APPROFONDIMENTO CIVILE

Provvedimento di archiviazione del prefetto ex art. 203 C.d.S.: giurisdizione

Data pubblicazione: 22/11/2023

Autore: Avv. Roberto Francesco Iannone

Categoria: Civile

Contenuto

In relazione all'ipotesi in cui l'ente beneficiario delle somme eventualmente dovute dal sanzionato per l'eventualità di emissione di ordinanza ingiunzione, impugni il provvedimento di archiviazione emesso dal prefetto ai sensi dell'art. 203 del codice della strada, deve essere dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario. **Cassazione civile, sezioni unite, ordinanza del 17.7.2023, n. 20619** *...omissis...* 1. L'— con ricorso del 14 aprile 2021 impugnava dinanzi al TAR delle Marche il provvedimento della Prefettura – UTG di — prot. n. —, privo di data, con il quale era stato accolto il ricorso ex D.Lgs. n. 285 del 1992, art. 203 presentato dalla Ditta —, con la conseguente archiviazione del verbale di contestazione n. — del 2/12/2020, con il quale la Polizia Locale dell'— aveva contestato a D.A. la circolazione di un veicolo di sua proprietà, senza la obbligatoria copertura assicurativa, avendo questi apposto, sebbene il veicolo fosse già immatricolato, una cd. targa prova. Il giudice adito con sentenza n. 577 del 14 luglio 2021 ha dichiarato il ricorso inammissibile per difetto di giurisdizione, con compensazione delle spese di lite. In motivazione osservava che la cognizione delle sanzioni amministrative conseguenti a violazione delle norme del codice della strada è riservata al giudice ordinario, e che tale cognizione si estende anche ai provvedimenti con i quali le amministrazioni competenti decidono i ricorsi amministrativi proposti avverso i verbali di contestazione delle infrazioni. In tal senso rilevava la considerazione che la giurisdizione non può mutare a seconda del contenuto della decisione del Prefetto, essendo pacifica quella del giudice ordinario nell'ipotesi in cui questi adotti l'ordinanza ingiunzione. Il giudizio era riassunto dalla ricorrente, nei tre mesi dal passaggio in giudicato della sentenza del giudice amministrativo, dinanzi

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

al Giudice di Pace di — che con ordinanza del 7 novembre 2022 sollevava d'ufficio conflitto negativo di giurisdizione, rimettendo gli atti alle Sezioni Unite. Reputava che il provvedimento con il quale il Prefetto dispone l'archiviazione del processo verbale assume carattere endoprocedimentale, e che in quanto tale non è suscettibile di essere sottoposto alla cognizione del giudice ordinario, attesa anche l'assenza di un carattere definitorio del provvedimento *de quo*. In caso di atti procedimentali deve essere esclusa l'impugnabilità immediata, e ciò anche perché, in base al principio di correttezza, anche coloro che si relazionano con la PA devono evitare di adire le vie legali, nel caso in cui il comportamento della PA sia aperto al dialogo procedimentale. In assenza di specifici provvedimenti del giudice di legittimità, occupatisi della impugnabilità dell'ordinanza di archiviazione prefettizia, ed in assenza di un'espressa previsione normativa sul punto, ad avviso del Giudice di Pace non poteva configurarsi la giurisdizione del GO. Nessuna delle parti ha svolto attività difensiva in questa fase. 2. Ritiene la Corte che il regolamento di giurisdizione debba essere deciso con l'affermazione della giurisdizione del giudice ordinario. Il D.Lgs. n. 285 del 1992, art. 203, prevede al comma 1 che il trasgressore o gli altri soggetti indicati nell'art. 196, nel termine di giorni sessanta dalla contestazione o dalla notificazione, qualora non sia stato effettuato il pagamento in misura ridotta nei casi in cui è consentito, possano proporre ricorso al prefetto del luogo della commessa violazione, presentando i documenti ritenuti idonei e potendo richiedere l'audizione personale. L'omessa presentazione del ricorso in esame fa sì che il verbale di contestazione della violazione, in deroga alle disposizioni di cui alla L. 24 novembre 1981, n. 689, art. 17, costituisce titolo esecutivo per una somma pari alla metà del massimo della sanzione amministrativa edittale e per le spese di procedimento. Ove invece sia proposto ricorso, il prefetto all'esito dell'istruttoria, ai sensi dell'art. 204, se ritiene fondato l'accertamento adotta, entro centoventi giorni decorrenti dalla data di ricezione degli atti da parte dell'ufficio accertatore, ordinanza motivata con la quale ingiunge il pagamento di una somma determinata, nel limite non inferiore al doppio del minimo edittale per ogni singola violazione, mentre, se non reputa fondato l'accertamento, nello stesso termine, emette ordinanza motivata di archiviazione degli atti, analogamente a quanto previsto in via generale dalla L. n. 689 del 1981, art. 18 comma 2. L'art. 205 prevede, poi, che contro l'ordinanza-ingiunzione di pagamento gli interessati possono proporre opposizione davanti all'autorità giudiziaria ordinaria, ai sensi del decreto legislativo 1 settembre 2011, n. 150, art. 6 (essendo invece previsto il procedimento di cui all'art. 7 del medesimo decreto legislativo, ove sia impugnato il verbale di contestazione, e ciò per effetto delle sentenze della Corte costituzionale n. 255 e 311 del 1994, poi recepite con D.L. n. 151-03 convertito nella L. n. 214-03, che ha introdotto l'art. 204 bis, con la procedibilità immediata dell'opposizione al verbale anche dinanzi al giudice di pace). La questione che pone il presente regolamento scaturisce dal fatto che, a differenza di quanto invece previsto per l'ipotesi in cui il prefetto adotti l'ordinanza ingiunzione, per la quale è prevista la possibilità di ricorso all'autorità giudiziaria, nulla è

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

espressamente detto per l'esito alternativo dell'archiviazione, il che ha fatto insorgere dubbi sia circa la sua impugnabilità sia in merito alla individuazione del giudice competente a pronunciarsi sulla stessa impugnazione. Nella realtà, non è infrequente riscontrare come, essendo il potere di archiviazione rimesso al prefetto, spesso gli enti locali ovvero le autorità beneficiarie finali delle somme dovute a titolo di sanzione, insorgano avverso la decisione di archiviazione assunta dal Prefetto, e ciò sul presupposto che anche l'ordinanza di archiviazione non potrebbe essere sottratta al controllo giurisdizionale, pena la violazione, nella tesi dei ricorrenti, della norma di cui alla Cost., art. 24 stante il grave pregiudizio al diritto di azione a tutela dei propri diritti (osservandosi come sarebbe violato anche la Cost., art. 128, poiché l'attribuzione al giudizio ultimo del prefetto di una materia che rientra nella sfera delle competenze proprie dell'ente locale violerebbe il principio dell'autonomia dell'ente). Tuttavia, la dottrina occupatasi del tema ha espresso forti perplessità circa l'ammissibilità di un autonomo potere di impugnazione dell'ordinanza di archiviazione prefettizia da parte dei soggetti beneficiari finali del gettito delle sanzioni correlate agli illeciti accertati, perplessità che traspaiono in maniera evidente anche dall'ordinanza del Giudice di Pace di — con la quale è stato sollevato il conflitto di giurisdizione. Di esse fornisce ampia ed argomentata considerazione Cass. n. 3038/2005, che ha affermato che, in tema di sanzioni amministrative per violazioni del codice della strada, deve essere esclusa la proponibilità, da parte del Comune, del ricorso in opposizione, ex L. 24 novembre 1981, n. 689, art. 22, avverso l'ordinanza di archiviazione degli atti emessa dal prefetto, ai sensi dell'art. 204, comma 1, del codice della strada, sul ricorso proposto ex art. 203 del codice della strada dal presunto trasgressore, ovvero dagli altri soggetti indicati dall'art. 196 dello stesso codice, contro il verbale di accertamento della violazione di norme del codice della strada elevato dalla polizia municipale. La soluzione viene motivata sia per ragioni 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, né 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 (soggiungendosi che la mancata previsione della possibilità, per il Comune, di proporre ricorso in opposizione avverso la detta ordinanza di archiviazione non è suscettibile di dare fondamento ad un dubbio di legittimità costituzionale in riferimento alla Cost., artt. 24 e 128). Trattasi però di precedente che attinge direttamente al merito della impugnazione proposta dall'— ma che non risolve espressamente il diverso tema che è oggetto del regolamento, e cioè l'individuazione del giudice chiamato a pronunciarsi sull'opposizione,

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

ancorché al limitato fine di vagliarne l'inammissibilità. In tal senso rileva il fatto che, come si evince dalla lettura della motivazione di Cass. n. 3038/2005, la controversia era stata inizialmente affidata all'esame di queste Sezioni Unite che, con ordinanza 19 aprile 2004, n. 7462, avevano rimesso la stessa alla sezione semplice, osservando che il ricorso, "*sebbene formalmente articolato in termini di giurisdizione, non pone in realtà una questione di giurisdizione, devoluta alla cognizione di queste sezioni unite, ma è diretto a denunciare l'erroneità in diritto della pronuncia del giudice di pace che ha dichiarato irricevibile il ricorso*", così che il tema della giurisdizione era rimasto sullo sfondo, in quanto non specificamente attinto dai motivi di ricorso. Ad avviso del Collegio assume invece rilievo quanto affermato da Cass. S.U. n. 10889/2001, secondo cui in tema di sanzioni amministrative, rientra nella giurisdizione del giudice ordinario la domanda con la quale si lamenti che l'autorità competente ad emettere l'ordinanza – ingiunzione abbia illegittimamente ed ingiustificatamente emesso il provvedimento d'archiviazione degli atti e si chieda, previa rimozione del citato provvedimento, l'accertamento della sussistenza della denunciata infrazione (nella specie, è stata dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario a conoscere della controversia nella quale il World Wide Fund For Nature aveva impugnato innanzi al giudice amministrativo il provvedimento con il quale la Provincia aveva disposto l'archiviazione degli atti relativi ad una contestata violazione di norme sulla caccia). In particolare, la S.C. ha così deciso sul rilievo che con tale domanda era stato chiesto un accertamento avente il medesimo oggetto di quello che il giudice ordinario avrebbe dovuto rendere, ai sensi della L. n. 689 del 1981, art. 22, sulla situazione dedotta, qualora per l'infrazione considerata fosse stata emessa ordinanza – ingiunzione avverso la quale il relativo destinatario avesse proposto l'opposizione prevista dalla menzionata disposizione legislativa. Ad avviso del Collegio, e diversamente da quanto opinato nell'ordinanza che ha sollevato il conflitto, stante l'evidente analogia di *ratio* tra le previsione di cui all'art. 203 C.d.S. in tema di archiviazione del prefetto e quello di cui alla L. n. 689 del 1981, comma 2 dell'art. 18, l'iniziativa dell'— con la quale si intende contestare gli errori di valutazione compiuti dal prefetto nella decisione di archiviazione è assimilabile, pur con le debite differenze, a quella che nel precedente citato, era stata intrapresa dal soggetto interessato all'emissione dell'ordinanza ingiunzione irrogativa della sanzione. Prevale ai fini dell'individuazione del giudice munito di giurisdizione, non tanto l'esito della valutazione rimessa al Prefetto su iniziativa del sanzionato (archiviazione o emissione dell'ordinanza ingiunzione), quanto la circostanza che si tratti di provvedimenti che hanno il medesimo oggetto di quel che la legge ha inteso riservare al giudice ordinario, e cioè l'accertamento della sussistenza dell'illecito inizialmente contestato, ma con un potere che, sebbene finalizzato in via finale alla determinazione nel merito ed in via definitiva dell'importo della sanzione dovuta, sulla scorta delle violazioni commesse, è attribuito anche nel caso in cui le censure, di norma del sanzionato, ma, come detto, anche dell'autorità locale beneficiaria delle somme oggetto della sanzione, siano proposte esclusivamente per motivi inerenti al

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

procedimento amministrativo svoltosi innanzi al prefetto, ossia per motivi di legittimità, in vista dell'esigenza di attribuire la risoluzione definitiva delle controversie ad un unico giudice (in tal senso, si vedano che i pareri del Consiglio di Stato nn. 4364/13, 3177/15, 1854/16, 1857/16, 1987/2017). Peraltro, anche di recente queste Sezioni Unite (Cass. S.U. n. 10122/2023) hanno rilevato che già nella sentenza n. 20544/2008 era stato enunciato il principio che in tema di sanzioni amministrative per violazioni del codice della strada, l'opposizione giurisdizionale al giudice civile ha natura di rimedio generale esperibile, salvo espressa previsione contraria, contro tutti i provvedimenti sanzionatori. Tale principio implica che il rimedio dell'opposizione al giudice civile copre tutte le possibili questioni attinenti, oltre che all'accertamento della responsabilità, anche alla misura della sanzione; comprese, quindi, le questioni relative al diritto di pagare la sanzione in misura ridotta. Con specifico riferimento al provvedimento oggetto di causa, la tesi della giurisdizione del GO risulta peraltro prevalente anche nella giurisprudenza amministrativa (cfr. Tar Sicilia – Palermo, 2 febbraio 2023 n. 561; Tar Molise – Campobasso, 5 maggio 2020 n. 120; Tar Lombardia – Milano, 31 luglio 2009, nn. 4563, 4564; ma si veda in senso contrario a favore della giurisdizione del giudice amministrativo, Tar Abruzzo, 31 dicembre 2014 n. 860; Tar Lombardia Brescia, 22 febbraio 2021 n. 173), dovendosi attribuire centralità ai fini della risposta al dubbio sulla giurisdizione, alla considerazione che la stessa in materia di violazioni del codice della strada appartiene unicamente al giudice ordinario, e ciò indipendentemente dalla norma di cui all'art. 7, comma 8, del codice del processo amministrativo emanato con decreto legislativo 2 luglio 2010 n. 104, che ha limitato l'ammissibilità del ricorso straordinario alle controversie devolute alla giurisdizione amministrativa, giacché sia l'impugnazione del provvedimento del prefetto, sia il ricorso in sede giurisdizionale alternativo al ricorso del prefetto introdotto dal D.L. 27 giugno 2003, n, 151, art. 4, comma 1-*septies*, convertito con modificazioni nella L. 1 agosto 2003 n. 214 (art. 204-*bis* del codice della strada), pur nelle modifiche normative intervenute, concretano un procedimento giurisdizionale caratterizzato, come detto, da accentuata specialità e dall'attribuzione al giudice ordinario del potere di merito di determinare l'importo della sanzione (così come confermati dal decreto legislativo 1 settembre 2011 n. 150, artt. 6 e 7, richiamati dagli artt. 204-*bis* e 205 del codice della strada). A nulla rileva poi che le censure investano il provvedimento di archiviazione adottato dal prefetto e ciò anche per l'ipotesi in cui siano rivolte esclusivamente a contestare la correttezza formale del procedimento amministrativo svoltosi innanzi al prefetto e del conseguente provvedimento prefettizio (cfr. parere del Consiglio di Stato n. 1854/2016 emesso dalla Sezione Prima all'esito dell'adunanza del 6 luglio 2016). Il silenzio serbato dall'art. 205 del C.d.S., quanto alla possibilità di impugnare il provvedimento di archiviazione, lungi dal voler essere rivelativo della volontà di attribuire la giurisdizione al giudice amministrativo, e ciò in contrasto con le suesposte considerazioni, può invece essere letto quale conferma della carenza di interesse ad impugnarlo, per il privato, in quanto ha tratto solo benefici dall'archiviazione,

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

e per le PPAA interessate, per le ragioni chiaramente espresse da Cass. n. 3038/2005. 3. Per l'effetto, in relazione all'ipotesi in cui l'ente beneficiario delle somme eventualmente dovute dal sanzionato per l'eventualità di emissione di ordinanza ingiunzione, impugni il provvedimento di archiviazione emesso dal prefetto ai sensi dell'art. 203 del codice della strada, deve essere dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario (impregiudicata la valutazione nel merito circa l'ammissibilità della domanda di annullamento), con conseguente rimessione delle parti – nel termine di legge – dinanzi al Giudice di Pace di —. 4. Non vi è luogo a pronuncia sulle spese non avendo le parti svolto attività difensiva in questa sede.

P.Q.M.

La Corte, decidendo sulla questione di giurisdizione sollevata d'ufficio ai sensi della L. n. 69 del 2009, art. 59, comma 3, dichiara la giurisdizione del giudice ordinario e rimette le parti, nel termine di legge, dinanzi al Giudice di pace di —.

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