

"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 nullità¹, mentre gli altri individuati nel

¹ 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 giudizio²) risultano finalizzati allo svolgimento e all'assolvimento ordinato dei conseguenti adempimenti processuali, ma non hanno, comunque, natura perentoria³.

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 giorni⁴ 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).

² 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.

³ 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).

⁴ 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)⁵.

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 discussione⁶.

⁵ 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 avviarsi con l'ordine di esibizione dei predetti documenti, su istanza di parte o mediante acquisizione.

⁶ 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 successiva⁷ - 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).

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

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'opponente⁸ (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.⁹. E, per altro verso, è stato anche evidenziato che la notifica del decreto di fissazione dell'udienza di comparizione

⁸ 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.

⁹ 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 illegittima¹⁰.

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 condanna¹¹ la Corte Costituzionale, con sentenza del 5 dicembre 1990, n. 534¹² 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. 507¹³ - lo stesso Giudice delle leggi ebbe a dichiarare l'illegittimità costituzionale dello

¹⁰ 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).

¹¹ 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).

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

¹³ 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 impedimento¹⁴; 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'Amministrazione¹⁵.

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

¹⁴ 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).

¹⁵ 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 resistente¹⁶.

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'opponente¹⁷. 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 opposto¹⁸.

¹⁶ 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.

¹⁷ 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.

¹⁸ 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.¹⁹ avevano riconfermato la legittimità dell'evidenziato orientamento prevalente, così ritenendo impercorribile l'indirizzo minoritario²⁰, alla stregua del quale il previgente art. 23, comma 5, della l. n. 689 del 1981 avrebbe richiesto un obbligo motivazionale specificamente esplicitato in ordine alle distinte censure sollevate dall'opponente, anche a prescindere dalla documentazione prodotta dalla Pubblica Amministrazione.

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

¹⁹ Con la sentenza 30 aprile 2010, n. 10506.

²⁰ 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 lavoro²¹.

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 sentenza²².

²¹ 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).

²² 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 inammissibile²³ 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-ingiunzione²⁴ impugnata²⁵.

Occorre, tuttavia, considerare che, con specifico riferimento al momento della incidenza e della rilevabilità dell'indicata causa di inammissibilità, la S.C.²⁶ - 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.

²³ 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).

²⁴ 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.

²⁵ 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.

²⁶ 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, inammissibile²⁷.

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

²⁷ 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 impugnazione²⁸.

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 motivazione²⁹.

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 udienza³⁰.

²⁸ 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.

²⁹ 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).

³⁰ 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 dispositivo³¹, 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 sentenza³². 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 causa³³.

Il secondo modello decisorio - meno invalso nella pratica³⁴ - comportava che il giudice avrebbe potuto provvedere, in un unico contesto, a redigere e

³¹ 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.

³² 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).

³³ 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.

³⁴ 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 decisione³⁵. In particolare, la giurisprudenza³⁶ 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")³⁷ 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 seguito³⁸.

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

³⁵ 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.

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

³⁷ 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".

³⁸ 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 termine³⁹, 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 sentenza⁴⁰, 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 merito⁴¹; 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 grado⁴².

³⁹ 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.

⁴⁰ 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.

⁴¹ 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. .

⁴² 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*⁴³ 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 civile⁴⁴.

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 motivazione⁴⁵ e di

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

⁴³ 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.

⁴⁴ 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.

⁴⁵ 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 udienza⁴⁶. E' stato anche precisato⁴⁷ 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". E', altresì, importante ricordare che, recentemente, le S.U. (con la sentenza 20 maggio 2014, n. 11021), sempre sul piano generale, hanno statuito - risolvendo un contrasto sulla relativa questione - che la sentenza emessa dal giudice in composizione collegiale priva di una delle due sottoscrizioni (del presidente del collegio ovvero del relatore) è affetta da nullità sanabile ai sensi dell'art. 161, primo comma, cod. proc. civ., trattandosi di sottoscrizione insufficiente e non mancante, la cui sola ricorrenza comporta la non riconducibilità dell'atto al giudice, mentre una diversa interpretazione, che accomuni le due ipotesi con applicazione dell'art. 161, secondo comma, cod. proc. civ., deve ritenersi lesiva dei principi del giusto processo e della ragionevole durata.

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

⁴⁷ 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 intempestività⁴⁸.

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

- **di pieno accoglimento** con conseguente annullamento del provvedimento impugnato⁴⁹;

- **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 giudice⁵⁰, rimanendo esclusa la possibilità della rimessione degli atti all'autorità amministrativa per l'adozione di nuove determinazioni circa la riquantificazione della sanzione⁵¹).

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

⁴⁸ 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).

⁴⁹ 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).

⁵⁰ 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).

⁵¹ V., ad es., Cass. 15 giugno 1998, n. 5957.

sentenza che dichiari la cessazione della materia del contendere per motivi sopravvenuti nel corso del processo⁵².

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. 150/2011⁵³), 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 introduttivo⁵⁴. 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

⁵² 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.

⁵³ 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.

⁵⁴ 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 determinazioni⁵⁵, 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 1981⁵⁶.

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 soggettivi⁵⁷; 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 compiuta⁵⁸.

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

⁵⁵ V. Cass. 16 ottobre 2002, n. 14698.

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

⁵⁷ 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).

⁵⁸ 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 altri⁵⁹. 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 amministrativo⁶⁰ 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 Costituzionale⁶¹ - 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. 25304⁶² - 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-

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

⁶⁰ 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.

⁶¹ 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.

⁶² 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, ingiustificata⁶³ - 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 unite⁶⁴ 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.

⁶³ 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.

⁶⁴ Su cui v. le argomentazioni riportate nella nota precedente.

In virtù del principio in base al quale⁶⁵ 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 giudizio⁶⁶;
- 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 compiuti⁶⁷.

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 endoprocessuali⁶⁸.

⁶⁵ 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).

⁶⁶ 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.

⁶⁷ 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).

⁶⁸ 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. 11⁶⁹.

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 novellato⁷⁰ comma 2 dell'art. 92

⁶⁹ 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. .

⁷⁰ 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'opposizione⁷¹.

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 avvocato⁷², 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 civile⁷³.

E' importante, peraltro, sottolineare al riguardo che – secondo la più recente giurisprudenza di legittimità⁷⁴ – 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

⁷¹ 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.

⁷² Cfr. Cass. 27 febbraio 2001, n. 2848, in *Arch. civ.*, 2001, 371.

⁷³ 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.

⁷⁴ 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 generali⁷⁵, concretamente affrontate per lo svolgimento della difesa, da indicarsi in apposita nota⁷⁶, e sempre che esse siano oggetto di apposita richiesta⁷⁷.

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 pecuniaria⁷⁸, 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

⁷⁵ 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).

⁷⁶ Cfr., in proposito, Cass. 2 settembre 2004, n. 17674, e Cass. 2 settembre 2005, n. 17708.

⁷⁷ 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).

⁷⁸ 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 pecuniaria⁷⁹.

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

⁷⁹ 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 omesso 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 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.

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.....*continua*