

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, già 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 Corte di Appello) - 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 di Stato) - Cosimo **FERRI** (Magistrato, già Sottosegretario di Stato alla Giustizia) - Francesco **FIMMANO'** (Professore ordinario di diritto commerciale, Preside Facoltà Giurisprudenza) - Eugenio **FORGILLO** (Presidente di Tribunale) - Andrea **GIORDANO** (Magistrato della Corte dei Conti) - 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 del Tribunale Superiore delle Acque pubbliche) - Bruno **SPAGNA MUSSO** (già Consigliere di Cassazione ed 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, già Magnifico Rettore, Presidente Anvur) - Antonio **VALITUTTI** (Presidente di Sezione presso la Suprema Corte di Cassazione) - Alessio **ZACCARIA** (Professore ordinario di diritto privato, già componente laico C.S.M.).

Opposizione ad ordinanza-ingiunzione, riparto degli oneri probatori

Di fronte al giudice, una volta formulata l'opposizione ad ordinanza-ingiunzione, non si discute propriamente dell'atto ma della fattispecie produttiva dell'effetto, perché – nei limiti in cui la parte opponente abbia sollevato le relative contestazioni – spetta alla P.A. dimostrare i fatti costitutivi ed all'opponente comprovare i fatti impeditivi, modificativi e/o estintivi dell'effetto giuridico del provvedimento sanzionatorio oggetto del giudizio. Al riguardo, è sufficiente la prova della condotta commissiva od omissiva contemplata dalla norma, dovendosi – in tal caso – presumere la sussistenza dell'elemento soggettivo in capo al trasgressore. L'onere della prova che la condotta vietata sia stata posta in essere senza colpa, e di aver fatto "tutto il possibile per osservare la legge", cosicché "nessun rimprovero possa essergli mosso", rimane a carico dell'agente.

NDR: in senso conforme al primo periodo della massima Cass. n. 1921 del 24/01/2019; al secondo Cass. SU n. 10508 del 06/10/1995 e Cass. n. 26306 del 07/11/2017; al terzo Cass. n. 16320 del 12/07/2010, n. 19759 del 02/10/2015, n. 33441 del 17/12/2019 e n. 277 del 07.01.2022.

Cassazione civile, sezione seconda, ordinanza del 27.3.2024, n. 8313

...omissis...

Fatti di causa

omissis proponeva ricorso innanzi al Giudice di Pace di Ravenna in opposizione all'ordinanza - ingiunzione emessa il 15.03.2019 dal Prefetto della Provincia di Ravenna, a séguito del verbale di contestazione redatto dalla Polizia Locale di Cervia per violazione dell'art. 157, commi 6 e 8 D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (Codice della Strada, 'CdS') per sosta dell'autovettura in area parcometro senza esposizione del ticket.

L'opposizione si fondava sul fatto che il parcometro non era abilitato al pagamento con carta di credito, come invece imposto dal comma 901 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 che, a far data dal 1 luglio 2016, estendeva l'applicazione delle disposizioni di cui al comma 4 dell'art. 15 D.L. 18 ottobre 2012, n. 179 (convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221) a tutti i soggetti che effettuano le attività di vendita di prodotti e di prestazioni di servizi, inclusa la pubblica amministrazione.

Il Giudice di Pace di Ravenna, rilevata la contumacia dell'amministrazione, con sentenza n. 631/2019 accoglieva l'opposizione e annullava l'ordinanza-ingiunzione compensando integralmente le spese.

Avverso detta pronuncia interponeva appello il Ministero dell'Interno.

Il Tribunale di Ravenna, in composizione monocratica, accoglieva il gravame osservando che dalla parte motiva del provvedimento opposto si evince che, all'epoca dei fatti in contestazione, i parcometri installati sul territorio comunale di Cervia erano tutti abilitati a ricevere pagamenti anche con carte di credito. Del resto, l'opponente non contestava un cattivo funzionamento dell'apparecchiatura, e comunque l'onere della prova della presenza di un parcometro non abilitato o malfunzionante sarebbe stato a suo carico.

Avverso detta pronuncia ricorreva per la cassazione *omissis*, affidando il ricorso a due motivi.

In data 27.01.2022 il Ministero dell'Interno faceva pervenire atto di costituzione.

Ragioni della decisione

Con il primo motivo si deduce nullità della sentenza per violazione e/o falsa applicazione dell'art. 2697 cod. civ. sulla ripartizione dell'onere della prova, nonché degli artt. 3,22 e 23 della legge n. 689 del 1981, in relazione all'art. 360, comma 1, n. 3) cod. proc. civ. Osserva il ricorrente, poiché il giudizio di opposizione a sanzione amministrativa si configura come un giudizio che investe la legittimità formale e sostanziale del provvedimento, e poiché una volta formulata l'opposizione non si discute propriamente dell'atto ma della fattispecie produttiva dell'effetto, l'Amministrazione viene a rivestire -dal punto di vista sostanziale - la posizione di attrice: ad essa incombe, dunque, l'obbligo di fornire la prova adeguata della fondatezza della sua pretesa, dimostrandone i fatti costitutivi. All'opponente spetta, invece, comprovare i fatti impeditivi, modificativi e/o estintivi dell'effetto giuridico del provvedimento sanzionatorio oggetto del giudizio. Nel caso di specie, a fronte della corretta allegazione dell'opponente riguardo la non abilitazione del parcometro al pagamento mediante carta di credito, l'amministrazione - non costituitasi in primo grado - ha omesso di produrre gli atti relativi all'accertamento: ciò avrebbe dovuto comportare ex se la revoca dell'ordinanza - ingiunzione.

Con il secondo motivo si deduce nullità della sentenza per violazione e/o falsa applicazione dell'art. 2700 cod. civ. sulla fidejussione di quanto attestato dal pubblico ufficiale nell'ordinanza ingiunzione e, quindi, per violazione e falsa applicazione dell'art. 2697 cod. civ. sulla ripartizione dell'onere della prova, in relazione all'art. 360, comma 1, n. 3) cod. proc. civ. Il ricorrente censura la pronuncia impugnata laddove ha ritenuto che la prova dei fatti dovesse ricavarsi dalle deduzioni motivazionali contenute nell'ordinanza-ingiunzione. A giudizio del ricorrente, invece, la mancata produzione del verbale di contestazione impedisce di ritenere provati i fatti di causa.

I due motivi possono essere esaminati congiuntamente, in quanto da un lato si censura la corretta distribuzione dell'onere della prova, dall'altro si lamenta il mancato assolvimento degli oneri probatori a carico dell'amministrazione.

Essi sono entrambi infondati.

Come affermato dallo stesso ricorrente nel primo motivo di gravame, assume rilevanza la riferita precisazione in base alla quale di fronte al giudice, una volta formulata l'opposizione, non si discute propriamente dell'atto ma della fattispecie produttiva dell'effetto, perché - nei limiti in cui la parte opponente abbia sollevato le relative contestazioni - spetta alla P.A. dimostrare i fatti costitutivi ed all'opponente comprovare i fatti impeditivi, modificativi e/o estintivi dell'effetto giuridico del provvedimento sanzionatorio oggetto del giudizio (Cass. Sez. 6-2, Ordinanza n. 1921 del 24/01/2019, Rv. 652384 - 02). La corretta distribuzione degli oneri di prova trova, tuttavia, ulteriore specificazione nel consolidato principio per cui è sufficiente la prova della condotta commissiva od omissiva contemplata dalla norma, dovendosi - in tal caso - presumere la sussistenza dell'elemento soggettivo in capo al trasgressore (cfr. sul punto, ex multis, Cass. Sez. U, Sentenza n. 10508 del 06/10/1995, Rv. 494184; Cass. Sez. 3, Ordinanza n. 26306 del 07/11/2017, non massimata). L'onere della prova che la condotta vietata sia stata posta in essere senza colpa, e di aver fatto "tutto il possibile per osservare la legge", cosicché "nessun rimprovero possa essergli mosso", rimane a carico dell'agente (Cass. Sez. L, Sentenza n. 16320 del 12/07/2010, Rv. 614381; conf. da: Cass. Sez. 6-2, Ordinanza n. 19759 del 02/10/2015, Rv. 636814; Cass. Sez. 2, Ordinanza n. 33441 del 17/12/2019, Rv. 656323; Cass. Sez. 2, n. 277 del 07.01.2022).

Nel caso di specie, riguardante la contestazione per sosta dell'autovettura in area parcometro senza esposizione del ticket, una volta installati i parcometri secondo le prescrizioni normative, inclusa l'abilitazione al pagamento con carta di credito, l'obbligo della P.A. di fornire la prova adeguata della fondatezza della sua pretesa si esaurisce nella dimostrata violazione da parte dell'intimato; spettava, dunque, al ricorrente di dare prova dei fatti impeditivi del pagamento, che non si sarebbe comunque esaurita nella dimostrazione del malfunzionamento o non funzionamento del pagamento mediante carta di credito, bensì avrebbe dovuto estendersi alla impossibilità di qualsiasi modalità di pagamento, incluso il versamento del danaro contante, posto che il non essere in possesso di altro mezzo di pagamento (p.e., moneta) non costituisce esimente rispetto alla sosta dell'autovettura in area destinata esclusivamente a parcometro senza esposizione del ticket.

Il Collegio rigetta il ricorso, con correzione in parte qua della motivazione resa dalla sentenza del Tribunale di Ravenna, ex art. 384 cod. proc. civ.

Non si procede alla determinazione delle spese del presente giudizio avendo il Ministero dell'Interno depositato solo atto di costituzione per poter prendere parte ad eventuale discussione pubblica, per cui nella sostanza non ha svolto attività difensiva.

Va dato atto, ai sensi dell'art. 13, comma 1-quater D.P.R. n. 115/02, della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte del ricorrente, di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso, a norma dell'art. 13, comma 1-bis, del D.P.R. n. 115 del 2002, se dovuto.

PQM

La Corte Suprema di Cassazione rigetta il ricorso. Nulla per le spese. Poiché il ricorso è stato proposto successivamente al 30 gennaio 2013, stante il tenore della pronuncia, va dato atto, ai sensi dell'art. 13, comma 1-quater D.P.R. n. 115/02, della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte del ricorrente, di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso, a norma dell'art. 13, comma 1-bis, del D.P.R. n. 115 del 2002, se dovuto.

COORDINATORE Redazionale: Giulio SPINA

Comitato REDAZIONALE INTERNAZIONALE:

Giovanni Alessi, **New York City** (United States of America)
Daria Filippelli, **London** (United Kingdom)
Wylia Parente, **Amsterdam** (Nederland)

Comitato REDAZIONALE NAZIONALE:

Jacopo Maria Abruzzo (**Cosenza**), Danilo Aloe (**Cosenza**), Arcangelo Giuseppe Annunziata (**Bari**), Valentino Aventaggiato (**Lecce**), Paolo Baiocchetti (**L'Aquila**), Elena Bassoli (**Genova**), Eleonora Benin (**Bolzano**), Miriana Bosco (**Bari**), Massimo Brunialti (**Bari**), Elena Bruno (**Napoli**), Triestina Bruno (**Cosenza**), Emma Cappuccio (**Napoli**), Flavio Cassandro (**Roma**), Alessandra Carafa (**L'Aquila**), Silvia Cardarelli (**Avezzano**), Carmen Carlucci (**Taranto**), Laura Carosio (**Genova**), Giovanni M. Casamento (**Roma**), Gianluca Cascella (**Napoli**), Giovanni Cicchitelli (**Cosenza**), Giulia Civiero (**Treviso**), Francesca Colelli (**Roma**), Valeria Conti (**Bergamo**), Cristina Contuzzi (**Matera**), Raffaella Corona (**Roma**), Mariantonietta Crocitto (**Bari**), Paolo F. Cuzzola (**Reggio Calabria**), Giovanni D'Ambrosio (**Napoli**), Ines De Caria (**Vibo Valentia**), Shana Del Latte (**Bari**), Francesco De Leo (**Lecce**), Maria De Pasquale (**Catanzaro**), Anna Del Giudice (**Roma**), Fabrizio Giuseppe Del Rosso (**Bari**), Domenico De Rito (**Roma**), Giovanni De Sanctis (**L'Aquila**), Silvia Di Iorio (**Pescara**), Ilaria Di Punzio (**Viterbo**), Anna Di Stefano (**Reggio Calabria**), Pietro Elia (**Lecce**), Eremita Anna Rosa (**Lecce**), Chiara Fabiani (**Milano**), Addy Ferro (**Roma**), Bruno Fiammella (**Reggio Calabria**), Anna Fittante (**Roma**), Silvia Foadelli (**Bergamo**), Michele Filippelli (**Cosenza**), Elisa Ghizzi (**Verona**), Tiziana Giudice (**Catania**), Valentina Guzzabocca (**Monza**), Maria Elena Iafolla (**Genova**), Daphne Iannelli (**Vibo Valentia**), Daniele Imbò (**Lecce**), Francesca Imposimato (**Bologna**), Corinne Isoni (**Olbia**), Domenica Leone (**Taranto**), Giuseppe Lisella (**Benevento**), Francesca Locatelli (**Bergamo**), Gianluca Ludovici (**Rieti**), Salvatore Magra (**Catania**), Chiara Medinelli (**Genova**), Paolo M. Storani (**Macerata**), Maximilian Mairov (**Milano**), Damiano Marinelli (**Perugia**), Giuseppe Marino (**Milano**), Rossella Marzullo (**Cosenza**), Stefano Mazzotta (**Roma**), Marco Mecacci (**Firenze**), Alessandra Mei (**Roma**), Giuseppe Donato Nuzzo (**Lecce**), Emanuela Palamà (**Lecce**), Andrea Panzera (**Lecce**), Michele Papalia (**Reggio Calabria**), Enrico Paratore (**Palmi**), Filippo Pistone (**Milano**), Giorgio G. Poli (**Bari**), Andrea Pontecorvo (**Roma**), Giovanni Porcelli (**Bologna**), Carmen Posillipo (**Caserta**), Manuela Rinaldi (**Avezzano**), Antonio Romano (**Matera**), Paolo Russo (**Firenze**), Elena Salemi (**Siracusa**), Diana Salonia (**Siracusa**), Rosangela Santosuosso (**Alessandria**), Jacopo Savi (**Milano**), Pierpaolo Schiattone (**Lecce**), Marco Scialdone (**Roma**), Camilla Serraiotto (**Trieste**), Valentina Siclari (**Reggio Calabria**), Annalisa Spedicato (**Lecce**), Rocchina Staiano (**Salerno**), Emanuele Taddeolini Marangoni (**Brescia**), Luca Tantalo (**Roma**), Marco Tavernese (**Roma**), Ida Tentorio (**Bergamo**), Fabrizio Testa (**Saluzzo**), Paola Todini (**Roma**), Fabrizio Tommasi (**Lecce**), Mauro Tosoni (**Lecco**), Salvatore Trigilia (**Roma**), Annunziata Maria Tropeano (**Vibo Valentia**), Elisabetta Vitone (**Campobasso**), Nicolò Vittoria (**Milano**), Luisa Maria Vivacqua (**Milano**), Alessandro Volpe (**Roma**), Luca Volpe (**Roma**), Giulio Zanardi (**Pavia**).

SEGRETERIA del Comitato Scientifico: Valeria VASAPOLLO
