

# **"LE OPPOSIZIONI A SANZIONI AMMINISTRATIVE: PRINCIPALI PROFILI PROCESSUALI PROBLEMATICI"**

**RELATORE: ALDO CARRATO**

(CONSIGLIERE DI CASSAZIONE E ASSISTENTE DI STUDIO A T.P. DELLA CORTE COSTITUZIONALE)

\*\*\*\*\*

## **PRIMA PARTE**

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

**SOMMARIO:** 1. La fissazione dell'udienza e i termini a comparire alla luce del d. lgs. n. 150 del 2011. La successiva prosecuzione del giudizio - 2. La nuova disciplina generale della sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato. - 3. L'eventualità della convalida del provvedimento impugnato: individuazione dei relativi presupposti. - 4. La possibile dichiarazione di inammissibilità dell'opposizione: condizioni e forme di definizione del processo. - 5. La fase decisoria dopo l'entrata in vigore del d. lgs. n. 150 del 2011. - 5.1. I nuovi moduli decisorii. - 5.2. I tipi di sentenza e il loro contenuto. - 5.3. Le statuizioni accessorie con particolare riferimento alla regolazione delle spese processuali.

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

Ai sensi degli artt. 6 e 7 del d. lgs. n. 150 del 2011, nel giudizio di opposizione a sanzioni amministrative – e, quindi, anche per la sua fase introduttiva – si applicano le norme disciplinatrici del rito del lavoro, quali regole da applicare ordinariamente ove non diversamente disposto nelle medesime norme.

In particolare, va evidenziato che i suddetti articoli rimandano specificamente all'art. 415 c.p.c. relativamente alle modalità di instaurazione del contraddittorio, che avviene, perciò, con fissazione dell'udienza mediante decreto, nel rispetto dei termini dalla medesima norma previsti. Pertanto, tra la data di notifica del ricorso depositato (anche eventualmente a mezzo posta, come può legittimamente avvenire in via alternativa, per diretta previsione normativa) e del pedissequo decreto, allo stesso opponente ed all'autorità amministrativa opposta, e quella dell'udienza di comparizione e discussione deve intercorrere un termine non minore di 30 giorni, che costituisce l'unico termine da ritenersi stabilito a pena di nullità<sup>1</sup>, mentre gli altri individuati nel

---

<sup>1</sup> E' risaputo, in proposito, che l'inosservanza del termine, non inferiore a trenta giorni, che, a norma dell'art. 415, comma quinto, c.p.c., deve intercorrere fra la data di notificazione del ricorso introduttivo,

menzionato art. 415 (ovvero quello massimo di sessanta giorni tra il deposito del ricorso e la celebrazione dell'udienza di discussione e quello per la notifica del ricorso e del contestuale decreto, da avvenire oltretutto a cura della cancelleria in questo tipo di giudizio<sup>2</sup>) risultano finalizzati allo svolgimento e all'assolvimento ordinato dei conseguenti adempimenti processuali, ma non hanno, comunque, natura perentoria<sup>3</sup>.

Con i citati articoli 6 e 7 è rimasta, peraltro, confermata la previsione della peculiarità che, **con lo stesso decreto, il giudice deve ordinare contemporaneamente all'Amministrazione opposta di provvedere al deposito - entro il termine di 10 giorni<sup>4</sup> prima della stessa udienza - della documentazione inerente il procedimento di accertamento e di contestazione dell'infrazione elevata nei confronti dell'opponente.** E' noto come l'assolvimento di questo incombenza da parte della resistente P.A. non comporti la formale costituzione in giudizio della stessa, che deve provvedervi - per non incorrere nelle inerenti preclusioni processuali - nelle forme e nei tempi previsti dall'art. 416 c.p.c. .

---

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

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

<sup>3</sup> Così, ad es., Cass. 29 novembre 2005, n. 26039, secondo cui, in materia di controversie di lavoro, il termine di dieci giorni per la notificazione del ricorso e del decreto giudiziale di fissazione dell'udienza di discussione al convenuto, ai sensi dell'art. 415, comma quarto, c.p.c., non è perentorio, ma ordinatorio, con la conseguenza che la sua inosservanza non produce alcuna decadenza né implica la vulnerazione della costituzione del rapporto processuale a condizione che risulti garantito al convenuto il termine per la sua costituzione in giudizio non inferiore ai trenta giorni, come stabilito dal quinto comma della stessa norma (ovvero a quaranta giorni nell'ipotesi prevista dal successivo sesto comma).

<sup>4</sup> Qualificabile come ordinatorio, in difetto di qualsiasi sanzione di invalidità o di inammissibilità: cfr. Cass. 17 luglio 2001, n. 9701 e Cass. 5 luglio 2006, n. 15324.

Ciò posto, occorre rimarcare che nel procedimento di opposizione all'ordinanza-ingiunzione irrogativa di sanzione amministrativa (o, in generale, a provvedimento sanzionatorio amministrativo suscettibile di tutela in sede giurisdizionale), il modello processuale prefigurato dal legislatore resta governato dal principio dispositivo (temperato dai poteri officiosi del giudice ora esercitabili ai sensi dell'art. 421, comma 2, c.p.c.) e non prevede particolari sanzioni processuali (salvo quelle, a carico dell'opponente, stabilite dai commi 10 dell'art. 6 e 9 dell'art. 7 del d.lgs. n. 150/2011: v. *infra*) per omissioni o ritardi di attività delle parti, né inficia di nullità eventuali deviazioni dal modello poste in essere dal giudice (salvo quella della pronuncia della sentenza mediante pubblica lettura della stessa in udienza, in relazione al disposto dell'art. 429 c.p.c., pure richiamato – con eccezione del comma 3, di per sé incompatibile con la natura dell'oggetto del giudizio oppositivo - dall'art. 2 del citato d. lgs. n. 150/2011)<sup>5</sup>.

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

---

<sup>5</sup> Pertanto, ad es., l'omissione, da parte del giudice, nel decreto di fissazione dell'udienza di comparizione, dell'ordine, all'autorità che ha emesso il provvedimento, di deposito di copia del rapporto e degli atti relativi all'accertamento, alla contestazione o alla notificazione della violazione, non comporta alcuna nullità del procedimento, e che ad essa può ovviarsi con l'ordine di esibizione dei predetti documenti, su istanza di parte o mediante acquisizione.

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

## **2. La nuova disciplina generale della sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato**

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

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

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

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

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

L'articolo in questione sancisce al riguardo che **la sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento opposto può essere concessa** (eventualmente anche durante la trattazione del giudizio e non

---

facoltativi dalla legge, sull'assunto che non essendo previste forme determinate né espresse sanzioni di nullità, possa essere scelta quella più idonea al raggiungimento dello scopo e, una volta che lo stesso è stato raggiunto, è da ritenersi sanato ogni eventuale profilo di irregolarità.

necessariamente all'udienza di prima comparizione, anche questa è la sede di norma prescelta dal ricorrente) **dal giudice - con ordinanza non impugnabile** – nei soli casi in cui la sospensione sia stata espressamente chiesta dall'opponente, e **solo quando ricorrano gravi e circostanziate ragioni**, di cui il giudice stesso deve dare esplicitamente conto nella motivazione del provvedimento di sospensione.

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

Al fine di dare piena attuazione al principio del contraddittorio, l'ordinanza che sospende l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato non potrà essere – di regola - emessa prima dell'udienza fissata per la comparizione delle parti. Nondimeno, **se durante il tempo occorrente per l'instaurazione del contraddittorio le ragioni dell'opponente rischiano di subire un pregiudizio irreparabile, il giudice potrà disporre la sospensione *inaudita altera parte*, con decreto pronunciato fuori udienza** (in ossequio al principio della domanda, si deve ritenere che anche il decreto di sospensione potrà essere emanato solo se l'opponente ne abbia fatto espressa richiesta). In tal caso, il provvedimento di sospensione dovrà essere confermato alla prima udienza successiva<sup>7</sup> - pena la sua inefficacia – con ordinanza non impugnabile, in cui il giudice motivare esplicitamente sulla sussistenza delle gravi e circostanziate ragioni che giustificano la permanenza della sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato.

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

---

<sup>7</sup> Parte della dottrina (v. Bove, *Applicazione del rito lavoro nel d. lgs. n. 150 del 2011*, in [www.judicium.it](http://www.judicium.it)) ha osservato che l'udienza per attivare il contraddittorio e, poi, provvedere con ordinanza può identificarsi con un'udienza *ad hoc* appositamente calendarizzata per decidere in via definitiva sull'istanza cautelare oppure può coincidere con la stessa prima udienza stabilita per la trattazione del merito. Ove quest'ultima dovesse essere fissata a breve, la coincidenza potrebbe ritenersi ragionevole; altrimenti, sarebbe opportuno che il giudice fissasse un'apposita udienza per delibare compiutamente la richiesta di sospensione. Lo stesso autore – come, del resto, si era ritenuto, nella precedente edizione di questo testo, con riferimento alla previgente disciplina dell'art. 22, ultimo comma, della l. n. 689/1981 – ritiene che, con riguardo alla fase sospensiva, si debbano applicare le norme del procedimento cautelare uniforme previste dal c.p.c., in quanto compatibili e non espressamente escluse.

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

**Il comma 10, lett. b) dell'art. 6 del d. lgs. n. 150 del 2011 e il comma 9, lett. b), dell'art. 7 dello stesso d. lgs. prevedono** – in consonanza con la disposizione contemplata dal previgente comma 5 dell'art. 23 della l. n. 689/1981 - **che la mancata comparizione alla prima udienza dell'opponente<sup>8</sup> (o del suo procuratore) - senza l'allegazione riscontrabile di un legittimo impedimento - costituisce il presupposto fondamentale perché si possa addivenire all'emanazione dell'ordinanza di convalida del provvedimento sanzionatorio impugnato**, cui accede la condanna al pagamento delle ulteriori spese successive alla proposizione dell'opposizione in sede giudiziale.

Naturalmente l'adottabilità di tale penalizzante provvedimento per l'opponente implica la rituale instaurazione del contraddittorio e il regolare rispetto degli adempimenti notificatori incombenti sulla cancelleria.

Per questa ragione è stato chiarito in giurisprudenza che nei procedimenti di opposizione ad ingiunzione di pagamento di sanzione pecuniaria amministrativa, il ricorso e - unitamente ad esso - il decreto di fissazione dell'udienza devono essere comunicati a cura della cancelleria nei termini prescritti ad entrambe le parti, cosicché il mancato rispetto del termine da parte del giudice nella fissazione dell'udienza o della cancelleria nella notificazione, non essendo in alcun modo ascrivibile all'opponente, non è causa di convalida dell'ingiunzione ma comporta soltanto la rinnovazione degli atti ai sensi della norma generale di cui all'art. 164 c.p.c.<sup>9</sup>. E, per altro verso, è stato anche evidenziato che la notifica del decreto di fissazione dell'udienza di comparizione

---

<sup>8</sup> Che risulta, perciò, già ritualmente costituito, onde, in sede di udienza di prima comparizione, rileva solo la sua assenza. È appena il caso di puntualizzare che le richiamate disposizioni – così come già l'art. 23, comma 5, della l. n. 689/1981 - individuano una identica norma munita di un carattere di specialità e, pertanto, non è applicabile al di fuori dell'ipotesi considerata, ragion per cui non può essere pronunciata ordinanza di convalida in udienza diversa dalla prima, anche ove nella prima udienza l'opponente sia stato ugualmente assente e si sia proceduto ad un mero rinvio (per impedimento dello stesso opponente o del suo procuratore, ovvero su richiesta della P.A. opposta), senza espletamento di alcuna attività istruttoria (cfr. Cass. 4 gennaio 2002, n. 48). Ove, però, la prima udienza di comparizione non abbia avuto luogo e sia stata rinviata per festività sopravvenuta o per impedimento del giudice designato o per qualsiasi altro motivo (ipotesi in cui si ricorre all'applicazione dell'art. 82, comma 3, disp. att. c.p.c.), deve ritenersi (cfr., sul punto, Cass. 4 agosto 2004, n. 14920, in *Arch. giur. circ. sin. strad.*, 2004, 1161) che il giudice, ricorrendone gli altri presupposti, possa procedere alla convalida dell'ordinanza opposta: in tali casi, infatti, non essendo stata tenuta l'udienza di prima comparizione, resta impregiudicato l'onere dell'opponente o del suo procuratore di comparire alla successiva udienza - individuabile in base al decreto annuale che determina il calendario delle udienze e per la quale non è, quindi, necessaria alcuna comunicazione (cfr., anche, Cass. 18 agosto 2004, n. 16074, in *Arch. giur. circ. sin. strad.*, 2005, 105), o alla diversa udienza stabilita dal giudice, della quale deve, invece, essere dato specifico avviso alle parti - ovvero di giustificare la mancata comparizione, e resta salvo il potere del giudice, ove non vi sia comparizione dell'opponente o del suo procuratore e non venga addotto un legittimo impedimento, di convalidare l'ordinanza opposta.

<sup>9</sup> Cfr., con riferimento alla disciplina normativa precedente, Cass. 19 settembre 2001, n. 11768.

delle parti per decidere sull'opposizione a sanzione amministrativa, deve essere effettuata rispettando l'ordine delle modalità stabilito dagli artt. 137 ss. c.p.c., altrimenti l'ordinanza di convalida dell'ingiunzione è da qualificarsi illegittima<sup>10</sup>.

In base alle condizioni originariamente previste dall'omologa norma di cui al previgente art. 23, comma 5, della l. n. 689/1981 il controllo che avrebbe dovuto effettuare il giudice per la convalidabilità del provvedimento costituente oggetto di opposizione era ristretto, oltre che alla verifica della regolarità nell'instaurazione del giudizio in funzione del rispetto del contraddittorio e delle modalità procedurali ad esso correlate, alla valutazione, sulla scorta degli elementi addotti dallo stesso opponente, della volontarietà o meno della mancata comparizione e, quindi, della giustificabilità - in termini di legittimità - della sua assenza all'atto della celebrazione dell'udienza di prima comparizione, da ricondurre ad un impedimento oggettivo non altrimenti superabile.

Tuttavia - in relazione alla connotazione specialistica del giudizio di opposizione come già regolato dal previgente art. 23 della l. 689 del 1981 e al particolare oggetto dello stesso - tale previsione, così rigidamente intesa, si prospettava eccessivamente gravosa per l'opponente che, magari, aveva già allegato al ricorso tutta la documentazione necessaria per la sua cognizione e per farne rilevare la sua fondatezza.

Sulla scorta di questa impostazione e del parallelismo effettuato con la disciplina del previgente procedimento di opposizione a decreto penale di condanna<sup>11</sup> la Corte Costituzionale, con sentenza del 5 dicembre 1990, n. 534<sup>12</sup> ebbe a dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 5, della l. 24 novembre 1981, n. 689, nella parte in cui prevedeva che il pretore (allora funzionalmente competente in materia) dovesse convalidare il provvedimento opposto in caso di mancata presentazione dell'opponente o del suo procuratore alla prima udienza senza addurre alcun legittimo impedimento, anche quando l'illegittimità del provvedimento risultava dalla documentazione allegata dall'opponente.

Successivamente - con sentenza del 18 dicembre 1995, n. 507<sup>13</sup> - lo stesso Giudice delle leggi ebbe a dichiarare l'illegittimità costituzionale dello

---

<sup>10</sup> V., sempre con riguardo al sistema normativo antecedente, Cass. 26 maggio 2000, n. 6968 (nella specie la S.C. ha annullato l'ordinanza di convalida perché, non reperito l'opponente nella residenza dichiarata in ricorso, ai sensi dell'art. 22, comma 4, l. 689/1981, "ratione temporis" applicabile, il decreto non era stato notificato secondo le modalità previste dall'art. 140 c.p.c., ma direttamente depositato nella cancelleria del giudice adito).

<sup>11</sup> Di cui all'art. 510 dell'abrogato c.p.p. 1930, il quale prevedeva che, a seguito dell'opposizione, il provvedimento impugnato andasse comunque revocato anche in caso di mancata comparizione dell'opponente (e, perciò, indipendentemente dalla condotta assunta dall'opponente), ribadita anche nell'art. 464 del nuovo c.p.p. (come ha rilevato in motivazione la stessa Corte Costituzionale nella richiamata sentenza).

<sup>12</sup> In *Giur. cost.*, 1991, 634, con nota di Travi, e in *Foro it.*, 1991, I, 1386, con nota di Sbolci.

<sup>13</sup> In *Giur. cost.*, 1995, 4292, con nota di Ferrazzi.

stesso art. 23, comma 5, della l. 24 novembre 1981, n. 689, nella parte in cui prevedeva che il pretore (allora ancora funzionalmente competente) avrebbe dovuto convalidare il provvedimento opposto in caso di mancata presentazione dell'opponente o del suo procuratore alla prima udienza senza addurre alcun legittimo impedimento, anche quando l'Amministrazione irrogante avesse ommesso il deposito dei documenti di cui al comma 2 del medesimo art. 23.

In conseguenza della nuova struttura maggiormente garantistica che era venuto ad assumere il disposto del comma 5 dell'art. 23 della l. n. 689 del 1981, il giudice, nel momento in cui constata la mancata comparizione dell'opponente alla prima udienza, era tenuto - prima di provvedere nel senso della convalida del provvedimento impugnato - ad effettuare una complessa e motivata valutazione.

Ed, infatti, l'emanazione di tale ordinanza ai sensi della richiamata norma, come integrata dalle sentenze n. 534 del 1990 e n. 507 del 1995 della Corte Costituzionale, presupponeva che: a) l'opponente o il suo procuratore non fossero comparsi alla prima udienza senza addurre alcun legittimo impedimento<sup>14</sup>; b) l'autorità amministrativa che aveva emesso il provvedimento impugnato avesse depositato in cancelleria la documentazione prevista nel previgente comma 2 dello stesso art. 23 (quando la cognizione e l'esame della stessa fossero stati ritenuti indispensabili per valutare nel merito i motivi dedotti con l'opposizione); c) il giudice valutasse i motivi del ricorso (i quali delimitavano l'oggetto del relativo giudizio) ed escludesse che essi fossero fondati sulla base degli atti esistenti, costituiti dall'atto di opposizione e dai documenti ad esso eventualmente allegati, nonché dalla documentazione depositata dall'Amministrazione<sup>15</sup>.

L'assenza di uno solo dei tre presupposti avrebbe comportato la nullità dell'ordinanza di convalida.

Ovviamente - in base a quanto precedentemente sottolineato - poiché la convalida alla prima udienza da parte del giudice del provvedimento opposto per la mancata comparizione dell'opponente o del suo procuratore a norma del previgente citato art. 23, comma 5, era subordinata - per effetto delle dichiarazioni di illegittimità costituzionale di cui alle due richiamate sentenze della Corte costituzionale - alla verifica della legittimità del provvedimento sulla base sia della documentazione allegata al ricorso, sia della documentazione relativa all'accertamento, contestazione o notificazione della violazione, prodotta dall'Amministrazione in ossequio all'ordine rivoltole a norma del precedente comma 2 del medesimo art. 23 con il decreto di fissazione

---

<sup>14</sup> Rimaneva, a tal fine, irrilevante la mancata comparizione dell'opposta, la quale, peraltro, così come con riferimento all'assenza nelle udienze successive, non poteva considerarsi equivalente alla rinuncia alle difese svolte con l'atto di costituzione (cfr., ad es., Cass. 2 febbraio 2007, n. 2365).

<sup>15</sup> Cfr., anche, Cass. 10 agosto 2006, n. 18122, e Cass. 25 gennaio 2007, n. 1653, secondo cui ove il giudice avesse ritenuto di convalidare il provvedimento opposto aveva l'obbligo di motivare in ordine a tutti e tre i presupposti, restando, in particolare, escluso che, in relazione al giudizio di infondatezza dell'opposizione, valesse a soddisfare tale obbligo il generico ed esclusivo richiamo alla non manifesta infondatezza del provvedimento impugnato.

dell'udienza di comparizione steso in calce al ricorso, la verifica della sussistenza della seconda delle due condizioni restava a sua volta subordinata al preliminare accertamento della ritualità della notifica (da eseguirsi a cura della cancelleria) del ricorso e del relativo decreto in calce all'Amministrazione opposta, con la conseguenza che in caso di esito negativo di tale verifica il giudice non avrebbe dovuto pronunciare la convalida in questione, bensì provvedere ai fini della regolare instaurazione del contraddittorio nei confronti della parte resistente<sup>16</sup>.

In relazione al quadro venutosi a determinare in dipendenza degli interventi additivi della Corte Costituzionale l'ordinanza giudiziale di convalida del provvedimento opposto, avrebbe dovuto contenere, a pena di nullità, oltre alla menzione della mancata comparizione, alla prima udienza, dell'opponente o del suo procuratore, priva di giustificazione, l'indicazione dell'avvenuto deposito dei documenti prescritti dal citato art. 23, comma 2, della l. n. 689 del 1981, nonché la motivazione in ordine alla infondatezza della opposizione, alla stregua dell'esame dei predetti documenti, oltre che di quelli eventualmente depositati dall'opponente<sup>17</sup>. Ne derivava l'obbligo per il giudice di motivare in ordine ad entrambi gli indicati presupposti, restando in particolare escluso che con riferimento al giudizio di non fondatezza dell'opposizione potesse valere a soddisfare siffatto obbligo un generico richiamo alla "non evidente illegittimità" del provvedimento opposto<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Così Cass. 29 aprile 1999, n. 4324 aveva fatto applicazione del principio enunciato in un giudizio di opposizione contro cartelle esattoriali aventi ad oggetto la riscossione di sanzioni amministrative - proposto sotto il profilo, tra l'altro, della mancata notifica dei verbali di accertamento nel termine, della prescrizione del diritto, della nullità delle cartelle esattoriali per la mancata specificità delle causali, della tardività dell'iscrizione a ruolo -, ritenendo illegittimo il provvedimento dichiarativo della convalida dell'opposizione in difetto della instaurazione del contraddittorio nei confronti - oltre che del Comune che aveva eseguito l'iscrizione a ruolo - del Prefetto che aveva emanato i provvedimenti sanzionatori e dell'esattore.

<sup>17</sup> Cfr. Cass. 25 giugno 1999, n. 6571. Così anche Cass. 23 gennaio 1998, n. 614 aveva ritenuto che nel giudizio di opposizione all'ordinanza-ingiunzione irrogativa di sanzione amministrativa pecuniaria, a seguito della declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 5, della l. 24 novembre 1981, n. 689, nella parte in cui prevedeva che il giudice convalidasse il provvedimento opposto, in caso di mancata presentazione dell'opponente o del suo procuratore alla prima udienza senza addurre alcun legittimo impedimento, anche quando l'illegittimità del provvedimento fosse risultata dalla documentazione allegata dall'opponente, in caso di mancata comparizione dell'opponente o del suo procuratore in prima udienza, la convalida dell'ordinanza era subordinata alla condizione che, il giudice, oltre ad accertare la propria competenza, esponesse nel provvedimento, sia pur sinteticamente le ragioni per cui in base alla documentazione in atti riteneva infondato il ricorso, dovendo ritenersi nulla per mancanza dei requisiti di legge la convalida emessa in assenza di tale motivata verifica. V., anche, Cass. 15 febbraio 2000, n. 1694; Cass. 30 agosto 2002, n. 12716, in *Arch. giur. circ. sin. strad.*, 2002, 922; Cass. 25 agosto 2004, n. 16846 e Cass. 26 agosto 2004, n. 16990, *ivi*, 2005, 100. Cass. 2 febbraio 1998, n. 1003 aveva rilevato che il giudice poteva convalidare il provvedimento opposto solo se l'illegittimità di esso non risultasse già dalla documentazione allegata all'opposizione (o, eventualmente, da quella allegata dall'Amministrazione opposta); tuttavia la motivazione sul punto avrebbe potuto essere estremamente concisa, occorrendo una maggiore specificazione solo nel caso in cui non si facesse luogo a convalida perché ritenuta la documentazione prodotta sufficiente a dimostrare la non responsabilità dell'opponente.

<sup>18</sup> V. Cass. 18 maggio 2000, n. 6466 e Cass. 3 marzo 2005, n. 4639, in *Il Giudice di pace*, 2005, 289, con nota di Carrato.

In altri termini, in tema di opposizione ad ordinanza-ingiunzione (o provvedimenti equiparabili), la convalida del provvedimento opposto per mancata comparizione dell'opponente all'udienza avrebbe potuto essere adottata solo ove fosse fatto difetto l'evidenza dell'illegittimità *ex actis* dell'atto opposto; profilo - quest'ultimo - da esaminare e valutare dal giudice di merito, con la conseguenza che - mentre l'assoluta mancanza di motivazione al riguardo avrebbe implicato l'illegittimità dell'ordinanza di convalida - allorché detta motivazione sussisteva non era possibile, in sede di giudizio di legittimità, sindacarne la persuasività sotto il profilo della completezza valutativa o della sua esattezza.

Le Sezioni Unite della S.C.<sup>19</sup> avevano riconfermato la legittimità dell'evidenziato orientamento prevalente, così ritenendo impercorribile l'indirizzo minoritario<sup>20</sup>, alla stregua del quale il previgente art. 23, comma 5, della l. n. 689 del 1981 avrebbe richiesto un obbligo motivazionale specificamente esplicitato in ordine alle distinte censure sollevate dall'opponente, anche a prescindere dalla documentazione prodotta dalla Pubblica Amministrazione.

In particolare, dunque, era stato ribadito che nel giudizio di opposizione avverso i provvedimenti irrogativi di sanzioni amministrative, già disciplinato dagli artt. 22 e 23 della l. 24 novembre 1981, n. 689, l'ordinanza di cui al comma 5 del citato art. 23, con la quale il giudice convalidava il provvedimento impugnato per mancata comparizione alla prima udienza dell'opponente che non avesse fatto pervenire tempestiva notizia di un suo legittimo impedimento, si sarebbe dovuta ritenere sufficientemente motivata ove il giudice avesse dato atto di aver valutato la documentazione "hinc ed inde" prodotta e di averne tratto il convincimento della non manifesta illegittimità del provvedimento stesso in relazione alle censure mosse dall'opponente, senza necessità di dettagliato riferimento e di specifica puntuale disamina in ordine a ciascuna delle doglianze stesse. Diversamente opinando, sarebbe rimasta vanificata la "ratio" sottesa alla predetta norma, intesa alla sollecita definizione dei procedimenti (anche nell'ottica della valorizzazione del principio costituzionalizzato della durata ragionevole dei processi: v. art. 111, comma 2, Cost.) nei quali la parte ricorrente avesse omesso di darvi impulso così manifestando la propria carenza di effettivo interesse, con negativi riflessi anche sulla durata del singolo giudizio e sui tempi di trattazione degli altri procedimenti che fossero stati, invece, correttamente coltivati. Da ciò si era inferito che, allorché il giudice avesse adottato, ai fini della suddetta convalida, una motivazione rispondente ai riferiti requisiti minimi, non sarebbe stato possibile sindacarne in sede di legittimità la persuasività sotto il profilo della completezza valutativa o della sua esattezza.

Tutte le riprodotte argomentazioni sono univocamente estensibili alla nuova disciplina sulla possibile convalida dell'ordinanza-ingiunzione - di cui al richiamato comma 10, lett. b), dell'art. 6 del d. lgs. n. 150/2011 - e del verbale di accertamento direttamente impugnato in sede giurisdizionale, come contemplata

---

<sup>19</sup> Con la sentenza 30 aprile 2010, n. 10506.

<sup>20</sup> Riconducibile soprattutto a Cass. 16 marzo 2005, n. 5715.

dal citato comma 9, lett. b), dell'art. 7 del medesimo d. lgs. Infatti, **le predette disposizioni ricollegano alla mancata comparizione del ricorrente – senza addurre alcun legittimo impedimento - alla prima udienza la stessa possibilità per il giudice di far uso dei poteri già previsti dal precedente comma 5 dell'art. 23 della l. n. 689/1981, ovvero di emettere ordinanza di convalida del provvedimento opposto (con la correlata pronuncia accessoria sulle inerenti spese), facendo salve le ipotesi, già oggetto delle due precedenti declaratorie di incostituzionalità prima richiamate (ed incidenti sul menzionato comma 5 dell'art. 23), in cui l'illegittimità dell'atto sanzionatorio risulti dalla stessa documentazione allegata dall'opponente ovvero in cui l'autorità che ha emanato il provvedimento abbia ommesso di depositare la documentazione prescritta relativa all'accertamento, nonché alla contestazione o notificazione della violazione presupposta.**

Le disposizioni inerenti la possibile convalidabilità del provvedimento sanzionatorio opposto hanno, in ogni caso, natura di norma speciale e non sono, perciò, estensibili ad ipotesi diverse da quelle in esse espressamente considerate; pertanto, qualora l'opponente, ritualmente comparso alla prima udienza, disertata quella successiva, il giudice non è legittimato a convalidare il provvedimento impugnato ma deve definire il giudizio nei modi previsti dalle norme generali che regolano il giudizio civile di primo grado, ora modellato sul rito del lavoro<sup>21</sup>.

E proprio in virtù della disciplina speciale che caratterizza la prima udienza nel giudizio in esame **si deve ritenere che non trova spazio l'operatività del disposto di cui all'art. 181 c.p.c.**, ragion per cui - configurandosi in detta udienza la diserzione bilaterale delle parti - il giudice o dovrà, dopo gli accertamenti necessari poc'anzi evidenziati, convalidare il provvedimento impugnato, oppure - ove ravvisi l'emergenza delle condizioni per rilevare la fondatezza allo stato degli atti della formulata opposizione - decidere, in via eccezionale, immediatamente nel merito sul ricorso, accogliendo la domanda ed adottando il provvedimento confacente a questo tipo di definizione, ovvero una sentenza<sup>22</sup>.

---

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

<sup>22</sup> V., ancorché in una fattispecie per certi versi differente (in cui le parti non erano comparse alla seconda udienza dopo un mero rinvio disposto nella prima), Cass. 19 giugno 1991, n. 6931 e, nella giurisprudenza di merito più recente, Trib. civ. Torino, 31 maggio 2011, n. 3891, in *Arch. giur. circ. sin. strad.*, 2011, 944. Anche la dottrina specialistica che ha avuto modo di commentare la riforma processuale di cui al d. lgs. n. 150/2011 (v. G.G. Poli, *I procedimenti di opposizione all'ordinanza-ingiunzione ed al verbale di accertamento di violazione del codice della strada*, in *Foro it.* 2012, V, cit., 141) ha evidenziato che le uniche ipotesi in cui, nonostante la mancata comparizione dell'opponente alla prima udienza, il giudice è tenuto ad astenersi dalla chiusura anticipata del giudizio, restando obbligato ad esaminare nel merito il ricorso, sono tassativamente previste proprio al comma 10, lett. b) dell'art. 6 e al comma 9, lett. b)

È appena il caso di evidenziare, in ultimo, che l'ordinanza di convalida in questione - da adottarsi, per l'appunto in presenza dei precisati presupposti normativi - costituisce un provvedimento decisorio, che definisce il giudizio, con il quale il giudice si spoglia della propria *potestas decidendi* in ordine alla controversia, con la conseguenza che l'istanza di revoca di essa e di rifissazione dell'udienza, ove proposta, è inammissibile<sup>23</sup> e tale asserzione è, ora, confermata, nel nuovo assetto legislativo, dal previsto assoggettamento dell'ordinanza di convalida al rimedio ordinario dell'appello.

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

Secondo il previgente disposto dell'art. 22, comma 3, della l. n. 689/1981, al ricorso - che, una volta depositato (o, comunque, iscritto a ruolo anche se pervenuto a mezzo posta), costituiva l'atto di impulso per l'instaurazione del contraddittorio - avrebbe dovuto essere allegata, a pena di inammissibilità, l'ordinanza-ingiunzione<sup>24</sup> impugnata<sup>25</sup>.

Occorre, tuttavia, considerare che, con specifico riferimento al momento della incidenza e della rilevabilità dell'indicata causa di inammissibilità, la S.C.<sup>26</sup> - risolvendo il contrasto precedentemente determinatosi - aveva puntualizzato che, proprio in tema di opposizione ad ordinanza-ingiunzione di pagamento di sanzioni amministrative, la mancata allegazione della relata di notifica del provvedimento opposto non costituiva, di per sé, prova della non tempestività

---

dell'art. 7 del citato d. lgs. n. 150 del 2011, nei quali sono stati, per l'appunto, recepiti i principi già espressi dalla giurisprudenza della Corte costituzionale nelle sentenze n. 534 del 1990 e n. 507 del 1995.

<sup>23</sup> Cfr., in tal senso, la recente Cass. 8 gennaio 2007, n. 69. Occorre rilevare, peraltro, che Cass. 30 maggio 2006, n. 12874, ha puntualizzato che il provvedimento di convalida dell'ordinanza ingiunzione relativa al pagamento di sanzioni amministrative, contemplato dall'art. 23, comma 5, della l. 24 novembre 1981, n. 689, pur assumendo la veste formale di ordinanza, ha contenuto decisorio e definitivo, e valore sostanziale di sentenza; pertanto, tale provvedimento non è revocabile dallo stesso giudice che lo abbia emesso nonostante l'omesso deposito, da parte dell'Amministrazione irrogante, dei documenti di cui al secondo comma del medesimo articolo (deposito necessario a seguito della sentenza della Corte Cost. n. 507 del 1995), ma solo dall'opponente impugnabile con i mezzi consentiti dalla citata disposizione normativa (v., in proposito, anche Cass. 25 ottobre 2006, n. 22909).

<sup>24</sup> Ovvero il provvedimento sanzionatorio amministrativo (al quale era riconducibile - come già ritenuto ammissibile in tema di violazione attinenti alla circolazione stradale e poi previsto espressamente dal precedente testo dell'art. 204 *bis* c.d.s. 1992 - il verbale di contestazione qualificato come direttamente impugnabile, od anche la conseguente cartella esattoriale in caso di invalidità del procedimento amministrativo sanzionatorio presupposto) che si intendeva in concreto impugnare.

<sup>25</sup> Cfr. Cass. 13 marzo 1996, n. 2084 e Cass. 7 maggio 1997, n. 3982; del resto solo con la produzione dell'ordinanza-ingiunzione (o del provvedimento sanzionatorio equiparabile) l'opponente avrebbe potuto provare la tempestività del suo ricorso, dal momento che il relativo onere non incombeva alla P.A.

<sup>26</sup> Cfr. Cass., Sez. Un. civ., 28 gennaio 2002, n. 1006. L'indirizzo disegnato dalle Sezioni Unite era poi divenuto pacifico: v., in senso conforme, ad es., Cass. 22 gennaio 2007, n. 1279.

dell'opposizione, tale da giustificare, per l'effetto, una dichiarazione di inammissibilità del ricorso con ordinanza pronunciata *in limine litis*, ai sensi del previgente art. 23, comma 1, della l. n. 689/1981, perché tale provvedimento postulava, pur sempre, l'esistenza di una prova certa ed inconfutabile della intempestività della detta opposizione, e non una mera difficoltà di accertamento della tempestività; ne sarebbe dovuto conseguire che, soltanto ove in prosieguo di giudizio, a causa della mancata acquisizione della copia dell'ordinanza notificata, fosse risultata persistente e fosse divenuta definitiva l'impossibilità di controllo (anche d'ufficio) della tempestività dell'opposizione, il ricorso avrebbe dovuto essere dichiarato, con sentenza, inammissibile<sup>27</sup>.

**Nel nuovo regime normativo individuato negli artt. 6 e 7 del d. lgs. n. 150/2011 non è più propriamente previsto l'obbligo, a carico della parte ricorrente, di allegare al ricorso la copia dell'ordinanza o del verbale di accertamento impugnati** (e, perciò, all'inosservanza di questo accorgimento non è ricondotta una specifica sanzione di inammissibilità dell'opposizione). Tuttavia, è verosimile che – nella prassi giurisdizionale – risulti fisiologico che l'opponente, unitamente al ricorso, depositi anche la copia del provvedimento impugnato con l'inerente relata di notifica, e ciò proprio al fine di evitare – in radice – la possibilità che il giudice possa pervenire ad una pronuncia di inammissibilità per impossibilità di accertare documentalmente la tempestività della proposizione del ricorso.

In ogni caso, ai sensi del comma 10, lett. a), del citato art. 6 e del comma 9, lett. a), del suddetto art. 7 del d. lgs. n. 150/2011, **il giudice, ove ravvisi, alla prima udienza, la tardività del ricorso** (e, senza dubbio, l'allegazione del provvedimento impugnato con il riscontro documentale del momento dell'avvenuta sua notificazione, scongiurerebbe in partenza tale conseguenza) **è tenuto, nella stessa udienza, a dichiarare l'inammissibilità della domanda nella forma della sentenza**, come ora espressamente previsto nelle disposizioni appena richiamate (sul presupposto – evincibile dalla stessa relazione illustrativa al d. lgs. n. 150/2011 – che tale declaratoria è idonea ad incidere propriamente sul diritto di azione del ricorrente).

Da questa nuova conformazione della disciplina in questione si desume univocamente che il provvedimento di inammissibilità implica, in ogni caso, che sia preventivamente instaurato il contraddittorio tra le parti a seguito della presentazione del ricorso in opposizione e che, perciò, esso non è adottabile *inaudita altera parte* e deve essere, invece, emanato – nella sussistenza delle condizioni di legge – già in prima udienza nella forma ordinaria di definizione del procedimento, ovvero con sentenza, la quale, perciò, sarà assoggettabile all'ordinario rimedio impugnatorio dell'appello in conformità alla disciplina di riferimento del processo del lavoro. A tale tipo di gravame dovrà ritenersi

---

<sup>27</sup> Cass. 26 luglio 2002, n. 11033 aveva precisato che poiché, ai sensi del precedente art. 22 della l. 24 novembre 1981, n. 689, l'opponente era tenuto a produrre in giudizio copia dell'ordinanza-ingiunzione munita della inerente relata di notifica, onde rendere possibile il controllo della tempestività dell'opposizione, il giudice non avrebbe potuto procedere all'esame del merito di questa allorquando, a causa della mancata produzione dell'ordinanza-ingiunzione e della relata di notifica, non fosse stato in grado di determinare la data della notificazione e, quindi, la tempestività dell'opposizione, che avrebbe dovuto, conseguentemente, essere dichiarata inammissibile.

esposta ogni pronuncia che venga emessa al di fuori dei presupposti previsti dalla nuova normativa e, come tale, da ritenersi affetta da nullità ai sensi dell'art. 161 c.p.c., con la derivante applicazione delle regola della conversione dei motivi di nullità in motivi di impugnazione<sup>28</sup>.

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

### **5.1. I nuovi moduli decisori.**

Con riferimento alla fase decisoria, il previgente art. 23 della l. n. 689 del 1981 individuava, in linea consequenziale con lo schema di specialità che connotava il relativo giudizio, due distinti modelli (tra loro in rapporto di concorrenza alternativa), che si ponevano in una condizione di contraltare con gli innovati sistemi decisori individuati in relazione al rito ordinario dinanzi al tribunale in composizione monocratica dagli artt. 281 *quinquies* (a seguito di trattazione scritta o mista) e 281 *sexies* (a seguito di trattazione orale) del codice di rito civile.

Il primo sistema implicava che, successivamente alla precisazione delle conclusioni e celebrata la discussione, il giudice provvedesse immediatamente alla pubblica lettura separata del dispositivo, riservandosi - ove non avesse ritenuto opportuno concedere termine per il deposito di note difensive sulla falsariga dello schema delineato dall'art. 429, comma 2, c.p.c. in tema di controversie di lavoro - di depositare successivamente la motivazione<sup>29</sup>.

È, peraltro, opportuno specificare che la legge imponeva la pubblica lettura del dispositivo a pena di nullità qualora il giudice avesse dovuto pronunciare sentenza, definendo il giudizio in rito o nel merito, ma non anche nell'ipotesi in cui egli, in virtù del suo prudente apprezzamento, avesse ritenuto di adottare un provvedimento ordinatorio con il quale disponeva per l'ulteriore istruzione della causa (avvalendosi, se del caso, dell'esercizio del relativo potere probatorio officioso), con la conseguenza che, in questa fattispecie, non ricorrevano le condizioni per procedere alla lettura del dispositivo, dovendo invece essere emanata un'ordinanza inserita nel verbale di udienza<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Per un panorama generale della relativa disciplina e del regime di possibile invalidità della pronuncia di inammissibilità v., da ultimo, Cass. 23 settembre 2015, n. 18820.

<sup>29</sup> Va precisato che la lettura del dispositivo della sentenza in udienza successiva a quella di discussione della causa non determinava la nullità della decisione in quanto non avrebbe precluso all'atto di raggiungere il suo scopo, né d'altro canto si traduceva in una violazione insanabile dei diritti di difesa, ma costituiva una mera irregolarità con riguardo alla prevista concentrazione delle attività di discussione e decisione della causa; e ciò diversamente dall'ipotesi di omessa lettura in udienza del dispositivo della sentenza, che determinava, invece, la nullità della sentenza stessa (cfr. Cass. 25 agosto 2005, n. 17288). È opportuno ricordare, altresì, che non sussisteva logica incompatibilità tra la riserva di decidere, risultante dal verbale di udienza, e la successiva attestazione contenuta nella sentenza in pari data, di lettura del dispositivo in udienza, ben potendo il giudice riservarsi la decisione, ritirarsi in camera di consiglio, rientrare in udienza e dare lettura del dispositivo della decisione assunta (v. Cass. 27 febbraio 2003, n. 2959 e Cass. 1° agosto 2003, n. 11714).

<sup>30</sup> Cfr. Cass. 2 marzo 1994, n. 2060.

La previsione - contenuta nel comma 7 del previgente art. 23 l. 24 novembre 1981 n. 689 - secondo cui la sentenza che decideva il giudizio di opposizione avverso l'ordinanza-ingiunzione, irrogativa di sanzione amministrativa, avrebbe dovuto essere pronunciata con immediata lettura del dispositivo<sup>31</sup>, assolveva all'esigenza di assicurare una sollecita definizione della controversia e aveva la funzione di rendere subito conoscibile ed immodificabile la decisione, onde l'immediata lettura concretava un elemento costitutivo della sentenza<sup>32</sup>. Peraltro la giurisprudenza aveva opportunamente precisato che la lettura del dispositivo della sentenza in udienza successiva a quella della discussione della causa non determinava la nullità della decisione, siccome non impediva all'atto di raggiungere il suo scopo (art. 156 c.p.c.); né, oltretutto, tale modalità avrebbe potuto configurare una violazione insanabile dei diritti di difesa, ma costituiva una mera irregolarità con riguardo alla prevista concentrazione delle attività di discussione e decisione della causa<sup>33</sup>.

Il secondo modello decisorio - meno invalso nella pratica<sup>34</sup> - comportava che il giudice avrebbe potuto provvedere, in un unico contesto, a redigere e

---

<sup>31</sup> La giurisprudenza (v., in particolare, Cass. 8 marzo 2005, n. 4970) - nel ribadire che l'omissione della lettura del dispositivo all'udienza di discussione della causa (prescritta dall'art. 23 della l. n. 689/1981) determina non già l'inesistenza, sebbene la nullità della sentenza medesima, ai sensi dell'art. 156, comma 2, c.p.c., che si converte in motivo di gravame, ai sensi dell'art. 161 c.p.c., per il difetto di un requisito formale indispensabile al raggiungimento dello scopo di cristallizzare stabilmente il *decisum* - aveva, peraltro, precisato che la lettura del dispositivo in udienza non doveva risultare necessariamente da esplicita menzione nello stesso dispositivo o nel verbale di udienza, ma poteva essere documentata da qualsiasi atto processuale o comunque desumersi da ogni altra circostanza quale l'identità delle date recate dal verbale di udienza e dal dispositivo, oltre l'attestazione contenuta nella narrativa della sentenza in ordine alla lettura del dispositivo. Su quest'ultimo aspetto la stessa giurisprudenza di legittimità (v. Cass. 12 giugno 2006, n. 13589, in *Giur. it.*, 2007, I, 1, 1198) aveva avuto modo di precisare che l'attestazione contenuta nella narrativa della sentenza in ordine all'avvenuta lettura del dispositivo in udienza poteva essere contrastata soltanto con la proposizione della querela di falso, trattandosi di affermazione contenuta in atto pubblico.

<sup>32</sup> Con la conseguenza che la sua mancanza - che ricorreva anche nel caso in cui il giudice avesse verbalizzato il provvedimento reso, assumendo di decidere "come da dispositivo che sarebbe stato depositato in cancelleria" - comportava la nullità della decisione, alla stregua delle analoghe previsioni di cui al rito del lavoro ed al processo penale (cfr. Cass. 28 aprile 1999, n. 4267 e Cass. 5 giugno 2001, n. 7592).

<sup>33</sup> V. Cass. 7 luglio 1999, n. 7011. La stessa S.C. aveva stabilito che nel procedimento di opposizione a sanzione amministrativa, la lettura del dispositivo soltanto al termine dell'udienza da parte del giudice non era causa di nullità del procedimento stesso, nessuna invalidità potendo derivare dal fatto che, tra la chiusura dell'istruttoria e la lettura del dispositivo stesso, fosse trascorso un intervallo di tempo di poche ore, poiché la stessa norma di cui al previgente art. 23, comma 7, della l. n. 689 del 1981 consentiva l'adozione di un provvedimento di differimento dell'intera fase decisoria ad un'udienza successiva: cfr. Cass. 15 gennaio 2003, n. 510.

<sup>34</sup> Ma esteso, come modello decisorio base, anche alle controversie di lavoro ed assimilate, per effetto della sostituzione del comma 1 dell'art. 429 c.p.c. per opera dell'art. 53, comma 2, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modif., dalla l. 6 agosto 2008, n. 133 (con applicabilità della nuova disposizione ai giudizi instaurati dal 25 giugno 2008).

leggere pubblicamente la sentenza, completa di dispositivo e di motivazione, che sarebbe stata immediatamente depositata in cancelleria e che, diversamente dal modulo decisorio previsto nell'art. 281 *sexies* c.p.c., non costituiva parte integrante del verbale di udienza, dal quale rimaneva separato come documento autonomo e doveva contenere una compiuta - e non, invece, concisa - esposizione delle ragioni di fatto e di diritto della decisione<sup>35</sup>. In particolare, la giurisprudenza<sup>36</sup> aveva precisato che, in tale ambito processuale, la conformità della sentenza al modello di cui all'art. 132, n. 4, c.p.c. (come, poi, successivamente riformulato per effetto dell'art. 45, comma 17, della l. 18 giugno 2009, n. 69, e che poneva riferimento alla necessità della "concisa esposizione delle ragioni di fatto e di diritto della decisione")<sup>37</sup> e l'osservanza degli artt. 115 e 116 c.p.c. non richiedevano che il giudice di merito desse conto dell'esame di tutte le prove prodotte o comunque acquisite e di tutte le tesi prospettate dalle parti, essendo necessario e sufficiente che egli esponesse, in maniera concisa, gli elementi in fatto ed in diritto posti a fondamento della sua decisione, offrendo una motivazione logica ed adeguata, evidenziando le prove ritenute idonee a confortarla, dovendo reputarsi per implicito disattesi tutti gli argomenti, le tesi e i rilievi che, seppure non espressamente esaminati, fossero incompatibili con la soluzione adottata e con il percorso argomentativo seguito<sup>38</sup>.

Questo era l'impianto normativo antecedente all'entrata in vigore del d. lgs. n. 150 del 2011 relativamente alle modalità decisorie che connotavano il giudizio di opposizione a provvedimento irrogativo di sanzioni amministrative.

**Gli artt. 6 e 7 del citato d. lgs. non contengono, invece, alcuna esplicita disciplina speciale al riguardo, ragion per cui** – in virtù dello

---

<sup>35</sup> Pertanto, sarebbe stata da qualificarsi nulla la sentenza recante il solo dispositivo di annullamento del provvedimento sanzionatorio impugnato e il regolamento delle spese giudiziali, ma priva della indicazione della *res litigiosa* e delle ragioni dell'annullamento della sanzione: cfr. Cass. 7 maggio 2003, n. 6924 e la cit. Cass. 11 gennaio 2006, n. 216. Così era stato qualificata come nulla la sentenza che contenesse esclusivamente un richiamo ai verbali di contestazione redatti dagli agenti accertatori, non essendo sufficiente tale riferimento ad integrare il requisito della concisa esposizione dei motivi di fatto di cui all'art. 132, n. 4, c.p.c., in quanto, non contenendo alcuna enunciazione delle circostanze nelle quali sarebbero avvenute le violazioni contestate, non avrebbe consentito di comprendere le ragioni della decisione (v. la recente Cass. 26 febbraio 2007, n. 4385). Sui rapporti, nella previgente disciplina in cui era presente l'art. 315 c.p.c., tra i due particolari schemi decisorii, v. Santangeli, *La sentenza del pretore nel nuovo processo civile*, in *Giust. civ.*, 1992, II, 357.

<sup>36</sup> Cfr. Cass. 13 gennaio 2005, n. 520, in *Arch. giur. circ. sin. strad.*, 2005, 1077 e la cit. Cass. 20 marzo 2007, n. 6563.

<sup>37</sup> Si deve, peraltro, ricordare che, alla modifica del richiamato art. 132, n. 4, c.p.c., è corrisposta l'innovazione della formulazione del comma 1 dell'art. 118 disp. att. c.p.c. (in virtù dell'art. 52, comma 5, della citata l. n. 69 del 2009), secondo la cui attuale previsione la motivazione della sentenza ordinaria deve consistere nella "succinta esposizione dei fatti rilevanti della causa e delle ragioni giuridiche della decisione, anche con riferimento a precedenti conformi", così legittimandosi anche la possibilità di pervenire all'adozione di una corretta decisione motivata "per relationem".

<sup>38</sup> Cfr., ad es., Cass. 20 ottobre 2005, n. 20302, in *Foro it.*, 2007, I, 1279, e Cass. 16 gennaio 2008, n. 715, in *Arch. giur. circ. sin. strad.*, 2008, 410.

specifico richiamo compiuto nei loro rispettivi primi commi all'applicabilità del rito del lavoro e per effetto del disposto più generale contemplato nell'art. 2, comma 1, del medesimo d. lgs. – **la fase decisoria** dei giudizi regolati dalla suddette nuove disposizioni **deve intendersi interamente regolata sul modello di quella del processo del lavoro**, con la conseguente applicabilità della disciplina di cui all'art. 429, commi 1 (come, peraltro, modificato dall'art. 53, comma 2, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modif., dalla l. 6 agosto 2008, n. 133, con applicabilità del nuovo testo ai giudizi instaurati dal 25 giugno 2008), e 2, e 430 c.p.c. (invero non esclusi dal novero delle disposizioni del rito lavoristico considerate estensibili alla controversie in materia di opposizione a sanzioni amministrative).

Di conseguenza, nell'ambito dei giudizi oppositivi in esame devono considerarsi ora applicabili i moduli decisori omologhi a quelli del processo del lavoro, che, nella sostanza, sono strutturati secondo un ordine preferenziale invertito rispetto a quello contemplato dal previgente art. 23 della l. n. 689 del 1981.

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

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

Nonostante la novellazione del 1° co. dell'art. 429 c.p.c. nei suddetti termini, è rimasta in vigore la disposizione di cui al comma successivo (anch'esso applicabile ai giudizi di opposizione a sanzione amministrativa), alla stregua del quale, su istanza delle parti, il giudice, se lo ritiene necessario, può concedere alle stesse un termine non superiore a dieci giorni per consentire il deposito di note difensive, rifissando la discussione per l'udienza

immediatamente successiva alla scadenza del predetto termine<sup>39</sup>, nella quale, quindi, è tenuto a provvedere alla definizione del giudizio con la pubblica lettura del dispositivo e della contestuale motivazione (in tal senso dovendosi intendere, ora, il riferimento, rimasto invariato, alla pronuncia della sentenza).

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

Con riferimento a questa opzione eventuale, deve sottolinearsi che, pur nel mutato quadro normativo della fase decisoria, è da ritenersi ancora indiscusso che l'omessa lettura del dispositivo (quando dissociata dalla lettura della motivazione contestuale) continui a comportare la configurazione di un motivo di nullità della sentenza<sup>40</sup>, che può essere fatto valere quale motivo di impugnazione e, quindi, con l'appello o con il ricorso per cassazione, a seconda del grado in cui è stata pronunciata la sentenza: il vizio, in altri termini, viene sanato dalla mancata impugnazione e, se dedotto in appello, non comporta la rimessione della causa al giudice di prime cure, bensì semplicemente una nuova pronuncia nel merito<sup>41</sup>; se inficia una sentenza adottata in grado di appello, potrà essere proposto ricorso per cassazione ai sensi dell'art. 360, co. 1°, n. 4, c.p.c. e conseguirà la cassazione della sentenza con rinvio ad un giudice di pari grado<sup>42</sup>.

---

<sup>39</sup> E' pacifico che la richiamata possibilità autorizzata dall'art. 429, co. 2°, c.p.c. costituisce frutto dell'esercizio di una facoltà discrezionale del giudice, la cui mancata attivazione si sottrae al sindacato di legittimità e non comporta violazione del principio e del contraddittorio: cfr., ad es., Cass. civ., sez. lav., 3 luglio 1981, n. 4325.

<sup>40</sup> La giurisprudenza è, al riguardo, costante a partire da Cass., SS.UU. civ. 22 giugno 1977, n. 2632 (in *Foro it.* 1977, I, 1638): v., successivamente, Cass. civ. 13 aprile 2004, n. 7073; Cass. civ. 11 maggio 2006, n. 10869 e Cass. civ. 9 marzo 2010, n. 5659. Da ultimo, Cass. civ. 28 novembre 2014, n. 25305, ha ribadito che l'omessa lettura del dispositivo all'udienza di discussione determina, ai sensi dell'art. 156, co. 2°, c.p.c., la nullità insanabile della sentenza per difetto del requisito formale indispensabile per il raggiungimento dello scopo dell'atto, correlato alle esigenze di concentrazione del giudizio e di immutabilità della decisione. E' stato, peraltro, precisato (v. Cass. civ. 12 settembre 2014, n. 19328, ord.) che l'avvenuta lettura del dispositivo può risultare anche dalla sentenza, non essendone necessaria un'espressa e formale menzione nel verbale di udienza.

<sup>41</sup> Cfr., tra le tante, Cass. civ. 10 maggio 1999, n. 4620, Cass. civ. 11 maggio 2006, n. 10869, cit. e Cass. civ. 28 novembre 2014, n. 25305, cit. .

<sup>42</sup> La nullità della sentenza per il motivo in questione non estende i suoi effetti agli atti precedenti e, in particolare, alle prove. La nullità in esame, conseguente all'inosservanza del requisito minimo della lettura in udienza del dispositivo (nei casi di particolare complessità delle controversie), viene a configurarsi anche quando le parti abbiano espresso il loro consenso in relazione all'omissione stessa, dal momento che la relativa prescrizione rimane sottratta alla disponibilità delle stesse parti riferendosi ad un principio generale insuperabile del rito del lavoro. E' opportuno precisare che la nullità in discorso non ricorre se, dopo l'esaurimento dell'istruttoria, il giudizio venga differito ai soli fini della celebrazione della discussione, nella cui relativa udienza sia data poi effettivamente tale lettura. La nullità sussiste, invece,

E' importante, altresì, ricordare che il dispositivo letto in udienza fissa irretrattabilmente, nei casi in cui si opti per la scissione tra dispositivo e deposito della motivazione (con riferimento alle precisate ipotesi di particolare complessità), il *decisum*<sup>43</sup> e non può essere modificato od integrato in sede di redazione della motivazione della sentenza, la cui eventuale difformità rispetto allo stesso dispositivo non è emendabile con la procedura di correzione prevista dall'art. 287 del codice di rito civile<sup>44</sup>.

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

Deve, inoltre, precisarsi che il requisito della sottoscrizione della sentenza da parte del giudice che l'ha pronunciata, la cui mancanza comporta la nullità insanabile e rilevabile d'ufficio ai sensi dell'art. 161, co. 2°, c.p.c., va verificato con riferimento alla "sentenza", completa di motivazione<sup>45</sup> e di

---

se, avvenuta la discussione, il dispositivo venga depositato dopo alcuni giorni, così infrangendo la continuità con la discussione stessa.

<sup>43</sup> E' interessante evidenziare come la più recente giurisprudenza di legittimità (v. Cass. civ. 3 gennaio 2014, n. 39) abbia chiarito come la predisposizione della bozza del dispositivo di una decisione prima che essa sia stata assunta non determina alcuna nullità, né costituisce comportamento lesivo del diritto di difesa delle parti, ma integra, per contro, una condotta apprezzabile, anche sul piano deontologico, in quanto espressione tangibile della professionalità del giudice relatore, tenuto, in quanto tale, a formarsi un serio ed attrezzato convincimento sulla controversia oggetto di cognizione ed a fornire una meditata ipotesi di decisione da sottoporre alla discussione in camera di consiglio, ben potendo in questa sede - e sino alla sottoscrizione del dispositivo della sentenza - pervenirsi a qualsivoglia soluzione sulla controversia.

<sup>44</sup> Infatti la stesura del dispositivo della sentenza non è, come nel rito ordinario (avuto riguardo al sistema maggiormente invalso nella pratica della decisione a seguito di trattazione scritta o mista di cui all'art. 281 quinquies c.p.c.), atto puramente interno destinato a fissare i termini della decisione ai fini della successiva specificazione dei motivi che la sorreggono, ma atto di rilevanza esterna derivante dalla sua lettura in udienza, che porta ad immediata conoscenza delle parti il contenuto della decisione nonché della sua utilizzabilità come titolo esecutivo autonomo e che è prevalente rispetto alla motivazione in contrasto con esso, a pena di nullità dell'intera sentenza per contraddittorietà tra i due atti.

<sup>45</sup> Si ricorda che, in generale (v., da ultimo, Cass. civ. 18 settembre 2009, n. 20112), la mancanza della motivazione della sentenza, agli effetti del requisito stabilito dall'art. 132 n. 4 c.p.c., si configura o quando la motivazione manchi del tutto, cioè come parte del documento sentenza, nel senso che alla premessa dell'oggetto del decidere siccome risultante dallo svolgimento processuale segua l'enunciazione della decisione senza alcuna argomentazione, o quando formalmente sussista come parte di quel documento, ma le sue argomentazioni siano svolte in modo talmente contraddittorio o con passaggi logici talmente incongrui da non permettere di individuarla, cioè di riconoscerla come giustificazione del

dispositivo, con la conseguenza che è irrilevante e non produce, pertanto, tale nullità, l'omessa sottoscrizione (o la sottoscrizione mediante segno grafico illeggibile) del solo dispositivo letto in udienza nel rito del lavoro (o locatizio), in relazione al quale, peraltro, l'identificazione del giudice ben può desumersi dal verbale di udienza<sup>46</sup>. È stato anche precisato<sup>47</sup> che, nel rito del lavoro (a cui è assimilato, su punto, quello dei giudizi disciplinati dagli artt. 6 e 7 del d. lgs. n. 150/2011), ai fini dell'individuazione della data di decisione del giudizio rileva il verbale dell'udienza di discussione che attesta la lettura del dispositivo della sentenza, trattandosi di atto pubblico che fa fede fino a querela di falso.

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

## 5.2. I tipi di sentenza e il loro contenuto

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

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

Sotto il primo profilo la sentenza può caratterizzarsi come una sentenza dichiarativa del difetto di giurisdizione o di competenza, anche sotto l'aspetto territoriale (connotandosi il relativo criterio come di natura inderogabile), oppure

---

"decisum". È, altresì, importante ricordare che, recentemente, le S.U. (con la sentenza 20 maggio 2014, n. 11021), sempre sul piano generale, hanno statuito – risolvendo un contrasto sulla relativa questione – che la sentenza emessa dal giudice in composizione collegiale priva di una delle due sottoscrizioni (del presidente del collegio ovvero del relatore) è affetta da nullità sanabile ai sensi dell'art. 161, primo comma, cod. proc. civ., trattandosi di sottoscrizione insufficiente e non mancante, la cui sola ricorrenza comporta la non riconducibilità dell'atto al giudice, mentre una diversa interpretazione, che accomuni le due ipotesi con applicazione dell'art. 161, secondo comma, cod. proc. civ., deve ritenersi lesiva dei principi del giusto processo e della ragionevole durata.

<sup>46</sup>Cfr. Cass. civ., sez. lav., 19 novembre 2001, n. 14481, in *Giust. civ.*, 2002, I, 2826.

<sup>47</sup> V., ad es., Cass. civ., sez. lav., 22 novembre 2011, n. 24573, in *Riv. giur. lav. e prev. soc.* 2012, II, 381 e segg., con nota di A. MATTEI, *Un intervento della Cassazione tra tutela effettiva del contraddittorio e celerità del rito lavoristico.*

quale sentenza implicante la declaratoria di nullità del ricorso introduttivo o di inammissibilità dello stesso per intempestività<sup>48</sup>.

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

- **di pieno accoglimento** con conseguente annullamento del provvedimento impugnato<sup>49</sup>;

- **di rigetto**;

- **di accoglimento parziale** - quando ovviamente sia stata formulata in ricorso la relativa domanda - limitatamente alla riduzione della quantificazione della sanzione irrogata con il provvedimento oggetto dell'opposizione (con inerente modificazione *in melius* per il ricorrente da parte del giudice<sup>50</sup>, rimanendo esclusa la possibilità della rimessione degli atti all'autorità amministrativa per l'adozione di nuove determinazioni circa la riquantificazione della sanzione<sup>51</sup>).

Non si può, inoltre, escludere che si pervenga - con una statuizione comunque implicante una cognizione del merito - all'emanazione di una

---

<sup>48</sup> Pronunciabile anche con sentenza qualora nel corso del giudizio non si riesca a raggiungere la prova certa che l'opponente, non assolvendo all'onere della produzione del provvedimento impugnato con il relativo riscontro documentale dell'avvenuta notificazione, abbia proposto il ricorso nel termine legislativamente prefissato (cfr., per tutte, la citata Cass., sez. un. civ., 28 gennaio 2002, n. 1006). Recentemente, la S.C. ha specificato che la tardività dell'opposizione a ordinanza-ingiunzione impone al giudice di dichiararne l'inammissibilità prima di qualsiasi esame nel merito, e, quindi, anche allorquando, per effetto della rinuncia da parte dell'Amministrazione alla propria pretesa, sia cessata la materia del contendere (cfr. Cass. 29 febbraio 2008, n. 5468).

<sup>49</sup> Si ricorda che, poiché il giudizio di opposizione ad ordinanza-ingiunzione prefettizia ha ad oggetto la fondatezza della pretesa punitiva della P.A., quale contestata all'autore della violazione, nei limiti dedotti dall'opponente nel ricorso, è preclusa al giudice dell'opposizione, ove accerti in fatto l'insussistenza della fattispecie contestata, ritenere comunque correttamente o "per equipollente" sanzionata la diversa fattispecie emersa nel giudizio di opposizione (v. Cass. 20 gennaio 2005, n. 1233).

<sup>50</sup> La giurisprudenza ha chiarito che la norma di cui al previgente art. 23, comma 11, della l. n. 689/1981 (ora traslata negli attuali commi 12 dell'art. 6 e 11 dell'art. 7 del d. lgs. n. 150/2011), attribuendo al giudice dell'opposizione il potere di modificare l'ordinanza in relazione all'entità della sanzione irrogata, consentiva di stabilire quest'ultima in misura diversa da quella fissata nel provvedimento sanzionatorio, ma tale potere avrebbe potuto essere esercitato solo nell'ambito dell'intervallo edittale sulla base dei criteri indicati dall'art. 11 della stessa l. n. 689/1981 ed applicando eventuali circostanze diminuenti o aggravanti ove specificamente previste dalle singole norme da applicare alla fattispecie, senza che potesse trovare applicazione il diverso sistema delle attenuanti contemplato dalla legge penale (v. Cass. 1° agosto 2003, n. 11732, in *Giust. civ.*, 2004, I, 2729; Cass. 10 dicembre 2003, n. 18811 e, da ultimo, Cass. 2 aprile 2015, n. 6778). Occorre, altresì, ricordare che la stessa giurisprudenza ha evidenziato che, nella materia in questione, nel caso di contestazione della misura della sanzione, il giudice dell'opposizione è autonomamente chiamato a controllarne la rispondenza alle previsioni di legge e, pertanto, non è soggetto a parametri fissi di proporzionalità, correlati al numero ed alla consistenza degli addebiti, potendo reputare congrua l'entità della sanzione irrogata in riferimento ad una molteplicità di incolpazioni, anche qualora escluda l'esistenza di alcune delle violazioni contestate, purché motivi in ordine all'apprezzamento della sostanziale influenza sulla complessiva gravità dei fatti di quelle ritenute insussistenti (v., per tutte, Cass. 4 novembre 2003, n. 16498).

<sup>51</sup> V., ad es., Cass. 15 giugno 1998, n. 5957.

**sentenza che dichiari la cessazione della materia del contendere per motivi sopravvenuti nel corso del processo<sup>52</sup>.**

In caso di accoglimento del ricorso (esito al quale deve pervenirsi anche nel caso in cui non risultino prove sufficienti della responsabilità dell'opponente, come già prevedeva l'ultimo comma del previgente art. 23 della l. n. 689/1981 e come, ora, stabilito, rispettivamente, dal comma 11 dell'art. 6 e dal comma 10 dell'art. 7 del d. lgs. n. 150/2011<sup>53</sup>), la decisione giudiziale comporterà l'annullamento totale o parziale del provvedimento oggetto dell'opposizione e la stessa si baserà sulla ritenuta fondatezza di uno o più dei motivi dedotti con l'atto introduttivo<sup>54</sup>. E così la pronuncia favorevole nel merito alla parte ricorrente potrà essere basata sulla valutazione condivisa dei motivi che attengono all'eccezionale emergenza di vizi che involgono il procedimento di formazione del provvedimento impugnato (quando non risulti esso stesso invalidamente emesso) così come la competenza dell'organo amministrativo che ebbe ad adottarlo; per altro verso, la decisione potrà inerire la stessa inconfigurabilità del fatto ascritto al ricorrente come illecito amministrativo, ovvero l'insussistenza della condotta addebitatagli e, quindi, l'esclusione della sua responsabilità.

Come si è detto al giudice dell'opposizione è riconosciuto anche il potere di sindacare la valutazione compiuta dall'Amministrazione in ordine alla quantificazione della sanzione irrogata e, conseguentemente, di incidere sulla stessa, rideterminandola, nel senso di operarne la riduzione in favore

---

<sup>52</sup> Quali esempi che legittimano tale tipo di pronuncia si adducono: la sopravvenuta morte dell'opponente individuato quale autore della violazione, che configura una causa estintiva della relativa obbligazione, sulla scorta del principio della sua intrasmissibilità agli eredi ai sensi dell'art. 7 della l. n. 689 del 1981 (cfr., per tutte, Cass. 18 febbraio 2000, n. 1854, secondo la quale, per l'appunto, nel giudizio d'opposizione all'ordinanza-ingiunzione la morte dell'autore della violazione comporta l'estinzione dell'obbligazione di pagare la sanzione pecuniaria e, quindi, la cessazione della materia del contendere, con l'ulteriore precisazione che nel giudizio per cassazione la cessazione della materia del contendere dà poi luogo ad inammissibilità del ricorso per sopravvenuto difetto di interesse); la revoca del provvedimento impugnato nel corso dello stesso giudizio oppositivo, che determina la sopravvenuta carenza di interesse in capo alla parte ricorrente ad ottenere una pronuncia di annullamento di un provvedimento già caducatosi in sede di autotutela.

<sup>53</sup> Cfr., nella previgente disciplina processuale, Cass. 26 giugno 1992, n. 8031, in *Arch. giur. circ. sin. strad.*, 1992, 996, e Cass. 15 aprile 1999, n. 3741.

<sup>54</sup> Cass. 11 settembre 2001, n. 11582 ha puntualizzato che la sentenza passata in cosa giudicata, che nel giudizio di opposizione a sanzione amministrativa, abbia pronunciato - in attuazione dell'eccezionale potere di annullamento dell'atto amministrativo, attribuito al giudice ordinario in deroga alle regole generali - l'annullamento del provvedimento sanzionatorio per vizi di forma o procedurali, senza conoscere della legittimità sostanziale della pretesa sanzionatoria punitiva (il cui esame, pur in presenza di contestazioni, resta impedito dalla constatazione dei detti vizi), contiene un accertamento che impedisce per la forza del giudicato di rimettere in discussione la legittimità del provvedimento annullato, mentre non contiene, in ossequio ai principi in ordine ai limiti oggettivi del giudicato anche implicito, alcun accertamento che impedisca l'esercizio da parte dell'Amministrazione - sempre che frattanto non si siano verificate decadenze o prescrizioni della pretesa punitiva - del potere di rinnovare, con contenuto sostanziale identico, il provvedimento, con l'eliminazione dei vizi formali e procedurali accertati. Negli stessi termini v., successivamente, Cass. 1° marzo 2005, n. 4293.

dell'opponente che ne abbia fatto richiesta - ove il ricorso non sia accolto con riferimento alla domanda principale di annullamento integrale del provvedimento impugnato - sulla scorta di una rivalutazione dei criteri legali previsti in proposito e nell'ambito degli stessi limiti normativamente precostituiti.

**All'esito dello svolgimento del giudizio oppositivo è, quindi, consentito al giudice ordinario di esercitare, oltre al potere di annullare in tutto o in parte il provvedimento, quello di modificarlo, anche limitatamente all'entità della sanzione medesima,** commisurandola - in caso di accertamento di alcuni soltanto dei fatti contestati - ad una sanzione inferiore a quella recata dall'ordinanza e proporzionale alle infrazioni ritenute sussistenti, restando - come già rilevato - esclusa, in ogni caso, la possibilità di rimettere gli atti all'autorità amministrativa per nuove determinazioni<sup>55</sup>, non potendosi configurare giammai una regressione da una fase propriamente giurisdizionale ad una fase amministrativa, della legittimità del cui svolgimento e del cui esito il giudice civile, ai sensi dell'art. 23 della l. n. 689 del 1981, conosce - eccezionalmente - direttamente e in via principale sulla scorta dei motivi adottati dal ricorrente.

La giurisprudenza ha precisato che allorquando la legge stabilisce per un illecito amministrativo una sanzione pecuniaria prevedendone il minimo ed il massimo, la medesima si profila corretta se applicata entro tali limiti; la determinazione in concreto della sanzione nei limiti indicati rientra nella valutazione del giudice di merito, il quale deve tener conto non solo degli elementi oggettivi della violazione, ma anche di quelli soggettivi indicati nell'(ancora vigente) art. 11 della l. n. 689 del 1981<sup>56</sup>.

Pertanto, ove la legge indichi un minimo e un massimo di una sanzione amministrativa, è rimesso al potere discrezionale del giudice determinare l'entità entro questi limiti, allo scopo di commisurarla alla concreta gravità del fatto concreto, globalmente desunta dai suoi elementi oggettivi e soggettivi<sup>57</sup>; in particolare, il giudice non è tenuto a specificare i criteri seguiti nel commisurare la sanzione né la statuizione adottata al riguardo è censurabile in sede di legittimità ove siano stati rispettati i limiti suddetti e dal complesso della motivazione risulti che quella valutazione sia stata compiuta<sup>58</sup>.

È stato, in particolare, puntualizzato in giurisprudenza che il giudice dell'opposizione a sanzione amministrativa, ove sia compulsato per la riduzione

---

<sup>55</sup> V. Cass. 16 ottobre 2002, n. 14698.

<sup>56</sup> Cfr. Cass. 19 aprile 2000, n. 5070; Cass. 11 aprile 2001, n. 5443 e la già citata Cass. 1° agosto 2003, n. 11732.

<sup>57</sup> Il potere del giudice di modificare l'entità della sanzione potrà, perciò, essere legittimamente esercitato solo nei casi in cui la legge preveda una sanzione tra un minimo ed un massimo e non anche quando sia prevista una sanzione proporzionale (cfr. Cass. 6 settembre 1999, n. 9402, in *Guida al dir.*, 1999, 43, 70).

<sup>58</sup> Cfr. Cass. 22 giugno 2001, n. 8532.

della misura della sanzione applicata dall'autorità amministrativa, assolve all'obbligo della motivazione - da adempiere anche in caso di rigetto dell'istanza - se, nel valutare complessivamente il fatto e la personalità dell'autore dell'illecito, indica, nella formazione del suo giudizio, di fatto, quali elementi assumono valore preminente rispetto agli altri<sup>59</sup>. Del resto è risaputo che nell'ambito del procedimento di irrogazione delle sanzioni amministrative tramite ordinanze-ingiunzioni, la determinazione della misura della sanzione - che costituisce mera applicazione del dettato normativo di cui all'art. 11 della l. n. 689 del 1981 - è solo una fase tecnica diretta alla liquidazione del credito e non una fase discrezionale dell'attività dell'Amministrazione, sicché la motivazione dell'ordinanza sul punto può dirsi sufficiente quando contenga l'esposizione dei criteri seguiti per pervenire alla liquidazione della somma pretesa. D'altra parte, nel giudizio di opposizione avverso l'ordinanza ingiunzione, l'eventuale mancata giustificazione, da parte dell'autorità ingiungente, della misura della sanzione in concreto inflitta non assume rilievo in quanto, essendo espressamente conferito al giudice il potere di modificarne l'entità, il difetto di motivazione sul punto non può costituire vizio formale invalidante l'ordinanza, preclusivo della decisione sul merito.

Con particolare riferimento alle sanzioni irrogate per violazioni al c.d.s. (d.lgs. n. 285 del 1992) dal Prefetto in conseguenza del ricorso amministrativo<sup>60</sup> avanzato ai sensi dell'art. 203 del menzionato d.lgs., si deve evidenziare che la giurisprudenza di legittimità ha chiarito - sulla scorta dell'indirizzo tracciato dalla Corte Costituzionale<sup>61</sup> - che il giudice adito in sede di opposizione all'ordinanza-ingiunzione prefettizia di pagamento di una somma a titolo di sanzione amministrativa per le infrazioni al c.d.s. non è vincolato, nella determinazione della misura della sanzione pecuniaria, al livello minimo che l'art. 204, comma 1, c.d.s. 1992 impone al Prefetto (il doppio del minimo della sanzione edittale), essendo, diversamente, tenuto a determinare l'ammontare della sanzione in relazione ad un completo apprezzamento delle risultanze processuali, con l'osservanza dei criteri dettati dall'art. 195, comma 2, dello stesso c.d.s.

Senonché, nel 2010, le Sezioni unite - con la sentenza n. 25304<sup>62</sup> - ebbero ad affermare il principio secondo cui, in tema di opposizione al verbale di contestazione di una violazione al codice della strada, ai sensi dell'art. 204-

---

<sup>59</sup> Cfr. Cass. 2 agosto 2000, n. 10113; Cass. 11 maggio 2001, n. 6555; Cass. 1° settembre 2003, n. 12758.

<sup>60</sup> Alternativo - come più volte ricordato e come ora testualmente previsto dal nuovo art. 204 *bis* c.d.s. 1992 (come introdotto per effetto dell'art. 4 del d.l. n. 151 del 2003, conv., con modif., nella l. n. 214 del 2003, modificato ulteriormente dall'art. 39, comma 1, della l. n. 120/2010 e, successivamente, sostituito dall'art. 34, comma 6, lett. a) del d. lgs. n. 150/2011) - a quello direttamente proposto in sede giurisdizionale.

<sup>61</sup> V., ad es., Corte Cost. n. 67 del 1994; n. 350 del 1994; n. 366 del 1994; n. 286 del 1996; n. 324 del 1997; n. 306 del 1998 e, più recentemente, n. 468 del 2005.

<sup>62</sup> In *Arch. giur. circ. sin. strad.*, 2011, 208.

bis del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, il giudice, adito in alternativa al ricorso al prefetto, nel rigettare detta opposizione, può - anche d'ufficio, in assenza di espressa domanda da parte della Amministrazione in ordine alla determinazione della misura della sanzione - quantificare, in base al suo libero convincimento, la sanzione pecuniaria, che non sia predeterminata normativamente, in misura congrua, tra il minimo ed il massimo edittale. Ciò ha importato la sensibile - ma, ad avviso dello scrivente, ingiustificata<sup>63</sup> - possibilità per il giudice dell'opposizione alle sanzioni amministrative riconducibili a violazioni del c.d.s. 1992 di poter - anche d'ufficio - applicare, all'esito del giudizio, una sanzione superiore a quella irrogata con il provvedimento impugnato.

Malgrado le perplessità provocate dal riferito principio enunciato dalle Sezioni unite<sup>64</sup> con il comma 11 dell'art. 7 del d. lgs. n. 150 del 2011 è stata normativizzata la facoltà per il giudice, all'esito dell'opposizione a verbale di accertamento di violazione al codice della strada, di poter pervenire, in caso di rigetto del ricorso, ad una rideterminazione, anche d'ufficio, *in pejus*, della sanzione inflitta con il provvedimento impugnato (senza, perciò, considerare l'operatività del principio generale del processo civile della necessaria corrispondenza tra il chiesto ed il pronunciato di cui all'art. 112 c.p.c. e l'assenza di una idonea giustificazione al riconoscimento di un potere, in capo all'opposta P.A., di proporre domande riconvenzionali in questo tipo di giudizio).

In relazione all'efficacia che produce la sentenza di primo grado non si può prescindere dalla valutazione del singolo contenuto che investe la decisione e della specifica situazione sostanziale che con la stessa si viene a regolare.

---

<sup>63</sup> La ritenuta possibilità, per il giudice (in sede di opposizione diretta avverso il verbale di accertamento), di rideterminare d'ufficio *in pejus* la misura della sanzione in caso di rigetto del ricorso proposto direttamente in sede giudiziale nei confronti del verbale di accertamento, sembra obiettivamente incompatibile con la struttura e la funzione del relativo giudizio, perché, dovendo privilegiarsi un criterio ermeneutico orientativo che valorizzi l'alternatività tra i rimedi oppositivi, il principio affermando dalle Sez. Un. del 2010 finirebbe per assumere una connotazione punitiva per il contravventore che si veda respinto il ricorso formulato direttamente in ambito giurisdizionale. Peraltro, si rileva che, al fine di salvaguardare un principio di parità di trattamento (anche in relazione agli artt. 3 e 24 Cost.), sembrerebbe discriminatorio, in tema di tutela oppositiva avverso le sanzioni amministrative, che il soggetto che proponga opposizione ad ordinanza-ingiunzione nelle materie diverse da quelle relative alle violazioni al codice della strada possa fruire, sussistendone le condizioni in caso di reiezione del ricorso, almeno della riduzione della sanzione, mentre quello che si avvale di tale rimedio o impugnando direttamente il verbale di accertamento (ex art. 204 *bis* c.d.s.) o (ai sensi dell'art. 205 c. strada) l'ordinanza ingiuntiva prefettizia (nell'ipotesi di preventiva proposizione del ricorso amministrativo) nella materia delle infrazioni al c. strada si veda ulteriormente penalizzato, in caso di rigetto della domanda, dalla possibile statuizione (in ipotesi, adottabile anche d'ufficio) di aggravamento della sanzione (per il solo fatto di essersi avvalso di un diritto costituzionalmente garantito), riconoscendosi al giudice stesso un potere sostitutivo alla P.A. che apparirebbe più vicino alla manifestazione di un "eccesso di potere" che all'esplicazione di un potere discrezionale legalmente giustificabile.

<sup>64</sup> Su cui v. le argomentazioni riportate nella nota precedente.

In virtù del principio in base al quale<sup>65</sup> l'esecutorietà intrinseca al provvedimento amministrativo postula un'equivalente efficacia per le decisioni che statuiscono anche nella prima istanza giudiziale su di esso, deriva che:

- le sentenze di rigetto dell'opposizione (alle quali si riconosce carattere meramente dichiarativo) producono il loro effetto immediatamente con la conseguente automatica caducazione di eventuali provvedimenti sospensivi eventualmente adottati nel corso del giudizio<sup>66</sup>;
- le sentenze di accoglimento integrale del ricorso in opposizione o comportanti la modifica del provvedimento impugnato dispiegano anch'esse immediatamente i loro effetti, privando, perciò, di efficacia l'atto oggetto della pronuncia giudiziale ed invalidando gli effetti degli atti esecutivi eventualmente compiuti<sup>67</sup>.

Per quanto concerne gli aspetti attinenti alla comunicazione e alla notificazione della sentenza di primo grado bisogna, in primo luogo, evidenziare che, una volta provvedutosi alla lettura del dispositivo e al successivo deposito della motivazione (nel termine di legge, quando non venga predisposta e letta contestualmente), al fine di provocare il decorso del termine breve per l'impugnazione attraverso il rimedio dell'appello è necessario che la parte interessata assolva all'onere di notificare la sentenza alla controparte, poiché la sentenza - identificandosi con l'atto conclusivo del giudizio - non soggiace al regime previsto (ed ora divenuto applicabile) dal comma 11 dell'art. 420 c.p.c. (in base al quale "a tutte le notificazioni e le comunicazioni occorrenti si provvede d'ufficio"), rivolgendosi tale disposto agli atti endoprocessuali<sup>68</sup>.

---

<sup>65</sup> Sul presupposto che, nell'ambito della giurisdizione amministrativa, viene riconosciuta forza esecutiva anche alle sentenze costitutive rese in primo grado (cfr. Virga, *Diritto amministrativo*, 2, *atti e ricorsi*, Milano, 1999, 385).

<sup>66</sup> La giurisprudenza (cfr. Cass. 30 ottobre 2002, n. 15326) ha, infatti, specificato che nel procedimento di opposizione ad ordinanza-ingiunzione, come già disciplinato dalla l. 24 novembre 1981, n. 689, in base al principio generale, sancito dall'art. 177, comma 1, c.p.c. - non derogato da alcuna disposizione di detta legge -, secondo il quale le ordinanze non possono mai pregiudicare la decisione della causa, è pienamente configurabile la revoca implicita dell'ordinanza con cui sia stata disposta la sospensione dell'esecuzione mediante il provvedimento, di definizione del giudizio.

<sup>67</sup> Salva l'eventualità in cui l'esecuzione abbia determinato degli effetti irreversibili, come, ad esempio, nel caso del trasferimento del bene all'aggiudicatario o nell'ipotesi in cui la sanzione, già applicata, sia irretrattabile, come nell'eventualità in cui stata sospesa e ritirata la patente per un dato periodo e solo con sentenza sia successivamente riconosciuta l'illegittimità dell'irrogazione di tale sanzione, ormai "scontata" e non recuperabile, rimanendo impregiudicate - ove ne sussistano le condizioni - altre forme di tutela (ad es. di tipo risarcitorio).

<sup>68</sup> V., ad es., Cass. 7 maggio 2003, n. 6924. Così anche Cass. 30 luglio 2007, n. 16861, ha statuito che, nel giudizio di opposizione avverso l'ordinanza-ingiunzione per il pagamento di sanzioni amministrative, la notifica d'ufficio della sentenza che decide l'opposizione non è idonea a far decorrere il termine breve per l'impugnazione di cui all'art. 325 c.p.c., poiché, in difetto di un'espressa previsione di legge, non vi sono ragioni per derogare al disposto dell'art. 285 c.p.c. ed al principio dispositivo, i quali impongono che sia un'iniziativa di parte a far decorrere il termine breve di cui sopra allo scopo di pervenire ad una più rapida conclusione del processo.

All'opponente che sia stato in giudizio personalmente la notificazione deve essere effettuata nella residenza dichiarata o nel domicilio eletto (ai sensi dell'art. 170, comma 3, c.p.c.), mentre quando si sia costituito tramite procuratore va fatta presso quest'ultimo (in virtù del comma 1 dello stesso art. 170).

Con riguardo alla notificazione da effettuarsi nei confronti dell'Amministrazione opposta la giurisprudenza ha precisato che nel giudizio di opposizione a sanzione amministrativa (come già regolato dall'art. 23 della l. n. 689 del 1981), le previsioni ora contenute negli artt. 6 e 7 del d. lgs. n. 150/2011 (rispettivamente ai commi 8 e 9 e ai commi 7 e 8) - laddove stabiliscono che il decreto di fissazione dell'udienza di comparizione delle parti debba essere notificato dalla cancelleria, unitamente al ricorso introduttivo, all'opponente ed all'autorità che ha emesso l'ordinanza impugnata, e che tali parti possono stare in giudizio personalmente, potendo l'autorità opposta avvalersi di funzionari appositamente delegati, allorché detta autorità sia un'Amministrazione dello Stato - comportano una deroga al comma 1 dell'art. 11, comma 1, del r.d. n. 1611 del 1933 sull'obbligatoria notifica degli atti introduttivi di giudizio contro le Amministrazioni dello Stato all'Avvocatura dello Stato ed, inoltre, allorché l'autorità opposta sia rimasta contumace ovvero si sia costituita personalmente (o tramite funzionario delegato), anche una deroga al comma 2 del suddetto art. 11, che prevede la notificazione degli altri atti giudiziari e delle sentenze sempre presso la stessa Avvocatura.

Ne consegue che la notificazione della sentenza che chiude il giudizio di opposizione, ai fini del decorso del termine breve per l'impugnazione, deve essere effettuata alla stessa autorità opposta e non presso l'ufficio dell'Avvocatura Distrettuale dello Stato, territorialmente competente, trovando applicazione i principi generali di cui agli artt. 292 e 285 c.p.c., i quali disciplinano anche le controversie in cui sia parte un'Amministrazione dello Stato, in caso di inapplicabilità del predetto art. 11<sup>69</sup>.

Naturalmente, ove l'Amministrazione si sia costituita tramite l'avvocatura erariale o un difensore libero professionista, la notifica deve essere effettuata presso tali difensori, nei modi di legge.

### **5.3. Le statuizioni accessorie con particolare riferimento alla regolazione delle spese processuali**

**La disciplina relativa alla ripartizione delle spese giudiziali è regolata dai principi generali del processo del lavoro in quanto compatibili**, ragion per cui, al di là dell'applicabilità, in via principale, del criterio della soccombenza, qualora sussistano le specifiche ragioni contemplate dal novellato<sup>70</sup> comma 2 dell'art. 92

---

<sup>69</sup> Cfr. per tutte, Cass., Sez. Un. civ., 24 agosto 1999, n. 599 e, già precedentemente, Cass., Sez. Un. civ., 4 marzo 1988, n. 2272. In tempi più recenti v., in senso conforme, Cass. 19 giugno 2007, n. 14279 e, da ultimo, Cass. 7 novembre 2013, n. 25080, ord. .

<sup>70</sup> Come, da ultimo, modificato dall'art. 13, comma 1, del d.l. 12 settembre 2014, n. 132, convertito, con modif., dalla l. 10 novembre 2014, n. 162.

c.p.c., è sempre possibile disporre la compensazione (totale o parziale) delle stesse, sia in caso di rigetto che di accoglimento dell'opposizione<sup>71</sup>.

Nei giudizi di opposizione alle sanzioni amministrative, il giudice, quindi, nel rigettare l'opposizione, può porre a carico dell'opponente le spese del procedimento, le quali, peraltro, vanno liquidate – ma nei soli limiti dei soli esborsi – anche se l'autorità che ha irrogato la sanzione sia stata difesa da un proprio funzionario e non da un avvocato<sup>72</sup>, in tal modo rimanendo impregiudicata – sulla base dei principi generali – la possibilità di addivenire ad una compensazione delle spese stesse.

Nei rapporti tra le parti trovano, perciò, applicazione – con riferimento alle spese – gli artt. 91 ss. del codice di rito civile<sup>73</sup>.

E' importante, peraltro, sottolineare al riguardo che – secondo la più recente giurisprudenza di legittimità<sup>74</sup> – il limite del valore della domanda, sancito dal comma 4 dell'art. 91 c.p.c., opera soltanto nelle controversie devolute alla giurisdizione equitativa del giudice di pace e non si applica, quindi, nelle controversie di opposizione a ordinanza-ingiunzione o a verbale di accertamento di violazioni del codice della strada, le quali, pur se di competenza del giudice di pace e di valore non superiore ai millecento euro, esigono il giudizio secondo diritto, ciò che giustifica la difesa tecnica e fa apparire ragionevole sul piano costituzionale l'esclusione del limite di liquidazione.

Occorre – come già anticipato – puntualizzare che l'autorità amministrativa che ha emesso il provvedimento sanzionatorio, quando sta in giudizio personalmente o avvalendosi di un funzionario appositamente delegato, può

---

<sup>71</sup> V. Cass. 28 novembre 1987, n. 8855, in *Giust. civ.*, 1988, I, 986; Cass. 18 luglio 2000, n. 9446 e Cass. 27 agosto 2003, n. 12543. Si osservano le norme che regolano la liquidazione delle spese processuali con applicazione della tariffa forense relativa ai procedimenti ordinari, e non già ai procedimenti speciali (v. Cass. 13 marzo 1993, n. 3027). La successiva giurisprudenza (cfr. Cass. 16 marzo 2005, n. 5717) ha puntualizzato che, poiché i giudizi davanti al giudice di pace che concernono le sanzioni amministrative non possono essere decisi secondo equità, ma devono esserlo secondo diritto, il giudice di pace deve attenersi, nel liquidare le spese giudiziali, alle disposizioni tariffarie vigenti che impongono la inderogabilità dei minimi tariffari; ne consegue che, per consentire il controllo del rispetto di tale limite, il giudice deve prendere in esame le richieste della parte vittoriosa e determinare l'ammontare del compenso dovuto al professionista, specificando il sistema di liquidazione adottato e la tariffa professionale applicabile alla controversia.

<sup>72</sup> Cfr. Cass. 27 febbraio 2001, n. 2848, in *Arch. civ.*, 2001, 371.

<sup>73</sup> Cfr. Cass. 18 luglio 2000, n. 9446, in *Arch. giur. circ. sin. strad.*, 2001, 27 e, nella giurisprudenza di merito, Trib. Milano, 16 giugno 2010, n. 7912, in *Il Giudice di pace*, 2011, 125, con nota di A.M. Brusca. E' importante sottolineare come Cass. 18 aprile 2001, n. 5721, in *Giust. civ.*, 2002, I, 2902 avesse specificato che il disposto del comma 11 del previgente art. 23 non avrebbe potuto essere interpretato nel senso che avesse introdotto una deroga alla disciplina generale della (possibile) compensazione delle spese giudiziali, le quali avrebbero dovuto, perciò, in ogni caso, essere poste a carico dell'Amministrazione soccombente: siffatta interpretazione sarebbe stata, oltretutto, palesemente contraria al principio di uguaglianza sancito dalla Costituzione, poiché avrebbe escluso la compensazione solo in caso di accoglimento e l'avrebbe ammessa, invece, in caso di rigetto dell'opposizione.

<sup>74</sup> Cfr. Cass. 30 aprile 2014, n. 9556 e, da ultimo, Cass. 10 gennaio 2017, n. 369 (ord.).

ottenere la condanna dell'opponente che sia soccombente soltanto alla rifusione delle spese, diverse da quelle generali<sup>75</sup>, concretamente affrontate per lo svolgimento della difesa, da indicarsi in apposita nota<sup>76</sup>, e sempre che esse siano oggetto di apposita richiesta<sup>77</sup>.

Naturalmente tale regola vale, ovviamente, anche per l'opponente che stia in giudizio senza il patrocinio di un difensore.

Nell'ambito della sentenza, con la quale viene deciso nel senso del rigetto in via principale dell'opposizione all'esito del giudizio civile svoltosi o ai sensi dell'art. 6 o in virtù dell'art. 7 del d. lgs. n. 150/2011, non può trovare - diversamente dall'istanza di riduzione della sanzione - alcun riscontro l'eventuale richiesta subordinata formulata dall'opponente di rateizzazione della sanzione pecuniaria applicata con il provvedimento impugnato (ovvero di quella diminuita con la stessa pronuncia giudiziale che, perciò, per questo aspetto si connota come una sentenza di parziale accoglimento).

Infatti il potere di disporre il pagamento rateale della sanzione pecuniaria<sup>78</sup>, su richiesta dell'interessato che si trovi in condizioni economiche disagiate, spetta - alla stregua della previsione desumibile dall'art. 26 della l. n. 689 del 1981 (ancora vigente) - all'autorità giudiziaria e/o amministrativa che ha applicato la sanzione; poiché questa è irrogata dal giudice nella esclusiva ipotesi prevista dall'art. 24 della stessa legge depenalizzatrice (ovvero quando sussista la connessione obiettiva tra violazione amministrativa

---

<sup>75</sup> Per spese devono, infatti, intendersi quelle diverse dalle generali, che la parte abbia concretamente affrontato per lo svolgimento della difesa, da indicarsi in apposita nota (in tal senso, *ex plurimis*, Cass. 23 settembre 1997, n. 9365, in *Giust. civ. Mass.*, 1997, 1759).

<sup>76</sup> Cfr., in proposito, Cass. 2 settembre 2004, n. 17674, e Cass. 2 settembre 2005, n. 17708.

<sup>77</sup> Con esclusione, pertanto, dei diritti e degli onorari: cfr., tra le tante, Cass. 2 marzo 1998, n. 2301, e Cass. 5 giugno 2001, n. 7597. Pertanto, quando l'autorità amministrativa che ha emesso il provvedimento sanzionatorio fruisce del potere di farsi rappresentare da un proprio funzionario da essa delegato, è illegittima la condanna dell'opponente rimasto soccombente al pagamento di diritti ed onorari, e le spese possono essere liquidate solo a fronte della presentazione di una specifica distinta (cfr. Cass. 14 luglio 1998, n. 6898, in *Giust. civ. Mass.*, 1998, 1529 e Cass. 4 giugno 2001, n. 7540). Si segnala che la Corte Costituzionale - con sentenza 2 aprile 1999, n. 117 - aveva ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'allora vigente art. 23 della l. n. 689 del 1981 nella parte in cui non consentiva al giudice di condannare il ricorrente, nel caso di soccombenza, e salva l'applicazione dell'art. 92 c.p.c., al pagamento delle spese di lite in favore dell'Amministrazione resistente costituitasi a mezzo di propri funzionari. Peraltro occorre evidenziare che quando l'Amministrazione sta in giudizio con il patrocinio dell'avvocatura erariale o di altro difensore l'eventuale condanna dell'opponente al pagamento delle spese in suo favore deve comprendere anche i diritti di procuratore e gli onorari di avvocato. In proposito la giurisprudenza ha ulteriormente chiarito che l'amministrazione ha diritto a vedersi riconosciuti gli onorari e diritti di difesa anche quando il difensore sia suo dipendente, posto che tale diritto sorge per effetto della mera circostanza che la parte vittoriosa sia stata in giudizio a mezzo di un difensore tecnico (cfr. Cass. 28 maggio 1990, n. 9125).

<sup>78</sup> Per la rateazione delle sanzioni pecuniarie conseguenti ai verbali di accertamento divenuti esecutivi riferibili alle violazioni al c. strada v. il nuovo art. 202 bis del d. lgs. 30 aprile 1992, n. 285, come introdotto per effetto dell'art. 38 della recente legge 29 luglio 2010, n. 120.

e reato), il termine "autorità giudiziaria" individuato nel richiamato art. 26 deve intendersi riferito al solo caso del giudice penale competente in virtù del riportato art. 24, con la conseguenza che il giudice civile che giudica sull'opposizione alla sanzione amministrativa non è legittimato a disporre il pagamento rateale della sanzione pecuniaria<sup>79</sup>.

## **SINTESI A DOMANDA E RISPOSTA**

### **1. Come deve essere fissata l'udienza di comparizione e discussione e quali sono i termini minimi a comparire da osservare?**

Relativamente alle modalità di instaurazione del contraddittorio opera la disciplina di cui all'art. 415 c.p.c., che prevede la fissazione dell'udienza mediante decreto, nel rispetto dei termini dalla medesima norma stabiliti. In particolare, è necessario che tra la data di notifica del ricorso depositato (o inviato, eventualmente, anche a mezzo posta) e del pedissequo decreto, allo stesso opponente ed all'autorità amministrativa opposta, e quella dell'udienza di comparizione e discussione deve intercorrere un termine perentorio non minore di 30 giorni.

Con gli articoli 6 e 7 del d. lgs. n. 150/2011 è rimasta, peraltro, confermata la previsione della peculiarità che, con lo stesso decreto, il giudice deve ordinare contemporaneamente all'Amministrazione opposta di provvedere al deposito - entro il termine di 10 giorni prima della stessa udienza - della documentazione inerente il procedimento di accertamento e di contestazione dell'infrazione elevata nei confronti dell'opponente.

### **2. Come deve proseguire successivamente il giudizio?**

Una volta formalizzata l'eventuale costituzione dell'opposta P.A., il giudizio deve proseguire con la celebrazione della trattazione secondo quanto stabilito dall'art. 420 c.p.c., con la eventuale istruzione della controversia e la dimensione cronologica-procedimentale di quest'ultima, prima di pervenire alla fase finale della discussione.

### **3. In quali casi e in base a quali presupposti può essere sospesa l'efficacia esecutiva del provvedimento sanzionatorio impugnato?**

L'art. 5 del d. lgs. n. 150/2011 sancisce al riguardo che la sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento opposto può essere concessa dal

---

<sup>79</sup> V. Cass. 3 agosto 1992, n. 9208, e Cass. 13 marzo 2006, n. 5400. Peraltro, nella giurisprudenza di merito (cfr. Pret. Taranto, 28 agosto 1984, in *Arch. giur. circ. sin. strad.*, 1984, 772), è stato correttamente sancita l'inammissibilità dell'opposizione avverso il provvedimento con cui l'autorità amministrativa respinge l'istanza di rateizzazione per il pagamento della sanzione amministrativa, non essendo previsto alcuno strumento impugnatorio in proposito e non avendo tale provvedimento natura propriamente afflittiva (essendo, invece, basato su una valutazione essenzialmente discrezionale della stessa P.A.), come tale non riconducibile *ex se* all'irrogazione di una sanzione, invero già precedentemente applicata.

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 stesso deve dare esplicitamente conto nella motivazione del provvedimento di sospensione. Detta ordinanza non può essere - di regola - emessa prima dell'udienza fissata per la comparizione delle parti. Nondimeno, se durante il tempo occorrente per l'instaurazione del contraddittorio le ragioni dell'opponente rischiano di subire un pregiudizio irreparabile, il giudice potrà disporre la sospensione *inaudita altera parte*, con decreto pronunciato fuori udienza da confermare - ove persistano i relativi presupposti - alla prima udienza successiva - pena la sua inefficacia - con ordinanza non impugnabile, in cui il giudice motivare esplicitamente sulla sussistenza delle gravi e circostanziate ragioni che giustificano la permanenza della sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato.

#### **4. Quando il giudice può procedere alla convalida del provvedimento sanzionatorio opposto e quando, invece, gli è impedito?**

Il comma 10, lett. b), dell'art. 6 del d. lgs. n. 150/2011 e il comma 9, lett. b), dell'art. 7 del d. lgs. n. 150/2011 ricollegano alla mancata comparizione del ricorrente - che non adduca, al riguardo, alcun legittimo impedimento - il potere del giudice di emettere - alla prima udienza - l'ordinanza di convalida del provvedimento opposto (con la correlata pronuncia accessoria sulle inerenti spese). L'esercizio di questo potere è, invece, impedito nel caso in cui l'illegittimità dell'atto sanzionatorio risulti dalla stessa documentazione allegata dall'opponente ovvero in quello in cui l'autorità che ha emanato il provvedimento abbia ommesso di depositare la documentazione prescritta relativa all'accertamento, nonché alla contestazione o notificazione della violazione presupposta.

#### **5. In quali casi (e con quale provvedimento), invece, il giudice deve dichiarare l'inammissibilità dell'opposizione?**

Qualora il giudice ravvisi, alla prima udienza, la tardività del ricorso (anche sulla scorta delle allegazioni documentali operate dal ricorrente) è tenuto, nella stessa udienza, a dichiarare l'inammissibilità della domanda nella forma della sentenza.

#### **6. Quali sono i modelli decisori per giungere alla definizione del giudizio di primo grado? E quali i possibili contenuti della sentenza di merito?**

Secondo la nuova disciplina degli artt. 6 e 7 del d. Lgs. n. 150/2011 ai giudizi oppositivi in tema di sanzioni amministrative devono applicarsi i moduli decisori omologhi a quelli del processo del lavoro. Pertanto, ai sensi del riformulato 1° co. dell'art. 429 c.p.c., il modello decisorio ordinario si identifica con quello della contestuale lettura del dispositivo e della concisa motivazione

in fatto e diritto, mentre quello riconducibile alla suddivisione tra il momento della lettura del dispositivo ed il successivo deposito della sentenza integrale (comprensiva di motivazione) è divenuto residuale, essendo stato riservato ai casi particolarmente complessi.

In relazione al loro contenuto le sentenze, in questo ambito, possono avere una natura processuale (come quando, ad es., occorre statuire l'inammissibilità per intempestività dell'opposizione), mentre quando decidono il merito possono conformarsi come decisioni di rigetto, di accoglimento totale, di accoglimento parziale o comportanti la dichiarazione della cessazione della materia del contendere. In ogni caso, nella costituzione di entrambe le parti, deve essere adottata anche la pronuncia accessoria sulle spese processuali.

## **7. In base a quali parametri il giudice deve regolare le spese processuali all'esito del giudizio di primo grado?**

La disciplina relativa alla ripartizione delle spese giudiziali è regolata dai principi generali del processo del lavoro in quanto compatibili, ragion per cui deve essere applicato, in via principale, il criterio della soccombenza, salvo che ricorrano le specifiche ragioni contemplate dal novellato comma 2 dell'art. 92 c.p.c., nel quale caso è possibile disporre la compensazione (totale o parziale) motivata delle stesse, sia in caso di rigetto che di accoglimento dell'opposizione.

## **SECONDA PARTE**

### **L'APPELLO E GLI ALTRI RIMEDI IMPUGNATORI SPECIALI AVVERSO LE DECISIONI DI PRIMO GRADO**

#### **1. L'appello quale attuale rimedio ordinario di impugnazione della sentenza di primo grado, da formulare nelle forme del processo del lavoro**

L'ultimo comma dell'art. 23 della l. n. 689 del 1981 - prima della sua abrogazione per effetto dell'art. 26, comma 1, lett. b) del d.lgs. 2 febbraio 2006, n. 40 (recante "*Modifiche al codice di procedura civile in materia di processo di cassazione in funzione nomofilattica e di arbitrato, a norma dell'art. 1, comma 2, della l. 14 maggio 2005, n. 80*") ed applicabile alle ordinanze pronunciate ed alle sentenze pubblicate a decorrere dal 2 marzo 2006 - dichiarava inappellabili le sentenze emesse in sede di opposizione ad ordinanza-ingiunzione: il carattere di specialità che connotava fortemente l'intero procedimento giustificava - nell'impostazione originaria della stessa legge depenalizzatrice - che tali sentenze non potevano essere appellate, ma solo impugnate direttamente dinanzi alla Corte di cassazione, in quanto si considerava che, rispetto al procedimento in questione, il codice di rito si poneva come *lex generalis*<sup>80</sup>, ad eccezione del caso

---

<sup>80</sup> L'esclusione dell'inappellabilità delle sentenze di primo grado emesse all'esito del giudizio ex art. 23 l. n. 689 del 1981 era stata ritenuta conforme ai parametri di cui agli artt. 3 e 24 Cost., considerando che si

in cui l'oggetto della sanzione amministrativa impugnata fosse riconducibile a prestazioni previdenziali od assistenziali, nella quale ipotesi, prima dell'esercizio del diritto di ricorrere in cassazione, era ritenuta esperibile l'altra impugnazione ordinaria dell'appello.

La giurisprudenza, in proposito, aveva, infatti, statuito che, in materia di applicazione delle sanzioni amministrative ai sensi della l. n. 689 del 1981, il principio generale del previgente art. 23, ultimo comma, della legge stessa - che stabiliva l'inappellabilità e la ricorribilità per cassazione delle sentenze di primo grado rese sull'opposizione all'ordinanza-ingiunzione - non trovava applicazione con riguardo alle violazioni in materia di previdenza e assistenza obbligatorie, attinenti ad omesso versamento di contributi assicurativi, per le quali il successivo art. 35, comma 4, prescriveva (e continua, tuttora, a prevedere) che il giudizio introdotto dall'opposizione suddetta si sarebbe dovuto svolgere nelle forme di cui agli artt. 442 ss. c.p.c., con la conseguenza che la sentenza di primo grado era (salvo il limite di valore di euro 25,82) suscettibile di appello secondo le modalità e i termini previsti dall'art. 433 c.p.c. e non direttamente di ricorso per cassazione<sup>81</sup>.

A seguito dell'evidenziata soppressione dell'ultimo comma del previgente art. 23 della l. n. 689/1981 (e, perciò, della previsione del regime speciale di impugnabilità delle sentenze emesse nella materia delle sanzioni amministrative, ad eccezione di quelle ricadenti nell'ambito di applicabilità del disposto di cui all'art. 35 della stessa legge), il legislatore, dunque, aveva inteso estendere alle sentenze<sup>82</sup> - senza individuare alcun'altra peculiare

---

trattava di scelta giustificata dalle peculiari esigenze di celerità del procedimento, relativo ad illeciti amministrativi e che il diritto di difesa non restava pregiudicato dalla soppressione di un grado del giudizio di merito: cfr., *ex multis*, Corte Cost. 1° febbraio 1982, n. 8, in *Giur. cost.*, 1982, I, 41, con nota di Bellomia e Corte Cost. 31 marzo 1988, n. 395, in *Foro it.*, 1989, I, 2421; anche la stessa giurisprudenza di legittimità - ritenendo manifestamente infondate le relative eccezioni di illegittimità costituzionale - aveva ribadito il medesimo principio espresso dalla giurisprudenza costituzionale (v., ad es., Cass. 14 marzo 1990, n. 2094 e Cass. 20 maggio 1992, n. 6063).

<sup>81</sup> Cfr. Cass. 9 maggio 2002, n. 6674 e Cass. 9 agosto 2004, n. 15376. Già precedentemente la giurisprudenza (v. Cass. 13 maggio 2000, n. 6173) aveva puntualizzato che, in applicazione del principio secondo cui l'individuazione del mezzo di impugnazione esperibile contro un provvedimento giurisdizionale andava effettuata in base alla qualificazione giuridica del rapporto controverso adottata dal giudice nel provvedimento stesso, a prescindere dalla sua esattezza, nonché in base al procedimento in concreto adottato, la sentenza pronunciata dal (precedente) pretore quale giudice del lavoro in merito all'opposizione proposta da un datore di lavoro contro l'ordinanza-ingiunzione contenente l'intimazione a pagare sanzioni amministrative per omissioni contributive si sarebbe dovuta considerare impugnabile con l'appello e non con il ricorso per cassazione, se il giudizio si era svolto, come del resto è previsto dall'art. 35 della l. n. 689 del 1981, secondo il rito del lavoro, poiché il comma 4 di questo articolo rinviava (e rinvia ancora tutt'oggi) alla disciplina processuale degli artt. 442 ss. c.p.c., senza richiamare anche la disposizione dell'art. 23, ultimo comma, della stessa legge, sulla (pregressa) inappellabilità della sentenza resa sull'opposizione all'ordinanza-ingiunzione.

<sup>82</sup> Ma anche alle ordinanze di convalida previste nel comma 5 del medesimo art. 23, poiché le precedenti parole "ricorribile per cassazione" presenti in tale disposizione erano state sostituite dalla parola "appellabile", ai sensi dello stesso art. 26, comma 1, lett. a) del citato d.lgs. 2 febbraio 2006, n. 40 (con applicabilità di questo nuovo regime impugnatorio alle menzionate ordinanze pubblicate a far data dal 2 marzo 2006). Tuttavia, con il predetto intervento normativo di cui al d.lgs. n. 40 del 2006, il legislatore aveva lasciato invariata la disciplina circa l'impugnabilità con ricorso per cassazione dell'ordinanza di

disciplina (nemmeno con la successiva l. 18 giugno 2009, n. 69) - il regime impugnatorio ordinariamente applicabile, ai sensi della norma generale di cui all'art. 339, comma 1, c.p.c., alle sentenze di primo grado. Ne conseguiva, quindi, che le stesse - sia se emesse dal giudice di pace che dal tribunale in composizione monocratica (in dipendenza delle rispettive competenze fissate nell'art. 22 *bis* della stessa l. n. 689/1981) - rimanevano assoggettabili fisiologicamente all'appello, il quale avrebbe dovuto essere proposto dinanzi allo stesso tribunale in composizione monocratica (non ricadendosi in una delle ipotesi di rimessione alla decisione collegiale previste dall'art. 50 *bis* c.p.c.) nel caso in cui fosse stata impugnata una sentenza del giudice di pace e davanti alla Corte di appello per l'eventualità in cui ad essere impugnata fosse stata una sentenza di primo grado emanata dal tribunale.

Nell'innovato quadro normativo<sup>83</sup>, quindi, la regolamentazione delle impugnazioni delle sentenze in materia di sanzioni amministrative<sup>84</sup> era stata sottratta al pregresso regime speciale e ricondotta nel solco della disciplina impugnatoria comune (ovvero ordinaria), con la conseguente possibilità di sottoporre dette sentenze ad un doppio gravame di controllo, il primo di merito (con l'appello) e il secondo di legittimità (mediante il ricorso per cassazione). Nel riportato contesto normativo è, poi, sopravvenuta l'entrata in vigore del d. lgs. n. 150 del 2011, il quale - nel disciplinare, agli artt. 6 e 7, rispettivamente il procedimento di opposizione a ordinanza-ingiunzione e il procedimento di opposizione al verbale di accertamento di violazione del codice della strada - non ha, tuttavia, testualmente previsto alcuna specifica disciplina riferibile al regime delle impugnazioni. Pertanto, dovendosi - a fronte di detta lacuna - porre riferimento al disposto generale dell'art. 2 dello stesso d. lgs. - che individua (a mò di clausola sussidiaria) le disposizioni comuni alle controversie regolate dal rito del lavoro (al cui ambito appartengono anche quelle in tema di opposizione a sanzioni amministrative), ne consegue che **deve trovare applicazione, per il giudizio di appello, la disciplina propria del processo del lavoro, escludendo le sole norme del relativo rito indicate espressamente come inapplicabili, ovvero gli artt. 433, 438, comma 2, e 439 c.p.c.**

Proprio per effetto della prevista esclusione del citato art. 433 c.p.c., si ritiene univocamente<sup>85</sup> che **il giudice di appello deve essere individuato in conformità ai criteri generali contemplati dall'art. 341 c.p.c.** . Pertanto,

---

inammissibilità contemplata dal previgente comma 1 dello stesso art. 23, non incidendo con alcuna modifica sul testo precedente di siffatta disposizione.

<sup>83</sup> Per una disamina degli aspetti innovativi prima dell'entrata in vigore del d. lgs. n. 150 del 2011, cfr., soprattutto, Carratta, in *Le recenti riforme del processo civile - Commentario diretto da S. Chiarloni*, I ed., Torino, 2007, sub l. 24 novembre 1981, n. 689 - art. 23, pagg. 2047-2057 e, più in generale, Barbieri-Angelini, *Il processo di opposizione a ordinanza-ingiunzione*, Padova, 2006, IV ed., cit., 325-331.

<sup>84</sup> Ivi comprese, naturalmente, quelle in materia di violazioni al c.d.s., che, infatti, si sarebbero dovute ritenere integralmente assoggettate alla disciplina della l. n. 689/1981, come era desumibile dai richiami alla stessa contenuti negli artt. 204 *bis* e 225 del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285.

<sup>85</sup> Cfr. Montanari, *op. cit.*, 102-103, e G.G. Poli, *op. cit.*, 143-144.

l'appello avverso le sentenze del giudice di pace e quello contro le sentenze del Tribunale vanno proposti, rispettivamente (e con riferimento ad entrambi i procedimenti regolati in primo grado dagli artt. 6 e 7 del d. lgs. n. 105 del 2011), al Tribunale (in composizione monocratica) e alla Corte di appello nella cui circoscrizione ha sede il giudice che ha pronunciato la sentenza. Resta ferma l'inapplicabilità – alla stregua delle complessive ragioni già individuate dalle Sezioni unite della S.C. nella sentenza n. 23285 del 2010<sup>86</sup> - all'appello in materia di sanzioni amministrative della regola del c.d. "foro erariale" di cui all'art. 25 c.p.c., con la conseguenza che il gravame esperibile contro la sentenza del giudice di pace deve essere radicato, in ossequio allo stesso art. 341 c.p.c., presso il Tribunale nel cui circondario risulta ubicato l'ufficio del giudice di pace (e non presso, quindi, quello avente sede nel luogo nel quale si trova l'Ufficio dell'Avvocatura dello Stato).

Sulla base delle complessive argomentazioni sviluppate ne discende il definitivo superamento della controversa questione circa il rito e le forme dell'atto introduttivo del giudizio di appello nella materia delle sanzioni amministrative, che dovrà identificarsi necessariamente con il ricorso come disciplinato dall'art. 434 c.p.c.<sup>87</sup>, con la conseguente applicazione di tutte le ulteriori disposizioni (eccettuati gli artt. 438, comma 2, e 439 c.p.c.) che attengono al successivo svolgimento del giudizio di appello (e fino alla sua definizione) secondo il rito paradigmatico del processo del lavoro.

Ciò posto, si osserva che, nella sistematica del regime delle impugnazioni prefigurata dall'attuale codice di rito civile, l'appello si qualifica come il primo e più ampio mezzo appartenente alla categoria delle impugnazioni ordinarie e ad esso è assegnata la funzione di assicurare - quantomeno tendenzialmente - la garanzia piena della tutela delle posizioni soggettive delle parti, mediante l'attuazione del principio del "doppio grado di giudizio"<sup>88</sup>. In sostanza, l'appello è

---

<sup>86</sup> In *Il Corr. giur.*, 2011, 1438 e ss., con nota di G. Mastrangelo. In senso conforme v., da ultimo, Cass. 12 gennaio 2015, n. 185, ord. .

<sup>87</sup> Invece, secondo la giurisprudenza di legittimità (cfr. Cass., Sez. Un., 10 febbraio 2014, n. 2907), 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 avrebbe dovuto 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 c.p.c. Con la stessa richiamata pronuncia, le Sezioni unite avevano anche precisato che l'appello avverso sentenze in materia di opposizione ad ordinanza-ingiunzione, pronunciate ai sensi dell'art. 23 della legge 24 novembre 1981, n. 689, in giudizi iniziati prima dell'entrata in vigore del d.lgs. 1° settembre 2011, n. 150, ove erroneamente introdotto con ricorso anziché con citazione, era suscettibile di sanatoria, a condizione che nel termine previsto dalla legge l'atto fosse stato non solo depositato nella cancelleria del giudice, ma anche notificato alla controparte, non trovando applicazione il diverso principio, non suscettibile di applicazione al di fuori dello specifico ambito, affermato con riguardo alla sanatoria delle impugnazioni delle deliberazioni di assemblea di condominio spiegate mediante ricorso, e senza la possibilità di rimettere in termini l'appellante, non ricorrendo i presupposti della pregressa esistenza di un consolidato orientamento giurisprudenziale poi disatteso da un successivo pronunciamento.

<sup>88</sup> In quest'ottica si afferma che l'espressione "grado" implica la configurazione di un'ulteriore cognizione della controversia destinata a sfociare in una pronuncia sostitutiva di quella adottata in prima istanza, nel mentre l'espletamento di un diverso mezzo di impugnazione ordinario (come, ad es., il regolamento di competenza) determina l'apertura di una "fase" ulteriore del processo. Diversamente,

inquadrate dall'ordinamento come il mezzo ordinario di impugnazione avverso la sentenza di primo grado, diretto, nella sua funzione essenziale, a provocare un riesame della causa nel merito, non limitato necessariamente al controllo di vizi specifici<sup>89</sup>. La sua principale caratteristica è costituita dal c.d. "effetto devolutivo" (secondo il noto principio del *tantum devolutum quantum appellatum*) che si realizza nel passaggio della cognizione della causa dal giudice di primo grado al giudice superiore, ancorché nei limiti del gravame o dei gravami proposti dalle parti.

L'individuazione dell'ambito dell'appello è da ritenersi incisivamente condizionata dalla scelta legislativa di aver voluto prevedere il radicale divieto di proposizione non solo di nuove domande, ma anche di nuove eccezioni, oltre a sancire l'ammissibilità molto limitata di nuovi mezzi di prova<sup>90</sup>, ragion per cui - in relazione alla nota contrapposizione che si rinvia nel dibattito dottrinale storicamente sviluppatosi sulla questione - si profila come maggiormente convincente la tendenza a privilegiare la ricostruzione della funzione del mezzo di impugnazione in esame non come *novum iudicium* ma come *revisio prioris instantiae*, definizione quest'ultima che è stata, peraltro, fatta propria dalla giurisprudenza, anche nella sua più recente elaborazione, tanto da potersi ritenere come dato ormai in essa consolidato.

Il giudizio di appello deve, perciò, essere descritto in termini di *revisio prioris instantiae* (anziché di *novum iudicium*), dal momento che in esso la cognizione del giudice resta circoscritta alle questioni dedotte dall'appellante (o dall'appellato in qualità di appellante incidentale) attraverso la prospettazione - e, quindi, la deduzione - di specifiche censure, senza che al giudice di secondo grado possa ritenersi assegnato il compito di "ripetere" il giudizio di primo grado, rinnovando la cognizione dell'intero materiale di causa e pervenendo ad una nuova decisione che involga "tutti" i punti già dibattuti in prima istanza. In altri termini, l'appello è strutturato come un mezzo di impugnazione a critica sì libera (poiché non è individuata nell'ordinamento una predeterminazione legislativa delle "tipologie" di censure ammesse avverso la sentenza di primo grado), ma comunque a cognizione vincolata dagli specifici motivi di impugnazione avanzati, perché la libertà di critica si "concretizza", al momento

---

ancora, le impugnazioni straordinarie danno vita addirittura ad un nuovo e diverso procedimento che viene ad instaurarsi in seguito al passaggio in giudicato della sentenza gravata.

<sup>89</sup> In questo senso l'appello viene incasellato, dalla dottrina assolutamente prevalente ed in contrapposizione ai cosiddetti mezzi "a critica vincolata", nell'ambito dei mezzi di impugnazione "a critica libera" (essendone riconosciuta la sua esercitabilità per far valere, oltre che errori e vizi, anche la semplice ingiustizia del provvedimento impugnato). Anzi, alcuni orientamenti scientifici più recenti hanno inteso rilevare che l'appello è il solo mezzo di impugnazione proponibile anche indipendentemente dalla circostanza che si lamenti un vizio del provvedimento gravato, essendo formulabile anche da chi lamenti la sola sua ingiustizia, senza che, peraltro, ciò impedisca che con l'appello si possano, a maggior ragione, far valere *anche* gli eventuali vizi della decisione oggetto del gravame.

<sup>90</sup> Ricordata all'emergenza di una loro effettiva indispensabilità in funzione della decisione della causa ovvero all'impossibilità della loro allegazione nel giudizio di primo grado per causa non imputabile alle parti interessate. Il ricordato divieto - salvi i casi appena enunciati - è stato esteso, a seguito della modifica del comma 3 dell'art. 345 c.p.c., apportata dall'art. 46, comma 18, della l. 18 giugno 2009, n. 69, anche all'allegazione delle prove cc.dd. precostituite, ovvero ai documenti.

della proposizione dell'appello, nelle doglianze espressamente svolte, che delimitano le possibilità cognitorie e decisorie nel processo di seconda istanza, il cui esito persegue, in ogni caso, un effetto sostitutivo della pronuncia gravata. La richiamata cognizione limitata va, dunque, intesa nel senso che il giudice di secondo grado non può condurre il suo esame su punti definiti in prima istanza e non oggetto di censura (e, perciò, idonei a passare in giudicato)<sup>91</sup>. In quest'ottica, la stessa dottrina afferma che il giudizio di impugnazione in generale - e quello d'appello, in particolare - ha un duplice oggetto: un "oggetto diretto", coincidente con la sentenza impugnata, di cui si chiede (comunque) l'eliminazione, ed un "oggetto indiretto" che si riconduce alla situazione giuridica sostanziale, in ordine alla quale si chiede la dichiarazione (della produzione) di un effetto giuridico diverso da quello determinato dalla sentenza impugnata.

Con specifico riferimento allo strumento dell'appello nella materia delle opposizioni ai provvedimenti irrogativi di sanzioni amministrative, viene dai più ritenuto che - oltre alla espressa disciplina contenuta nelle richiamate disposizioni del processo proprio inerente alle controversie di lavoro - trovano applicazione, in modo integrativo, anche ulteriori riferimenti normativi riguardanti lo stesso rimedio nell'ambito del giudizio paradigmatico di cognizione, che si identificano essenzialmente con gli artt. 340 (dedicato all'istituto della riserva facoltativa di appello avverso le sentenze non definitive), 346 (concernente il regime della decadenza dalle domande e dalle eccezioni non riproposte), 353 e 354 (riguardanti rispettivamente le ipotesi di rimessione al giudice di primo grado per ragioni di giurisdizione e competenza, nonché per altri motivi), 355 (in ordine ai provvedimenti conseguenti alla proposizione dell'incidente di querela di falso).

**L'appello si propone con ricorso<sup>92</sup> da depositarsi entro trenta giorni dalla notificazione della sentenza che si intende gravare** (ovvero quaranta, nel caso in cui la notifica abbia dovuto effettuarsi all'estero)<sup>93</sup>

---

<sup>91</sup> Ferma, però, restando la sua libertà di rilevare, affrontare e decidere questioni "nuove e differenti", anche d'ufficio ed al di là di eventuali iniziative di parte, rispetto a quelle concretamente oggetto del primo grado (ad es. perché ivi rimaste assorbite ovvero a seguito della - ove ancora possibile - introduzione di *nova*) e ciò perché al giudice di appello è - e continua ad essere - richiesta una nuova decisione sul merito della controversia.

<sup>92</sup>L'orientamento della giurisprudenza di legittimità, con riguardo alle modalità di proposizione dell'appello, è schierato secondo l'indirizzo in base al quale questa impugnazione deve essere formulata con le stesse forme relative al rito con il quale si è svolto ed è stato definito il giudizio di primo grado: ciò in ossequio al c.d. "principio dell'ultrattività del rito", che - quale specificazione del più generale principio per cui l'individuazione del mezzo di impugnazione esperibile deve avvenire in base al principio dell'apparenza, cioè con riguardo esclusivo alla qualificazione, anche implicita, dell'azione e del provvedimento compiuto dal giudice - trova specifico riferimento nel fatto che il mutamento del rito con cui il processo è erroneamente iniziato compete esclusivamente al giudice (cfr. Cass. 3 settembre 1985, n. 4583; Cass. 9 marzo 1995, n. 2754 e Cass. 14 gennaio 2005, n. 682, in *Arch. loc. e cond.* 2005, 419).

<sup>93</sup>Ferma rimanendo anche, in questo tipo di controversie, l'applicabilità del termine lungo (ora) di sei mesi (con il fisiologico allungamento dovuto alla lasso temporale comprendente la sospensione feriale) di cui all'art. 327 c.p.c. (come modificato, da ultimo, con l'art. 46, co. 17°, della l. 18 giugno 2009, n. 69), per il caso in cui la sentenza di primo grado non venga notificata: esso decorre dalla pubblicazione della sentenza - coincidente con il suo deposito in cancelleria (e non con la relativa comunicazione) - rimanendo irrilevante allo scopo il momento della lettura del dispositivo (ove essa sia avvenuta

**presso la cancelleria del Tribunale (ove risulti gravata una sentenza del giudice di pace) del competente circondario o della Corte di appello (per il caso in cui sia impugnata una sentenza del Tribunale competente in primo grado), nel cui distretto trovasi la circoscrizione del Tribunale di prima istanza, i quali procedono all'intera trattazione (in uno all'eventuale istruzione) e alla conseguente decisione, nel contesto dell'udienza di discussione (art. 437 c.p.c.).** La giurisprudenza<sup>94</sup> ha, peraltro, avuto modo, più volte, di sottolineare che rimane salva l'ipotesi che l'atto di appello, ancorché avanzato col rito diverso da quello applicato nel giudizio di prima istanza, abbia i requisiti di forma e di sostanza dell'atto di appello prescritto e, perciò, se il giudizio di primo grado si è svolto col rito del lavoro e l'appello risulta formulato con citazione, **l'appello è valido se la citazione è stata depositata nel termine previsto dall'art. 434, co. 2°, c.p.c.,** rimanendo, in tal modo, ugualmente conseguita la finalità della legge<sup>95</sup>.

E' stato anche chiarito<sup>96</sup> che il principio di ultrattività del rito postula che il giudice abbia trattato la causa secondo quello erroneamente adottato, implicitamente ritenendo che il rito in concreto seguito sia quello prescritto, con la conseguenza che il giudizio deve proseguire nelle stesse forme: pertanto, qualora una causa in materia di locazione sia stata trattata con il rito ordinario, l'atto di appello va proposto con citazione, a norma dell'art. 342 c.p.c., da notificare entro trenta giorni dalla notifica della sentenza; ove, invece, l'appello sia stato proposto erroneamente con ricorso, ai fini della tempestività del gravame occorre guardare non alla data di deposito dello stesso, bensì a quella della notifica del ricorso alla controparte in una col provvedimento del giudice di fissazione dell'udienza.

L'atto introduttivo dell'impugnazione in questione avente la forma del ricorso<sup>97</sup> deve contenere gli elementi tipici (prescritti dall'art. 414 c.p.c.) di

---

disgiuntamente da quella della motivazione, in virtù del novellato art. 429, 1° co., c.p.c.) , la cui importanza emerge soltanto ai fini del decorso del termine utile per la formulazione dell'appello con riserva dei motivi (cfr. Cass. 11 settembre 1980, n. 5251; Cass. 18 gennaio 1986, n. 332; Cass. 20 marzo 1987, n. 2799).

<sup>94</sup> V., ad es., Cass. 21 marzo 1994, n. 2687 e Cass. 18 aprile 2006, n. 8947.

<sup>95</sup> Del resto, l'eventuale trattazione della causa in appello con rito ordinario invece che con rito speciale determina una semplice irregolarità che assume rilievo ai fini dell'impugnazione esclusivamente se abbia arrecato alla parte un pregiudizio processuale incidente sulla competenza, sul regime delle prove o sui diritti di difesa: cfr., in proposito, nella giurisprudenza di merito, Trib. Messina 12 settembre 2005, in *Redaz. Giuffrè* 2007, e App. Milano, 4 febbraio 2006, in *Giur. mer.* 2006, 1926, cit. , nonché, nella più recente giurisprudenza di legittimità, Cass. 22 aprile 2010, n. 9530, e Cass. 26 maggio 2011, n. 11591.

<sup>96</sup> Cfr. Cass. 7 giugno 2011, n. 1229, e, di recente, Cass. 3 luglio 2014, n. 15272 nonché, da ultimo, Cass. 22 gennaio 2015, n. 1148.

<sup>97</sup> In una particolare situazione processuale è stata ritenuta (cfr. Cass. 26 marzo 2015, n. 6063, in *Arch. giur. circ. sin.*, 2015, 632) ammissibile l'impugnativa cumulativa proposta con unico atto avverso diverse sentenze allorché i relativi procedimenti, pur riguardando situazioni giuridiche formalmente distinte, dipendano per intero dalla soluzione tra le stesse parti di un'identica questione di diritto, quale, nella fattispecie, una ripetuta condotta di omessa comunicazione dei dati personali e della patente del conducente ai sensi dell'art. 126 bis, cod. strada, potendo la decisione di una delle due cause produrre l'effetto di giudicato rispetto all'altra.

quello in base al quale si incardina il giudizio di prima istanza, con la necessaria aggiunta dell'“*indicazione delle circostanze da cui deriva la violazione della legge e della loro rilevanza di fini della decisione impugnata*”<sup>98</sup>, come, ora, prescritto dal n. 2) del comma 1 dell'art. 434 c.p.c., inserito, da ultimo, ad opera dell'art. 54, comma 1, lett. c-bis) del d.l. 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134<sup>99</sup>. Secondo la nuova formulazione, dunque, è imposto che nel ricorso debbano essere indicati espressamente i capi della sentenza che si intendono impugnare (e, quindi, i passaggi motivazionali della stessa che si assumono erronei) congiuntamente all'indicazione delle norme che si ritengono violate ed alle ragioni dei dedotti errori e della loro incidenza, causalmente detreminante, sulla sentenza oggetto di gravame<sup>100</sup>.

La prevalente dottrina ritiene che, nell'ipotesi in cui si prospettino vizi che incidono sul ricorso in appello, la disciplina prevista nell'art. 164 c.p.c. (come introdotta dalla l. n. 353 del 1990 e succ. modif ed integr.) comporta che i vizi riguardanti la *vocatio in ius* siano sanabili anche nel caso in cui sia decorso il termine per l'appello, operando i relativi effetti *ex tunc*, mentre tale possibilità non è configurabile con riferimento ai vizi che coinvolgono l'*editio actionis*, la cui sanatoria scatta *ex nunc*.

**Con il deposito del ricorso si verifica anche la costituzione dell'appellante**<sup>101</sup>, il quale deve, di regola, produrre anche il proprio fascicolo

---

<sup>98</sup>Il cui difetto comporta inammissibilità dell'appello: cfr. Cass. 22 febbraio 1995, n. 2012 e Cass., Sez. Un., 12 marzo 2003, n. 3602.

<sup>99</sup> E' stato, opportunamente, precisato (cfr. Cass. 1° dicembre 2009, n. 25281) che nel rito del lavoro, il convenuto, rimasto contumace nel giudizio di primo grado, ben può nell'atto di appello contestare la fondatezza della domanda, nel rispetto delle disposizioni di cui agli artt. 434 e 437 c.p.c., poiché la previsione dell'obbligo del convenuto di formulare nella memoria difensiva di primo grado, a pena di decadenza, le eccezioni processuali e di merito nonché di prendere posizione precisa in ordine alla domanda e di indicare le prove di cui intende avvalersi, infatti, da un lato, non esclude il potere-dovere del giudice di accertare se la parte attrice abbia dato dimostrazione probatoria dei fatti costitutivi e giustificativi della pretesa, indipendentemente dalla circostanza che, in ordine ai medesimi, siano state o meno proposte, dalla parte legittimata a contraddire, contestazioni specifiche, difese ed eccezioni in senso lato, e, dall'altro, non impedisce alla parte di sollevare (ed impone al giudice di esaminare) in qualunque momento - e, quindi, anche nel giudizio di appello - tutte le difese in senso lato e le questioni rilevabili d'ufficio che possano incidere sul rapporto controverso.

<sup>100</sup> Per una prima applicazione del novellato disposto dell'art. 434 c.p.c. v. App. Salerno, 1° febbraio 2013, n. 139, in *Giusto proc. civ.* 2013, 481 e segg., con nota di G. Scarselli.

<sup>101</sup>Il quale, come il ricorrente in primo grado, non può, perciò, risultare mai contumace. E' appena il caso di rilevare che, nel rito in esame, l'appello si perfeziona con il deposito del ricorso in cancelleria nel termine per impugnare, mentre la notifica di esso e dell'inerente decreto di fissazione dell'udienza costituisce un elemento, esterno alla fattispecie introduttiva del giudizio di secondo grado, attraverso il quale si realizza la *vocatio in ius*; pertanto la mancanza o la nullità di tale notifica non comporta inammissibilità od improcedibilità del gravame, ma (ove non sanata dalla costituzione dell'appellato) determina soltanto la necessità della fissazione di una nuova udienza e della rinnovazione della notifica a norma dell'art. 291, co. 1°, c.p.c.: cfr. Cass. 18 marzo 1993, n. 3226; Cass. 12 maggio 1993, n. 5401.

relativo al giudizio di primo grado unitamente alla copia autentica della sentenza impugnata<sup>102</sup>.

**Depositato il ricorso<sup>103</sup>, l'art. 435 c.p.c. contempla un meccanismo di incardinamento del contraddittorio essenzialmente omologo rispetto a quello del giudizio di primo grado:** invero il presidente procede, entro cinque giorni, alla fissazione - unitamente alla nomina del giudice relatore (alla stregua della collegialità dell'organo) - dell'udienza di discussione non oltre il termine di sessanta giorni<sup>104</sup>. Quindi è previsto l'obbligo di notificazione del ricorso e del pedissequo decreto entro dieci giorni a cura dell'appellante, con l'individuazione di un intervallo di almeno venticinque giorni tra la data della notificazione e quella dell'udienza; per il caso in cui la notifica debba essere compiuta all'estero, l'udienza va fissata non oltre ottanta giorni, e il relativo intervallo deve essere di sessanta.

E' incontrovertito che il termine di dieci giorni, contemplato dall'art. 435, co. 2°, c.p.c. si caratterizza come termine ordinatorio<sup>105</sup>, onde la sua inosservanza non comporta improcedibilità dell'appello se siano rispettati i termini di comparizione previsti dalla stessa disposizione normativa. Si è, in proposito, chiarito<sup>106</sup> che nel rito del lavoro, il termine di dieci giorni assegnato all'appellante dall'art. 435, co. 2°, c.p.c., per la notificazione del ricorso e del decreto di fissazione dell'udienza non è perentorio e la sua inosservanza non comporta, perciò, alcuna decadenza, sempre che, come precisato dalla Corte Cost., con ordinanza n. 60 del 2010, resti garantito all'appellato uno "spatium deliberandi" non inferiore a quello legale prima dell'udienza di discussione affinché questi possa approntare le sue difese, e purché non vi sia incidenza

---

<sup>102</sup>In proposito la prevalente giurisprudenza ha ritenuto che il deposito del fascicolo dell'appellante e della sentenza appellata non è propriamente necessario, siccome la sua omissione può eventualmente comportare il rigetto del gravame nel merito per difetto di prova, se non emergente *aliunde*, salva, peraltro, l'esercitabilità, ai sensi dell'art. 421 c.p.c., del potere officioso di ordinare all'appellante il deposito predetto, con la conseguenza che, qualora tale onere rimanga inadempito, il giudice di appello deve, persistendo la mancanza della documentazione necessaria ai fini della decisione, per l'appunto rigettare nel merito l'impugnazione: cfr. Cass. 18 maggio 1989, n. 2379 e Cass., Sez. Un., 28 febbraio 1992, n. 2438, nonché Cass. 12 dicembre 2000, n. 15672, in *Rass. loc. e cond.*, 2001, 249, con annotazione di M. Faggiano.

<sup>103</sup> L'intempestività dell'appello comporta inammissibilità del gravame, rilevabile d'ufficio e non sanata dalla costituzione dell'appellato, in quanto la tardività dell'impugnazione implica il passaggio in giudicato della sentenza di primo grado: v. Cass. 19 marzo 1990, n. 2260.

<sup>104</sup>E' pacifico che i richiamati termini di cinque giorni per l'emanazione del decreto di fissazione dell'udienza di discussione in sede di appello e di sessanta giorni oltre il quale non andrebbe individuata la stessa udienza non sono né perentori né propriamente ordinatori, riguardando l'ufficio e non le parti, e, in ogni caso, il loro rispetto non incide sulla validità e sulla procedibilità dell'appello: cfr. Cass. 29 maggio 1986, n. 3652. Occorre, però, chiarire che la fissazione di un'udienza in un termine inferiore a sessanta giorni, se si risolve nella violazione del termine a difesa, comporta nullità del decreto presidenziale e la sua derivante rinnovabilità ai sensi degli artt. 162 e 354, ult. co., c.p.c.

<sup>105</sup> V., da ultimo, Cass. 21 settembre 2015, n. 18473.

<sup>106</sup> Cfr. Cass. 30 dicembre 2010, n. 26489, e, da ultimo, Cass. 31 maggio 2012, n. 8685. La relativa questione di costituzionalità riproposta è stata, peraltro, dichiarata manifestamente infondata dalla Corte costituzionale con ordinanza n. 253 del 2012.

alcuna del comportamento della parte, in mancanza di differimento dell'udienza, sulla ragionevole durata del processo.

A seguito dell'intervento della sentenza additiva della Corte Costituzionale n. 15 del 14 gennaio 1977<sup>107</sup>, il deposito del decreto presidenziale deve essere comunicato all'appellante ed è da tale comunicazione che decorre il termine per la notificazione all'appellato<sup>108</sup>.

L'appellato deve costituirsi almeno dieci giorni prima dell'udienza di discussione fissata<sup>109</sup>, depositando in cancelleria il proprio fascicolo<sup>110</sup> unitamente ad apposita memoria difensiva, nella quale deve essere ricompresa la dettagliata esposizione di tutte le sue difese.<sup>111</sup>

Il contenuto minimo riconducibile alla memoria difensiva è quello ascrivibile ad una replica avverso i motivi di impugnazione che l'art. 434 c.p.c. impone all'appellante di specificare nel suo ricorso; le attività precluse, se non svolte tempestivamente, comprendono, oltre all'indicazione dei nuovi mezzi di prova e delle questioni nuove in punto di fatto che risultino ammissibili e all'appello incidentale, la riproposizione delle domande e delle eccezioni non accolte dalla sentenza appellata ai sensi dell'art. 346<sup>112</sup>.

In particolare l'appello incidentale<sup>113</sup> - anche se autonomo (ovvero relativo a capi diversi da quelli investiti dall'appello principale e con essi non in rapporto di connessione o di dipendenza) - deve contenere i motivi specifici su cui si

---

<sup>107</sup>In *Foro it.*, 1977, I, 258.

<sup>108</sup>La giurisprudenza ha puntualizzato che la nullità per mancata comunicazione del deposito del provvedimento presidenziale all'appellante è sanata per raggiungimento dello scopo e per convalidazione successiva dalla circostanza che questi abbia partecipato all'udienza stessa senza rilevare il vizio della mancata comunicazione: cfr. Cass. 14 aprile 1986, n. 2637, in *Foro it.*, 1986, I, 1849. E' stato, altresì, puntualizzato che, in difetto di comunicazione dello stesso decreto, permane l'effetto preclusivo del giudicato conseguente al deposito, che non perde efficacia se non allorché, disposta dal collegio la rifissazione dell'udienza di discussione e comunicati all'appellante ricorso, decreto e verbale di udienza, lo stesso ometta la notificazione all'appellato o esegua una notificazione nulla od inesistente, senza che intervenga una valida sanatoria del vizio, come, almeno con riguardo alla nullità, la costituzione dell'appellato o la rinnovazione ex art. 291c.p.c.: v. Cass. 23 febbraio 1994, n. 1807.

<sup>109</sup>La giurisprudenza consolidata ha rilevato che, ai fini del computo del richiamato termine, si debba computare, procedendo a ritroso, il *dies a quo* ma non il *dies ad quem*: cfr. Cass. 8 maggio 1987, n. 4276 e Cass. 15 ottobre 1996, n. 6057.

<sup>110</sup>Peraltro al suo mancato deposito non sono ricondotte apposite sanzioni, sicché si ritiene che all'appellato, come all'appellante, compete la sola facoltà di produzione.

<sup>111</sup>In considerazione della natura ordinatoria del termine di dieci giorni, si ammette la costituzione tardiva dell'appellato, pur operando le previste preclusioni, con riguardo al contenuto eventuale proprio della memoria difensiva.

<sup>112</sup>A questo proposito si rileva che non si prospetta sufficiente il generico rinvio nella memoria difensiva alle domande presentate e alle eccezioni sollevate dinanzi al primo giudice, ma è necessario reiterare espressamente le domande respinte (salvo che per queste ultime occorra proporre appello incidentale) o rimaste assorbite, le eccezioni disattese o non esaminate.

<sup>113</sup>Va segnalato che in giurisprudenza è stato opinato che l'atto introduttivo di autonomo giudizio, che sia munito di tutti i requisiti della memoria di cui all'art. 436, e che sia stato depositato in cancelleria prima di ogni altro atto della parte appellata-appellante incidentale ed entro il termine di decadenza di dieci giorni prima dell'udienza di discussione, è ammissibile come appello incidentale, previa riunione all'appello principale: v. Cass. 18 marzo 1992, n. 3384.

fonda<sup>114</sup> e, una volta inserito nella memoria difensiva ritualmente e tempestivamente depositata, l'art. 436, co. 3°, c.p.c. impone che quest'ultima sia notificata alla controparte, a cura dell'appellato<sup>115</sup> almeno dieci giorni prima dell'udienza di discussione<sup>116</sup>.

La giurisprudenza ha avuto modo di precisare che la disciplina dell'inattività delle parti dettata dal c.p.c., con riguardo al giudizio di primo grado che a quello di appello, si applica anche alle controversie assoggettate al rito del lavoro, con la conseguente estensibilità ad esse anche del disposto di cui all'art. 438 c.p.c.: pertanto, la mancata comparizione dell'appellante all'udienza prevista dall'art. 437 c.p.c., non consente la decisione della causa nel merito, ma impone la fissazione di una nuova udienza, da comunicare nei modi previsti, nella quale il ripetersi di tale difetto di comparizione comporta la dichiarazione di improcedibilità dell'appello<sup>117</sup>.

Anche l'udienza di discussione presenta le essenziali caratteristiche già evidenziate con riferimento al giudizio di primo grado, salve le eccezioni riconducibili alla composizione del giudice di appello, alla mancata previsione dell'obbligatorietà della comparizione personale delle parti e al difetto di ogni possibilità di mutamento e di precisazione delle domande.

L'inammissibilità di domande nuove<sup>118</sup> in appello va dichiarata d'ufficio e si prospetta irrilevante anche l'eventuale accettazione della controparte<sup>119</sup>; la giurisprudenza<sup>120</sup> è, inoltre, consolidata nel ritenere che, al di là della perentorietà del testo adottato dall'art. 437 c.p.c., sono vietate le eccezioni non rilevabili d'ufficio (cc.dd. "in senso stretto"), mentre non incorrono nel previsto divieto le eccezioni di rito rilevabili d'ufficio e non precluse in primo grado, le c.d. mere difese di merito (o eccezioni "in senso lato", corrispondenti alle semplici contestazioni dei fatti costitutivi), nonché le eccezioni di merito

---

<sup>114</sup> Proprio perché gli elementi contenuti nella previsione del comma 1 dell'art. 434 c.p.c., ai nn. 1 e 2, sono configurati quali specificazione necessaria dei motivi di appello, deve ritenersi che – allorché si sancisce che anche l'appello incidentale deve fondarsi su motivi specifici – il loro contenuto debba rispettare la configurazione prevista, in via generale, dallo stesso art. 434 c.p.c. .

<sup>115</sup>E non dell'ufficio, come è invece previsto per il giudizio di primo grado dall'art. 418 c.p.c., con riferimento alla proposizione della domanda riconvenzionale.

<sup>116</sup> La giurisprudenza ha posto in luce che il solo termine perentorio - sufficiente a salvare dalla decadenza dalla facoltà di proporre appello incidentale - è quello del deposito della memoria: cfr. Cass. 4 ottobre 1996, n. 8707, in *Giur. it.*, 1998, I, 464, nonché Cass. 6 dicembre 2000, n. 15482, in *Mass.*, 2000, e Cass. 3 agosto 2005, n. 16236.

<sup>117</sup> Cfr., da ultimo, Cass. 12 febbraio 2015, n. 2816, e Cass. 17 settembre 2015, n. 18226.

<sup>118</sup>Con l'eccezione di quelle previste nell'art. 345, co. 1°, applicabile anche al rito speciale del lavoro, oltre che di quelle aventi carattere restitutorio dipendenti dall'esecuzione della sentenza di primo grado. In giurisprudenza cfr., sul tema, da ultimo, Cass. 10 aprile 2001, n. 5349, in *Rass. loc. e cond.*, 2001, 241, con annotazione di C. Montesanto.

<sup>119</sup>V., ad es., Cass. 21 gennaio 1987, n. 546.

<sup>120</sup>Cfr., *ex multis*, Cass. 5 marzo 1986, n. 1438; Cass. 4 aprile 1989, n. 1625; Cass. 30 marzo 1987, n. 3080.

rilevabili d'ufficio, anche se fondate su fatti non allegati nel corso del giudizio di primo grado o, a maggior ragione, sopravvenuti nel corso del giudizio.

Il co. 2° dell'art. 437 cit. esclude l'ammissibilità di nuovi mezzi di prova, tranne che del giuramento estimatorio e di quello decisorio, salvo che giudice del gravame, anche d'ufficio, li ritenga indispensabili ai fini della decisione<sup>121</sup>.

In termini sintetici la dottrina e la giurisprudenza assolutamente prevalenti sostengono che, in linea generale, i mezzi di prova nuovi rilevanti in proposito sono quelli che hanno ad oggetto un fatto nuovo in quanto non allegato in primo grado o che consistono in mezzi istruttori diversi rispetto a quelli già precedentemente utilizzati<sup>122</sup>.

La stessa giurisprudenza<sup>123</sup> ha, inoltre, chiarito che il giudizio di indispensabilità - frutto dell'esercizio di un potere discrezionale insindacabile in sede di legittimità - possa essere manifestato anche implicitamente, attraverso la disposta utilizzazione dei mezzi di prova, ovvero mediante la decisione della causa senza disporla.

Per molto tempo (fino al 2005) si era ritenuta, ricorrentemente, consentita la produzione di nuovi documenti nel grado di appello, senza che la stessa dovesse rimanere assoggettata ad un giudizio di effettiva indispensabilità, sul presupposto che il divieto previsto in via generale dal menzionato art. 437 attenesse alle prove costituenti e non a quelle documentali (di carattere precostituito), la cui allegazione non era idonea a pregiudicare le esigenze di celerità e di concentrazione del processo.

Successivamente, le Sezioni unite, con la fondamentale sentenza 20 aprile 2005, n. 8202<sup>124</sup> hanno determinato il mutamento del pregresso orientamento giurisprudenziale assolutamente maggioritario, stabilendo la piena equiparazione del potere di produzione documentale a quello della deduzione dei mezzi di prova costituenti. In particolare, con tale pronuncia, seguita da molte altre decisioni<sup>125</sup> (con il conseguente consolidamento del nuovo indirizzo

---

<sup>121</sup>La valutazione di indispensabilità rilevante in merito concerne, essenzialmente, la sufficienza del materiale probatorio rispetto ai fatti principali costitutivi dedotti dalla parte, ed è preventiva rispetto alla valutazione di rilevanza che riguarda l'idoneità a dimostrare il fatto dedotto.

<sup>122</sup>La giurisprudenza ha specificato che non sono comunque mai ammissibili prove sulle quali si sia già verificata decadenza (v. Cass. 11 febbraio 1995, n. 1509, in *Giur. it.*, 1996, I, 1, 132, nonché Cass. 17 agosto 2000, n. 10902, in *Mass.*, 2000), ma, se questa non è intervenuta, sono ammissibili anche le prove già ammesse in primo grado e non esperite (cfr. Cass. 12 luglio 1995, n. 7611, in *Giur. it.*, 1996, I, 1, 364). Per contro, in forza del principio di unità ed infrazionabilità della prova applicabile anche alle controversie di lavoro e locatizie, non è consentita la riproposizione in appello di una prova già esaurita o la deduzione di una prova diretta a completare o modificare o contraddire quella già espletata in primo grado: cfr. Cass. 22 febbraio 1985, n. 1538 e Cass. 4 marzo 1987, n. 2285. Peraltro la stessa giurisprudenza di legittimità (cfr., ad es., Cass. 28 agosto 2002, n. 12629) ha precisato che la presunzione di rinuncia delle domande ed eccezioni non accolte in primo grado e non riproposte espressamente nell'atto di appello, di cui all'art. 346 c.p.c., non trova applicazione - anche nel rito del lavoro - con riguardo alle istanze istruttorie, quando sia stata impugnata "in toto" la sentenza.

<sup>123</sup>Ccfr. Cass. 4 ottobre 1995, n. 10406 e Cass. 16 maggio 1990, n. 4239.

<sup>124</sup>Edita in *Foro it.* 2005, I, 2719 e segg., con nota di M.C. Cea.

<sup>125</sup> Cfr., ad es., Cass. 14 marzo 2006, n. 5465; Cass. 12 maggio 2006, n. 11039, e, da ultimo, Cass. 2 febbraio 2009, n. 2577.

tracciato), le suddette Sezioni unite hanno statuito - sulla precondizione che, nel rito del lavoro (e, corrispondentemente, anche in quello locatizio), l'omessa indicazione nell'atto introduttivo del giudizio di primo grado, dei documenti e l'omesso deposito degli stessi contestualmente a tale atto, comportano la decadenza del diritto alla produzione dei documenti stessi - che la produzione stessa può essere ammessa, in via successiva, solo se risulti giustificata dal tempo della formazione dei documenti medesimi o dall'evolversi della vicenda processuale successivamente al ricorso ed alla memoria di costituzione (ad es., a seguito di domanda riconvenzionale o di intervento o chiamata in causa del terzo). Con tale risolutivo arresto giurisprudenziale, le Sezioni unite del 2005 hanno sancito che la irreversibilità della estinzione del diritto di produrre i documenti, dovuta al mancato rispetto di termini perentori e decadenziali, rende il diritto stesso insuscettibile di reviviscenza in grado di appello, pur specificando che il ricostruito rigoroso sistema di preclusioni trova un contemperamento - ispirato alla esigenza della ricerca della "verità materiale", cui è doverosamente funzionalizzato il rito del lavoro, teso a garantire una tutela differenziata in ragione della natura dei diritti che nel giudizio devono trovare riconoscimento - nei poteri d'ufficio del giudice in materia di ammissione di nuovi mezzi di prova, ai sensi del citato art. 437, co. 2°, c.p.c., ove essi siano indispensabili ai fini della decisione della causa, poteri, peraltro, da esercitare pur sempre con riferimento a fatti allegati dalle parti ed emersi nel processo a seguito del contraddittorio delle parti stesse. In definitiva, secondo l'avviso delle richiamate Sezioni unite, le produzioni dei documenti nel rito del lavoro (e locativo) devono essere, di norma, contestuali al tempestivo deposito degli atti introduttivi costitutivi (nei quali devono essere indicati), mentre l'eccezionale produzione tardiva è consentita, anche in appello, solo in due ipotesi: a) quando il documento sia di formazione successiva rispetto alla proposizione del ricorso iniziale; b) quando lo stesso sia di formazione antecedente, ma la produzione in giudizio si giustifichi solo per effetto dello sviluppo assunto successivamente dalla dinamica processuale<sup>126</sup>.

Fisiologicamente - quando non si prospetta la necessità di assumere, in via eccezionale, mezzi di prova - alla prefissata udienza di discussione il giudice designato procede alla relazione della causa, al cui esito, una volta che i

---

<sup>126</sup> V., sul punto, Cass. 9 marzo 2009, n. 5642, in *Foro it.* 2009, I, 2093 e segg., con nota di G. Massetani. Nel senso adesivo all'orientamento tracciato dalle sentenze delle Sezioni unite nn. 8203 e 8202 del 2005, secondo cui la vigenza nel nostro ordinamento di un sistema di preclusioni, rispondendo al principio della ragionevole durata del processo, impedisce l'ingresso incondizionato di prove documentali in appello, cfr. M. Bove, *Sulla produzione di nuovi documenti in appello*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.* 2006, 303 e segg., nonché G. Ruffini, *Produzione ed esibizione di documenti*, in *Riv. dir. proc.* 2006, 434 e segg. . Tuttavia, le Sez. Un., con la recente sentenza n. 10790 del 4 maggio 2017, hanno statuito che nel giudizio di appello, costituisce prova nuova indispensabile, ai sensi dell'art. 345, comma 3, c.p.c. (ma con riferimento al testo previgente rispetto alla novella di cui al d.l. n. 83 del 2012, conv., con modif., dalla l. n. 134 del 2012, il quale, però, corrispondeva al testo ancora attualmente vigente dell'art. 437, comma 2, c.p.c.), quella di per sé idonea ad eliminare ogni possibile incertezza circa la ricostruzione fattuale accolta dalla pronuncia gravata, smentendola o confermandola senza lasciare margini di dubbio oppure provando quel che era rimasto indimostrato o non sufficientemente provato, a prescindere dal rilievo che la parte interessata sia incorsa, per propria negligenza o per altra causa, nelle preclusioni istruttorie del primo grado.

difensori hanno proceduto alla relativa trattazione orale indicando le loro richieste finali appositamente verbalizzate<sup>127</sup>, il giudice pronuncia sentenza, provvedendo - come nel giudizio di primo grado - a dare immediata lettura contestuale del dispositivo e dell'esposizione delle ragioni di fatto e di diritto della decisione, ovvero, nei casi di particolare complessità della controversia, limitarsi a leggere pubblicamente il solo dispositivo, con riserva del deposito della sentenza integrale (completa di motivazione) in un termine successivo non superiore a sessanta giorni (che deve essere già fissato nel dispositivo stesso); rimane salva la possibilità, anche in appello, di applicare le modalità del differimento di cui all'art. 429, co. 2° , c.p.c. <sup>128</sup>, previa concessione del termine per il deposito di note difensive.

Nell'eventualità in cui, invece, vengano ammessi con ordinanza nuovi mezzi di prova<sup>129</sup>, il giudice d'appello fissa la nuova udienza per il loro esperimento entro il termine - pacificamente ordinatorio - di venti giorni, cui segue la celebrazione della discussione e la definizione del processo di appello nei modi poc'anzi rappresentati.

La sentenza di appello completa di motivazione viene - nei casi di lettura contestuale di quest'ultima con il dispositivo - depositata immediatamente in cancelleria o, in alternativa, versandosi nell'ipotesi di cause di particolare difficoltà, nel termine fissato dallo stesso collegio nel dispositivo (di cui deve essere, comunque, data immediata lettura). La sentenza di appello, nell'ambito del rito speciale del lavoro (al quale si conforma il procedimento locatizio) si atteggia ordinariamente come una statuizione di merito e, alla stregua dei principi generali, è sostitutiva delle sentenze di primo grado anche quando si sia verificata in tal sede una nullità, salvo che nei casi contemplati dagli artt. 353 e 354 c.p.c., nei quali il giudizio si conclude con sentenza di annullamento e di contestuale rimessione della causa al giudice di prima istanza.

Deve, inoltre, essere emessa sentenza di mero rito al fine di dichiarare la nullità della sentenza di primo grado e dell'intero procedimento quando il primo giudizio non poteva essere promosso (come nell'ipotesi di difetto di "*legitimat*

---

<sup>127</sup>Occorre evidenziare che il giudice d'appello non può, per il disposto dell'art. 437 c.p.c., pronunciare comunque sentenza se non sentiti i difensori delle parti, il che implica che detto giudice, dopo la relazione, deve, in ogni caso, ammettere le parti alla discussione orale del merito della causa, salva rinuncia espressa dei rispettivi procuratori; cfr. Cass. 26 maggio 2000, n. 6979, in *Mass.*, 2000.

<sup>128</sup>Il mancato richiamo al 3° co. dello stesso art. 429 c.p.c., da parte del 1° co. dell'art. 2, comma 1, dell'art. 2 del d. lgs. n. 150/2011, si giustifica per la sua inapplicabilità ontologica alle controversie in materia di sanzioni amministrative.

<sup>129</sup> E' rilevante osservare come - secondo il recente avviso della giurisprudenza di legittimità (v., da ultimo, Cass. 28 febbraio 2014, n. 4854) - nel rito del lavoro, il divieto di "nova" in appello, ex art. 437 c.p.c., non riguarda soltanto le domande e le eccezioni in senso stretto, ma è esteso alle contestazioni nuove, cioè non esplicitate in primo grado, sia perché l'art. 416 cod. proc. civ. impone un onere di tempestiva contestazione a pena di decadenza, sia perché nuove contestazioni in secondo grado, oltre a modificare i temi di indagine (trasformando il giudizio di appello da "revisio prioris instantiae" in "iudicium novum", estraneo al vigente ordinamento processuale), altererebbero la parità delle parti, esponendo l'altra parte all'impossibilità di chiedere l'assunzione di quelle prove alle quali, in ipotesi, aveva rinunciato, confidando proprio nella mancata contestazione ad opera dell'avversario.

*ad processum*” o di invalidità assoluta del ricorso introduttivo<sup>130</sup>) o proseguito (in virtù dell’emergenza di una causa di estinzione erroneamente non dichiarata dal giudice di primo grado); va emanata sentenza di mero rito pure nell’ipotesi di nullità dell’atto di appello, o di sua inammissibilità ovvero di estinzione del relativo procedimento, con la conseguenza che nelle ultime due eventualità si verifica il passaggio in giudicato della sentenza impugnata (effetto che si concretizza anche nel primo caso allorquando siano decorsi i termini per appellare).

A questo punto occorre evidenziare che, per effetto dell’art. 54, comma 1, lett. d), del d.l. 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modif., nella l. 7 agosto 2012, n. 134, è stato introdotto nel corpo del codice di rito civile – nell’ambito del libro III – titolo IV – capo I – sezione II (in cui sono disciplinate le controversie di lavoro) – **il nuovo articolo 436 bis**, il quale dispone che **“all’udienza di discussione si applicano gli articoli 348 bis e 348 ter”**, al loro volta inseriti, con riferimento all’appello ordinario, dall’art. 54, comma 1, lett. a) della suddetta legge n. 134 del 2012, dedicati rispettivamente alla inammissibilità dell’appello e alla pronuncia su tale inammissibilità, contenenti la innovativa disciplina sul c.d. “filtro in appello”.

E’, quindi, indubbio che queste nuove disposizioni, per effetto del richiamo generale contenuto nel co. 1° dell’art. 2 del d. lgs. n. 150 del 2011 (fatte salve le eccezioni ivi previste), si applichino – in difetto di un successivo intervento legislativo che lo impedisca e ravvisato anche che non si profilano ragioni di incompatibilità – anche alle controversie in tema di opposizioni a sanzioni amministrative<sup>131</sup>.

Tali disposizioni normative sono divenute applicabili ai giudizi di appello introdotti con ricorso depositato o con citazione di cui sia stata richiesta la notificazione dal trentesimo giorno successivo a quello di entrata in vigore della citata legge di conversione e, quindi, dall’11 settembre 2012.

Secondo il combinato disposto di queste due norme il nuovo appello deve considerarsi sottoposto ad una specie di filtro, nel senso che l’atto introduttivo di tale impugnazione è soggetto ad una preliminare valutazione circa la ragionevole probabilità di accoglimento, con la conseguenza che il ricorso dovrà essere dichiarato inammissibile con ordinanza non reclamabile quando –

---

<sup>130</sup> Le Sez. Un. della Corte di Cassazione – con la sentenza 21 marzo 2001, n. 122 (in *Dir. e giustizia*, 2001, n. 14, 48 e segg.) – hanno, peraltro, stabilito che nelle controversie soggette al rito del lavoro, il giudice di appello che rilevi la nullità dell’introduzione del giudizio di prima istanza, determinata dall’inosservanza del termine dilatorio di comparizione stabilito dall’art. 415, co. 5°, c.p.c., non può dichiarare la nullità e rimettere la causa al giudice di primo grado (non ricorrendo in detta ipotesi né la nullità della notificazione dell’atto introduttivo, né alcuna degli altri casi tassativamente previsti dagli artt. 353 e 354, co. 1°, c.p.c.), ma deve trattenere la causa, e previa ammissione dell’appellante ad esercitare in appello tutte le attività che avrebbe potuto svolgere in primo grado se il processo si fosse ritualmente instaurato, decidere nel merito.

<sup>131</sup> In dottrina si è, peraltro, sostenuto che l’estensione del vaglio preliminare in questione all’appello in materia di lavoro (e controversie “quoad processum” assimilate) appare, da un punto di vista sistematico, discutibile, non emergendo particolari vantaggi sul piano della tempistica processuale dall’assoggettare ad un controllo preliminare di fondatezza il gravame nelle cause di lavoro, poiché la decisione, in entrambi i casi, dovrebbe intervenire nell’ambito di quell’unica udienza prevista per lo svolgimento e l’esaurimento del giudizio di appello laburistico.

per l'appunto - non presenta un contenuto tale in base al quale si possa evincere una ragionevole probabilità di essere accolto.

Pertanto, alla stregua della lettera del nuovo art. 348 bis c.p.c., deve evidenziarsi che, al di fuori dei casi in cui deve essere dichiarata con sentenza l'inammissibilità o l'improcedibilità dell'appello, l'impugnazione va dichiarata inammissibile dal giudice competente allorché non presenti una ragionevole probabilità di essere accolta<sup>132</sup>.

Tale previsione - per espressa eccezione contenuta nel co. 2° dello stesso art. 348 bis c.p.c. - non si estende alle cause in cui è obbligatoria la presenza del pubblico ministero e nel grado di appello relativo ad ordinanza decisoria conclusiva di rito sommario di cognizione.

Sul piano procedimentale, quindi, all'udienza di discussione (corrispondente, nel rito ordinario, a quella prevista dall'articolo 350 c.p.c.), il giudice dell'appello, prima di procedere alla trattazione, sentite le parti, dichiara - ove ricorra il presupposto previsto dal co. 1° dell'art. 348 bis c.p.c. - l'inammissibilità dell'appello, provvedendovi con ordinanza succintamente motivata, anche mediante il rinvio agli elementi di fatto riportati in uno o più atti di causa e il riferimento a precedenti conformi<sup>133</sup>.

E' importante, inoltre, rimarcare che quando viene pronunciata l'inammissibilità per la predetta ragione, avverso il provvedimento di primo grado può essere proposto, a norma dell'articolo 360 c.p.c., ricorso per cassazione. In tale ipotesi, il termine per la formulazione di detto ricorso in sede di legittimità decorre dalla comunicazione o notificazione, se anteriore, dell'ordinanza che dichiara l'inammissibilità.

---

<sup>132</sup> Per le prime applicazioni di questa norma v., ad es., App. Roma, ord. 30 gennaio 2013; App. Roma, ord. 23 gennaio 2013 e App. Roma, ord. 11 gennaio 2013 (edite in *Riv. dir.proc.* 2013, 711-715, con nota cit. di A. Panzarola), alla stregua delle quali la mancanza di ragionevole probabilità di accoglimento dell'appello, legittimante la sua declaratoria di inammissibilità, si risolve, in sostanza, nella verifica della sua manifesta infondatezza. Nella dottrina prevale la tesi che il presupposto previsto dal co. 1° dell'art. 348 bis c.p.c. debba consistere nella sussistenza di un "fumus boni iuris" rafforzato dalla valutazione della probabilità di accoglimento di uno o più motivi del gravame. Per un panorama scientifico sull'argomento v. R. Poli, *op. cit.*, spec. 132-136.

<sup>133</sup> Si ricorda che le Sez. Un., con la sentenza n. 1914 del 2 febbraio 2016, hanno stabilito - quanto al regime di impugnabilità di tale provvedimento di inammissibilità - i seguenti principi: 1) la decisione che pronunci l'inammissibilità dell'appello per ragioni processuali, ancorché adottata con ordinanza richiamante l'art. 348 ter c.p.c. ed eventualmente nel rispetto della relativa procedura, è impugnabile con ricorso ordinario per cassazione, trattandosi, nella sostanza, di una sentenza di carattere processuale che, come tale, non contiene alcun giudizio prognostico negativo circa la fondatezza nel merito del gravame, differendo, così, dalle ipotesi in cui tale giudizio prognostico venga espresso, anche se, eventualmente, fuori dei casi normativamente previsti; 2) l'ordinanza di inammissibilità dell'appello resa ex art. 348 ter c.p.c. è ricorribile per cassazione, ai sensi dell'art. 111, comma 7, Cost., limitatamente ai vizi propri costituenti violazioni della legge processuale (quali, per mero esempio, l'inosservanza delle specifiche previsioni di cui agli artt. 348 bis, comma 2, e 348 ter, commi 1, primo periodo e 2, primo periodo, c.p.c.), purché compatibili con la logica e la struttura del giudizio ad essa sotteso; 3) l'ordinanza di inammissibilità dell'appello resa ex art. 348 ter c.p.c. non è ricorribile per cassazione, nemmeno ai sensi dell'art. 111, comma 7, Cost., ove si denunci l'omessa pronuncia su un motivo di gravame, attesa la natura complessiva del giudizio "prognostico" che la caratterizza, necessariamente esteso a tutte le impugnazioni relative alla medesima sentenza ed a tutti i motivi di ciascuna di queste, ponendosi, eventualmente, in tale ipotesi, solo un problema di motivazione.

L'ordinanza di inammissibilità è, peraltro, adottabile solo quando sia per l'impugnazione principale che per quella incidentale di cui all'articolo 333 c.p.c. ricorrono i presupposti di cui al primo comma dell'articolo 348 bis c.p.c.; in difetto di tale condizione, il giudice procede alla trattazione di tutte le impugnazioni comunque proposte contro la sentenza.

Deve, inoltre, sottolinearsi come – con la previsione contenuta nel co. 4° del nuovo art. 348 ter c.p.c. – il legislatore abbia inteso introdurre anche un'ulteriore limitazione alla proposizione del ricorso per cassazione, stabilendo che, qualora la pronuncia di inammissibilità sia risultata fondata sulle stesse questione di fatto già poste a base della decisione di primo grado, l'impugnazione in sede di legittimità potrà ritenersi ammessa solo per i motivi contemplati ai nn. 1), 2), 3) e 4) del co. 1° dell'art. 360 c.p.c., con esclusione, perciò, della doglianza inserita al n. 5). Il 5° comma dello stesso art. 348 ter prevede, infine, che la disposizione appena ricordata del comma precedente si applica – al di fuori delle ipotesi di cui all'art. 348 bis, co. 2°, lett. a) – anche con riferimento al ricorso per cassazione formulato avverso la sentenza di appello confermativa della decisione di prime cure.

Quanto al contenuto – in generale – della sentenza, deve essere ovviamente adattato alle particolarità tipiche della pronuncia di appello, con la quale si può provvedere al rigetto dell'impugnazione con conferma della statuizione di primo grado, o al suo accoglimento totale o parziale, con la riforma integrale o in parte della sentenza oggetto di impugnazione. Naturalmente, **il contenuto sostanziale della sentenza di seconda istanza varierà in funzione delle istanze accolte**, potendosi così, ad esempio, pervenire all'annullamento totale della sanzione in riferimento alla quale il giudice di primo grado aveva, invece, ritenuto di rigettare l'opposizione dell'ingiunto o viceversa al rigetto dell'opposizione per il caso in cui il giudice di prime cure era giunto ad annullare la sanzione opposta. A questo riguardo trova applicazione anche in sede di appello la disposizione prevista per l'esito decisorio in primo grado, alla stregua della quale il giudice è tenuto ad accogliere l'opposizione quando non emergano prove sufficienti della responsabilità dell'opponente (ovvero del destinatario della sanzione amministrativa).

## **2. Gli altri provvedimenti impugnabili con l'appello**

Come si è visto, dunque, **in virtù dell'entrata in vigore del d. lgs. n. 150 del 2011, la sentenza emessa all'esito del giudizio di opposizione a sanzione amministrativa ordinaria in primo grado è, ora, pacificamente impugnabile con l'appello da proporsi nelle forme del processo del lavoro, mentre la decisione di secondo grado rimane assoggettata al ricorso per cassazione.**

A seguito della sopravvenuta applicabilità degli artt. 6 e 7 del citato d. lgs. n. 150/2011 (ma già prima ciò accadeva per effetto dell'intervento innovativo apportato dall'art. 26, comma 1, del citato d.lgs. n. 40 del 2006) **anche l'ordinanza di convalida del provvedimento opposto** (in precedenza contemplata dal comma 5 dell'art. 23 della l. n. 689 del 1981) **è dichiarata**

**espressamente impugnabile con il rimedio dell'appello** (v. il comma 10, lett. b), del cit. art. 6 e il comma 9, lett. b), dell'art. 7).

Nell'attuale sistema normativo questa ordinanza, idonea a definire il giudizio di primo grado nella ricorrenza degli inerenti presupposti (e quindi, equiparabile ad una sentenza), è, quindi, suscettibile di appello<sup>134</sup> in seconda istanza, con l'attribuzione al giudice di secondo grado di tutti i poteri che gli sono propri, ragion per cui, qualora esso rilevi l'insussistenza delle condizioni per farvi luogo, potrà procedere, previa revoca dell'ordinanza impugnata, ad un completo esame riguardante la fondatezza o meno dell'opposizione formulata in primo grado, decidendola nel merito (a meno che non si prospettino altri impedimenti pregiudiziali od ostacoli preliminari alla sua definizione in tal senso).

Come si è già evidenziato, a seguito dell'entrata in vigore del c. lgs. n. 150 del 2011, **il provvedimento con cui viene acclarata la tardività – con conseguente inammissibilità – dell'opposizione a sanzione amministrativa deve essere adottato (previa instaurazione del contraddittorio) nella forma della sentenza** (v., rispettivamente, il comma 10, lett. a), dell'art. 6 e il comma 9, lett. a), dell'art. 7). **Da ciò consegue la pacifica assoggettabilità di detta sentenza al regime impugnatorio ordinario dell'appello**, il cui giudice, in caso di accertata tempestività della proposizione del ricorso in primo grado, è tenuto a sindacare direttamente le ragioni di rito e di merito poste a fondamento della domanda oppositiva originaria (e riproposte con il gravame) in funzione dell'assunzione della decisione di secondo grado (esulandosi, anche in tal caso, da una delle tassative ipotesi enucleate negli artt. 353 e 354 c.p.c., che prevedono i casi di rimessione al giudice di primo grado).

## **SINTESI A DOMANDA E RISPOSTA**

**1. Qual è il rimedio impugnatorio ordinario che si può far valere avverso la sentenza di primo grado? E quali sono i termini e le forme da rispettare?**

Pur non risultando prevista – negli artt. 6 e 7 del d. lgs. n. 150/2011 - alcuna specifica disciplina riferibile al regime delle impugnazioni, si ritiene, pacificamente, che, in virtù del disposto generale di cui all'art. 2 dello stesso d. lgs., debba trovare applicazione il regime proprio delle impugnazioni contemplato con riferimento alle controversie di lavoro e che, quindi, il rimedio impugnatorio ordinario della sentenza di primo grado si identifica con l'appello, con esclusione delle sole norme del relativo rito indicate espressamente come inapplicabili, ovvero gli artt. 433, 438, comma 2, e 439 c.p.c..

L'appello si propone con ricorso da depositarsi entro trenta giorni dalla notificazione della sentenza che si intende gravare (ovvero quaranta, nel caso in cui la notifica abbia dovuto effettuarsi all'estero), salva l'applicazione del c.d.

---

<sup>134</sup> V., con riferimento al regime processuale previgente, Cass. 24 novembre 2009, n. 24748 (ord.).

“termine lungo” di cui all’art. 327 c.p.c., nell’eventualità in cui la sentenza impugnabile non sia stata preventivamente notificata. La costituzione delle parti avviene secondo le norme del rito del lavoro.

## **2. In quali altri particolari casi si può proporre appello?**

Nel nuovo regime normativo sia l’ordinanza di convalida del provvedimento amministrativo sanzionatorio opposto che la sentenza dichiarativa dell’inammissibilità dell’opposizione devono sottostare al rimedio impugnatorio dell’appello.

## **3. Come è, a sua volta, impugnabile la sentenza emessa all’esito del giudizio di appello?**

La sentenza adottata all’esito del giudizio di appello è ordinariamente impugnabile con ricorso per cassazione, secondo la disciplina propria dello stesso come prevista dal codice di rito civile.

## **APPENDICE**

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

Sez. U - , **Sentenza n. [22080](#)** del 22/09/2017 (v. nota in calce alla presente rassegna)

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

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

Sez. 6 - 2, **Sentenza n. [18805](#)** del 26/09/2016

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

In tema opposizione ad ordinanza ingiunzione per violazioni del codice della strada, ove il Prefetto deleghi l’amministrazione comunale a partecipare al relativo giudizio e la sentenza di primo grado erroneamente indichi quest’ultima quale parte dal lato passivo, senza

riferimento alcuno a detto rapporto di delega, la notifica dell'atto di appello effettuata nei confronti dell'autorità delegata anziché di quella delegante deve ritenersi nulla e non inesistente, siccome eseguita nei confronti di soggetto strettamente avvinto al titolare della posizione sostanziale controversa e giustificata da errore indotto dall'ufficio.

Sez. 6 - 2, **Sentenza n. [16853](#)** del 09/08/2016

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

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

Sez. 6 - 2, **Ordinanza n. [15809](#)** del 29/07/2016

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

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

Sez. 6 - 3, **Ordinanza n. [15143](#)** del 22/07/2016

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

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

Sez. 3, **Sentenza n. [12412](#)** del 16/06/2016

CIRCOLAZIONE STRADALE - SANZIONI - IN GENERE - Esecuzione esattoriale - Crediti da mancato pagamento di sanzioni per violazioni del codice della strada - Omessa notifica

del verbale di contestazione della violazione - Opposizione proposta ai sensi del d.lgs. n. 150 del 2011 - Necessità - Mancata osservanza del termine prescritto dall'art. 7 del medesimo d.lgs. - Conseguenze.

In materia di violazioni del codice della strada, l'opposizione, proposta dopo il 6 ottobre 2011 (data di entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2011), con cui si deduca l'illegittimità della cartella esattoriale per sanzione amministrativa, per omessa notifica del verbale di contestazione della violazione, è soggetta al termine di trenta giorni stabilito dall'art. 7, comma 3, del medesimo d.lgs., perché l'impugnazione della cartella, in caso di omessa contestazione della violazione, ha funzione recuperatoria, venendo restituita al ricorrente la medesima posizione giuridica che avrebbe avuto se il verbale gli fosse stato notificato, sicché, se non impugnato nel predetto termine perentorio di trenta giorni dalla notifica della cartella di pagamento, l'accertamento contenuto nel verbale di contestazione della violazione, anche se non notificato, diviene definitivo.

Sez. 2, **Sentenza** n. [9770](#) del 12/05/2016

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

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

Sez. 6 - 3, **Sentenza** n. [25061](#) del 11/12/2015

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

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

Sez. 6 - 3, **Ordinanza** n. [22782](#) del 06/11/2015

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

Qualora siano proposte più domande nei confronti della medesima parte, alcune rientranti nella competenza del tribunale, altre in quella del giudice di pace, non opera la "vis attrattiva" della competenza del tribunale, anche ai sensi dell'art. 104 c.p.c, quando le cause di competenza del giudice di pace appartengano allo stesso per ragione di materia, sebbene con limite di valore. (Nella specie, a seguito di lettera di preavviso di fermo amministrativo riguardo ad una cartella esattoriale emessa per verbali di contestazione al codice della strada, erano state proposte domande di opposizione agli atti esecutivi, nella competenza del tribunale, e domande di opposizione all'esecuzione, nella competenza per materia del giudice di pace, sebbene con limite di valore, nella specie non superato).

Sez. 6 - 2, **Ordinanza n. [22390](#)** del 02/11/2015

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

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

Sez. 6 - 2, **Sentenza n. [18820](#)** del 23/09/2015

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

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

Sez. 6 - 2, **Ordinanza n. [16863](#)** del 14/08/2015

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

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

Sez. U, **Sentenza** n. [15573](#) del 24/07/2015

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

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

Sez. U, **Ordinanza** n. [8076](#) del 21/04/2015

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

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

Sez. 6 - 2, **Ordinanza** n. [5803](#) del 23/03/2015

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

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

Sez. 6 - 2, **Ordinanza** n. [4898](#) del 11/03/2015

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

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

Sez. 6 - 3, **Ordinanza n. [3283](#)** del 18/02/2015

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

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

Sez. 6 - 2, **Ordinanza n. [312](#)** del 13/01/2015

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

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

Sez. 6 - 2, **Ordinanza n. [22595](#)** del 23/10/2014

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - OPPOSIZIONE - PROCEDIMENTO - COMPETENZA - Sanzione amministrativa in tema di violazione della normativa sul

commercio di cui al d.lgs. n. 114 del 1998 - Opposizione - Competenza del giudice di pace e non del tribunale - Fondamento.

L'opposizione avverso ordinanza-ingiunzione, irrogativa di sanzione amministrativa pecuniaria per la violazione del divieto di ampliare una struttura di vendita, di cui all'art. 8 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114, spetta alla competenza del giudice di pace, e non del tribunale, poiché la disposizione violata non risponde ad esigenze di razionalizzazione del territorio ma attiene alla disciplina del commercio, con la conseguenza che non ricade in materia di "edilizia ed urbanistica", ai sensi dell'art. 22 bis, secondo comma, lett. c), della legge 24 novembre 1981, n. 689 (vigente "ratione temporis").

Sez. 6 - 2, **Ordinanza n. [20757](#)** del 01/10/2014

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

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

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

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

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

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

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

In materia di sanzioni amministrative, il giudice territorialmente competente a decidere sulla opposizione ad ordinanza ingiunzione di cui all'art. 22 della legge 24 novembre n. 689 del 1981 è quello del luogo di accertamento dell'infrazione, presuntivamente ritenuto

coincidente con quello di commissione dell'illecito, o quello del luogo di commissione del fatto, quando questo risulti pacificamente diverso da quello dell'accertamento; quando sussista una pluralità di luoghi di commissione dell'infrazione, la competenza territoriale è stabilita dal luogo di accertamento dell'illecito.

Sez. U, **Sentenza n. [2907](#)** del 10/02/2014

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

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

## **NOTA A CASS. S.U. n. 22080 del 2017**

di Aldo Carrato

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

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

\*\*\*\*\*

## **La vicenda di fatto**

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

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

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

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

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

Il collegio rimettente osservava, infatti, che - nella giurisprudenza della Seconda Sezione civile<sup>135</sup> – appariva essenzialmente consolidato l'orientamento in virtù del quale l'opposizione proponibile contro la cartella di pagamento notificata dall'agente della riscossione sulla scorta di verbali di accertamento di infrazioni al codice della strada mediante la quale si deduceva la tardiva od omessa notifica di detti verbali era identificabile con l'opposizione all'esecuzione ai sensi dell'art. 615, comma 1, c.p.c., poiché la stessa era – nella sostanza - diretta a negare l'esistenza del titolo esecutivo.

---

<sup>135</sup> Cfr., in particolare, Cass. 30 settembre 2015, n. 19579 (ord.).

In senso contrario risultava, invece, schierata la giurisprudenza della Terza Sezione civile<sup>136</sup>, secondo cui la contestazione dell'omessa o tardiva notificazione del verbale di accertamento dell'infrazione di violazioni del codice della strada entro il termine di cui all'art. 201, comma 1, del d.lgs. n. 285 del 1992, anche se introdotta formalmente come opposizione all'esecuzione, avrebbe dovuto essere riqualificata in termini di opposizione "recuperatoria" ai sensi dell'art. 22 della l. n. 689 del 1981, con conseguente necessità di rispettare il relativo termine di proposizione del rimedio.

Nella sua essenzialità, il contrasto era stato rinvenuto nella diversità dei mezzi processuali individuati dalla pregressa giurisprudenza di legittimità, a volte ritenendosi proponibile l'opposizione all'esecuzione (svincolata dall'osservanza di appositi termini decadenziali) e a volte rilevandosi la necessità di esperire la c.d. "opposizione recuperatoria" ai sensi della previgente legge n. 689 del 1981 (la cui disciplina è stata essenzialmente traslata nel nuovo art. 7 del d. lgs. n. 150 del 2011) per l'ipotesi di omessa notificazione del pregresso verbale di accertamento o di sua notificazione oltre i termini prescritti dall'art. 201 dello stesso codice della strada (da cui sarebbe dovuta derivare l'estinzione dell'obbligo di pagamento della sanzione).

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

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

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

- il verbale di accertamento di violazioni al c.d.s. (d. lgs. n. 285 del 1992);
- l'ordinanza-ingiunzione applicativa di sanzioni principali e di sanzioni accessorie;
- l'ordinanza di confisca;
- la cartella esattoriale;

---

<sup>136</sup> V., soprattutto, le sentenze 29 gennaio 2014, n. 1985, e 4 agosto 2016, n. 16282.

- il provvedimento di fermo amministrativo.

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

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

La notificazione della cartella esattoriale consegue, invece, nell’ipotesi in cui si sia definitivamente formato il titolo esecutivo all’esito della conclusione del procedimento sanzionatorio (senza che il trasgressore abbia formulato opposizioni) o per effetto dell’esito finale negativo dei rimedi impugnatori (eventualmente fatti valere) avverso gli atti presupposti, con la derivante legittimità della formazione del ruolo<sup>137</sup>.

Pertanto, in materia di violazioni connesse alla circolazione stradale (ma con l’espressione di un principio di respiro generale) - la giurisprudenza<sup>138</sup> ha condivisibilmente chiarito che, ove l’accertamento della violazione del codice stradale (od altro equipollente) sia stato ritualmente notificato e l’interessato non abbia proposto opposizione al Prefetto ovvero al giudice ordinario nel termine prescritto, il legislatore presume che il trasgressore rimasto inerte abbia inteso manifestare, con il suo comportamento, la volontà di non opporsi alla sanzione irrogata e di non volersi avvalere neppure del beneficio del pagamento in misura ridotta; ne segue, pertanto, che - divenuto il verbale non opposto titolo inoppugnabile - può essere iniziata legittimamente l’esecuzione esattoriale i cui atti, e quindi, anche la cartella esattoriale e/o l’avviso di mora, non possono più essere impugnati dal trasgressore per denunciare pregresse

---

<sup>137</sup> Quando sia mancata - o risultata invalidamente eseguita - anche la notificazione preventiva della cartella esattoriale, il ricorso giurisdizionale può investire anche il successivo avviso di mora mediante il quale l’opponente sia venuto per la prima volta a conoscenza dell’esistenza di un procedimento amministrativo sanzionatorio a suo carico.

<sup>138</sup> Cfr., ad es., Cass. 29 ottobre 2001, n. 13351, e Cass. 7 giugno 2013, n. 14496.

violazioni di carattere procedimentale, né per contestare la propria responsabilità o anche la sola entità della sanzione.

Di contro, l'emissione di cartella esattoriale in pendenza di ricorso al Prefetto avverso il verbale di accertamento di violazione al c.d.s. (ai sensi dell'art. 203 dello stesso codice) deve ritenersi illegittima per mancanza di esecutività di detto verbale nelle more della decisione prefettizia, con la conseguenza che l'interessato è legittimato a proporre opposizione ordinaria contro la cartella esattoriale illegittimamente adottata, nel termine decorrente dalla data della notifica della cartella medesima<sup>139</sup>.

Ma cosa succede e come ci si deve difendere nel caso in cui la notificazione della cartella esattoriale sia avvenuta senza che a monte si sia svolto regolarmente il procedimento presupposto di accertamento della violazione nei riguardi del responsabile? E, in particolare, con riferimento alle infrazioni al codice della strada, quali rimedi ha il destinatario della cartella nei cui confronti non sia stato precedentemente notificato (o tale adempimento sia stato effettuato tardivamente) il verbale di accertamento (che egli avrebbe potuto preventivamente impugnare anche direttamente in sede giudiziale o con ricorso in sede amministrativa ai sensi dell'art. 203 c.d.s. o per il quale avrebbe potuto pure avvalersi del facoltà di oblazione riconosciutagli dall'art. 202 dello stesso c.d.s.)?<sup>140</sup>

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

Sul punto già la recentissima giurisprudenza della stessa III Sezione civile della S.C.<sup>141</sup> aveva puntualmente statuito che, in materia di violazioni del codice della strada, l'opposizione, proposta dopo il 6 ottobre 2011 (data di entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2011), con cui si deduca l'illegittimità della cartella esattoriale per sanzione amministrativa, per omessa notifica del verbale di contestazione della violazione, è soggetta al termine di trenta giorni stabilito dall'art. 7, comma 3, del medesimo d.lgs., perché l'impugnazione della cartella, in caso di omessa contestazione della violazione, ha funzione recuperatoria, venendo restituita al ricorrente la medesima posizione giuridica che avrebbe avuto se il verbale gli fosse stato notificato, sicché, se non impugnato nel predetto termine perentorio di trenta giorni dalla notifica della cartella di

---

<sup>139</sup> Cr. Cass. 22 ottobre 2009, n. 22397, cit., e Cass. 14 dicembre 2009, n. 26173, in *Il Giudice di pace* 2011, 20, con nota di Carrato.

<sup>140</sup> Tra gli studi più recenti sulla questione sottoposta alla decisione delle S.U. v. G. MARMIROLI, *Al possibile vaglio delle Sezioni Unite l'opposizione alla cartella di pagamento in caso di omessa notifica del verbale di accertamento dell'infrazione al codice della strada*, in *Riv. esec. forz.* 2017, 333 e segg.; R. TISCINI, *Questioni controverse in tema di opposizione a ordinanza-ingiunzione e nomofilachia*, in *Judicium* 2017, 191 e segg.

<sup>141</sup> V. Cass. civ., sez. III, 16 giugno 2016, n. 12412.

pagamento, l'accertamento contenuto nel verbale di contestazione della violazione, anche se non notificato, diviene definitivo.

Era stato in precedenza anche specificato<sup>142</sup> – sempre con riferimento all'opposizione a cartella esattoriale relativa a sanzioni amministrative per violazioni al c.d.s. - che, ove il destinatario della cartella deduca la mancata notifica del verbale di accertamento dell'infrazione, l'onere della prova della notificazione di detto verbale incombe sull'ente dal quale dipende l'organo accertatore, in quanto l'avvenuta notificazione del verbale, unitamente alla mancata opposizione nel termine di sessanta giorni dalla stessa, costituisce requisito indefettibile perché il verbale acquisisca efficacia di titolo esecutivo, esigibile appunto mediante cartella esattoriale.

La riportata disciplina dei termini trovava origine nel consolidato principio giurisprudenziale fondato sull'assunto in base al quale, in tema di sanzioni amministrative, l'opposizione proposta avverso la cartella esattoriale emessa per la riscossione di una sanzione amministrativa non integra gli estremi del "rimedio atipico", ma si identifica con lo specifico rimedio già predisposto dagli artt. 22 e 23 della l. n. 689 del 1981 ed ora approntato dall'art. 6 del d. lgs. n. 150/2011 (e con riferimento all'impugnazione diretta del verbale di accertamento riferibile ad infrazioni al c.d.s. dal successivo art. 7), del quale condivide natura e struttura, distinguendosi soltanto sotto il profilo dell'atto al quale il ricorso si ricollega (non l'ordinanza-ingiunzione o il verbale di accertamento per le infrazioni al c.d.s. ma, in sua mancanza, il primo atto successivo che manifesti la pretesa impositiva).

Ne consegue che, per l'opposizione così esperita in via di recupero - nel caso in cui il destinatario abbia interesse a dedurre l'assenza del provvedimento sanzionatorio o la sussistenza di vizi della sua notificazione - devono velare le regole del procedimento di cui alle norme riguardanti la competenza del giudice del luogo<sup>143</sup> della violazione<sup>144</sup>, il rito da osservare per l'introduzione e lo svolgimento del giudizio, il termine per proporre l'opposizione stessa, l'instaurazione del contraddittorio (individuandosi il legittimo contraddittore nell'autorità titolare della pretesa contestata nel suo fondamento), l'oggetto del giudizio (consistente nell'accertamento della responsabilità dell'opponente e, quindi, della fondatezza della pretesa stessa).

---

<sup>142</sup>Cfr. Cass. 22 ottobre 2009, n. 22398, e Cass. 7 aprile 2010, n. 8267, in *Arch. giur. circ. sin. strad.*, 2010, 602. Recentemente è stato anche precisato (v. Cass. 24 marzo 2015, n. 5898, *ivi*, 2015, 513, con nota di Carrato) che l'eventuale nullità della notifica di una cartella esattoriale, relativa a ruolo emesso dalla Prefettura per il pagamento di sanzioni amministrative relative a violazioni del codice della strada, è sanata, per il raggiungimento dello scopo della notifica, dalla proposizione di una tempestiva e rituale opposizione.

<sup>143</sup> V., da ultimo, Cass. 23 marzo 2015, n. 5803.

<sup>144</sup> E' pacifico che nel giudizio di opposizione a cartella esattoriale emessa in relazione a sanzione riconducibile a violazione del codice della strada, ove il giudice avanti al quale l'opposizione sia stata proposta, si dichiari incompetente per territorio, l'opponente (e, comunque, il soggetto processuale interessato) è tenuto a riassumere la causa nel termine indicato dal provvedimento dichiarativo dell'incompetenza o, in mancanza, in quello previsto dall'art. 50 c.p.c. (v. Cass. 28 settembre 2006, n. 21044, in *Arch. giur. circ. sin. strad.*, 2007, 534, e Cass. 31 gennaio 2011, n. 2299, *ivi*, 2011, 474).

Da tale inquadramento deriva, invece, che qualora la procedura presupposta di contestazione e di irrogazione della sanzione amministrativa si sia svolta legittimamente, la successiva notificazione della cartella esattoriale può dare adito, dinanzi al giudice ordinario, all'opposizione all'esecuzione a norma dell'art. 615 c.p.c., in relazione ai fatti estintivi asseritamente sopravvenuti alla formazione del titolo esecutivo, e all'opposizione agli atti esecutivi, in caso di deduzione di vizi di regolarità formale della cartella esattoriale, con la conseguenza che si devono utilizzare le forme proprie attinenti a tali rimedi oppositivi ed osservare i termini ed i criteri di competenza che li disciplinano rispettivamente<sup>145</sup>.

### **La soluzione adottata dalle Sezioni unite in relazione alla specifica questione**

Le Sezioni unite – con la segnalata sentenza e sulla scia del precedente percorso logico-giuridico – hanno<sup>146</sup> condivisibilmente risolto il contrasto nel senso che, nella ipotesi di notifica della cartella di pagamento per la riscossione di sanzioni amministrative, quando il destinatario non abbia avuto conoscenza del procedimento di formazione del titolo in ragione di un correlativo vizio, e di conseguenza non abbia potuto reagire contro il verbale di accertamento o contro l'ordinanza-ingiunzione, per la contestazione degli atti presupposti deve proporre opposizione – rispettivamente - a norma degli artt. 6 e 7 del d. lgs. n. 150 del 2011 (già inclusa nel previgente art. 22 della l. n. 689 del 1981), quale rimedio tipico, e non l'opposizione all'esecuzione, rispettando il conseguente termine di ammissibilità.

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

---

<sup>145</sup> Cfr. Cass., S.U., 10 agosto 2000, n. 562; Cass., S.U., 13 luglio 2000, n. 491, cit., in *Giust. civ.*, 2000, I, 3159; Cass., S.U., 9 novembre 2000, n. 1162; Cass. 5 aprile 2001, n. 5040, *ivi*, 2002, 467; Cass. 12 aprile 2002, n. 5279; Cass. 7 marzo 2006, n. 4891, nonché Cass. 17 novembre 2009, n. 24215. Recentemente, è stato puntualizzato (v. Cass. 16 ottobre 2014, n. 21914, in *Arch. giur. circ. sin. strad.*, 2015, 296, e Cass. 18 febbraio 2015, n. 3283, *ivi*, 2015, 525) che la cognizione in materia di opposizione all'intimazione di pagamento relativa alla riscossione di sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni del codice della strada, configurata come opposizione all'esecuzione, spetta alla competenza del giudice di pace, avuto riguardo ai criteri di competenza per materia stabiliti dall'art. 7 del d.lgs. 1° settembre 2011, n. 150, al pari della cognizione relativa all'opposizione al verbale di accertamento ed alla cartella esattoriale presupposti, e ciò anche qualora venga fatto valere un precedente giudicato di annullamento di tali ultimi atti, poiché, in tal modo, si contesta comunque il diritto dell'agente della riscossione di procedere esecutivamente ai sensi dell'art. 615 c.p.c.

<sup>146</sup> Ribadendo, peraltro, il principio di diritto già espresso a Sezioni unite con le pronunce n. 190 del 1992, n. 489 del 2000, cit., n. 544 del 2000 e n. 16997 del 2006.

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

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

E' interessante, infine, sottolineare come nella medesima pronuncia le S.U. abbiano opportunamente evidenziato che l'opposizione in discorso deve essere rivolta contro i legittimati passivi indicati nel citato art. 7 (al 5° comma) del d. lgs. n. 150/2011, aggiungendo la considerazione che, nell'eventualità dell'accoglimento, viene meno anche l'atto dell'agente della riscossione, il che ne comporta la sua legittimazione passiva nel giudizio di opposizione, consentendo, in caso di sua soccombenza, anche la condanna alle spese in favore dell'opponente<sup>147</sup>.

## **Conclusioni**

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

---

<sup>147</sup> E' interessante, in proposito rilevare come, anche recentemente (v. Cass., sez. VI-3, ord. 31 gennaio 2017, n. 2570), la S.C. abbia inteso precisare che nel giudizio di opposizione a cartella esattoriale relativa al pagamento di sanzione amministrativa, anche quando l'impugnazione sia riconducibile al vizio di notifica del verbale di accertamento presupposto, eseguita dall'ente impositore, l'esattore deve rispondere delle spese processuali nei confronti dell'opponente vittorioso, in base al principio di causalità, che informa quello della soccombenza, perché comunque la lite trae origine dalla notificazione della cartella di pagamento, sebbene eseguita dall'esattore in esecuzione del rapporto che ha ad oggetto il servizio di riscossione, e tenendo peraltro conto che l'esattore, proprio perché ha una generale legittimazione passiva nelle controversie aventi ad oggetto la riscossione delle somme di cui è incaricato, ai sensi dell'art. 39 del d.lgs. n. 112 del 1999, deve rispondere dell'esito della lite pure con riguardo alle spese processuali.

ulteriori dubbi) raggiunto uno stabile assetto di soluzioni prospettabili, nel senso che sono ammissibili, a seconda dei casi, i seguenti rimedi: a) l'opposizione ai sensi degli artt. 6 e 7 del d. lgs. n. 150/2011, allorché – ed è questo il caso esaminato nella sentenza esaminata – sia risultata corrispondentemente difettante la notificazione dell'ordinanza-ingiunzione o del verbale di accertamento di violazione al codice della strada, al fine di consentire all'interessato di poter esercitare ritualmente e compiutamente l'effettivo mezzo di tutela previsto dalla legge riguardo ai predetti atti sanzionatori; b) l'opposizione all'esecuzione, ai sensi dell'art. 615 c.p.c., allorché si contesti la legittimità dell'iscrizione a ruolo per omessa notifica della stessa cartella, e quindi per la mancanza di un titolo legittimante l'iscrizione a ruolo, o si adducano fatti estintivi sopravvenuti alla formazione del titolo<sup>148</sup>; c) l'opposizione agli atti esecutivi, ai sensi dell'art. 617 c.p.c., allorché si contesti la ritualità formale della cartella esattoriale o si adducano vizi di forma del procedimento esattoriale, compresi i vizi strettamente attinenti alla notifica della cartella e quelli riguardanti i successivi avvisi di mora.

Naturalmente, ma questo aspetto non ha costituito propriamente oggetto della pronuncia delle Sezioni unite (siccome il contrasto – come rimarcato – verteva sull'individuazione del rimedio oppositivo nel caso in cui fosse mancata a monte la rituale notificazione del provvedimento sanzionatorio presupposto), nelle ultime due ipotesi riportate sub b) e sub c) l'ammissibilità delle opposizioni esecutive implica che il pregresso procedimento amministrativo sanzionatorio si sia svolto legittimamente, ragion per cui l'oggetto del rimedio giudiziale diviene direttamente la cartella esattoriale intimata sulla base del titolo esecutivo validamente formatosi antecedentemente, la quale sarà impugnabile – ove sussistenti – per vizi propri sostanziali (nel qual caso si potrà agire nelle forme dell'opposizione all'esecuzione) o per vizi formali (nella cui ipotesi il rimedio attivabile si identificherà con l'opposizione agli atti esecutivi).

---

<sup>148</sup> V., ad es., Cass. 22 ottobre 2010, n. 21793 e, già prima, Cass. 20 aprile 2006, n. 9180.

## **BREVE RASSEGNA GIURISPRUDENZIALE SULLA DISCIPLINA SANZIONATORIA DEGLI ASSEGNI**

Sez. 2 - , **Sentenza n. [24724](#)** del 02/12/2016

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

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

Sez. 5, **Sentenza n. [14886](#)** del 20/07/2016

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

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

Sez. 2, **Sentenza n. [11847](#)** del 12/07/2012

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

In tema di sanzioni amministrative, l'omessa tempestiva notificazione degli estremi della violazione determina, ai sensi dell'art. 14 ultimo comma della legge n. 689 del 1981,

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

Sez. 2, **Sentenza n. [29771](#)** del 29/12/2011

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

In tema di emissione di assegno bancario senza provvista, la prova del pagamento, al fine di precludere l'applicazione della sanzione amministrativa, deve essere data esclusivamente nelle forme prescritte dall'art. 8 della legge 5 dicembre 1990, n. 386, e quindi mediante quietanza con firma autenticata dal portatore, rilasciata entro sessanta giorni dalla scadenza del termine di presentazione del titolo; ne consegue che, a tale scopo, è irrilevante la dimostrazione del pagamento a mezzo di prova testimoniale.

Sez. 6 - 2, **Ordinanza n. [29841](#)** del 29/12/2011

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

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

Sez. 2, **Sentenza n. [9788](#)** del 04/05/2011

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

In materia di responsabilità amministrativa connessa all'emissione di assegni privi di provvista (quale fattispecie sanzionata in via amministrativa dall'art. 2 della legge 15 dicembre 1990, n. 386, a seguito di depenalizzazione recata dal d.lgs. 30 dicembre 1999, n. 507), sussiste l'elemento psicologico della colpa, con conseguente impossibilità di

invocare l'errore scusabile, nella condotta del procuratore di una società di capitali che abbia emesso assegni in assenza della autorizzazione della banca trattaria, a nulla rilevando che in alcuni titoli manchi la data o la stessa sia postergata, giacché in tal caso il traente assume su di sé il rischio della revoca di detta autorizzazione, al momento in cui gli assegni vengono presentati per la riscossione.

Sez. 2, **Sentenza n. [10417](#)** del 29/04/2010

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

Gli illeciti amministrativi di cui agli artt. 1 e 2 della legge 15 dicembre 1990, n. 386, possono essere commessi da chiunque emetta assegni bancari o postali senza l'autorizzazione del trattario o nonostante il difetto di provvista, indipendentemente dalla titolarità di un rapporto di conto corrente; ne consegue che soggetto attivo può essere anche colui il quale, pur non essendo titolare del conto corrente, intestato ad una società, abbia emesso l'assegno in forza di delega alla firma conferitagli dall'amministratore della società stessa.

Sez. 5, **Sentenza n. [23015](#)** del 30/10/2009

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

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

Sez. 2, **Sentenza n. [15186](#)** del 09/06/2008

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

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

Sez. 2, **Sentenza** n. [12844](#) del 21/05/2008

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

In materia di sanzioni amministrative, non è applicabile l'art. 81 cpv cod. pen. relativo alla continuazione ma esclusivamente il concorso formale, in quanto espressamente previsto nell'art. 8 legge 689/81 che richiede l'unicità dell'azione od omissione produttiva della pluralità di violazioni. Ne deriva che non è configurabile la continuazione in caso di contestazione di plurime emissioni di assegni senza provvista o senza autorizzazione, in quanto l'art. 5 legge 15 dicembre 1990, n. 386, come mod. dal d.lgs. 30 dicembre 1999, n. 507, regola il caso di plurime emissioni di assegni senza autorizzazione o senza provvista, al solo fine di aggravare il trattamento sanzionatorio di ulteriori sanzioni amministrative accessorie, analogamente a quanto stabilito, per la cosiddetta reiterazione degli illeciti amministrativi, dall'art. 8 bis legge n. 689 del 1981.

Sez. 2, **Sentenza** n. [27140](#) del 21/12/2007

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

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

Sez. 2, **Sentenza** n. [14322](#) del 20/06/2007

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

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

Sez. 2, **Sentenza n. [14277](#)** del 19/06/2007

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

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

Sez. 2, **Sentenza n. [5895](#)** del 14/03/2007

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

Necessità - Prova testimoniale - Ammissibilità - Esclusione - Prova documentale priva della firma autenticata del creditore - Ammissibilità - Esclusione.

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

Sez. 2, **Sentenza n. [21075](#)** del 28/09/2006

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - OPPOSIZIONE - PROCEDIMENTO - IN GENERE - Giudizio di opposizione, davanti al giudice di pace, avverso la ordinanza ingiunzione emessa dal prefetto per violazione delle norme in materia di assegni bancari - Accoglimento della opposizione - Pronuncia secondo equità ai sensi dell'articolo 113, secondo comma, cod. proc. civ., così come sostituito dall'articolo 21 della legge 21 novembre 1991 n. 374 - Legittimità - Esclusione.

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

Sez. 2, **Sentenza n. [18345](#)** del 23/08/2006

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

In materia di sanzioni amministrative connesse all'emissione di assegni senza provvista (fattispecie sanzionata come illecito amministrativo a seguito delle depenalizzazioni del corrispondente delitto operata dall'art. 29 del d.lgs. n.507 del 1999, che ha novellato l'art. 2

della legge n. 386 del 1990), viola il dovere di diligenza media, con conseguente impossibilità di invocare il fatto scusabile, l'emittente il quale non solo non si attenga al dovere di conformare l'andamento del proprio conto bancario al fine di assicurare che in ogni momento vi sia disponibilità del denaro necessario al pagamento degli assegni emessi nei termini per la presentazione di essi all'incasso, ma, oltre a far affidamento sulla tolleranza da parte della banca di una situazione di scoperto, assuma consapevolmente con la postadattazione degli assegni - significativa di per sé di scarsa liquidità - il rischio della sopravvenienza di un difetto di provvista al momento della loro presentazione, tanto più in presenza di una clausola contrattuale di pronuncia della revocabilità del fido senza giusta causa.

Sez. 2, **Sentenza n. [18345](#)** del 23/08/2006

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

La violazione amministrativa per l'emissione di assegno senza provvista, di cui all'art. 2 della legge n. 386 del 1990, come sostituito dall'art. 29 del d.lgs. 30 dicembre 1999, n. 507, non si consuma nel momento dell'emissione dell'assegno senza che presso il trattario vi sia provvista sufficiente (diversamente dal reato di emissione di assegni bancari privi di provvista, già previsto dall'art. 116 del r.d. 21 dicembre 1933, n. 1736), ma quando l'assegno, presentato in tempo utile, non viene pagato per difetto di provvista. (Nella specie, la S.C. ha confermato la sentenza di merito, che aveva ritenuto irrilevante che gli assegni, pagabili a vista ancorché postadattati, fossero dotati di provvista al momento dell'emissione).

Sez. 1, **Sentenza n. [18168](#)** del 16/08/2006

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

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

Sez. 1, **Sentenza n. [16205](#)** del 17/07/2006

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

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

Sez. 2, **Sentenza n. [8556](#)** del 12/04/2006

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

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

Sez. 1, **Sentenza n. [6997](#)** del 28/03/2006

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

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

Sez. 1, **Sentenza n. [3140](#)** del 14/02/2006

SANZIONI AMMINISTRATIVE - APPLICAZIONE - OPPOSIZIONE - PROCEDIMENTO - IN GENERE - Assegni bancari - Emissione di assegno senza provvista - Sussistenza

dell'illecito - Presentazione del titolo all'incasso - Sufficienza - Identità fisica di traente e prenditore - Irrilevanza - Fondamento giuridico - Tutela primaria della fede pubblica - Fattispecie.

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

Sez. 1, **Sentenza n. [24842](#)** del 24/11/2005

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

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

Sez. 1, **Sentenza n. [19040](#)** del 29/09/2005

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

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

Sez. 1, **Sentenza n. [12017](#)** del 08/06/2005

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

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

Sez. 1, **Sentenza n. [17943](#)** del 25/11/2003

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

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

