

---

Comitato scientifico:

Elisabetta BERTACCHINI (Professore ordinario di diritto commerciale, Preside Facoltà Giurisprudenza) – Silvio BOLOGNINI (Professore straordinario di Filosofia del diritto) - Giuseppe BUFFONE (Magistrato) – Costanzo Mario CEA (Magistrato, Presidente di sezione) - Paolo CENDON (Professore ordinario di diritto privato) - Gianmarco CESARI (Avvocato cassazionista dell'associazione Familiari e Vittime della strada, titolare dello Studio legale Cesari in Roma) - Caterina CHIARAVALLI (Presidente di Tribunale) - Bona CIACCIA (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Leonardo CIRCELLI (Magistrato, assistente di studio alla Corte Costituzionale) - Vittorio CORASANITI (Magistrato, ufficio studi del C.S.M.) – Lorenzo DELLI PRISCOLI (Magistrato, Ufficio Massimario presso la Suprema Corte di Cassazione, Ufficio Studi presso la Corte Costituzionale) - Francesco ELEFANTE (Magistrato T.A.R.) - Annamaria FASANO (Magistrato, Ufficio massimario presso la Suprema Corte di Cassazione) - Cosimo FERRI (Magistrato, Sottosegretario di Stato alla Giustizia) – Francesco FIMMANO' (Professore ordinario di diritto commerciale, Preside Facoltà Giurisprudenza) - Eugenio FORGILLO (Presidente di Tribunale) – Mariacarla GIORGETTI (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Giusi IANNI (Magistrato) - Francesco LUPIA (Magistrato) - Giuseppe MARSEGLIA (Magistrato) – Francesca PROIETTI (Magistrato) – Serafino RUSCICA (Consigliere parlamentare, Senato della Repubblica) - Piero SANDULLI (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Stefano SCHIRO' (Presidente di Corte di Appello) - Bruno SPAGNA MUSSO (Magistrato, assistente di studio alla Corte Costituzionale) - Paolo SPAZIANI (Magistrato, Vice Capo dell'Ufficio legislativo finanze del Ministro dell'economia e delle finanze) – Antonella STILO (Consigliere Corte di Appello) - Antonio VALITUTTI (Consigliere della Suprema Corte di Cassazione) - Alessio ZACCARIA (Professore ordinario di diritto privato, componente laico C.S.M.).

---

## **Violazioni del codice della strada: il Comune può proporre ricorso in opposizione avverso l'ordinanza di archiviazione del prefetto?**

*In tema di sanzioni amministrative per violazioni del codice della strada, va confermato che deve essere esclusa la proponibilità, da parte del Comune, del ricorso in opposizione, della L. 24 novembre 1981, n. 689, ex art. 22, avverso l'ordinanza di archiviazione degli atti emessa dal prefetto, ai sensi dell'art. 204 C.d.S., comma 1, sul ricorso proposto ex art. 203 C.d.S., dal presunto trasgressore, ovvero dagli altri soggetti indicati dall'art. 196 C.d.S., contro il verbale di accertamento della violazione di norme del codice della strada elevato dalla polizia municipale.*

**Cassazione civile, sezione seconda, sentenza del 6.5.2015, n. 9145**

...omissis..

1. Deve essere preliminarmente rilevata e dichiarata la inammissibilità della costituzione del Ministero dell'interno, atteso che lo stesso non è stato parte del giudizio definito con la sentenza qui impugnata.

2. Con il primo motivo il xxxxx deduce violazione e falsa applicazione dell'art. 205 C.d.S., nonché contraddittoria ed insufficiente motivazione circa un fatto controverso decisivo per il giudizio.

Premesso che il Tribunale di Milazzo ha deciso la controversia facendo applicazione dell'art. 205 C.d.S., il cui secondo comma prevede che il prefetto legittimato passivo nel giudizio di opposizione può delegare la tutela giudiziaria all'amministrazione cui appartiene l'organo accertatore, il Comune rileva la erroneità della decisione atteso che le infrazioni alle quali si riferiva l'ordinanza-ingiunzione opposta erano state commesse nel 2002, mentre l'art. 205 C.d.S., era stato modificato con D.L. n. 151 del 2003, convertito, con modificazioni, nella L. n. 214 del 2003, sicché la controversia definita dal Giudice di pace nel 2003 avrebbe dovuto essere decisa sulla base della previgente formulazione dell'art. 205 C.d.S., il quale si limitava a stabilire che "il giudizio di opposizione è regolato dalla L. 24 novembre 1981, n. 689, artt. 22, 22-bis e 23".

D'altra parte, osserva il Comune ricorrente, la circostanza che il legislatore del 2003, intervenendo sull'art. 205 C.d.S., abbia ritenuto necessario di specificare espressamente che il prefetto è il legittimato passivo del giudizio di opposizione ad ordinanza- ingiunzione, non può non indurre a ritenere che, anteriormente alla modifica del citato articolo, anche l'ente che aveva adottato il verbale, poi confermato dall'ordinanza-ingiunzione prefettizia a seguito di ricorso ai sensi dell'art. 203 C.d.S., dovesse essere considerato litisconsorte nel giudizio di opposizione, al pari del prefetto.

A conclusione del motivo il Comune formula il seguente quesito di diritto: "dica l'Ecc.ma Corte adita se in ipotesi di verbale elevato in vigenza del comma 3 (recte: dell'art. 205, comma 3) del D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285, così come introdotto dal D.Lgs. 30 dicembre 1999, art. 23, comma 3, lett. b), il quale letteralmente disponeva che "il giudizio di opposizione è regolato dalla L. 24 novembre 1981, n. 689, artt. 22, 22-bis e 23" la detta disposizione possa essere interpretata nel senso di escludere l'Ente destinatario dei proventi delle sanzioni pecuniarie dai soggetti litisconsorti nel giudizio instaurato ai sensi del comma predetto, ovvero da quelli legittimati a proporre opposizione ex art. 404 c.p.c.".

3. Con il secondo motivo il Comune denuncia violazione e falsa applicazione dell'art. 404 c.p.c. e contraddittoria ed insufficiente motivazione circa un fatto controverso decisivo per il giudizio.

Oggetto di censura è l'affermazione, contenuta nella sentenza impugnata, secondo cui "il Comune di Milazzo non risulta portatore di un interesse, o meglio, di un diritto incompatibile con la situazione giuridica accertata con la sentenza n. 141/03". In proposito, il ricorrente rileva come l'effetto della sentenza oggetto della opposizione di terzo - consistente nell'annullamento di diciassette verbali elevati dalla locale polizia municipale - all'evidenza incida sugli introiti comunali; sicché doveva senz'altro ritenersi sussistente il diritto incompatibile con la situazione giuridica accertata dalla sentenza impugnata. Non a caso, del resto, nella giurisprudenza di legittimità si è ritenuta sussistente la legittimazione del Comune ad intervenire nel giudizio di

opposizione ad ordinanza-ingiunzione, in quanto titolare del credito per il pagamento della sanzione pecuniaria.

A conclusione del motivo il Comune formula il seguente quesito di diritto: "dica l'Ecc.ma Corte adita se legittimata a proporre l'opposizione di terzo ex art. 404 c.p.c., in quanto pregiudicata nei propri diritti possa ritenersi l'autorità che ha elevato processi verbali (nella specie per violazione sulle norme C.d.S.) e rimasta estranea al procedimento di opposizione avverso l'ordinanza ingiunzione prefettizia, atteso che nel giudizio che si instaura ai sensi della L. n. 689 del 1981, art. 22 e segg., con l'indagine sulla legittimità del provvedimento sanzionatorio, il giudice pronuncia anche sul diritto di credito del soggetto destinatario del provento".

4. Il ricorso, i cui due motivi possono essere esaminati congiuntamente per evidenti ragioni di connessione, è infondato.

Occorre premettere che la presente controversia va decisa avendo riguardo al quadro normativo precedente alla abrogazione dell'art. 205 C.d.S., commi 2 e 3, disposta dalla L. n. 120 del 2010.

Come ricordato nella sentenza impugnata, questa Corte ha affermato il principio per cui "in tema di contenzioso sulle sanzioni amministrative per infrazioni al codice della strada, nel giudizio di opposizione avverso l'ordinanza ingiunzione prefettizia irrogativa di sanzione pecuniaria per la violazione delle disposizioni sulla sosta dei veicoli (nella specie accertate da un ausiliario dipendente dall'impresa concessionaria del Comune per la gestione dei parcheggi) legittimata passiva, a norma della L. n. 689 del 1981, art. 23, cui rinvia l'art. 205 C.d.S., è unicamente l'Autorità amministrativa che ha irrogato la sanzione medesima, ossia il Prefetto. Qualora il contraddittorio sia stato erroneamente instaurato anche nei confronti del Comune e la sentenza di merito accolga l'opposizione e condanni tale ente, in solido con il Prefetto, alle spese processuali, il Comune, in ragione del litisconsorzio processuale determinatosi in primo grado, è legittimato a ricorrere per cassazione contro la pronuncia, ma nel giudizio di legittimità, non ricorrendo sul punto alcun giudicato interno, deve essere rilevato d'ufficio e dichiarato il difetto di legittimazione passiva del Comune medesimo nel giudizio di opposizione all'ordinanza ingiunzione prefettizia, con conseguente cassazione della sentenza impugnata limitatamente alle statuizioni adottate nei confronti di tale Comune, ivi compresa la condanna alle spese" (Cass. n. 1502 del 2005).

Il ricorrente obietta che tale pronuncia non sarebbe rilevante nel caso di specie, atteso che qui venivano in rilievo violazioni commesse prima della modificazione apportata nel 2003 al testo dell'art. 205 C.d.S., il quale al comma 3 disponeva che il giudizio di opposizione è regolato dalla L. 24 novembre 1981, n. 689, artt. 22, 22-bis e 23".

Tale obiezione non coglie nel segno, atteso che, secondo quanto già affermato da questa Corte, la modificazione apportata all'art. 205 nel 2003 non ha, nella sostanza innovato alla disciplina previgente.

Nella pronuncia n. 8433 del 2013, infatti, si è affermato che "in tema di violazioni del Cxxxxx., nel giudizio di opposizione avverso l'ordinanza ingiunzione prefettizia per infrazione accertata dalla polizia municipale, legittimata passiva, a norma della L. 24 novembre 1981, n. 689, art. 23, è unicamente l'autorità amministrativa che ha irrogato la sanzione, ovvero il Prefetto; ne consegue che è inammissibile l'impugnazione proposta in tale giudizio dal Comune, per difetto di legittimazione dello stesso, rilevando

soltanto sul piano della rappresentanza processuale la circostanza che l'autorità prefettizia si sia costituita nel giudizio di opposizione mediante funzionari comunali appositamente delegati" (in senso conforme, vedi anche Cass. n. 29356 del 2011; Cass. n. 4150 del 2010).

Secondo Cass. n. 4815 del 2008, poi, "l'art. 205 C.d.S., comma 3, che consente al "Prefetto, legittimato passivo nel giudizio di opposizione" di "delegare la tutela giudiziale all'amministrazione cui appartiene l'organo accertatore laddove questa sia anche destinataria dei proventi, secondo quanto stabilito dall'art. 208", va interpretato nel senso che oggetto di delega - in maniera non dissimile dalla delega contemplata dalla L. n. 689 del 1981, art. 23, comma 4, è la difesa in giudizio dell'amministrazione prefettizia, non già la titolarità della posizione sostanziale e processuale di quest'ultima, comprensiva anche dell'autonomo potere di impugnare la sentenza sfavorevole. In questo senso depone non soltanto il principio generale della personalità della legittimazione ad agire, ma lo stesso tenore letterale della disposizione di legge in questione, che circoscrive la facoltà di delega da parte del Prefetto al caso in cui questi sia "legittimato passivo nel giudizio di opposizione", senza alcun riferimento alla possibilità di delegare il potere di impugnazione".

A ben vedere, quindi, nella interpretazione che questa Corte ha dato dell'art. 205 C.d.S., comma 3, anche nella sua formulazione previgente, la mancata previsione del potere di delega da parte del prefetto della tutela giudiziaria all'amministrazione cui appartiene l'organo accertatore, qualora questa sia anche destinataria dei proventi, nulla ha innovato nella disciplina in precedenza applicabile, la quale, alla L. n. 689 del 1981, richiamato art. 23, comma 4, consentiva, appunto, al Prefetto di avvalersi ai fini della partecipazione al giudizio di opposizione anche di funzionari appositamente delegati, ben potendo tali funzionari appartenere all'amministrazione beneficiaria dei proventi.

Coerente con le conclusioni sin qui raggiunte si rivela anche Cass. n. 3038 del 2005, che ha affermato il principio per cui "in tema di sanzioni amministrative per violazioni del codice della strada, deve essere esclusa la proponibilità, da parte del Comune, del ricorso in opposizione, della L. 24 novembre 1981, n. 689, ex art. 22, avverso l'ordinanza di archiviazione degli atti emessa dal prefetto, ai sensi dell'art. 204 C.d.S., comma 1, sul ricorso proposto ex art. 203 C.d.S., dal presunto trasgressore, ovvero dagli altri soggetti indicati dall'art. 196 C.d.S., contro il verbale di accertamento della violazione di norme del codice della strada elevato dalla polizia municipale. Ciò dipende da ragioni sia di ordine oggettivo, atteso che l'ordinanza di archiviazione adottata dal prefetto non rientra tra gli atti nei confronti dei quali tale opposizione è esperibile; sia di ordine soggettivo e sistematico, giacché, in materia di circolazione stradale, non è identificabile una situazione giuridica soggettiva avente consistenza di diritto soggettivo in capo all'amministrazione comunale sino a quando non si sia esaurito il potere di intervento del prefetto, nè risulta ammissibile che il Comune insorga avverso le statuizioni di un organo, il prefetto, investito, nella specifica materia (nella quale sono presenti esigenze unitarie in grado di giustificare l'attrazione delle funzioni amministrative allo Stato), di funzioni di controllo e di revisione dell'operato della polizia municipale. Nè la mancata previsione della possibilità, per il Comune, di proporre ricorso in opposizione avverso la detta ordinanza di archiviazione è

suscettibile di dare fondamento ad un dubbio di legittimità costituzionale in riferimento agli artt. 24 e 128 Cost." (Cass. n. 308 del 2005).

4. Correttamente, dunque, il giudice di appello ha ritenuto che la posizione del Comune non fosse quella di litisconsorte pretermesso, in quanto tale legittimato alla proposizione della opposizione di terzo, atteso che, da un lato, il Comune non può, nè poteva considerarsi legittimato passivamente nel giudizio di opposizione ad ordinanza-ingiunzione emessa dal Prefetto; dall'altro, deve escludersi che il Comune potesse essere considerato portatore di un diritto incompatibile con la situazione giuridica accertata dalla sentenza impugnata.

Sotto tale profilo, cui si riferisce espressamente il secondo motivo di impugnazione, deve del pari rilevarsi la non configurabilità della dedotta situazione di incompatibilità, sia perchè il diritto alla devoluzione degli introiti delle sanzioni non vale, per le ragioni esposte in precedenza, a integrare una legittimazione autonoma del Comune al procedimento di opposizione ad ordinanza- ingiunzione emessa dal Prefetto, nel quale, deve ritenersi, la posizione sostanziale del Comune non si rivela incompatibile con quella propria dell'amministrazione statale che è legittimata passivamente a difendere la legittimità del proprio operato; sia perchè l'eventuale annullamento dell'ordinanza-ingiunzione non incide - nè, nel caso di specie ha inciso, essendo non controversa la successiva adozione da parte del Comune di provvedimenti inibitori - sulla posizione istituzionale e funzionale del Comune stesso.

Del resto, la non configurabilità di un diritto incompatibile del Comune rispetto a quello di cui si discute nel giudizio di opposizione a ordinanza ingiunzione prefettizia relativa al pagamento di sanzioni amministrative pecuniarie di competenza dell'ente locale discende dalla richiamata normativa, la quale ha ritenuto assorbiti gli interessi e i diritti delle pubbliche amministrazioni coinvolte nel procedimento sanzionatorio nella legittimazione dell'autorità che ha adottato il provvedimento sanzionatorio impugnato.

5. In conclusione, il ricorso del Comune di Milazzo deve essere rigettato, con conseguente condanna del Comune stesso al pagamento delle spese del giudizio di cassazione, come liquidate in dispositivo.

p.q.m.

La Corte rigetta, il ricorso; condanna il Comune ricorrente al pagamento delle spese del giudizio di cassazione, che liquida in Euro 700,00 per compensi, oltre ad Euro 200,00 per esborsi, alle spese forfetarie e agli accessori di legge quanto a Gxxxxx e di Euro 700,00, per compensi, oltre alle spese prenotate a debito quanto all'Uxxxxx di Messina.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio della Sezione Seconda Civile della Corte Suprema di Cassazione, il 20 gennaio 2015.

La Nuova **Procedura Civile**  
Direttore Scientifico: Luigi Viola

**ADMAIORA**

Editrice

---