

STEFANO GATTAMELATA - FRANCESCA ROMANA FELEPPA

## LE IMPUGNAZIONI



*giuffrè editore - 2016*

---

*Estratto dal volume:*

### **LA SANZIONE AMMINISTRATIVA**

**Coordinato da Alessandra Cagnazzo**

ACCERTAMENTO, IRROGAZIONE, RISCOSSIONE, ESTINZIONE,  
PROFILI PROCESSUALI

LE DEPENALIZZAZIONI

Aggiornato al d.lgs. 15 gennaio 2016, n.7

a cura di  
Alessandra Cagnazzo, Stefano Toschei,  
Francesco Fabrizio Tuccari

## CAPITOLO V

### LE IMPUGNAZIONI

di *Stefano Gattamelata e Francesca Romana Feleppa*

**SOMMARIO:** 1. Premessa. — 2. Circa le impugnazioni dinanzi al giudice amministrativo. — 2.1. L'ambito di cognizione. — 2.2. Profili processuali. — 3. Circa le impugnazioni dinanzi al giudice ordinario. — 3.1. L'impianto della legge 689/81. — 3.2. L'appellabilità delle decisioni e il rito del lavoro. — 3.3. Il foro erariale. — 4. Circa l'impugnativa innanzi alla Corte di cassazione. — 4.1. (...) delle sentenze del giudice ordinario. — 4.2. (...) delle sentenze del giudice amministrativo. — 4.3. Conflitti sul riparto.

#### 1. Premessa.

Il regime delle impugnazioni dei provvedimenti giudiziari relativi alle contestazioni sulle sanzioni amministrative è condizionato dalla giurisdizione adita in prime cure; esso segue dunque il riparto di giurisdizione tra giudice amministrativo e giudice ordinario, desumibile da norme di legge nonché dall'elaborazione giurisprudenziale e dottrinale operata in base alla tipologia di sanzione irrogata e alla natura delle situazioni giuridiche soggettive coinvolte.

Circa la giurisdizione si rinvia agli specifici capitoli che precedono e all'analisi delle singole materie oggetto di sanzione, poiché ciascuna di esse trova la propria disciplina oltreché nella normativa generale, anche nella regolamentazione di settore <sup>(1)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> Molte sono le opere in dottrina su materia così vasta; senza pretesa di esaustività, si rammentano, V. SCALESE, *Le sanzioni amministrative ed il procedimento di opposizione*, Milano, 2015; A. TRAVI, *Incertezza delle regole e sanzioni amministrative*, in *Dir. amm.*, 4, 2014, 627; AA.VV., *Scuola Superiore della Magistratura - Struttura territoriale decentrata di Milano, Aspetti critici nelle opposizioni a sanzioni amministrative*, Milano, 2014; F. TEDDE, A. VISENTIN, *L'opposizione alle sanzioni amministrative: flussi processuali*, Milano, 2013; A. CARRATO, *L'opposizione alle sanzioni amministrative. Dottrina e giurisprudenza*, Milano, 2010; M. FRATINI, *L'opposizione alle sanzioni ammi-*

In questa sede ci si limita quindi a rammentare sinteticamente che, secondo un consolidato orientamento, il riparto avviene distinguendo: *i*) misure sanzionatorie di tipo “punitivo”, volte a garantire solo il rispetto della norma posta a tutela dell’interesse pubblico, restando esclusa ogni discrezionalità in ordine (all’*an*, cioè) alla loro irrogazione, residuando solo la possibilità di graduare la misura; con riguardo a tali sanzioni si individua una posizione di diritto soggettivo in capo al destinatario, tutelabile innanzi al giudice ordinario; *ii*) misure sanzionatorie di tipo “ripristinatorio”, destinate a realizzare il medesimo interesse pubblico al cui soddisfacimento è preordinata la funzione amministrativa assistita dalla sanzione e nei confronti delle quali la posizione soggettiva del soggetto passivo ha consistenza (anche) di interesse legittimo, tutelabile innanzi al giudice amministrativo <sup>(2)</sup>.

Il tema delle impugnazioni è uno tra quelli di più recente elaborazione nel settore che ci occupa, poiché — come si vedrà — in un primo momento le sentenze rese in sede di giurisdizione civile non erano appellabili, residuando solo la possibilità di proporre ricorso in Cassazione; successivamente è stata prevista l’appellabilità delle decisioni rese dal giudice ordinario nei giudizi avverso sanzioni amministrative ed è stato precisato il rito da seguire in sede di impugnazione. Ciò comporta la necessità di procedere in questa sede ad una ricognizione dell’evoluzione della disciplina civilistica, senza trascurare che il legislatore ha altresì specificato l’ambito cognitivo del giudice amministrativo in materia, cosicché si impone qui un richiamo anche alla relativa fase di appello dinanzi a detto giudice. In questo contesto, la Corte di cassazione — su cui pure ci si intratterà — svolge la funzione che le è propria, di giudice di legittimità nonché di riparto tra le giurisdizioni.

## 2. Circa le impugnazioni dinanzi al giudice amministrativo.

### 2.1. L’ambito di cognizione.

Il codice del processo amministrativo del 2010 devolve al giudice amministrativo, in via esclusiva, la cognizione su controversie aventi ad

---

*nistrative — percorsi giurisprudenziali*, Milano, 2008; F. LUME, *L’opposizione ad ordinanza-ingiunzione amministrativa*, Torino, 2008.

<sup>(2)</sup> Tra le molte pronunce in materia di riparto, si rammenta Tar Piemonte, sez. I, 8 maggio 2013, n. 578, in *www.giustizia-amministrativa.it*; Tar Bolzano, sez. I, 10 gennaio 2011, n. 3, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

oggetto sanzioni irrogate in alcuni settori specificamente individuati dal Codice medesimo; ad esse si aggiungono le “sanzioni alternative” che lo stesso giudice amministrativo può irrogare in tema di contratti pubblici ai sensi dell’art. 123 c.p.a. (3).

Il Codice di rito disciplina in particolare le contestazioni avverso le sanzioni irrogate dalle Autorità amministrative indipendenti ivi elencate (4), attribuendo al Tar giurisdizione esclusiva con cognizione estesa al merito, che consente al giudice amministrativo anche la modifica delle sanzioni medesime, in forza del combinato disposto dagli artt. 34, 133, lett. *l*), e 134, lett. *c*), del c.p.a. (5). Sono fatte salve, e dunque devolute alla cognizione del giudice ordinario (con competenza funzionale della Corte d’appello), le sanzioni irrogate dalla Consob [in forza della pronuncia di illegittimità costituzionale *in parte qua* degli artt. 133, co. I, lett. *l*), 135, co. I, lett. *c*), e 134, co. I, lett. *c*), del c.p.a. e dell’art. 4, co. I, n. 19), dell’All. 4 del medesimo codice] (6) e dalla

---

(3) S. VACCARI, *La giurisdizione sulle sanzioni ex art. 123 c.p.a.: profili di incostituzionalità e soluzioni alternative*, in *Giust. amm. it.*, 2013, 7; E. FOLLIERI, *La giurisprudenza muove i primi passi sull’irrogazione delle sanzioni alternative*, Nota a Cons. St., sez. V, 29 febbraio 2012, n. 1189, in *Giur. it.*, 2012, 8-9, 1920; M.G. VIVARELLI, *Le sanzioni alternative alla inefficacia del contratto*, in *App. contr.*, 2012, 10, 43; E. FOLLIERI, *Le sanzioni alternative nelle controversie relative a procedure di affidamento di appalti pubblici*, in *Urb. app.*, 2011, 10, 1129.

(4) Non è questa la sede per soffermarsi sulla giurisprudenza che ha interessato negli ultimi anni l’attività delle diverse amministrazioni indipendenti; basti ad esempio rammentare l’ISVAP (ora IVASS), che, nello svolgimento della propria funzione di vigilanza sulle imprese di assicurazioni, qualora vengano presentati reclami da parte di soggetti legittimati che invocano l’accertamento dell’osservanza delle disposizioni previste dal Codice delle Assicurazioni da parte delle Imprese, deve svolgere una istruttoria nell’ambito della quale “può chiedere informazioni, ordinare l’esibizione di documenti ed il compimento di accertamenti e verifiche ritenute necessarie, rivolgendo la richiesta alle imprese di assicurazione e di riassicurazione” (cfr. art. 189, co. I, d.lgs. 209/05). L’inosservanza di tale disposizione comporta una sanzione pecuniaria che, emessa all’esito di apposito procedimento istruttorio, va appunto censurata al Tar. Al Tar vanno altresì impugnate le sanzioni amministrative pecuniarie sostitutive di cui all’art. 327 cod. ass., afferente le ipotesi di “pluralità di violazioni” della medesima disposizione normativa autonoma e speciale rispetto alla disciplina generale del “concorso formale” e della “continuazione”, nonché della “recidiva” degli illeciti amministrativi contenuta rispettivamente nell’art. 8 e nell’art. 8-*bis* della l. 689/81.

(5) Tar Lazio, sez. I, 17 agosto 2015, n. 10843, in *www.giustizia-amministrativa.it*

(6) C. cost. 27 giugno 2012, n. 162, con note di M. CLARICH, A. PISANESCHI, *Le sanzioni amministrative della Consob nel “balletto” delle giurisdizioni*, in *Giur. comm.*, 6, 2012, 1166; A. POLICE, A. DAIDONE, *Il conflitto in tema di giurisdizione sulle sanzioni*

Banca d'Italia [in forza della pronuncia di illegittimità costituzionale *in parte qua* degli artt. 133, co. I, lett. *l*), 134, co. I, lett. *c*), e 135, co. I, lett. *c*), del c.p.a. e dell'art. 4, co. I, nn. 17) e 19), dell'All. 4 del medesimo codice] (7); e ciò all'esito di molteplici "spostamenti" di giurisdizione cui la disciplina processuale delle suddette sanzioni è stata sottoposta in pochi anni, e che ha comportato conseguenze anche importanti sui giudizi pendenti, penalizzandone tempi e modi di svolgimento (8).

---

*della Consob ed i limiti della Corte costituzionale come giudice del riparto*, in *Giur. it.*, 3, 2013, 684; A. CERRATO, *La "reviviscenza" della competenza giurisdizionale del giudice ordinario nell'opposizione alle sanzioni amministrative irrogate dalla Consob*, in *Giur. it.*, 2013, 6, 1348. In senso critico, G. GRUNER, *Note minime sul riparto di giurisdizione e sulla tutela giurisdizionale in materia di sanzioni delle autorità amministrative indipendenti*, in *GiustAmm.it*, 2014, 2. Di recente, cfr. altresì Tar Lazio, sez. II, 5 marzo 2014, n. 2536, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

(7) Cfr. C. cost. 15 aprile 2014, n. 94, con nota di A. GIUSTI, *Sanzioni amministrative e giurisdizione piena del giudice amministrativo*, in *Giur. it.*, 2014, 11, 2538; recentemente Tar Lazio, sez. III, 3 giugno 2015, n. 7799, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

(8) Basti pensare che le sanzioni (come ad esempio quelle di cui all'art. 187-bis, co. IV, del T.U.F., comminate dalla Consob), impugnate (all'epoca) innanzi alla competente Corte d'appello come giudice unico, venivano (cfr. esemplificativamente, sentenza Corte appello Venezia n. 2573/11, del 16 febbraio 2012) ritenute inammissibili per difetto di giurisdizione sulla base dell'art. 133 c.p.a. (lett. *l*) — *medio tempore* intervenuto — che aveva appunto devoluto alla giurisdizione esclusiva del Giudice amministrativo (e segnatamente alla competenza funzionale e quindi inderogabile del Tar Lazio) le controversie aventi ad oggetto tutti i provvedimenti, compresi quelli sanzionatori adottati dalle Autorità indipendenti, ivi compresa la Consob. Così i vari gravami erano riassunti dinanzi al Tar del Lazio; e tuttavia, nelle more, veniva pubblicata la sentenza della Corte costituzionale (27 giugno 2012, n. 162, in [www.cortecostituzionale.it/default.do](http://www.cortecostituzionale.it/default.do)), che dichiarava costituzionalmente illegittimi per eccesso di delega: — gli artt. 133, co. I, lett. *l*), 135, co. I, lett. *c*), e 134, co. I, lett. *c*), del c.p.a., nella parte in cui attribuivano alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie in materia di sanzioni irrogate dalla Consob; — l'art. 4, co. I, numero 19), dell'Allegato numero 4, del medesimo c.p.a., nella parte in cui abroga l'art. 187-septies, co. IV, del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (*Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria*), che attribuiva alla Corte d'appello la competenza funzionale in materia di sanzioni inflitte dalla Consob. Con la conseguenza che queste ultime disposizioni, illegittimamente abrogate dal c.p.a., tornavano ad avere applicazione; ciò che implicava la nuova necessità di riassumere il medesimo processo (nuovamente) dinanzi alla Corte d'appello competente per territorio (cfr., esemplificativamente ancora, Tar Lazio, sez. II, 26 settembre 2012, nn. 8346 e 8351, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); successivamente cfr. Tar Lazio, sez. I, 3 luglio 2013, n. 6581, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)).

## 2.2. Profili processuali.

Va rammentato che alle controversie in tema di provvedimenti sanzionatori delle autorità amministrative indipendenti si applica il rito abbreviato, *ex art. 119, co. I, lett. b)*, c.p.a., dimidiandosi quindi i termini ordinari per gli adempimenti processuali, ad eccezione del termine per la notifica (ma non del deposito) del ricorso introduttivo, del ricorso incidentale e dei motivi aggiunti, nonché dell'appello cautelare; e ciò al fine di non comprimere oltremodo il diritto di difesa <sup>(9)</sup>.

La fase dell'impugnazione non pone quindi problematiche specifiche, seguendo le previsioni codicistiche in tema di gravame, fatto salvo appunto il dimezzamento dei termini in forza del rito abbreviato, applicabile anche in appello, ai sensi dell'art. 119, co. VII, c.p.a. <sup>(10)</sup>.

Ne consegue che il termine di impugnazione (art. 92 c.p.a.) della sentenza di prime cure è ridotto a tre mesi dalla sua pubblicazione (se la sentenza è notificata, invece, il termine per l'appello è di trenta giorni dalla data di detta notifica); il dimezzamento si estende alle impugnazioni incidentali (art. 96 c.p.a.). Per l'impugnazione del dispositivo è invece previsto il termine di trenta giorni decorrente dalla sua pubblicazione, ai sensi dell'art. 119, co. VI, c.p.a. Dimidiati sono altresì tutti i termini per i depositi documentali e per la produzione degli atti difensivi. I termini per appellare l'ordinanza cautelare sono invece quelli ordinari di trenta giorni dalla notificazione o sessanta giorni dalla pubblicazione, stabiliti dall'art. 62 c.p.a.

Nel processo amministrativo, naturalmente, non si pone alcuna questione relativa all'individuazione del giudice d'appello (come invece, si vedrà, avviene in sede civile), poiché l'impugnazione di una qualunque sentenza di Tar va proposta innanzi al Consiglio di Stato, in Roma.

Né si pongono particolari problemi circa la scelta del rito o la forma dell'impugnazione, poiché l'atto introduttivo ha comunque e sempre la forma del ricorso che va notificato all'ente irrogatore della

---

<sup>(9)</sup> Il rito abbreviato è modellato sull'art. 23-*bis* dell'abrogata c.d. legge Tar; cfr. N. PAOLANTONIO, *I riti compatti*, in F.G. SCOCA (a cura di), *Giustizia amministrativa*, Torino, 2014; F. MATTEUCCI, *Il processo amministrativo accelerato*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Il nuovo processo amministrativo*, Milano, 2013, 333; R. DE NICOLIS, *Il rito abbreviato comune a determinate materie nel nuovo codice del processo amministrativo*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), 2010.

<sup>(10)</sup> Il dimezzamento si applica anche alla revocazione e all'opposizione di terzo, Cons. St., 12 febbraio 2014, n. 697, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

sanzione. Se quest'ultimo è un'amministrazione statale con patrocinio erariale *ex art. 25 c.p.c.* (cui sono equiparate le Autorità amministrative indipendenti <sup>(11)</sup>), il ricorso in appello andrà notificato all'Avvocatura Generale dello Stato <sup>(12)</sup>. Negli altri casi, il ricorso in appello sarà notificato presso il domicilio eletto in primo grado ovvero presso la sede dell'ente, se non costituito.

### 3. Circa le impugnazioni dinanzi al giudice ordinario.

#### 3.1. L'impianto della legge 689/81.

Fatta eccezione per le descritte ipotesi devolute alla cognizione del giudice amministrativo, la giurisdizione in tema di sanzioni amministrative spetta al giudice ordinario, secondo il rito — meglio descritto nei capitoli che precedono — delineato dalla l. 689/81 (recante « Modifiche al sistema penale »), come modificata ed integrata dal d.lgs. 40/06 (recante « Modifiche al codice di procedura civile in materia di processo di cassazione in funzione nomofilattica e di arbitrato, a norma dell'art. 1, co. II, della l. 14 maggio 2005, n. 80 ») nonché, più di recente, dal d.lgs. 150/11 (recante « Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della l. 18 giugno 2009, n. 69 »).

Più esattamente, si propone opposizione all'ordinanza-ingiunzione dinanzi al giudice ordinario, ai sensi dell'art. 22 della l. 689/81. Essa è proposta innanzi al Giudice di pace, ovvero — a seconda della materia o del valore — innanzi al Tribunale in composizione monocratica (secondo il riparto dettato dai co. IV e V del medesimo art. 22), ferma restando la competenza per territorio del giudice del luogo in cui è stata commessa la violazione. Ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. 150/11 (cui l'art.

---

<sup>(11)</sup> Tar Lazio, sez. III, 15 marzo 2013, n. 2720, in *www.giustizia-amministrativa.it*; Tar Lombardia, sez. III, 14 novembre 2013, n. 2527, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

<sup>(12)</sup> È nulla la notifica dell'appello al Consiglio di Stato effettuata nei confronti di una Amministrazione statale presso l'Avvocatura distrettuale dello Stato, invece che presso l'Avvocatura Generale dello Stato (ai sensi dell'art. 11 del r.d. 30 ottobre 1933 n. 1611, nel testo sostituito dall'art. 1 della legge 25 marzo 1958, n. 260); Cons. St., sez. III, 30 ottobre 2015, n. 4967, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

22 della l. 689/81 rinvia) si segue il rito del lavoro, salvo quanto diversamente stabilito dalla medesima disposizione.

Venendo al profilo delle impugnazioni — che qui interessa — va evidenziato che l'impianto originario della legge 689/81 (art. 23), evidentemente per motivi di semplificazione procedurale ovvero per ragioni di economia processuale, non prevedeva l'appellabilità della decisione resa in prime cure dal giudice dell'opposizione; contro di essa era infatti esperibile il solo ricorso per cassazione. In tale quadro, in prime cure il giudice dell'opposizione godeva di un sindacato molto penetrante, potendo entrare nel merito della valutazione operata dall'autorità amministrativa ed eventualmente rideterminare la sanzione irrogata<sup>(13)</sup>; vi erano però notevoli limiti in tema di spazi di censurabilità della relativa sentenza, connessi alla natura dell'impugnativa innanzi la Corte di cassazione, che, come noto, conosce dei soli motivi elencati nell'art. 360 c.p.c.

Se da un lato tale assetto non era considerato confliggente con la garanzia del doppio grado di giurisdizione (di fatto vanificata), poiché ad essa, in assenza di espressa previsione nella Carta fondamentale, non si riconosceva copertura costituzionale<sup>(14)</sup>; dall'altro, per le ragioni appena dette, esso non era tuttavia ritenuto soddisfacente per il cittadino. Da qui la riforma della disciplina processuale che di seguito si illustra.

### 3.2. L'appellabilità delle decisioni e il rito del lavoro.

Modificando l'art. 23 della legge 689/81, il d.lgs. 40/06 (art. 26) ha (finalmente) introdotto il principio dell'appellabilità delle sentenze pronunciate nel giudizio di opposizione, senza però fornire indicazioni su forme e rito applicabili in secondo grado.

All'indomani della novella, si è quindi posto un problema di raccordo tra le peculiarità del giudizio di opposizione di prime cure

---

(13) L'opposizione a sanzione amministrativa è una delle ipotesi in cui si ha "una giurisdizione piena del giudice ordinario, il quale si trova nella condizione di annullare, sospendere o riformare l'atto amministrativo, nell'ambito di un sindacato che si estende ben al di là della esclusiva tutela del diritto soggettivo nelle forme tradizionali", cfr. F. FIGORILLI, *Gli altri giudici delle controversie con l'amministrazione*, in F.G. SCOCA (a cura di), *Giustizia amministrativa*, Milano, 2014, 55.

(14) Cfr. di recente C. cost., 28 ottobre 2014, n. 243. Sull'attribuzione invece di valore costituzionale al principio del doppio grado di giudizio in sede di giustizia amministrativa, A. ZITO, *L'appello*, in F.G. SCOCA (a cura di), *Giustizia amministrativa*, Torino, 2014, 426.



(come tratteggiato dalla legge 689/81) e le regole del processo d'appello civile; più in particolare, dottrina e giurisprudenza si sono chieste se in appello si dovessero seguire le forme speciali di primo grado, oppure — in mancanza di indicazioni del legislatore — si dovessero seguire le forme dell'appello ordinario <sup>(15)</sup>.

Il quesito ha ricevuto all'epoca soluzioni opposte.

Secondo un primo orientamento, sarebbe stato applicabile anche in appello il rito speciale di primo grado, per il principio della c.d. "ultrattività del rito", tale da assicurare una omogeneità tra il primo e il secondo grado di giudizio, uniti da una identità strutturale <sup>(16)</sup>.

Secondo altro orientamento, invece, l'impugnazione avrebbe dovuto seguire il regime ordinario dell'appello (secondo l'art. 339 e ss. c.p.c.), che dunque avrebbe dovuto essere introdotto con citazione (e non con ricorso, utilizzato invece e come detto in primo grado) <sup>(17)</sup>. A sostegno di ciò, si evidenziava: *i*) la natura di "rito generale ordinario" dell'appello di cui agli artt. 339 c.p.c.; *ii*) il primato del rito ordinario

---

<sup>(15)</sup> A. SCARPA, *La forma dell'atto di appello nei procedimenti di opposizione a sanzione amministrativa*, in *Giud. pace*, 2010, 3, 238; M. DELSIGNORE, *Quale rito nel giudizio d'appello in materia di opposizione alle sanzioni amministrative?*, nota a App. Milano sez. I 29 aprile 2009, in *Foro pad.*, 2010, 1, pt. 1, 59.

<sup>(16)</sup> È stata invero segnalata in dottrina la "inesattezza del richiamo al principio c.d. della ultrattività del rito. Tale espressione, infatti, di solito è utilizzata non già per richiamare il problema che qui interessa — e, cioè, del rito de iure applicabile al giudizio di appello — sibbene il diverso problema delle modalità di introduzione dell'appello, laddove sia contestata la correttezza del rito seguito in primo grado: in virtù del principio appunto denominato della ultrattività del rito, l'appello deve essere proposto secondo il rito di fatto seguito in primo grado, sia esso corretto o meno", F.P. LUISO, *Le sez. unite si pronunciano sull'appello in materia di opposizione alle sanzioni amministrative*, in *www.judicium.it*. Ad ogni modo, richiamando il predetto principio, veniva fatta discendere l'applicabilità, nei giudizi di appello aventi per oggetto sanzioni amministrative, delle particolari norme procedurali stabilite per il primo grado: "l'opposizione si propone mediante ricorso", anziché con citazione; la sua notificazione avviene "a cura della cancelleria"; anche a tutte le altre "notificazioni e comunicazioni occorrenti si provvede d'ufficio"; le parti "possono stare in giudizio personalmente" e l'amministrazione "può avvalersi anche di funzionari appositamente delegati"; "nel corso del giudizio il giudice dispone, anche d'ufficio, i mezzi di prova che ritiene necessari e può disporre la citazione di testimoni anche senza la formulazione di capitoli"; dopo la precisazione delle conclusioni si dà corso di regola "nella stessa udienza alla discussione della causa" e la sentenza è pronunciata "subito dopo ... mediante lettura del dispositivo".

<sup>(17)</sup> In tal senso, Cass., sez. unite, 22 novembre 2010, n. 23594, in *Foro it.*, 2011, fasc. 2, pt. 1, 444-445.

sul rito speciale, anche in secondo grado in mancanza di una diversa volontà del legislatore; *iii*) la circostanza che il rito *ex* art. 23 della legge 689/81 (oggi abrogato) era strettamente correlato allo scrutinio della fondatezza del provvedimento sanzionatorio e dunque avrebbe avuto peculiarità tali da adattarsi solo al giudizio di prime cure, essendo viceversa inapplicabile alla fase di appello. E dunque, nel giudizio di gravame avrebbero dovuto essere osservate, in quanto applicabili e nei limiti della compatibilità, le norme ordinarie disciplinanti lo svolgimento di quello “di primo grado davanti al tribunale”, come dispone l’art. 359 c.p.c. Con la conseguenza, ad esempio, che — non applicandosi il rito speciale — le parti in appello avrebbero dovuto stare in giudizio con il ministero del difensore (ovvero con l’Avvocatura dello Stato per le Amministrazioni statali) <sup>(18)</sup>.

A risolvere la questione, è successivamente intervenuto il d.lgs. 150/11 <sup>(19)</sup>, che ha stabilito l’applicabilità del rito del lavoro a talune fattispecie tra cui l’opposizione a sanzione amministrativa. La relazione illustrativa ha evidenziato che nonostante manchi nel testo una specifica disposizione sull’appello, la sentenza che definisce il giudizio di opposizione in prime cure sarà assoggettata ai normali mezzi di impugnazione. In tal senso si pone anche quanto previsto dall’art. 6, co. X, del citato d.lgs., che detta la regola della dichiarazione di inammissibilità con sentenza (anziché con ordinanza) per i ricorsi presentati tardivamente, proprio per omogeneizzare i vari casi di pronunce, in modo da renderli tutti soggetti agli ordinari mezzi di impugnazione previsti dal codice di procedura civile <sup>(20)</sup>. Del resto, è stato significativamente

---

<sup>(18)</sup> Ciò trovando peraltro giustificazione nel “maggiore tecnicismo che caratterizza i procedimenti di impugnazione e che comporta la necessità del patrocinio professionale, richiesto peraltro dall’art. 82 c.p.c., per tutti i giudizi davanti al tribunale, salvi i casi in cui la legge dispone altrimenti”; cfr. ancora Cass., sez. unite, 22 novembre 2010, n. 23594, in *Foro it.*, 2011, fasc. 2, pt. 1, 444-445.

<sup>(19)</sup> Tale d.lgs. emanato in attuazione della delega conferita al Governo per la riduzione e semplificazione dei procedimenti civili dall’art. 54 della l. 69/09, ed entrato in vigore il 6 ottobre 2011, realizza, conformemente ai criteri di delega dettati dal Legislatore, la riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione che rientrano nell’ambito della giurisdizione ordinaria e che sono regolati dalla legislazione speciale, riconducendoli ai tre modelli previsti dal codice di procedura civile, individuati, rispettivamente, nel rito ordinario di cognizione, nel rito che disciplina le controversie in materia di rapporti di lavoro, e nel rito sommario di cognizione.

<sup>(20)</sup> Cfr. Cass. 13 maggio 2014, n. 10369, in [www.italgiure.giustizia.it/sncass/](http://www.italgiure.giustizia.it/sncass/), secondo cui nei giudizi di opposizione a ordinanza-ingiunzione per sanzione amministrativa, attesa l’applicazione del rito del lavoro disposta dagli artt. 2 e 6 del d.lgs. 1°

segnalato che con il decreto delegato del 2011, la regolamentazione del procedimento che ci occupa (così come degli altri procedimenti ivi disciplinati) è stata “approntata secondo un intreccio: quello tra la sua regolamentazione specifica con quella del rito lavoro, intendendosi per questo non propriamente tutto l’insieme delle norme del codice di rito che lo disciplinano, bensì l’insieme di un gruppo di norme risultante da un ulteriore intreccio, dato dalle norme del codice di procedura civile” con l’esclusione di alcune. Non venendo peraltro in rilievo cause di lavoro, “il modello del rito lavoro finisce per rimanere solo sullo sfondo. La disciplina concreta di ogni procedimento è tratta innanzitutto da disposizioni ad hoc e, poi, dalle disposizioni che creano quello che possiamo definire come un rito lavoro “corretto” (21).

Con riferimento alla competenza, poiché tra le norme del rito del lavoro applicabili alle controversie disciplinate dal Capo II del d.lgs. 150/11 non rientra (tra gli altri) l’art. 433 c.p.c., il giudice di appello va individuato (non già secondo detta norma ma) secondo i criteri generali contenuti nell’art. 341 c.p.c. (22). Ne deriva che l’inapplicabilità dell’art. 433 esclude la competenza funzionale della Corte d’appello, ma non la forma del ricorso né l’applicabilità del rito del lavoro in appello (23). Più esattamente allora, l’appello avverso le sentenze del Giudice di pace e quello contro le sentenze del Tribunale vanno proposti, rispettivamente, dinanzi al Tribunale e alla Corte d’appello (24) nella cui

---

settembre 2011, n. 150, la sentenza del giudice di pace è impugnabile con appello e non con ricorso per cassazione.

(21) M. BOVE, *Applicazione del rito lavoro nel d.lgs. n. 150 del 2011*, in *www.judicium.it*.

(22) L’art. 2, co. I, del d.lgs. 150/11 stabilisce che “Nelle controversie disciplinate dal Capo II, non si applicano, salvo che siano espressamente richiamati, gli articoli 413, 415, co. VII, 417, 417-bis, 420-bis, 421, co. III, 425, 426, 427, 429, co. III, 431, dal co. I al co. IV e co. VI, 433, 438, co. II, e 439 del codice di procedura civile”. P. CERBO, *La disciplina dell’appello nel giudizio di opposizione a sanzioni amministrative*, Nota a ord. Cass. 7 settembre 2012, n. 14986, in *Foro it.*, 2013, pt. 1, 958; F.P. LUIO, *Ancora sul processo di appello in materia di opposizione alle sanzioni amministrative*, Nota a ord. Cass., 19 giugno 2009, n. 14520, in *Giur. it.*, 2010, 1, 148; F.P. LUIO, *Il rito dell’appello in materia di opposizione alle sanzioni amministrative e la conversione del ricorso in citazione*, in *Riv. dir. proc.*, 2007, 4, 945.

(23) G. BUFFONE, E. CURTÒ, G. IANNI, *Disposizioni generali e rito del lavoro*, Milano, 2013, 157.

(24) Ciò che impone un richiamo alla l. 134/12 che, introducendo il c.d. “filtro in appello” ha reso l’atto di appello un mezzo di impugnazione a critica non più totalmente libera, ma vincolata al rispetto di elementi formali nonché all’esatta e puntuale osservanza

circoscrizione ha sede il giudice che ha emesso la sentenza; con riferimento alla forma dell'atto di appello dovendo seguire il rito del lavoro, si dovrà dunque utilizzare lo strumento del ricorso, in forza dell'art. 434 c.p.c.. A quest'ultimo riguardo la giurisprudenza ha operato una distinzione *ratione temporis* circa la tipologia dell'atto di introduttivo da utilizzare, correlata proprio all'introduzione del rito del lavoro. La Suprema Corte ha infatti stabilito che l'appello ben poteva essere presentato nella forma della citazione, ove il giudizio di primo grado fosse stato iniziato prima dell'entrata in vigore del d.lgs. 150/11 (e cioè prima del 6 ottobre 2011); in tali casi infatti avrebbe trovato applicazione, in assenza di una specifica previsione normativa per il giudizio di secondo grado, la disciplina ordinaria di cui agli artt. 339 e ss. c.p.c. <sup>(25)</sup>, con la conseguenza che le regole speciali dettate per il giudizio di primo grado non sarebbero state automaticamente estensibili a quello d'appello <sup>(26)</sup>. Ne derivava che l'appello, ove erroneamente introdotto con ricorso anziché con citazione, era suscettibile di sanatoria, a condizione che nel termine previsto dalla legge l'atto fosse stato non solo depositato nella cancelleria del giudice, ma anche notificato alla controparte, e cioè avesse in sé i connotati essenziali della citazione al fine della sua conversione <sup>(27)</sup>.

---

del principio della "ragionevole probabilità di accoglimento" dell'impugnazione esperita; ciò che ha imposto al giudice un vaglio preliminare di ammissibilità dell'impugnazione che, se non superato, determina la definizione in rito del giudizio emanandosi ordinanza di inammissibilità succintamente motivata *ex art. 348-bis* c.p.c.

<sup>(25)</sup> Sul punto pare utile e sufficiente riportare il dettato delle Sezioni unite della Cassazione che con la sentenza 10 febbraio 2014, n. 2907, in *Riv. pen.*, 2015, fasc. 9, 677-682, hanno affermato che "si può concludere, pertanto, che, allo stato, l'orientamento di legittimità conduce univocamente a ritenere che la forma dell'appello (per il periodo anteriore al 6 ottobre 2011, data di entrata in vigore del Decreto Legislativo n. 150 del 2011), per le decisioni qui in esame, debba consistere nella citazione"; nello stesso senso, Cass. 24 marzo 2015, n. 5891, in *www.iusexplorer.it*. In proposito, P. CERBO, *In tema di forma dell'atto d'appello nei giudizi di opposizione a sanzione amministrativa*, Nota a Cass., sez. unite, 13 febbraio 2014, n. 3308, in *Foro it.*, 2014, 4, pt. 1, 1121.

<sup>(26)</sup> A titolo esemplificativo, non applicandosi il rito del lavoro, non si applicherebbe la previsione che richiede, a pena di nullità, la lettura del dispositivo in udienza.

<sup>(27)</sup> Nei giudizi di opposizione ad ordinanza-ingiunzione (e in genere a sanzione amministrativa), introdotti nella vigenza dell'art. 23, legge 689/81, come modificato dall'art. 26, d.lgs. 40/06, e prima dell'entrata in vigore del d.lgs. 150/11, l'appello deve essere proposto nella forma della citazione e non già con ricorso. Con la conseguenza che l'appello che abbia ad oggetto l'impugnativa di sentenze pronunciate ai sensi del citato art. 23 — in giudizi che abbiano avuto inizio prima dell'entrata in vigore del

Se invece la sentenza è stata resa con giudizio di prime cure, avviato dopo il 6 ottobre 2011, l'appello, come anticipato, andrà presentato nella forma del ricorso <sup>(28)</sup>.

### 3.3. Il foro erariale.

Un aspetto problematico riguarda le ipotesi in cui la sanzione contestata sia stata emessa da un'amministrazione statale, ponendosi la questione della compatibilità della disciplina sulla competenza appena descritta, con quella del "foro erariale" ex art. 25 c.p.c. <sup>(29)</sup>. Il foro erariale opera, come noto, nei confronti delle amministrazioni statali che per legge hanno il patrocinio legale dell'Avvocatura dello Stato; esso non riguarda invece quelle amministrazioni pubbliche non statali, anche se si avvalgono del patrocinio facoltativo dell'Avvocatura era-

---

d.lgs. 150/11 — ove sia stato proposto, come nel caso di specie, con ricorso anziché con citazione è suscettibile di sanatoria ai sensi dell'art. 156 c.p.c. alla condizione che nel termine previsto dalla legge l'atto sia stato non solo depositato nella cancelleria del giudice, ma, altresì, notificato alla controparte. L'appello erroneamente proposto con ricorso (anziché con citazione) è viceversa inammissibile ove non sia stato notificato alla controparte nel termine perentorio previsto dall'art. 327 c.p.c. Sul punto, cfr. Cass., sez. unite, 13 febbraio 2014, n. 3308, in *Foro it.*, 2014, fasc. 4, pt. 1, 1121 e Cass. 2 ottobre 2014, n. 20800, in *Foro it.*, 2014, fasc. 11, pt. 1, 3087-3088.

<sup>(28)</sup> In senso contrario, Trib. Torino 2 ottobre 2013, n. 5809, in *www.iusexplorer.it*.

<sup>(29)</sup> Il tema del foro erariale e della sua derogabilità *in subiecta materia* è stato oggetto di approfondimenti in dottrina, tra cui si segnalano: V. AMENDOLAGINE, *Il foro erariale e il rito da seguire in appello in materia di opposizione a sanzioni amministrative*, in *Giur. merito*, 2011, 11, 2608; G. COSTANTINO, *L'appello nei giudizi di opposizione a sanzioni amministrative tra foro erariale ed "esigenze di prossimità"* (Nota a ord. Cass., sez. unite, 22 novembre 2010, n. 23594), in *Foro it.*, 2011, 2, pt. 1, 444; G. MASTRANGELLO, *Riflessioni sulla prospettata inapplicabilità del "foro erariale" alla materia delle opposizioni alle sanzioni amministrative e sull'applicabilità in appello (sebbene ancora per poco) del rito ordinario* (Nota a Cass., sez. unite, 18 novembre 2010, n. 23285), in *Corr. giur.*, 2011, 10, 1440; G. ZITO, *Intervento "creativo" delle Sezioni Unite. Negata l'applicabilità della regola del foro erariale ai giudizi di appello in materia di sanzioni amministrative* (Nota a ord. Cass., sez. unite, 18 novembre 2010, n. 23285 e n. 23286), in *Rass. Avv. Stato*, 2011, 2, 63; M.M. GAETANI, *Competenza territoriale ordinaria per l'appello in materia di sanzioni amministrative* (Nota a Cass. sez. unite 18 novembre 2010, n. 23285), in *Giud. pace*, 2011, 18; F. VALERINI, *Giudizi di appello in materia di sanzioni amministrative: non è applicabile la regola del foro erariale*, in *Dir. e giust. online*, 2010, 501; A. MIRENDA, *Sanzioni amministrative: la questione del rito d'appello avverso la sentenza del giudice di pace*, in *Giur. merito*, 2008, 4, 974; F.P. LUISO, *L'appello in materia di opposizione alle sanzioni amministrative*, in *Giur. merito*, 2007, 7-8, 1906.

riale. Ebbene: quando l'amministrazione statale è convenuta, ai sensi dell'art. 6, r.d. 1611/33, è competente il Tribunale o la Corte d'appello del luogo ove ha sede l'ufficio dell'Avvocatura dello Stato nel cui distretto si trova il giudice che sarebbe stato competente a trattare della questione secondo le norme ordinarie.

E tuttavia il principio di cui all'art. 25 c.p.c. non si applica — tra gli altri — ai giudizi dinanzi al giudice di pace, ai sensi dell'art. 7, co. I, del r.d. 1611/33.

Ne deriva che se alcun problema sorge con riferimento all'impugnazione di sanzioni amministrative in prime cure dinanzi al Giudice di pace, esso può invece presentarsi ove la sanzione vada contestata dinanzi al Tribunale, oppure ove la sentenza del Giudice di pace vada appellata in Tribunale.

Al riguardo la giurisprudenza ha autorevolmente sostenuto che va dichiarata la competenza del giudice periferico (derogandosi così a quella di cui all'art. 25 c.p.c.) per una affermata "estraneità" dei giudizi in materia di sanzioni amministrative alla regola del foro erariale, che deriva *ab origine* da una "esigenza di prossimità territoriale" mai venuta meno, nonostante le riforme processuali susseguitesesi in materia. Un'esigenza che contraddistingue non solo il giudizio di primo grado (anche dinanzi al Tribunale) ma che permane pure nella fase di appello<sup>(30)</sup>. Da

---

<sup>(30)</sup> Il riferimento è a Cass., sez. unite, ord. nn. 23285, 23286, del 18 novembre 2010, in *www.iusexplorer.it*, nonché a Cass., sez. unite, 22 novembre 2010, n. 23594, in *www.giudicedipace.it*, secondo cui « questa Corte ha deciso che le controversie che, prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 51 del 1988, erano attribuite alla competenza del pretore per limiti di valore e che sono, in base al vigente art. 9 cod. proc. civ. e del d.lgs. n. 51 del 1998, art. 244, di competenza del tribunale in composizione monocratica, sono soggette alle regole processuali del cd. foro erariale di cui all'art. 25 c.p.c. e r.d. n. 1611 del 1933, art. 6 dovendosi ritenere implicitamente abrogato per incompatibilità *in parte qua* il r.d. n. 1611 del 1933, art. 7, che stabiliva "l'inapplicabilità della regola del foro erariale nelle cause di competenza del pretore", soggiungendo però che "ciò non esclude che la disciplina del foro erariale sia derogata, per effetto di specifiche disposizioni del legislatore (controversie previdenziali, di opposizione a sanzioni amministrative, sulla disciplina dell'immigrazione, di convalida di sfratto), ogni volta che sia manifesto l'intento di determinare la competenza per territorio sulla base di elementi diversi ed incompatibili rispetto a quelli risultanti dalla regola del foro erariale e, perciò, destinati a prevalere su questa" (Cass., sez. unite, 2 luglio 2008 n. 18036, in *www.ilcaso.it*). Alla luce di questo precedente, dal quale non vi è ragione di dissentire, si deve ritenere che l'esenzione dal "foro erariale", per le cause qui in considerazione, ab origine derivava non dall'essere stabilita la competenza per materia del pretore, ma quella per territorio del giudice "del luogo in cui è stata commessa la violazione", per un'esigenza di "prossimità" rimasta attuale anche dopo la soppressione delle preture:

qui, appunto, l'individuazione del giudice competente con riferimento al luogo in cui l'illecito amministrativo sanzionato è stato commesso.

Va infine precisato che, seppure in primo grado l'amministrazione può stare in giudizio con il proprio funzionario <sup>(31)</sup>, trattandosi invece di fase d'appello l'Avvocatura dello Stato dovrà comunque assistere le amministrazioni che *ex lege* patrocinano; essa potrà però farsi sostituire in udienza da funzionari dell'amministrazione interessata, applicandosi l'art. 2 del r.d. 1611/33 <sup>(32)</sup>.

#### 4. Circa l'impugnativa innanzi alla Corte di cassazione.

##### 4.1. (...) delle sentenze del giudice ordinario.

Come poc'anzi esposto, nel quadro originariamente delineato dalla legge 689/81, il ricorso in Cassazione era l'unico mezzo di impugnazione delle decisioni giudiziali sulle sanzioni amministrative.

Con l'introduzione del principio dell'appellabilità delle dette decisioni nel 2006, il ricorso per Cassazione è tornato ad essere mezzo per censurare in sede di legittimità le decisioni di secondo grado (siano esse emesse dal Tribunale sulle sentenze del Giudice di pace, ovvero dalla Corte d'appello sulle sentenze del Tribunale). Per quello che ci occupa, e dunque per individuare la disciplina applicabile nella specie ai ricorsi in esame, si deve fare riferimento agli artt. 360 e ss. c.p.c., con l'unica avvertenza che le diverse competenze delle sezioni della Cassazione,

---

perciò questa Corte ha ritenuto che l'esenzione suddetta non è venuta meno, per il campo delle sanzioni amministrative, a differenza che per gli altri giudizi già di competenza del pretore e ora del giudice di pace o del tribunale. L'affermazione si riferisce espressamente soltanto al primo grado, ma può senz'altro essere estesa anche all'appello. (...) Il principio da enunciare è dunque: "La regola del "foro erariale" non è applicabile ai giudizi di appello in materia di sanzioni amministrative" ».

<sup>(31)</sup> A. CARRATO, *È necessaria l'assistenza di un difensore nel giudizio di appello in materia di opposizione a sanzioni amministrative*, Nota a Cass. 19 giugno 2009, n. 14520, in *Corr. giur.*, 2010, 10, 1346.

<sup>(32)</sup> Secondo cui "per la rappresentanza delle amministrazioni dello Stato nei giudizi che si svolgono fuori della sede degli uffici dell'avvocatura dello Stato, questa ha facoltà di delegare funzionari dell'amministrazione interessata, esclusi i magistrati dell'ordine giudiziario, ed in casi eccezionali anche procuratori legali, esercenti nel circondario dove si svolge il giudizio".



implica una cognizione sulle sanzioni che è distribuita tra più sezioni, a seconda della materia di riferimento <sup>(33)</sup>.

#### 4.2. (...) delle sentenze del giudice amministrativo.

Se l'impugnativa in Cassazione non presenta peculiarità con riguardo alle impugnazioni delle decisioni del giudice ordinario, più problematica è invece quella relativa all'impugnativa delle decisioni del Consiglio di Stato rese in appello sulle sentenze dei Tar, possibile, come innanzi descritto, dopo l'avvenuta attribuzione alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo della cognizione su sanzioni irrogate da specifiche Autorità. Ciò in quanto, come noto, la proposizione del ricorso innanzi alla Suprema Corte avverso le sentenze del giudice amministrativo, è vincolata alle previsioni di cui all'art. 111 Cost. nonché alle norme che su di esso si fondano (ci si riferisce agli artt. 110 c.p.a. <sup>(34)</sup>, all'art. 360, co. I, c.p.c. <sup>(35)</sup> ma anche agli artt. 362 c.p.c. e 65 della l. n. 12 del 30 gennaio 1941 sull'ordinamento giudiziario). La Corte di cassazione è giudice dei confini della giurisdizione secondo tale previsione della Carta fondamentale e dunque si può sottoporre al sindacato della Suprema Corte una sentenza del giudice amministrativo per soli motivi attinenti alla giurisdizione <sup>(36)</sup>; ne deriva, in altre parole,

---

<sup>(33)</sup> Con decreto del Primo Presidente della Corte di cassazione del 6 maggio 2013, in tema di organizzazione degli uffici, sono state distribuite le materie di competenza per il triennio decorrente dal giugno 2013; così, per ciò che qui interessa, alla Sezione Seconda (cfr. § 34 del detto D.P.) sono state attribuite in via generale le "Sanzioni amministrative"; a tale disciplina generale fa eccezione la competenza specifica di alcune Sezioni cui si è preferito lasciare la cognizione anche dei ricorsi per materia a detta competenza assimilabile, cosicché i ricorsi in tema di sanzioni "in materia finanziaria, valutaria e tributaria" sono state attribuite alla Sezione Quinta (*ex* § 38 del D.P. del 2013), e quelli in materia "di lavoro e di previdenza" sono state attribuite alla Sezione lavoro (*ex* § 36 del detto D.P.).

<sup>(34)</sup> Il c.p.a. dedica il Titolo V del Libro III al ricorso per cassazione, e due distinti articoli; l'art. 110 secondo cui "Il ricorso per cassazione è ammesso contro le sentenze del Consiglio di Stato per i soli motivi inerenti alla giurisdizione" e l'art. 111 che disciplina la possibilità della sospensione della sentenza cassanda, eventualmente disposta dal Consiglio di Stato.

<sup>(35)</sup> Esso afferma che "Le sentenze pronunciate in grado d'appello o in unico grado possono essere impugnate con ricorso per cassazione: 1) per motivi attinenti alla giurisdizione (...)".

<sup>(36)</sup> L'art. 111 della Costituzione, all'ult. co., recita infatti "Contro le decisioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti il ricorso in Cassazione è ammesso per i soli motivi inerenti alla giurisdizione". Un'accurata ricostruzione del sistema proces-



che solo le questioni di giurisdizione, possono costituire oggetto di motivi di ricorso in cassazione avverso sentenze del Consiglio di Stato, anche in tema di sanzioni amministrative. Ciò introduce nel ricorso in cassazione ed in particolare in quello relativo alle sentenze del Consiglio di Stato, il problema dei limiti interni ed esterni della giurisdizione, della loro sussumibilità in un motivo di giurisdizione e della conseguente devolvibilità o meno della sentenza che li avesse violati alla Suprema Corte <sup>(37)</sup>; e se la violazione dei limiti interni (e cioè gli ambiti di esercizio propri di ciascuna giurisdizione, caratterizzandosi come la relativa modalità di esercizio dell'azione giudicante propria di ciascun giudice, sì che per questo essi non sono sussumibili in limiti sindacabili sotto il profilo della giurisdizione) non è motivo devolvibile in Cassazione, lo è invece la violazione dei limiti esterni, rappresentati dai confini esistenti tra le diverse giurisdizioni nonché tra queste ed i poteri dell'amministrazione, cosicché la loro violazione, operata dal giudice amministrativo, comporta uno sconfinamento di giurisdizione che avviene quando si sia pronunciato su questioni il cui sindacato non è attribuito al giudice avendo questi invaso la sfera giurisdizionale di altro giudice ovvero di altro potere dello Stato, operando — come nel caso dell'eccesso di potere giurisdizionale — un sindacato di merito pur essendo titolare in quella data materia della sola giurisdizione di legittimità (tra i limiti esterni è ricompreso il c.d. « giudicato implicito » la cui violazione assurge anch'essa a vizio sulla giurisdizione).

L'impugnativa in Cassazione di una decisione del giudice amministrativo in tema di sanzioni, implica — stante il descritto ambito cognitivo del supremo giudice adito — che essa è devoluta alla giurisdizione delle Sezioni Unite e non già di una ordinaria Sezione della stessa Corte, come avviene con riguardo alle decisioni del giudice ordinario.

### 4.3. Conflitti sul riparto.

Con l'introduzione di un doppio binario di cognizione giudiziale sulle sanzioni, e dunque con la possibilità di adire il giudice ordinario ovvero quello amministrativo a seconda della tipologia di sanzione

---

suale ante c.p.a. è svolta da M.V. FERRONI, *Il ricorso in Cassazione avverso le decisioni del Consiglio di Stato*, Padova, 2005.

<sup>(37)</sup> Sia consentito il richiamo sul punto a S. GATTAMELATA, *Il ricorso in Cassazione sulle sentenze del Consiglio di Stato*, in *Dir. e proc. amm.*, 2014, 4, 1043.

irrogata, pur se le previsioni di legge non lasciano molti margini di discrezionalità, potrebbero sorgere conflitti per la corretta individuazione del giudice competente a conoscere (sin dal primo grado) di una certa sanzione; conflitti che necessariamente dovrebbero essere risolti dal giudice della giurisdizione.

Ed allora: la Corte di cassazione potrebbe in tali ipotesi essere adita con il ricorso per regolamento di giurisdizione *ex* artt. 41 c.p.c. e 10 c.p.a., che, come noto, presuppone una litispendenza in primo grado e la cui proposizione importa la sospensione del processo di merito (*ex* art. 367 c.p.c.)<sup>(38)</sup>; in questa ipotesi, quindi, alla Suprema Corte ci si rivolge prima ancora che ci sia una sentenza del giudice amministrativo ovvero del giudice ordinario.

La Corte può essere altresì investita di una questione di giurisdizione a seguito di (e per risolvere) un “conflitto negativo”, che si concretizza quando un’azione avanzata dinanzi ad un giudice dichiarato privo di giurisdizione, prosegue<sup>(39)</sup> dinanzi ad altro giudice (dal primo indicato come titolare della relativa cognizione) che pure si dichiara privo di giurisdizione sulla questione devolutagli<sup>(40)</sup>. Una ipotesi oggi forse poco frequente, ma invece molto comune in un recente passato, che trovava fondamento nella necessità per ciascun

---

<sup>(38)</sup> Il regolamento si può proporre fino a quando la causa non sia decisa nel merito in primo grado, e, dunque — non censurandosi con esso alcuna sentenza — non rientra propriamente tra i mezzi di impugnazione. Sotto il profilo processuale, poi, si segnala che a seguito dell’avvenuta proposizione del regolamento, il processo *a quo* viene sospeso ovvero l’udienza di trattazione viene rinviata ad altra presumibilmente utile al fine della avvenuta definizione del processo innanzi alla Suprema Corte; conclusosi quest’ultimo con l’indicazione del giudice titolare della giurisdizione (cfr. ad esempio, ordinanza Cass., sez. unite, 22 dicembre 2009, n. 26968, in *www.urbiun.it*), il processo riprende innanzi al giudice *a quo* che decide di conseguenza (cfr. ad esempio, sentenza di improseguibilità della sez. II del Tribunale di Roma, n. 7749 del 2-9 novembre 2010).

<sup>(39)</sup> Ovviamente la sentenza del primo giudice non è appellabile se si sia optato per la riassunzione innanzi al nuovo giudice.

<sup>(40)</sup> Un caso esemplificativo di conflitto negativo afferiva alla individuazione del giudice titolare della giurisdizione a conoscere della proprietà di un ponte (la natura pubblica o privata del quale incideva sul profilo della indennizzabilità o meno del bene in sede di procedura di esproprio) che superava un corso d’acqua e che era compreso in un appezzamento di terreno sottoposto ad espropriazione; dopo che sia il Tar Lazio sia successivamente il Tribunale di Velletri, si erano detti privi di giurisdizione, il conflitto negativo così formatosi era risolto dalla Cassazione e quindi, a seguito di riassunzione innanzi al giudice amministrativo, definito in appello dal Consiglio di Stato.

giudice adito di statuire sulla questione di giurisdizione *ex art. 37 c.p.c.*, ma che penalizzava fortemente le parti incidendo sulla durata del processo. Ad essa il legislatore ha posto rimedio con l'art. 59 legge 18 giugno 2009, n. 69 e cioè con l'introduzione della c.d. *translatio iudicii* <sup>(41)</sup>, che consente al giudice adito di dichiarare la carenza della propria giurisdizione, imponendogli di indicare il giudice di essa titolare, dinanzi al quale la parte dovrà riassumere quella controversia <sup>(42)</sup>; si badi che in tal caso il processo "tempestivamente riassunto innanzi al giudice indicato come munito di giurisdizione, non è un processo nuovo, ma costituisce la naturale prosecuzione dell'unico giudizio" <sup>(43)</sup> cosicché la domanda originaria rimane *adbuc integra* (ed è solo il tempo trascorso con il primo processo, che in qualche modo non è più "recuperabile") <sup>(44)</sup>.

---

<sup>(41)</sup> Istituto recepito dall'art. 11, co. I, c.p.a. ed altresì presente all'art. 50 c.p.c. In dottrina, si rinvia a C. GARELLA, M. ASPRONE, *Le preclusioni decadenze intervenute nel sistema della traslatio iudicii: i primi contributi della giurisprudenza*, in *Riv. amm.*, 2011, 6-7, 433.

<sup>(42)</sup> L'istituto è stato ritenuto applicabile anche all'ipotesi di errata investitura del Giudice di pace rispetto al Tribunale; cfr. Cass. 28 settembre 2006, n. 21044, in *www.iusexplorer.it*.

<sup>(43)</sup> Cass., sez. lavoro, 21 febbraio 2013, n. 4484, in *www.itagiure.giustizia.it/sncass/*.

<sup>(44)</sup> Alla *traslatio ex art. 11, co. I, c.p.a.* ha aggiunto quella di cui all'art. 11, co. III, c.p.a. (fondata anche su Cass., sez. unite, 3 marzo 2010, n. 5022, in *Giust. civ. Mass.*, 2010, 3 307), che prevede l'ipotesi ulteriore in cui una controversia sia stata riassunta (all'esito di una declinatoria di giurisdizione) e devoluta al giudice amministrativo, ma su di essa anche quest'ultimo abbia dubbi circa la propria giurisdizione in materia; il giudice dunque, fino alla udienza fissata per la trattazione del merito può rimettere d'ufficio la questione alle Sezioni Unite.