



Multe: è sempre competente il giudice di pace?

Autore : Maria Monteleone

Data: 29/05/2018

Ricorso contro verbale, ordinanza ingiunzione, cartella e fermo amministrativo per multe: qual è il giudice competente.

Il cittadino che riceve un verbale di **multa per violazione al codice della strada** oppure una cartella esattoriale, senza prima aver ricevuto il verbale, se ritiene che le somme intimate non siano dovute e l'accertamento della polizia locale o della prefettura sia illegittimo, può presentare ricorso entro 30 giorni dalla notifica. Ma a quale giudice deve rivolgersi per contestare la multa? **È sempre competente il Giudice di Pace?** Anche quando l'importo della sanzione supera una determinata soglia? Qual è il giudice territorialmente competente?



Le risposte ai quesiti appena esposti sono contenute in una recentissima sentenza della **Cassazione [1]**: sono dovute intervenire le **Sezioni Unite** per dirimere il contrasto interpretativo sulla competenza del Giudice di Pace in materia di sanzioni amministrative, chiarendo una volta per tutte se si tratta di competenza per materia o per valore.

La distinzione è molto importante in quanto consente di individuare il rimedio giudiziale per contestare correttamente le sanzioni amministrative per violazione al codice della strada, quando le stesse sono intimate con il verbale, con l'ordinanza - ingiunzione o con la cartella esattoriale.

Vediamo il principio espresso dalla Suprema Corte, tenendo conto dei criteri stabiliti dalla legge per l'individuazione del giudice competente in caso di impugnazione di sanzioni amministrative.

Come si stabilisce il giudice competente a decidere una causa

La competenza del giudice demandato a decidere una determinata controversia viene individuata, secondo il nostro ordinamento, sulla base di tre criteri:

- **competenza per materia:** in base alla natura o al tipo di diritto oggetto di controversia (per esempio il tribunale è competente per le controversie in materia di lavoro, previdenza e assistenza)
- **competenza per valore:** in base alla quantificazione, in termini monetari, del diritto o della richiesta - più precisamente, valore della lite (per esempio il giudice di pace è competente nelle cause relative a beni mobili di valore non superiore a cinquemila euro);
- **competenza per territorio:** in base alla sede geografica nella quale incardinare la causa (per esempio in base alla residenza del debitore o al luogo in cui doveva essere adempiuta l'obbligazione).

In alcuni casi la legge prevede la competenza esclusiva di un giudice a decidere una determinata controversia, a prescindere dal valore; in altri casi la competenza è definita sia sulla base della materia che sulla base del valore della lite (specie nel caso della ripartizione delle cause tra Giudice di Pace e Tribunale).

Nel caso delle **sanzioni amministrative per violazione al codice della strada** ci si è chiesti più volte se il giudice deve essere individuato in base al criterio di competenza per materia o per valore, tanto nel caso di opposizione al verbale, quanto



in quello di opposizione agli atti successivi (per esempio cartelle esattoriali e preavviso di fermo auto).

Multe: competenza per materia o per valore?

Vi è sempre stato un contrasto di giurisprudenza, anche della Cassazione, sulla natura della competenza a provvedere in ordine alla opposizione a sanzioni amministrative per violazioni del codice della strada.

Secondo la recentissima pronuncia delle Sezioni Unite, la competenza del Giudice di Pace è devoluta in base ad un criterio che è prioritariamente **per materia** e solo in un momento logicamente successivo ed in alcune ipotesi, connotato dall'elemento del valore.

La legge **[2]** stabilisce espressamente che l'opposizione al verbale di accertamento di violazione del codice della strada si propone davanti al giudice di pace del luogo in cui è stata commessa la violazione.

In base a tale disposizione, si può affermare che la **competenza per materia del Giudice di Pace è intesa per tutte le opposizioni a verbale** di accertamento di violazioni del codice della strada.

Sempre in base alla legge **[3]** quando si contesta un'**ordinanza ingiunzione** avente ad oggetto sanzioni per violazione al codice della strada, la competenza è del giudice di pace, ma se l'importo dell'ordinanza supera una determinata soglia, la competenza passa al Tribunale. Più precisamente, l'opposizione ad ordinanza ingiunzione si presenta dinanzi al Tribunale se:

- se per la violazione è prevista una sanzione pecuniaria superiore nel massimo a **15.493 euro**;
- quando, essendo la violazione punita con sanzione pecuniaria proporzionale senza previsione di un limite massimo, è stata applicata una sanzione superiore a 15.493 euro;

Dunque, la natura giuridica della competenza del Giudice di pace in materia di multe stradali:

- in caso di opposizione al verbale di accertamento è competenza per materia;
- in caso di opposizione ad ordinanza ingiunzione è competenza per materia e per valore fino a 15.493 euro.



L'impugnativa della cartella e del preavviso di fermo basato su cartelle aventi ad oggetto multe stradali è invece competenza per materia del giudice di pace.

Multe: esiste un limite di valore dinanzi al Giudice di Pace?

In estrema sintesi, riepilogando i dati normativi e il principio di diritto affermato dalle Sezioni Unite della Cassazione, in caso di opposizione a verbale per violazione del codice della strada, la competenza è **esclusivamente del Giudice di Pace**, a prescindere dall'importo delle sanzioni.

Se, invece, ci si oppone, non al verbale di accertamento, ma alla successiva ordinanza ingiunzione, la competenza è del Giudice di Pace fino a 15.943 euro; se l'importo contestato è superiore a tale soglia, la competenza è del **Tribunale**.

Cartella per multe: giudice competente

L'opposizione alla cartella di pagamento, avente ad oggetto una sanzione amministrativa per violazione del codice della strada, quando la parte deduca che essa costituisce il **primo atto** con il quale è venuta a conoscenza della sanzione irrogata (a causa della nullità o dell'omessa notifica del verbale), deve essere proposta secondo le regole previste per l'opposizione al verbale (e non nelle forme dell'opposizione all'esecuzione).

Ne deriva la competenza esclusiva del Giudice di Pace del luogo della commessa infrazione, con impugnazione della cartella entro trenta giorni dalla notifica.

Si precisa, infatti, che esistono **tre tipi di opposizione** alla cartella per multa stradale:

1. **opposizione all'esecuzione** con la quale si contesta l'illegittimità dell'iscrizione a ruolo della multa, per la mancanza di un titolo legittimante l'iscrizione stessa, o si adduce un fatto estintivo della multa, sopravvenuto alla formazione del titolo esecutivo (per esempio pagamento o prescrizione);
2. **opposizione agli atti esecutivi** con la quale si contestano i vizi formali della cartella, attinenti alla procedura di riscossione, la cartella stessa o la sua notifica;
3. **opposizione con ricorso** presso il Giudice del luogo della commessa infrazione quando si contesta la mancata o irregolare notifica del verbale o dell'ordinanza ingiunzione. Una recentissima sentenza delle **Sezioni Unite**



della Cassazione [4] ha, infatti, chiarito che l'opposizione alla cartella di pagamento per violazione al codice della strada va proposta con ricorso (con la stessa procedura prevista per l'impugnazione del verbale) e non nelle forme dell'opposizione all'esecuzione, qualora la parte deduce che essa costituisce il primo atto con il quale è venuta a conoscenza della sanzione irrogata in ragione della nullità o dell'omissione della notifica del verbale.

In base al tipo di opposizione, varia però la competenza territoriale del giudice al quale rivolgersi:

- nei casi **1) e 2)** di opposizione all'esecuzione/agli atti esecutivi è competente il giudice del luogo dell'esecuzione e cioè il **luogo di residenza del debitore**;
- nel caso 3) di opposizione alla cartella per omessa o illegittima notifica dei verbali, il giudice territorialmente competente è quello del **luogo in cui è stata commessa l'infrazione**, (ciò che sarebbe avvenuto qualora appunto il verbale di contestazione o l'ordinanza-ingiunzione fossero stati regolarmente notificati). Dunque, a prescindere dal luogo di residenza del debitore e dalla sede dell'agente della riscossione che ha emesso la cartella, la competenza territoriale si individua nel luogo di commissione dell'infrazione.

Preavviso di fermo e fermo amministrativo per multe: giudice competente

Le regole di competenza si applicano anche quando il contribuente decide di impugnare il **preavviso di fermo amministrativo** o il **fermo amministrativo** relativo a cartelle per multe stradali.

Il fermo e il preavviso di fermo sono considerati, non atti esecutivi, ma **atti di natura cautelare coercitiva**. Una volta decorso il termine di 60 giorni dalla notifica della cartella di pagamento, l'agente della riscossione può, a sua scelta, o procedere ad esecuzione forzata sulla base del titolo esecutivo costituito dal ruolo, oppure disporre il fermo dei beni mobili registrati. Il fermo amministrativo è, quindi, una misura puramente afflittiva in quanto volta ad indurre il debitore all'adempimento pur di ottenerne la rimozione.

Dato che il fermo auto è una misura cautelare coercitiva, è impugnabile secondo le regole del rito ordinario di cognizione nel rispetto delle norme generali in tema di riparto di competenza per materia e per valore. L'impugnazione si configura di fatto come un'**azione di accertamento negativo** della pretesa dell'agente della riscossione di eseguire il fermo, con conseguente devoluzione al giudice adito della



cognizione sia della misura che del merito della pretesa, in base agli ordinari criteri di riparto di competenza per valore, materia territorio.

La qualificazione in termini di azione di accertamento negativo della pretesa dell'agente della riscossione di iscrivere il fermo e l'ipoteca resta ferma pertanto sia che l'accertamento si estenda al merito della pretesa creditoria, sia che riguardi l'esistenza del diritto dell'agente di procedere alla iscrizione, sia che si contesti l'iscrizione di fermo dal punto di vista della regolarità formale dell'atto.

Note:

[1] Cass. Sez. Unite, sent. n. 10261 del 27.04.2018.

[2] Art. 7 D.Lgs. 150/2011.

[3] Art. 6 D.Lgs. 150/2011.

[4] Cass. Sez. Unite sent. n. 22080/2017.