APPROFONDIMENTO CIVILE

# Opposizione a ordinanza-ingiunzione: rappresentanza dell'Avvocatura dello Stato

**Data pubblicazione:** 24/11/2023

**Autore:** Avv. Roberto Francesco Iannone

**Categoria:** Civile

## Contenuto

*In tema di opposizione a sanzione amministrativa, la facoltà concessa all'amministrazione resistente, in deroga alla disciplina ordinaria, di avvalersi di funzionari appositamente delegati, è limitata al solo giudizio di primo grado, mentre, per quelli successivi, trovano applicazione le norme generali in materia di rappresentanza e difesa da parte dell'Avvocatura dello Stato, ai sensi del R.D. n. 1611 del 1933, art. 11, comma 1, nel testo modificato dalla L. n. 260 del 1958, art. 1. Per il secondo grado del giudizio e per il ricorso in cassazione devono trovare applicazione anche le norme in materia di rappresentanza e difesa da parte dell'Avvocatura dello Stato previste dal R.D. n. 1611 del 1933 e successive modifiche. In altri termini, la normativa di cui al D.Lgs. n. 150 del 2011, che ha sostituito la normativa di cui alla L. n. 689 del 1981, circoscrive al solo giudizio di primo grado le deroghe all'ordinaria disciplina della rappresentanza e difesa dell'amministrazione dello Stato, ma nella fase dell'impugnazione tornano ad applicarsi le regole di cui al R.D. n. 1611 del 1933 (fattispecie: opposizione avverso l'ordinanza – ingiunzione con cui il Prefetto aveva respinto il ricorso amministrativo contro verbale di accertamento di violazione del codice della strada).* **Cassazione civile, sezione seconda, ordinanza del 24.5.2023, n. 14273** *...omissis...* 1. Con ricorso al giudice di pace di Roma la MM S.r.l. propose opposizione avverso l'ordinanza-ingiunzione n. —, con cui il Prefetto di Roma aveva respinto il ricorso amministrativo della società contro il verbale n. — di accertamento di violazione del codice della strada. Integrato il contraddittorio, la Prefettura di Roma chiese il rigetto del ricorso. 2. Il giudice adito rigettò l'opposizione, con sentenza n. 21242/2015, avverso la quale MM S.r.l. ha proposto appello dinanzi al Tribunale di Roma; la Prefettura di *omissis* –

U.T.G. di *omissis*, non si è costituita ed ne è stata dichiarata la contumacia. Con sentenza n. 1217/2018 il Tribunale ha rigettato l'appello. 3. La società ha proposto ricorso, con un unico motivo, per la cassazione della sentenza di appello; la Prefettura di *omissis*, U.T.G. di *omissis*, intimata, non ha svolto attività difensiva. 4. Con ordinanza VI-2 n. 31435/19, la Corte ha rimesso la causa in pubblica udienza dinanzi a questa seconda sezione civile sul rilievo che, nel quadro dell'elaborazione giurisprudenziale non sufficientemente univoca della Corte, non si prospetta l'evidenza decisoria in relazione ai profili concernenti le modalità ed il luogo di notifica del ricorso. 5. Secondo il prevalente orientamento della Corte (cfr. Cass. 12/06/2018, n. 15263; conf. Cass. nn. 19334/2020, 24032/2020; analogamente, Cass. Sez. L., n. 5853/2017, in controversia nella quale era parte il MIUR; cfr. contra Cass. nn. 9770/2016, 11968/2019), in tema di opposizione a sanzione amministrativa, la facoltà concessa all'amministrazione resistente, in deroga alla disciplina ordinaria, di avvalersi di funzionari appositamente delegati, è limitata al solo giudizio di primo grado, mentre, per quelli successivi, trovano applicazione le norme generali in materia di rappresentanza e difesa da parte dell'Avvocatura dello Stato, ai sensi del R.D. n. 1611 del 1933, art. 11, comma 1, nel testo modificato dalla L. n. 260 del 1958, art. 1. 6. La stessa giurisprudenza (cfr. Cass. n. 15263/2018) spiega che si tratta di una regola che, in ragione della peculiarità di alcuni riti, subisce delle deroghe. In particolare, la materia delle opposizioni a sanzioni amministrative è stata ritenuta una delle eccezioni. Sotto il vigore della L. n. 689 del 1981, la quale prevedeva un unico grado di giudizio davanti al giudice di pace, era orientamento della giurisprudenza di questa Corte, sufficientemente consolidato, che qualora l'amministrazione si fosse avvalsa dalla facoltà di stare in giudizio personalmente o attraverso propri dipendenti, la notifica della sentenza, come quella della successiva impugnazione (cioè, l'eventuale ricorso in cassazione) dovessero essere effettuate all'amministrazione personalmente o ai funzionari che l'avevano difesa. Tale orientamento veniva giustificato dal fatto che la stessa legge prevedeva, per le sanzioni amministrative, un unico grado di giudizio oltre al ricorso per cassazione, e per la considerazione assorbente che avendo la legge consentito all'amministrazione di stare in giudizio personalmente l'Avvocatura dello Stato era rimasta estranea al processo. Tuttavia, con la riforma operata dal D.Lgs. n. 150 del 2011, il giudizio di opposizione a sanzione amministrativa è stato equiparato al rito del lavoro. Con la conseguenza che anche per l'opposizione a sanzioni amministrative è previsto un doppio grado di giudizio, con la specificazione che "*nel giudizio di primo grado le parti possono stare in giudizio personalmente. L'amministrazione resistente può avvalersi anche di funzionari appositamente delegati (D.Lgs. n. 150 del 2011, art. 7)*". Posto che l'art. 7 citato limita al solo giudizio di primo grado la deroga alle regole in materia di rappresentanza e difesa da parte dell'Avvocatura dello Stato, ne consegue che per il secondo grado del giudizio e, dunque, per il ricorso in cassazione rimane quella prevista dal rito del lavoro e, dunque, devono trovare applicazione anche le norme in materia di rappresentanza e difesa da parte dell'Avvocatura dello Stato previste dal R.D. n. 1611 del 1933 e successive modifiche. In altri termini,

Documento generato da www.giurispedia.com | © 2026 Giurispedia - Tutti i diritti riservati

la normativa di cui al D.Lgs. n. 150 del 2011, che ha sostituito la normativa di cui alla L. n. 689 del 1981, circoscrive al solo giudizio di primo grado le deroghe all'ordinaria disciplina della rappresentanza e difesa dell'amministrazione dello Stato, ma nella fase dell'impugnazione tornano ad applicarsi le regole di cui al R.D. n. 1611 del 1933. 7. Per quanto adesso rileva, e cioè segnatamente ai fini della verifica della validità della notifica del ricorso per cassazione alla Prefettura di *omissis* che non si è costituita, dato che la notifica è stata effettuata direttamente presso la Prefettura di *omissis* anziché presso l'Avvocatura generale dello Stato (sul punto, Cass. Sez. U., n. 608/2015, che ha chiarito che il ricorso per cassazione proposto nei confronti della P.A. deve essere notificato presso l'Avvocatura generale dello Stato), essa non può ritenersi affetta da mera irregolarità o, all'opposto, da inesistenza, bensì – come stabilisce il citato art. 11, u.c. – da nullità, ed è quindi suscettibile di rinnovazione, ai sensi dell'art. 291 c.p.c., ovvero di sanatoria nel caso (diverso da quello di specie nel quale, si ripete, la Prefettura di *omissis* non si è costituita nel giudizio di cassazione) in cui l'amministrazione si costituisca (in termini, Cass. nn. 5212/2008, 18849/2011). 8. Infatti – seguendo l'insegnamento di Cass. Sez. U., n. 14916/2016 -, in presenza di una notificazione nulla, così come opera la sanatoria per raggiungimento dello scopo attraverso la costituzione in giudizio della parte intimata, correlativamente, in mancanza di tale costituzione, il giudice, ai sensi dell'art. 291 c.p.c., deve disporre la rinnovazione della notificazione e fissare a tal fine un termine perentorio (a meno che la parte stessa non abbia a ciò già spontaneamente provveduto). 9. In conclusione, si dispone che la ricorrente notifichi il ricorso per cassazione alla Prefettura di *omissis*, U.T.G. di *omissis*, presso l'Avvocatura generale dello Stato, entro il termine di sessanta giorni dalla comunicazione di questa ordinanza; ciò comporta il rinvio della causa a nuovo ruolo.

**P.Q.M.**

La Corte rinvia la causa a nuovo ruolo e dispone che la ricorrente notifichi il ricorso per cassazione alla Prefettura di *omissis*, U.T.G. di *omissis*, presso l'Avvocatura generale dello Stato, entro il termine di sessanta giorni dalla comunicazione di questa ordinanza.

Documento generato da www.giurispedia.com | © 2026 Giurispedia - Tutti i diritti riservati