (v. *Cass. 15 febbraio 2005, n. 3038*, in *Il giudice di pace*, 2005, 114, con nota di Carrato).

Caratteri principali del giudizio

Alla stregua delle precedenti considerazioni deve, pertanto, ritenersi che il giudizio di opposizione in discorso è modellato sulla falsariga dei principi che disciplinano il processo civile ordinario e risponde alle regole, in particolare, della domanda (di cui *all'art. 99 c.p.c.*), della corrispondenza tra il chiesto ed il pronunciato e del divieto della pronuncia d'ufficio su eccezioni rimesse esclusivamente all'iniziativa di parte (*art. 112 c.p.c.*), nonché ai limiti della modificazione della "causa petendi" (*art. 183 c.p.c.*) che, in questo tipo di processo, resta individuata sulla scorta dei motivi di opposizione (*Cass. 27 ottobre 2006, n. 23284* e *Cass. 19 gennaio 2007, n. 1173*).

La giurisprudenza ha, altresì, statuito che, nel giudizio di opposizione avverso i provvedimenti irrogativi di sanzioni amministrative, deve escludersi l'ammissibilità di un intervento del terzo sia ad adiuvandum, sia autonomo, atteso che il particolare oggetto di detto giudizio circoscritto alla legittimità di una pretesa punitiva dell'Amministrazione nei confronti del privato, nonché la sua strutturazione in base a regole di competenza prevalentemente funzionale, non sono compatibili con l'introduzione di istanze rivolte ad affiancare le ragioni dell'una o dell'altra di dette parti, né con l'inserimento di distinte domande (che restano, peraltro, proponibili dal terzo in separata sede, senza alcun pregiudizio per effetto della decisione sull'opposizione, proprio per l'estraneità del terzo al relativo procedimento) (v., ad es., *Cass. 18 novembre 1988, n. 6321*, e *Cass. 4 aprile 1996, n. 3149*).

Il ricorso: aspetti generali

L'atto introduttivo del giudizio di opposizione ai provvedimenti irrogativi di sanzioni amministrative consiste in un ricorso debitamente sottoscritto e ritualmente depositato nella cancelleria del giudice competente nel quale devono, quindi, essere indicati, a pena di invalidità (avuto riguardo alla norma generale novellata *dell'art. 164 c.p.c.*, da ritenersi applicabile nella parte in cui risulta compatibile con la struttura del ricorso stesso), il giudice dinanzi al quale lo stesso è proposto e l'autorità amministrativa nei

cui confronti è formulato, oltre agli elementi del petitum immediato e della causa petendi.

Nel passato, nella pratica giudiziaria, si era verificato frequentemente che il ricorso introduttivo del giudizio in questione - soprattutto quando era presentato personalmente dal soggetto legittimato - veniva inviato alla cancelleria dell'ufficio giudiziario competente a mezzo posta, omettendosi in tal modo la formalità rituale del deposito in cancelleria propriamente inerente agli atti giudiziari. Tuttavia la legittimità di tale modalità di presentazione era stata esclusa dalla giurisprudenza, ma la Corte costituzionale, con la sentenza 18 marzo 2004, n. 98 (in *Il Giudice di pace* 2004, 195 ss., con nota di Carrato, e in *Giust. civ.*, 2004, I, 1681 ss., con nota di Di Marzio) ha stabilito - in virtù dell'applicazione dello stesso principio applicato alla tutela giurisdizionale in ambito tributario (ricavabile dalla sentenza della stessa Corte cost. 6 dicembre 2002, n. 520, dichiarativa dell'illegittimità costituzionale dell'art. 22, commi 1 e 2., *D.Lgs. n. 546 del 1992* nella parte in cui non consentiva, per il deposito degli atti ai fini della costituzione in giudizio, la possibilità di utilizzare il servizio postale) - che anche in tema di opposizione avverso i provvedimenti amministrativi irrogativi di sanzioni amministrative, ricadenti nell'alveo del paradigma procedimentale generale dell'art. 22 della fondamentale *L. 24 novembre 1981, n. 689*, debba ritenersi ammissibile la proposizione del ricorso in sede giurisdizionale a mezzo posta, così facendo venir meno l'obbligo a carico dell'opponente di dover necessariamente depositare in cancelleria l'atto introduttivo contenente la domanda giudiziale. In proposito è stato ulteriormente precisato che, al fine della valutazione della tempestività della proposizione del ricorso, bisogna avere riguardo al momento della spedizione del plico nel termine stabilito dal citato art. 22, che rappresenta l'effettivo termine da prendere in considerazione come parametro di riferimento per desumere la tempestività nella proposizione dell'atto introduttivo, non potendosi far ricadere sulla sfera giuridica del ricorrente conseguenze negative riconducibili all'inerzia o al ritardo di terzi (come quelle ascrivibili al servizio postale che potrebbe determinare la ricezione, da parte dell'ufficio giudiziario destinatario, del plico raccomandato oltre il termine indicato dal citato art. 22), qualificabili come condotte non imputabili all'opponente, destinatario dell'ingiunzione (cfr., in proposito, le precedenti sentenze della stessa Corte cost. n. 477 del 2002 e n. 28 del 2004, nonché l'adattamento sopravvenuto con l'aggiunta del comma 3 *all'art. 149 c.p.c.* - per effetto dell'*art. 2, comma 1 lett. e*, *L. 28 dicembre 2005, n. 263*, come modificato dall'*art. 39 quater, comma 2, D.L. 30 dicembre 2005, n. 273, conv.*, con modif., nella *L. 23 febbraio 2006, n. 51*, a decorrere dal 1° marzo 2006 - secondo il quale "la notifica si perfeziona, per il soggetto notificante, al momento della consegna del plico all'ufficiale giudiziario e, per il destinatario, dal momento in cui lo stesso ha la legale conoscenza dell'atto").

Il comma 4 dell'*art. 22 della L. n. 689 del 1981* impone che "il ricorso deve contenere, altresì, quando l'opponente non abbia indicato un suo procuratore, la dichiarazione di residenza e l'elezione di domicilio nel comune in cui ha sede il giudice adito", con la conseguenza che, in difetto dell'indicazione del procuratore (ovvero quando il ricorrente si costituisca personalmente), ove difetti "la dichiarazione di residenza o l'elezione di domicilio, le notifiche al ricorrente vengono eseguite mediante deposito in cancelleria" (art. 22, comma 5).

Va sottolineato che, nell'ipotesi di rappresentanza a mezzo procuratore, la nomina di quest'ultimo dovrà essere fatta - come avviene ordinariamente - con mandato autentificato dallo stesso difensore, in calce o a margine del ricorso, ma potrà anche essere rilasciata su foglio separato, che sia però congiunto materialmente all'atto cui si riferisce (ai sensi dell'*art. 1 L. 27 maggio 1997, n. 141*), evidenziandosi che la difesa può anche essere affidata ad un praticante avvocato, secondo quanto previsto dal comma 1 dell'*art. 7 L. 16 dicembre 1999, n. 479*, purché abilitato al patrocinio a norma dell'*art. 8, R.D.L. 27 novembre 1933, n. 1578* e a condizione che risulti esercente nello stesso distretto di Corte d'appello (mentre nessuna limitazione territoriale vige ormai per gli avvocati).

Al ricorso bisogna allegare, a pena di inammissibilità, l'ordinanza-ingiunzione (ovvero il provvedimento sanzionatorio amministrativo che si intende in concreto legittimamente impugnare) oggetto di opposizione.

Profili problematici

Il termine di trenta giorni (a decorrere dall'avvenuta notificazione dello stesso provvedimento sanzionatorio) per proporre l'opposizione avverso l'ordinanza-ingiunzione o a quella di confisca, previsto dal cit. art. 22, è da qualificarsi come termine perentorio (oltre che improrogabile) e, sul punto, recentemente la giurisprudenza ha stabilito che la "tardività dell'opposizione a sanzione amministrativa 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" (v. *Cass. 29 febbraio 2008, n. 5468*).

Tuttavia, è necessario ricordare (come già precedentemente segnalato) che, in materia di infrazioni al c.d. codice della strada, è consentita - in virtù ora della diretta previsione normativa contenuta nel nuovo art. 204 bis cod. strada (come inserito per effetto dell'*art. 4, comma 1 septies, D.L. 27 giugno 2003, n. 151, conv., con modif., nella L. 1° agosto 2003, n. 214*) - l'opposizione immediata in ambito giurisdizionale avverso il processo verbale di accertamento, poiché, soltanto nel relativo regime

speciale attinente a tali violazioni, il processo verbale di accertamento dell'infrazione possiede potenziale attitudine a divenire titolo esecutivo, individuandosi, per l'effetto, come (potenziale) atto terminale del procedimento sanzionatorio in luogo dell'ordinanza-ingiunzione (così rimanendone legittimata l'immediata opposizione in sede giurisdizionale).

Nell'eventualità, invece, in cui - non essendo stata garantita 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. codice della strada) per vizi afferenti la ritualità della contestazione o della notificazione dell'inerte provvedimento irrogativo della sanzione amministrativa - venga recuperato l'esercizio dell'insopprimibile potere di opposizione in via giurisdizionale attraverso l'impugnazione della conseguente cartella esattoriale, il termine che dovrà essere osservato è lo stesso previsto in linea generale dall'*art. 22 L. n. 689 del 1981*, ovvero di trenta giorni dalla sua avvenuta notificazione.

A quest'ultimo proposito la stessa giurisprudenza è ormai costantemente orientata nel ritenere che, 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 predisposto dagli *artt. 22, 22 bis e 23 L. n. 689 del 1981*, del quale condivide natura e struttura, distinguendosi soltanto sotto il profilo dell'atto al quale il ricorso si ricollega (non l'ordinanza-ingiunzione 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 (v. *Cass. 16 febbraio 2007, n. 3647*) - nel caso in cui il destinatario abbia interesse a dedurre l'assenza del provvedimento sanzionatorio o la sussistenza di vizi della sua notificazione - valgono le regole del procedimento di cui ai citati *artt. 22, 22 bis e 23*, e cioè le norme concernenti la competenza del giudice del luogo della violazione (oltre a quelle attinenti alla competenza per valore e per materia specificate nello stesso *art. 22 bis*), il rito da osservare per l'introduzione e lo svolgimento del giudizio, il termine per proporre l'opposizione stessa (pari, perciò, a trenta giorni dalla notificazione del provvedimento), 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).

Per effetto dell'inderogabile norma contenuta nell'*art. 3, comma 4, della L. 7 agosto 1990, n. 241* (sulla c.d. "trasparenza del procedimento amministrativo") e della necessità di garantire lo specifico diritto del cittadino di conoscere forme e termini di impugnativa degli atti amministrativi, la giurisprudenza di legittimità, in materia di sanzioni

amministrative, ha stabilito che nessuna preclusione può dirsi realizzata a carico del destinatario di un'ordinanza-ingiunzione, quanto alla facoltà di proporre opposizione, tanto nel caso di omessa indicazione del termine per la proposizione dell'opposizione stessa, quanto nell'ipotesi di erronea indicazione di un termine più lungo di quello fissato dalla legge (cfr., per es., *Cass. 6 marzo 2003, n. 3340*, in Arch. giur. circ. sin. strad., 2003, 705, e *Cass. 29 ottobre 2004, n. 21001*, ivi, 2005, 482).

Nella prassi giudiziaria si è verificato talvolta che l'atto introduttivo del giudizio oppositivo a sanzione amministrativa è stato proposto con citazione; in questa ipotesi, sulla scorta della specialità del procedimento regolamentato dalla *L. n. 689 del 1981*, è stato correttamente rilevato, in giurisprudenza, che tale forma di instaurazione può ritenersi idonea al raggiungimento dello scopo purché lo stesso atto introduttivo sia stato depositato nel prescritto termine in cancelleria, non essendo rilevante né sufficiente che in tale termine sia avvenuta la notificazione preventiva della citazione medesima (cfr., di recente, *Cass. 29 febbraio 2008, n. 5468*).

L'allegazione del provvedimento impugnato

L'*art. 22 della L. n. 689 del 1981* in discorso, al comma 3, stabilisce, come detto, che al ricorso - il quale, una volta depositato (con il che avviene la costituzione in giudizio), costituisce l'atto di impulso per l'instaurazione del contraddittorio - deve essere allegata l'ordinanza-ingiunzione impugnata (ovvero, nei casi possibili, il provvedimento omologo equiparabile oggetto di opposizione) e tale adempimento ha un precisa funzione, poiché, solo con la produzione di detto provvedimento, l'opponente può comprovare idoneamente la tempestività della proposizione del suo ricorso, dal momento che il relativo onere non incombe alla P.A.

Tuttavia, si è fatto notare che la legge speciale non riconduce alla mancata allegazione dell'ordinanza-ingiunzione alcuna esplicita sanzione, nel senso che il suddetto comma 1 dell'*art. 23* si limita solo a stabilire che all'intempestività dell'opposizione consegue la dichiarazione di inammissibilità del ricorso, ma non impone che detto effetto sia da accertare nell'immediatezza della fase introduttiva e che debba essere necessariamente ricollegato (in via esclusiva) all'omesso deposito del provvedimento impugnato contestualmente al momento del deposito dell'atto di instaurazione del giudizio.

E, proprio con specifico riferimento al momento dell'apprezzabilità e della rilevabilità della indicata causa di inammissibilità, la giurisprudenza di legittimità (cfr. *Cass., S.U., 28 gennaio 2002, n. 1006* e, più recentemente, *Cass. 22 gennaio 2007, n. 1279*) - risolvendo il contrasto precedentemente configuratosi - ha 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 (che, di norma, si evince dall'esame dello stesso) non costituisce, di per sé, prova della intempestività dell'opposizione, tale da giustificare, per l'effetto, una dichiarazione di inammissibilità del ricorso con ordinanza pronunciata in limine litis, ai sensi dell'*art. 23, comma 1, della L. n. 689 del 1981*, perché tale provvedimento postula, pur sempre, l'esistenza di una prova certa ed inconfutabile della intempestività della detta opposizione (da offrirsi, quindi, in positivo), e non una mera difficoltà di accertamento della tempestività, con la conseguenza che, soltanto ove in prosieguo di giudizio, a causa della mancata acquisizione della copia dell'ordinanza notificata, permanga e diventi definitiva l'impossibilità di controllo (anche d'ufficio) della tempestività dell'opposizione, il ricorso andrà dichiarato, con sentenza, inammissibile (su tale aspetto v., sempre recentemente, *Cass. 26 ottobre 2006, n. 23026* e *Cass. 22 gennaio 2007, n. 1279*).

Il contenuto della domanda di opposizione

Il processo di opposizione a ordinanza-ingiunzione (e ai provvedimenti ad essa funzionalmente equiparabili: v., ad es., *Cass. 16 febbraio 2007, n. 3647*) si caratterizza per la presenza di diversi elementi di specialità che inducono a qualificarlo come un modello processuale autonomo nel panorama generale del sistema processualciviltistico. Da questa impostazione si ricava che gli istituti del rito ordinario intanto possono considerarsi ad esso applicabili in quanto sussista un rapporto di compatibilità con il modello base individuato dalla menzionata *L. n. 689 del 1981*, influenzato sia dalla previsione di disposizioni processuali specifiche che connotano lo stesso rito speciale che, sotto altro profilo, dalla natura peculiare e dall'oggetto unico propri e tipici di quest'ultimo procedimento. Il ricorso introduttivo dell'opposizione in esame - come già posto in risalto - non investe soltanto la legittimità dell'ordinanza-ingiunzione 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 si concretizza mediante l'emissione del provvedimento sanzionatorio applicato in concreto nei confronti del cittadino (in giurisprudenza cfr., sul punto, tra le tante, *Cass. 12 giugno 2007, n. 13698*).

In tale giudizio, che proprio per la sua connotazione di fondo ispirata al processo civile si svolge su un piano di parità tra le parti, le vesti sostanziali di attore e convenuto, anche ai fini della ripartizione dell'onere della prova (salvo l'esercizio del potere istruttorio attribuito al giudice dal comma 6 dell'*art. 23* della stessa *L. n. 689 del 1981*), spettano, rispettivamente, alla P.A. e all'opponente (cfr., ad es., *Cass. 7 marzo 2007, n. 5277*). Tale opposizione può, quindi, consistere anche nella semplice contestazione della pretesa anzidetta e, una volta proposta, devolve al giudice adito la piena cognizione circa la legittimità e la

fondatezza della pretesa stessa, con l'ulteriore conseguenza che, in virtù del citato art. 23, il giudice ha il potere-dovere di esaminare l'intera vicenda, con cognizione non limitata alla verifica della legittimità formale dell'atto, ma estesa - ancorché sempre nell'ambito delle deduzioni delle parti (in relazione al principio generale previsto *dall'art. 112 c.p.c.*) e consentendolo la materia - all'esame completo del merito della pretesa fatta valere con il provvedimento impugnato, onde stabilirne l'eventuale fondatezza (anche in senso solo parziale). All'opponente, peraltro, è concessa la facoltà di modificare l'originaria domanda nei limiti ora consentiti dall'attuale formulazione dell'art. 183, commi 5 e 6, c.p.c., ma non di introdurre domande nuove.

Le domande inammissibili

Nel giudizio disciplinato dagli *artt. 22 e 23, L. n. 689 del 1981* non è consentita nemmeno la proposizione di domande fondate su titoli differenti (da quelli attinenti all'impugnazione della sanzione amministrativa), come potrebbe essere quella di risarcimento dei danni formulata dalla parte ricorrente (cfr. *Cass. 7 novembre 2003, n. 16714*), in virtù della peculiarità dell'oggetto (predeterminato e delimitato per legge con riferimento all'accertamento della pretesa sanzionatoria fatta valere dalla P.A. nei riguardi del destinatario) e della specifica "struttura processuale" che caratterizzano siffatto giudizio.

Per le stesse ragioni è da qualificarsi come 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 (v. *Cass. 7 novembre 2003, n. 16714*, in *Arch. giur. circ. sin. strad., 2004, 23*) o ad ottenere la condanna dell'opponente al pagamento di una sanzione per una diversa infrazione, fondata su un differente titolo giustificativo: si ricorda, in proposito, che il giudizio previsto dalla *L. n. 689 del 1981*, pur avendo natura latamente impugnatoria, tende all'accertamento della legittimità di una specifica pretesa sanzionatoria realizzata dalla P.A., conducendo, in caso di fondatezza del ricorso introduttivo, all'annullamento totale o parziale del provvedimento opposto.

Il provvedimento di fissazione dell'udienza

A seguito della proposizione (che ora può realizzarsi anche a mezzo posta, per effetto della citata sentenza della Corte cost. 18 marzo 2004, n. 98) del ricorso (il quale - ai sensi dell'*art. 22, comma 1, L. n. 689 del 1981* - deve avvenire ordinariamente entro trenta giorni dalla notificazione del provvedimento, che diventano sessanta - ai sensi del nuovo art. 204 bis cod. strada, come introdotto per effetto del *D.L. n. 151 del 2003, conv., con modif., nella L. n. 214 del 2003* - nel momento in cui il contravventore intenda impugnare, in materia di violazioni al codice della strada,

direttamente ed immediatamente il verbale di accertamento), il giudice investito della controversia (cui si correla anche il potere di statuire sull'eventuale istanza di sospensione dell'esecuzione del provvedimento impugnato ai sensi dell'ultimo comma dello stesso art. 22, per il quale trova applicazione la norma generale dell'art. 669 sexies c.p.c. in materia cautelare) deve fissare, con decreto, l'udienza di comparizione delle parti, ordinando contemporaneamente all'Amministrazione opposta di provvedere al deposito - entro il termine (da considerarsi ordinatorio: v., ad es., *Cass. 5 luglio 2006, n. 15324*) di dieci giorni prima della stessa udienza - della documentazione riguardante il procedimento di accertamento e di contestazione dell'infrazione elevata nei confronti dell'opponente.

La giurisprudenza ha, peraltro, precisato che nell'opposizione a ingiunzione di pagamento di sanzione pecuniaria amministrativa disciplinata dagli artt. 22 e 23 L. n. 689 del 1981, la sottoscrizione, per presa visione, del ricorso e del pedissequo decreto di fissazione dell'udienza di comparizione è 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 che rendono sicuro che il destinatario del provvedimento ne ha preso visione in presenza del cancelliere (v. *Cass. 28 giugno 2001, n. 8870*). Inoltre, va considerato che la notifica del decreto in questione deve essere effettuata rispettando l'ordine delle modalità stabilito dagli artt. 137 ss. c.p.c., altrimenti l'ordinanza di convalida dell'ingiunzione, emessa dal giudice ai sensi dell'art. 23, comma 5, della stessa legge, per mancata comparizione delle parti, è illegittima (cfr. *Cass. 26 maggio 2000, n. 6968*). È stato, altresì, precisato (*Cass. 6 aprile 2006, n. 8026*) che, nei giudizi dinanzi al giudice di pace, nei casi in cui è ammessa la difesa personale della parte, deve ritenersi consentito alla stessa la facoltà di delegare la partecipazione all'udienza ad altro soggetto.

L'udienza di comparizione deve essere fissata calcolando che tra essa e la data di notificazione alle parti intercorrano almeno novanta giorni liberi (con le relative conseguenze che ne derivano, in difetto della relativa osservanza, in virtù della norma generale di cui all'art. 164, comma 3, c.p.c.), non trascurandosi che l'onere degli adempimenti è posto a carico della cancelleria, la quale, in caso di mancata elezione di domicilio da parte del ricorrente secondo le modalità stabilite dall'art. 22, comma 4, L. n. 689 del 1981, è autorizzata ad effettuare le comunicazioni al ricorrente presso se stessa (v., ad es., *Cass. 16 maggio 2005, n. 10209*). Nel caso in cui la P.A. opposta, nel costituirsi, eccepisca la nullità del ricorso introduttivo per insufficienza dei termini a comparire, il giudice è tenuto, in virtù dell'art. 164, comma 3, c.p.c., a rifissare una nuova udienza di prima comparizione nel rispetto dei suddetti termini. In difetto dell'assolvimento di tale obbligo, se il giudice, senza avere adottato alcun provvedimento che possa pregiudicare la trattazione della causa, si limiti a

rinvia la stessa ad altra udienza concedendo un termine superiore a quello fissato dalla legge affinché la parte resistente possa apprestare le proprie difese, si determina comunque l'effetto della sanatoria previsto dall'art. 164 c.p.c., da considerarsi intervenuta non già per effetto della costituzione della parte pregiudicata, bensì in dipendenza della fissazione di una nuova udienza comunque rispettosa dei termini minimi a comparire (v. Cass. 24 marzo 2004, n. 5892).

Al giudizio di opposizione in materia di sanzioni amministrative sono applicabili, per le parti non disciplinate dagli artt. 22 e 23 L. n. 689 del 1981, le norme del processo ordinario di cognizione davanti al Tribunale; da tanto consegue che il rinvio dell'udienza di prima comparizione, fissato ai sensi del citato art. 23, non deve essere comunicato alle parti, esclusivamente nei casi previsti dall'art. 82 disp. att. c.p.c. (Cass. 19 giugno 1996, n. 5663; Cass. 12 dicembre 2002, n. 17716), risultando necessario, nelle diverse ipotesi, procedere all'obbligatoria comunicazione del differimento (cfr. Cass. 4 agosto 2004, n. 14920).

La costituzione in giudizio dell'Amministrazione opposta

A seguito della proposizione del ricorso introduttivo e della correlata costituzione dell'opponente, il giudice designato provvede a fissare l'udienza di comparizione ai sensi dell'art. 23, comma 2, L. n. 689 del 1981, nel rispetto dei termini minimi a comparire fissati dall'art. 163 bis c.p.c., così come richiamati nel comma 3 dello stesso art. 23 (senza che possa applicarsi in tale tipo di giudizio qualora instaurato dinanzi al giudice di pace la riduzione degli stessi termini prevista dall'art. 318, comma 2, c.p.c.: v., sul punto, G.d.P. Catanzaro, ord. 20 dicembre 2004, in Foro it., 2005, I, 1288), facendo contestualmente ordine all'autorità amministrativa opposta di depositare in cancelleria, entro il termine (da considerarsi - come già evidenziato - ordinatorio: v. Cass. 16 giugno 2006, n. 13975 e Cass. 5 luglio 2006, n. 15324, in Arch. giur. circ. sin. strad., 2007, 385) di dieci giorni prima della predetta udienza, copia del rapporto con gli atti relativi all'accertamento, nonché alla contestazione o notificazione della violazione.

Anteriormente all'intervento della richiamata sentenza della Corte cost. n. 98 del 2004 (da cui è derivata l'ammissibilità della proposizione a mezzo posta dei ricorsi in materia di sanzioni amministrative) si riteneva che, qualora l'Amministrazione opposta - nei giudizi rientranti nella competenza del tribunale in composizione monocratica individuati dall'art. 22 bis, L. n. 689 del 1981 (introdotto dall'art. 98, D.Lgs. 30 dicembre 1999, n. 507) - avesse inteso formalmente costituirsi in giudizio (anche mediante appositi funzionari delegati, previo il conferimento di delega da parte dell'organo della corrispondente P.A. dotato di rappresentanza esterna: cfr. Cass. 21 novembre 2006, n. 24673), avrebbe dovuto provvedervi rispettando le modalità ordinarie, depositando apposita comparsa ovvero deducendo

direttamente a verbale le sue difese all'atto della prima udienza di comparizione (qualora non avesse voluto optato per la sua costituzione preventiva, che, in ogni caso, non si sarebbe potuta qualificare come rituale qualora fosse stata realizzata a mezzo della spedizione per posta di un atto difensivo allegato alla prescritta documentazione, denominato comparsa di risposta).

Successivamente alla produzione degli effetti della menzionata sentenza del Giudice delle leggi n. 98 del 2004, sembra legittimo rilevare consequenzialmente che - per un principio di omologazione delle forme processuali - l'Amministrazione opposta non è onerata, ai fini della formale costituzione, a depositare la sua comparsa difensiva in cancelleria (unitamente ai documenti allegati), potendo ritualmente provvedervi anche a mezzo del servizio postale. Tuttavia, parte della giurisprudenza ha ritenuto che il semplice invio (in osservanza dell'ordine di esibizione prescritto dall'*art. 23, L. n. 689/1981*) della documentazione relativa al procedimento che ha dato luogo alla sanzione amministrativa continua a non integrare una rituale costituzione in giudizio da parte dell'Amministrazione opposta, essendo tenuta la parte che intenda costituirsi in giudizio ad osservare le relative modalità attraverso la formazione del proprio fascicolo (cfr. *Cass. 26 maggio 2006, n. 12617*, in *Il Giudice di pace*, 2007, 23 e segg., con nota di Carrato).

Naturalmente la mancata costituzione alla prima udienza della P.A. opposta ne determina la sua declaratoria di contumacia, ai sensi dell'*art. 291 c.p.c.*, rimanendo peraltro possibile la sua costituzione tardiva qualora il giudizio non venga definito in una sola udienza, fino all'esaurimento della discussione (cfr. *Cass. 3 agosto 1992, n. 9211* e *Cass. 6 agosto 1992, n. 9310*). Si è, peraltro, specificato che la mancata comparizione del rappresentante dell'Amministrazione opposta alla prima udienza o alle udienze successive non equivale alla rinuncia alle difese svolte con l'atto di costituzione (cfr. *Cass. 2 febbraio 2007, n. 2365*).

L'eventualità della convalida del provvedimento impugnato

Il comma 5 dell'*art. 23 della L. n. 689 del 1981* prevede che la mancata comparizione alla prima udienza dell'opponente (del suo procuratore) - senza l'allegazione, idoneamente supportata, di un legittimo impedimento - rappresenta il presupposto essenziale perché si possa emanare l'ordinanza di convalida del provvedimento sanzionatorio impugnato, a cui è correlata la condanna del ricorrente al pagamento delle ulteriori spese successive alla proposizione dell'opposizione in sede giudiziale.

Secondo la giurisprudenza la disposizione in questione individua una norma munita di un carattere di specialità e, pertanto, non è applicabile al di fuori dell'ipotesi considerata.

La preventiva rituale instaurazione del contraddittorio e il regolare rispetto degli adempimenti notificatori incombenti sulla cancelleria costituiscono adempimenti necessari per la legittima adozione dell'ordinanza di convalida in discorso.

Per questa ragione la giurisprudenza ha chiarito che nei procedimenti di opposizione ad ingiunzione di pagamento di sanzione pecuniaria amministrativa disciplinata dal cit. art. 23, il ricorso e - unitamente ad esso - il decreto di fissazione dell'udienza devono essere comunicati a cura della cancelleria nei termini previsti dalla suddetta norma ad ambedue 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 attribuibile all'opponente, non legittima la convalidabilità dell'ingiunzione ma comporta soltanto la rinnovazione degli atti ai sensi dell'art. 164 c.p.c. (v. *Cass. 24 marzo 2004, n. 5892*).

Il contenuto dell'ordinanza di convalida

In conseguenza della struttura maggiormente garantistica per l'opponente che è venuto ad assumere il disposto del comma 5 dell'art. 23 in oggetto, in dipendenza delle sentenze della Corte costituzionale n. 534 del 1990 e 507 del 1995, il giudice, nel momento in cui constata la mancata comparizione dell'opponente alla prima udienza, è tenuto - prima di provvedere nel senso della convalida del provvedimento impugnato - ad effettuare una complessa e motivata valutazione.

La giurisprudenza sul punto ha sottolineato che l'emanazione dell'ordinanza di convalida, nel contesto attuale, presuppone che: a) l'opponente o il suo procuratore non siano comparsi alla prima udienza senza addurre alcun legittimo impedimento (rimane, a tal fine, irrilevante la mancata comparizione della P.A. opposta); b) l'autorità amministrativa che ha emesso il provvedimento impugnato abbia depositato in cancelleria la documentazione prevista nel comma 2 dello stesso art. 23 (quando la cognizione e l'esame della stessa siano indispensabili per valutare nel merito i motivi dedotti con l'opposizione); c) il giudice valuti i motivi del ricorso (i quali delimitano l'oggetto del relativo giudizio) ed escluda che essi siano fondati sulla base degli atti esistenti, costituiti dall'atto di opposizione e dai documenti ad esso eventualmente allegati, nonché dalla documentazione depositata dall'Amministrazione (v. *Cass. 10 agosto 2006, n. 18122* e *Cass. 25 gennaio 2007, n. 1653*).

A tal proposito (v., da ultimo, *Cass. 19 gennaio 2007, n. 1255* e *Cass. 19 marzo 2007, n. 6415*) si rileva che l'ordinanza di convalida è da ritenersi sufficientemente motivata ove il giudice dia 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, poiché, diversamente opinando, verrebbe frustrata la ratio sottesa all'art. 23, comma 5, in questione, intesa alla sollecita definizione nei procedimenti nei quali la parte attrice abbia 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 siano stati, invece, correttamente coltivati.

Proprio in virtù della disciplina speciale che caratterizza la prima udienza nel giudizio in esame si deve ritenere che non è applicabile il disposto di cui *all'art. 181 c.p.c. (Cass. 30 giugno 2006, n. 15086)*, onde - qualora in detta udienza si verifici la mancata comparizione di entrambe le parti - il giudice o dovrà, dopo gli accertamenti necessari appena evidenziati, convalidare il provvedimento impugnato, oppure - ritenuta comunque la fondatezza allo stato degli atti della formulata opposizione (alla stregua dell'inequivoco indirizzo espresso dalla Corte costituzionale) - decidere, in via eccezionale, immediatamente nel merito sul ricorso, accogliendo la domanda con l'adozione di una sentenza, che costituisce il modello di provvedimento propriamente conferente a questo tipo di definizione.

Occorre, infine, evidenziare che l'ordinanza di convalida in questione, ove legittimamente emessa, costituisce un provvedimento decisorio, che definisce il giudizio, con il quale il giudice appunto 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, se proposta, è da dichiararsi inammissibile (cfr. *Cass. 8 gennaio 2007, n. 69*).

L'attività istruttoria del giudizio di opposizione

Come già ribadito, l'oggetto del giudizio di opposizione in esame consiste nell'accertamento della legittimità dell'atto amministrativo impugnato e, per converso, nel riscontro della fondatezza o meno della stessa pretesa sanzionatoria esercitata attraverso l'emissione del medesimo provvedimento.

Nell'ambito del giudizio di opposizione a ordinanza-ingiunzione (o a provvedimenti funzionalmente omologhi), esaurita la fase di trattazione conseguente a quella di comparizione delle parti, una volta rilevata la necessità di dare ingresso a quella istruttoria, l'opponente e la parte opposta possono avvalersi di tutti i mezzi di prova ordinari, di tipo costituendo e precostituito. I risultati probatori conseguenti a tali mezzi entrano, quindi, a far parte del materiale probatorio da valutare in funzione della decisione e diventano, perciò, utilizzabili ai fini del convincimento del giudice - una volta introdotti nel processo - in virtù del generale principio dell'acquisizione delle prove, onde vengono presi in considerazione tutti gli elementi istruttori adottati, anche se sfavorevoli alla

parte che li ha allegati in giudizio (cfr., ad es., *Cass. 3 giugno 2002, n. 8037*).

L'*art. 23, comma 6, della L. n. 689 del 1981* sancisce che, ove occorra, il giudice può disporre, anche d'ufficio, i mezzi di prova ritenuti necessari e, fra questi, in particolare, la citazione di testimoni, prescindendo anche dalla preventiva formulazione dei relativi capitoli sui quali i testi devono essere escussi (potere quest'ultimo che è ancor più ampio di quello previsto dal novellato *art. 281 ter c.p.c.*, che riconosce al giudice di disporre d'ufficio la prova testimoniale, provvedendo, però, all'articolazione degli inerenti capitoli, a condizione che le parti, nell'esposizione dei fatti, si siano riferite a persone che appaiano in grado di conoscere la verità).

Con riferimento all'oggetto di questo giudizio speciale, il quale è comunque delimitato da quanto dedotto con il ricorso (v. *Cass. 20 gennaio 2005, n. 1233; Cass. 21 luglio 2005, n. 15333 e Cass. 11 gennaio 2006, n. 217*), la giurisprudenza ritiene che il potere del giudice di disporre d'ufficio - previsto dal citato comma 6 dell'*art. 23* in argomento - i mezzi di prova considerati necessari è esercitabile, in assenza di espresse indicazioni limitative, in ordine a tutte le circostanze allegare dalle parti e costitutive della materia del contendere, con salvezza dei limiti propri dei singoli mezzi di prova posti dalle norme generali attinenti al regime probatorio. All'Amministrazione, la quale viene a rivestire - dal punto di vista sostanziale - la posizione di attrice (ricoprendo, invece, sotto quello formale, il ruolo di convenuta-opposta), incombe l'obbligo di fornire la prova adeguata della fondatezza della sua pretesa, mentre all'opponente, qualora abbia dedotto fatti specifici incidenti o sulla legittimità formale del procedimento amministrativo sanzionatorio espletato o sull'esclusione della sua responsabilità relativamente alla commissione dell'illecito, spetta l'onere di provare le circostanze negative contrapposte a quelle allegare dall'Amministrazione (v., ad es., *Cass. 4 febbraio 2005, n. 2363 e Cass. 7 marzo 2007, n. 5277*).

Essenzialmente il potere officioso istruttorio (che è, pur sempre, di natura discrezionale) dovrebbe essere attivato ogniqualvolta dagli atti e dalle prove assunte ad istanza delle parti non sia possibile desumere una certezza sufficiente a condurre alla decisione se non facendo applicazione della regola di giudizio fondamentale stabilita dall'*art. 2697 c.c.* (di cui il disposto dell'*art. 23, ult. comma, della L. n. 689 del 1981* costituisce una rigorosa modalità di estrinsecazione), ritenendosi che, quando manchi un'espressa motivazione da parte del giudice in ordine al mancato esercizio di tale potere, deve intendersi che egli ha reputato in maniera implicita l'idoneità degli elementi già acquisiti.

La fase decisoria

Appena terminata l'istruttoria (peraltro non sempre necessaria in base a mezzi di prova costituendi quando le acquisizioni documentali risultino sufficienti), il giudice invita le parti a precisare le rispettive conclusioni e a procedere alla discussione della causa con la sua successiva immediata decisione mediante sentenza (ora divenuta appellabile per effetto dell'art. 26, comma 1, lett. b), del d. lgs. 2 febbraio 2006, n. 40, che ha abrogato l'ultimo comma dell'*art. 23 della L. n. 689 del 1981*, per la cui legittimità costituzionale cfr., da ultimo, Corte cost., ord., 16 luglio 2008, n. 281, segnalata in Osservatorio, in questa Rivista, 2008, 9, 1319). È stato, peraltro, precisato che l'eventuale mancata formulazione dell'invito a precisare le conclusioni antecedentemente alla celebrazione della discussione resta privo di conseguenze qualora la parte che se ne lamenta non provi di essere stata, per tale motivo, pregiudicata nell'esercizio del suo diritto di difesa (v. *Cass. 28 maggio 2008, n. 14040*).

I due modelli decisorii individuati rispettivamente ai commi 7 e 8 dell'art. 23 in questione si pongono in una relazione di consequenzialità con lo schema di specialità che connota il relativo giudizio e sono tra loro alternativi (v. *Cass. 1° ottobre 2002, n. 14095*), corrispondendo in parallelo agli innovati sistemi decisorii ora previsti 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 c.p.c. (a seguito di trattazione orale). La giurisprudenza di legittimità più recente (v. *Cass. 6 dicembre 2006, n. 26150*) non ha escluso la compatibilità di quest'ultimo modello decisorio con il rito disciplinato dalla *L. n. 689 del 1981*, avendo stabilito - presupponendo siffatta compatibilità - che "in tema di opposizione ad ordinanza-ingiunzione di pagamento di sanzione amministrativa, allorquando la tardività del ricorso non sia rilevata nella fase preliminare del giudizio ai sensi dell'*art. 23 della L. 24 novembre 1981, n. 689*, bensì dichiarata a seguito di trattazione a norma dell'art. 281 sexies c.p.c., la decisione deve necessariamente assumere la forma di sentenza" (v., anche, *Cass. 11 gennaio 2006, n. 216*, in Foro it., 2007, I, 1279).

Il modello ordinario

Il primo sistema decisorio - previsto quale modello base dal suddetto comma 7 dell'art. 23 - comporta che, una volta precisate le conclusioni e celebrata la discussione, il giudice è tenuto a dare immediatamente pubblica lettura del dispositivo, riservandosi - ove non ritenga 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.

La giurisprudenza è ormai consolidata nel ritenere che la pubblica lettura costituisce un requisito necessario a pena di nullità insanabile della relativa sentenza (v., ad es., *Cass. 27 febbraio 2007, n. 4438* e *Cass. 25 settembre 2007, n. 19920*).

La stessa 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 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* - ha, inoltre, specificato che la lettura del dispositivo in udienza non deve risultare necessariamente da esplicita menzione nello stesso dispositivo o nel verbale di udienza, ma può 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. Deve sottolinearsi, altresì, che l'attestazione contenuta nella sentenza e nei verbali di causa in ordine all'avvenuta lettura in udienza del dispositivo, conformemente a quanto prescritto dall'*art. 23, comma 7*, in discorso, può essere contrastata soltanto con la querela di falso, e ciò anche nel caso in cui non risulti reperibile in atti il foglio con il dispositivo di cui si afferma esservi stata lettura (*Cass. 29 marzo 2006, n. 7124* e *Cass. 12 giugno 2006, n. 13589*).

Il modello con motivazione contestuale della sentenza

Il secondo modello decisorio (previsto dal comma 8 dell'*art. 23* in esame) - meno frequente nella pratica e ricondotto ad una scelta discrezionale del giudice - implica che quest'ultimo può provvedere, in un unico contesto, a redigere e leggere pubblicamente la sentenza, completa di dispositivo e di motivazione, che viene immediatamente depositata in cancelleria.

Questo tipo di sentenza, diversamente dal modulo decisorio contemplato nell'*art. 281 sexies c.p.c.*, non costituisce parte integrante del verbale di udienza, da cui rimane separato come documento autonomo, nel quale, peraltro, deve essere contenuta una compiuta - e non, invece, concisa - esposizione delle ragioni di fatto e di diritto della decisione.

In particolare, la giurisprudenza (cfr. *Cass. 13 gennaio 2005, n. 520*, in *Arch. giur. circ. sin. strad.*, 2005, 1077, e *Cass. 20 marzo 2007, n. 6563*) ha precisato che, in tale ambito processuale, la conformità della sentenza al modello di cui *all'art. 132, n. 4, c.p.c.* e l'osservanza degli *artt. 115 e 116 c.p.c.* non richiedono che il giudice di merito dia 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 esponga, 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, siano incompatibili con la soluzione adottata e con il percorso argomentativo seguito (cfr., ad es., *Cass. 20 ottobre 2005, n. 20302*, in *Foro it.*, 2007, 1279; *Cass. 16 gennaio 2008, n. 715*).