

Centro Studi

Diritto Avanzato

Edizioni

Comitato scientifico:

Simone **ALECCI** (Magistrato) - Elisabetta **BERTACCHINI** (Professore ordinario di diritto commerciale, Preside Facoltà Giurisprudenza) - Mauro **BOVE** (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Giuseppe **BUFFONE** (Magistrato addetto alla direzione generale della giustizia civile presso il Ministero della Giustizia) - Tiziana **CARADONIO** (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 **CHIARAVALLOTTI** (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.) - Mirella **DELIA** (Magistrato) - Lorenzo **DELLI PRISCOLI** (Consigliere Suprema Corte di Cassazione) - Paolo **DI MARZIO** (Consigliere Suprema Corte di Cassazione) - Francesco **ELEFANTE** (Magistrato T.A.R.) - Annamaria **FASANO** (Consigliere presso la Suprema Corte di Cassazione) - Cosimo **FERRI** (Magistrato, già 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) - Roberto **MARTINO** (Professore ordinario di diritto processuale civile, Preside Facoltà Giurisprudenza) - Francesca **PROIETTI** (Magistrato) - Serafino **RUSCICA** (Consigliere parlamentare presso il Senato della Repubblica) - Piero **SANDULLI** (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Stefano **SCHIRO'** (Presidente di sezione, Suprema Corte di Cassazione) - Bruno **SPAGNA MUSSO** (Magistrato, assistente di studio alla Corte Costituzionale) - Paolo **SPAZIANI** (Magistrato dell'Ufficio del Massimario della Corte Suprema di Cassazione) - Antonella **STILO** (Magistrato, Presidente di sezione) - Antonio **URICCHIO** (Professore ordinario di diritto tributario, Magnifico Rettore) - Antonio **VALITUTTI** (Presidente di Sezione presso la Suprema Corte di Cassazione) - Alessio **ZACCARIA** (Professore ordinario di diritto privato, componente laico C.S.M.).

## Sanzioni amministrative per violazione del codice della strada e competenza del giudice di pace

Posto il principio per cui in tema di sanzioni amministrative per violazione del [codice della strada](#), la [competenza del giudice di pace](#) è per materia in ordine alle controversie aventi ad oggetto opposizione a verbale di accertamento, ex art. 7, n. 150 del 2011, nonché prioritariamente per materia, con limite di valore nelle ipotesi di cui alle lettere a) e b) dell'art. 6, comma 5, del citato decreto, per quelle aventi ad oggetto opposizione ad ordinanza-ingiunzione; gli stessi criteri di competenza vanno altresì applicati con riferimento all'impugnativa del preavviso di fermo, in quanto azione di accertamento negativo, va affermato che occorre distinguere tra la opposizione preventiva alla esecuzione ex [art. 615 c.p.c.](#) volta a contestare il diritto di procedere ad esecuzione forzata e dunque a destituire di validità od efficacia il titolo esecutivo stragiudiziale (per vizi o fatti impeditivi od estintivi sopravvenuti), dalla ordinaria azione di accertamento negativo del diritto di credito, ed ancora dalla opposizione ordinaria tardiva (recuperatoria) avverso il verbale di accertamento infrazione o l'ordinanza ingiunzione del Prefetto, volta cioè a contestare i fatti costitutivi dell'illecito ossia i presupposti di fatto per la irrogazione della sanzione; ai fini della individuazione del Giudice competente, infatti, nel primo caso viene in questione l'art. 17 (e 27) c.p.c.; nel secondo trovano applicazione i criteri ordinari di

*materia e valore (art. 7 c.p.c.); nel terzo caso vengono in rilievo le norme della L. n. 689 del 1981, art. 22 e al D.Lgs. n. 150 del 2011, artt. 6 e 7.*

*Deve ritenersi rimessa alla "competenza per materia" del giudice di pace del luogo in cui è stata commessa la violazione (artt. 6, comma 2 e 3; D.Lgs. n. 150 del 2011, art. 7, comma 2) la trattazione della opposizione alla ordinanza ingiunzione ovvero al verbale di accertamento infrazione, avente ad oggetto la cognizione del rapporto obbligatorio derivante dalla contestazione dell'illecito amministrativo (nei limiti dei motivi specificamente dedotti dall'opponente, trattandosi di giudizio strutturato secondo lo schema impugnatorio), tenuto conto, altresì, che il cumulo degli importi iscritti a ruolo ma distinti in relazione alla diversa entità della sanzione pecuniaria irrogata per ciascuna singola violazione delle norme del Codice della strada, non incide sul "limite di valore" -previsto dal D.Lgs. n. 150 del 2011, art. 6, comma 5, lett. a) e b) - che delimita la competenza per materia del Giudice di Pace.*

NDR: in argomento si veda [Cassazione civile, sezioni unite, sentenza del 27.4.2018, n. 10261](#).

### **Cassazione civile, sezione sesta, ordinanza del 3.10.2018, n. 24091**

*...omissis...*

- che, nelle more, con ordinanza della Sezione 6-3 in data 31.1.2017 n. 2567 e 2568 ed in data 16.2.2017 n. 4176, è stata disposta la rimessione al Primo Presidente della questione di massima importanza in ordine alla esatta qualificazione della competenza, per valore o per materia, del Giudice di Pace in ordine alla opposizione proposta avverso il preavviso di fermo o le misure del fermo amministrativo e della ipoteca adottati dall'Agente per la riscossione, con la quale vengono dedotti vizi inerenti agli atti presupposti (cartella di pagamento; atto irrogativo della sanzione pecuniaria) concernenti sanzioni pecuniarie per violazione delle norme del Codice della Strada, sicchè alla adunanza 25.5.2017 è stato disposto il rinvio della causa a nuovo ruolo in attesa della pronuncia delle SS.UU.;
- che il Pubblico Ministero ha rassegnato conclusioni scritte chiedendo disporsi rinvio del procedimento a nuovo ruolo in attesa della risoluzione della questione rimessa alle Sezioni Unite della Corte concernente la qualificazione "per materia" della competenza del Giudice di Pace in materia di controversie relative a sanzioni amministrative irrogate per violazioni del Codice della strada;
- che le Sezioni Unite di questa Corte con Sentenza n. 10261 del 27/04/2018 hanno statuito sulla questione rimessa dalle predette ordinanze affermando il principio di diritto, espresso nella seguente massima elaborata dal CED, secondo cui "in tema di sanzioni amministrative per violazione del codice della strada, la competenza del giudice di pace è per materia in ordine alle controversie aventi ad oggetto opposizione a verbale di accertamento, ex art. 7, n. 150 del 2011, nonchè prioritariamente per materia, con limite di valore nelle ipotesi di cui alle lettere a) e b) dell'art. 6, comma 5, del citato decreto, per quelle aventi ad oggetto opposizione ad ordinanza-ingiunzione; gli stessi criteri di competenza vanno altresì applicati con riferimento all'impugnativa del preavviso di fermo, in quanto azione di accertamento negativo".

Ritenuto:

- che occorre distinguere tra la opposizione preventiva alla esecuzione ex art. 615 c.p.c. volta a contestare il diritto di procedere ad esecuzione forzata e dunque a destituire di validità od efficacia il titolo esecutivo stragiudiziale (per vizi o fatti impeditivi od estintivi sopravvenuti), dalla ordinaria azione di accertamento negativo del diritto di credito, ed ancora dalla opposizione ordinaria tardiva (recuperatoria) avverso il verbale di accertamento infrazione o l'ordinanza ingiunzione del Prefetto,

volta cioè a contestare i fatti costitutivi dell'illecito ossia i presupposti di fatto per la irrogazione della sanzione;

- che ai fini della individuazione del Giudice competente, infatti, nel primo caso viene in questione l'art. 17 (e 27) c.p.c.; nel secondo trovano applicazione i criteri ordinari di materia e valore (art. 7 c.p.c.); nel terzo caso vengono in rilievo le norme della L. n. 689 del 1981, art. 22 e al D.Lgs. n. 150 del 2011, artt. 6 e 7;
- che la qualificazione dell'azione svolta dall'opponente è stata affrontata funditus da questa Corte cass. Sez. U -, Sentenza n. 22080 del 22/09/2017 che ha risolto la questione -rimessa con ordinanza della 3 sez. del 28.10.2016 n. 21957- concernente la diversa qualificazione giuridica della domanda proposta dal destinatario della cartella di pagamento o della misura coercitiva alternativa alla esecuzione forzata. Premesso, infatti, che avverso tali atti (ai quali debbono aggiungersi anche le comunicazioni di sollecito di pagamento e gli atti di intimazione di pagamento di somme iscritte a ruolo), il destinatario al fine di contestare l'inesistenza del credito o del titolo esecutivo- potrebbe agire sia in via ordinaria per l'accertamento negativo della pretesa, sia pure con le precisazioni che si andranno di qui a poco a fare con riferimento alla materia delle sanzioni per violazioni di norme del Codice della strada (in questo caso la competenza del Giudice di Pace andrebbe verificata alla stregua dell'art. 7 c.p.c.), sia attraverso il recupero della opposizione al verbale di accertamento infrazione o all'ordinanza ingiunzione mai notificati o comunque non ritualmente portati a conoscenza del destinatario il quale ne ha appreso la esistenza soltanto a seguito della notifica della cartella di pagamento ovvero, per la prima volta con la notifica del preavviso di applicazione della misura coercitiva, o con altri atti successivi con i quali ha avuto conoscenza del credito vantato dalla Amministrazione, potendo quindi, solo da quel momento, esercitare il proprio diritto di difesa nel merito, contestando i fatti costitutivi della pretesa sanzionatoria (in materia di violazioni delle norme del Codice della Strada: artt. 204 bis TU n. 285/1992 -come sostituito dalla D.Lgs. n. 150 del 2011, art. 34, comma 6, lett. a), -; art. 205 TU n. 285/1992 -come sostituito dal D.Lgs. n. 150 del 2011, art. 34, comma 6, lett. b) -), sia in fine con la opposizione alla esecuzione, ai sensi dell'art. 615 c.p.c., ove intenda far valere fatti estintivi od impeditivi sopravvenuti alla formazione del titolo esecutivo, le Sezioni Unite con la predetta sentenza n. 22080/2017 hanno specificato che tutti i vizi attinenti alla formazione del titolo esecutivo e tutte le questioni di merito concernenti i fatti costitutivi della pretesa sanzionatoria (ivi compresa la omessa od intempestiva notifica del VAV o della ordinanza-ingiunzione), che non sia stato possibile far valere mediante i rimedi ordinari per omessa od invalida notifica degli atti presupposti, debbono essere dedotti attraverso la impugnazione degli atti consequenziali che per primi hanno portato il destinatario a conoscenza della pretesa sanzionatoria- mediante la proposizione, nel termine di decadenza ex lege, della ordinaria opposizione definitiva perciò stesso "recuperatoria";
- che, come evidenziato dalla lettura degli atti del fascicolo di merito, i motivi di opposizione formulati dal --- -indipendentemente dal "nomen juris" dallo stesso attribuito all'atto introduttivo quale opposizione ex art. 615 c.p.c. - investono anche la formazione del titolo esecutivo, ed in particolare i fatti estintivi del diritto di credito fatto valere dalla Amministrazione, venendo in questione nella specie la mancata notifica dei verbali di accertamento delle violazioni del Codice della strada (VAV), nonché delle cartelle di pagamento, ed ancora la intervenuta estinzione dei crediti - in mancanza di notifica di atti interruttivi infraquinquennali - del termine prescrizione del diritto alla riscossione della sanzione pecuniaria decorrente ai sensi della L. n. 689 del 1981, art. 28 dalla data della commissione dei singoli illeciti;
- che, pertanto, la opposizione "al sollecito di pagamento", in quanto diretta a contestare gli stessi presupposti della pretesa sanzionatoria e dunque dei crediti fatti valere dalle diverse Amministrazioni, non è qualificabile come "opposizione alla esecuzione" (preventiva od agli atti esecutivi), dovendo piuttosto essere considerata come "opposizione cd. recuperatoria" volta a contestare i presupposti della formazione

del titolo esecutivo, e dunque come opposizione -tardiva- ai VAV (art. 204 bis TU n. 285/1992) ovvero alle ordinanze-ingiunzione, con la conseguenza che deve essere proposta nelle forme e con le modalità già previste dagli artt. 22 e 22 bis della legge n. 689/1981 ed attualmente disciplinate dagli artt. 6 e 7 del Dlgs n. 150/2011 (cfr. Corte cass. Sez. U -, Sentenza n. 22080 del 22/09/2017 che ha enunciato il principio di diritto secondo cui "L'opposizione alla cartella di pagamento, emessa ai fini della riscossione di una sanzione amministrativa pecuniaria, comminata per violazione del codice della strada, ove la parte deduca che essa costituisce il primo atto con il quale è venuta a conoscenza della sanzione irrogata, in ragione della nullità o dell'omissione della notificazione del processo verbale di accertamento della violazione, deve essere proposta ai sensi del D.Lgs. n. 150 del 2011, art. 7, e non nelle forme dell'opposizione all'esecuzione ex art. 615 c.p.c., e, pertanto, entro trenta giorni dalla notificazione della cartella"), non ostandovi una diversa qualificazione della domanda come accertamento negativo del credito di natura sanzionatoria secondo l'affermazione di Corte cass. Sez. U, Ordinanza n. 15354 del 22/07/2015 secondo cui "Il fermo amministrativo di beni mobili registrati ha natura non già di atto di espropriazione forzata, ma di procedura a questa alternativa, trattandosi di misura puramente afflittiva volta ad indurre il debitore all'adempimento, sicchè la sua impugnativa, sostanziandosi in un'azione di accertamento negativo della pretesa creditoria, segue le regole generali del rito ordinario di cognizione in tema di riparto della competenza per materia e per valore", atteso che proprio l'indicato rinvio alle regole generali sul rito e sulla competenza, consente di ricondurre -nella materia delle sanzioni amministrative irrogate per violazioni di norme del Codice della strada- l'azione di accertamento negativo della pretesa creditoria nell'alveo della disciplina processuale prevista per le "opposizioni a sanzioni amministrative" dal D.Lgs. n. 150 del 2011 (come già anticipato da Corte cass. Sez. 6 - 3, Ordinanza n. 9447 del 10/05/2016 e da Corte cass. Sez. 6 - 3, Ordinanza n. 15143 del 22/07/2016 e quindi definitivamente statuito da Corte cass. Sez. U -, Sentenza n. 10261 del 27/04/2018), atteso che in entrambi i casi -opposizione a sanzione; accertamento negativo pretesa- l'oggetto del giudizio verte sul rapporto obbligatorio che trova il suo fatto costitutivo nell'accertamento dell'illecito amministrativo, con la conseguenza che il criterio di riparto della competenza tra Giudice di Pace e Tribunale ordinario, alla stregua del principio di diritto enunciato da Corte cass. Sez. U -, Sentenza n. 10261 del 27/04/2018, deve essere individuato nella attribuzione della competenza "per materia", solo in taluni casi completata da un limite di valore che non modifica tuttavia il criterio di riparto "per materia", in quanto il valore predetto non è relazionato al credito fatto valere con la domanda - artt. 10 e 14 c.p.c. - ossia alla pretesa creditoria di natura sanzionatoria fatta valere in concreto dalla Amministrazione con l'importo iscritto a ruolo, ma è relazionato alla astratta previsione normativa della misura edittale massima o proporzionale -prevista per ogni singolo illecito- o ancora alla natura non pecuniaria della sanzione, come è dato desumere dalla disposizione del D.Lgs. n. 150 del 2011, art. 6, comma 5, lett. a-c), e che è stata definita per ciò nella sentenza della Corte costituzionale n. 370/2007 con la sintesi verbale "competenza per materia con limite di valore";

- che, pertanto, deve ritenersi rimessa alla "competenza per materia" del Giudice di Pace del luogo in cui è stata commessa la violazione (artt. 6, comma 2 e 3; D.Lgs. n. 150 del 2011, art. 7, comma 2) la trattazione della opposizione alla ordinanza ingiunzione ovvero al verbale di accertamento infrazione, avente ad oggetto la cognizione del rapporto obbligatorio derivante dalla contestazione dell'illecito amministrativo (nei limiti dei motivi specificamente dedotti dall'opponente, trattandosi di giudizio strutturato secondo lo schema impugnatorio: cfr. giurisprudenza consolidata da Corte cass. Sez. U, Sentenza n. 3542 del 12/06/1982 e Sez. U, Sentenza n. 3271 del 19/04/1990; tra le ultime, in materia di opposizione diretta al VAV ex art. 204 bis TU n. 285/1992: Cortecass Sez. 2, Sentenza n. 232 del 11/01/2016), tenuto conto, altresì, che il cumulo degli importi iscritti a ruolo ma

distinti in relazione alla diversa entità della sanzione pecuniaria irrogata per ciascuna singola violazione delle norme del Codice della strada, non incide sul "limite di valore" -previsto dal D.Lgs. n. 150 del 2011, art. 6, comma 5, lett. a) e b) - che delimita la competenza per materia del Giudice di Pace, come è stato chiarito dalla Corte costituzionale nell'ordinanza in data 7.11.2007 n. 370 (avendo precisato tale Giudice che i limiti di valore previsti dalla L. n. 689 del 1981, art. 22 bis, comma 3, lett. a) - poi trasfusi nel D.Lgs. n. 150 del 2011, art. 6, comma 5, lett. a), - operano in base ad una norma speciale rispetto a quella dell'art. 10 c.p.c., comma 2, -che non trova pertanto applicazione in materia di opposizione a sanzioni amministrative- in quanto vengono ad ancorare "la competenza del tribunale, in luogo di quella del giudice di pace, al fatto che per la singola violazione sia "prevista" una sanzione pecuniaria edittale superiore al massimo a lire trenta milioni", con la conseguenza che la circostanza che il giudizio abbia ad oggetto plurime sanzioni "tutte opposte con ricorso cumulativo innanzi al Giudice di pace (al pari che se le sanzioni fossero state singolarmente contestate con altrettante opposizioni, poi riunite dal giudice), non vale a superare la circostanza dirimente, che la competenza va determinata tenendo conto unicamente della sanzione pecuniaria edittale prevista dalla norma per la singola violazione, trattandosi di competenza per materia con limite di valore"), affermazione, questa, condivisa e ribadita nel successivo intervento -a risoluzione del contrasto sulla natura del riparto di competenza tra Tribunale ordinario e Giudice di Pace- di questa Corte cass. Sez. U -, Sentenza n. 10261 del 27/04/2018;

- che la istanza di regolamento di ufficio ex art. 45 c.p.c. deve in definitiva ritenersi infondata, dovendo in conseguenza essere dichiarata la competenza "ratione materiae" del Giudice di Pace di Lecce in ordine alla causa di opposizione proposta da kkkkkkkavverso la comunicazione di sollecito di pagamento degli importi relativi a sanzioni pecuniarie per violazioni di norme del Codice della strada.

pqm

Dichiara, la competenza per materia del Giudice di Pace di Lecce in ordine alla causa di opposizione proposta llllll avverso la comunicazione di sollecito di pagamento degli importi relativi a sanzioni pecuniarie per violazioni di norme del Codice della strada.