



Presidenza della Regione  
Ufficio legislativo e legale  
Posizione di Collaborazione e Coordinamento n. 4

Prot. n. 12494                      53.11.2020              del 14 luglio 2020

**Oggetto:** Modalità di notifica di provvedimenti ingiuntivi.

*Assessorato regionale del territorio e  
dell'ambiente*

*Dipartimento regionale dell'ambiente*

*Area 3 – Affari legali e contenzioso*

*(rif. nota 3 giugno 2020, n. 30244)*

1. Con la nota in riferimento codesta Amministrazione reitera una richiesta di parere concernente le modalità di notifica delle ordinanze ingiunzioni adottate per violazioni in materia di demanio marittimo, già formulata con nota 11 marzo 2020, n. 15115, che per un mero disguido non è stata acquisita da questo Ufficio.

Con la succitata nota n. 15115/2020 codesto Dipartimento rappresenta di aver affidato la notifica delle ordinanze ingiunzioni ai competenti Uffici “*dei singoli Comuni di appartenenza dei destinatari*” che vi provvedono “*tramite messo comunale o eventuale deposito presso la Casa comunale*”.

Codesto Richiedente riferisce che in precedenza le ordinanze ingiunzioni venivano notificate a mezzo di raccomandata A/R ma ciò ha comportato, nell'ipotesi di restituzione al mittente per compiuta giacenza, che le successive cartelle esattoriali,

ove opposte dall'ingiunto per difetto di notifica dell'atto presupposto, siano state annullate, con conseguente aggravio di oneri per l'Amministrazione regionale.

Pertanto, si è optato per la modalità di notifica dei provvedimenti ingiuntivi tramite i messi comunali, con successivo rimborso delle spese sostenute dai Comuni ai sensi del D.M. 6 agosto 2003.

Codesta Amministrazione richiama altresì l'ulteriore modalità con cui può procedersi alla notifica di "Atti giudiziari" per il tramite del Servizio Postale, ai sensi della legge n. 890/1982 e successive modificazioni.

In merito si chiede a questo Ufficio se la notifica delle ordinanze ingiunzioni "*ai sensi della normativa succitata attraverso Poste italiane di <atti giudiziari> ... consenta la successiva eventuale iscrizione a ruolo delle somme così richieste senza esporre l'Amministrazione a possibili utili opposizioni da parte dei debitori/destinatari delle cartelle esattoriali conseguenti*".

1. Ai fini della risoluzione della questione posta all'esame dello Scrivente giova procedere preliminarmente ad una sintetica ricostruzione del quadro normativo di riferimento.

La legge 24 novembre 1981, n. 689, recante "*Modifiche al sistema penale*", nel procedere ad una generale depenalizzazione dei reati puniti con la sola pena della multa e dell'ammenda, ha introdotto una disciplina generale ed organica, sotto il profilo sostanziale e procedimentale, in materia di illeciti amministrativi, applicabile sia a quelli qualificati *ab origine* come tali, sia a quelli derivanti da reati depenalizzati.

Dalle disposizioni di cui all'articolo 18 della citata legge n. 689/1981 si desume che l'ordinanza ingiunzione è il provvedimento con cui l'autorità amministrativa competente, ritenuto fondato l'accertamento, definisce il procedimento sanzionatorio irrogando in concreto la sanzione amministrativa, a seguito di un'attività istruttoria nella quale vengono sentiti gli interessati che ne abbiano fatto richiesta, nonché

valutata la fondatezza delle argomentazioni eventualmente svolte negli scritti difensivi ed esaminata tutta la documentazione agli atti, al fine di verificare la correttezza dell'*iter* procedimentale.

Come tutti i provvedimenti limitativi della sfera giuridica dei privati<sup>1</sup>, anche l'ordinanza ingiunzione acquista efficacia nei confronti del destinatario con la comunicazione allo stesso effettuata che, secondo le previsioni di cui alla legge n. 689/1981, è la notificazione, la quale costituisce *“un mero adempimento di carattere estrinseco che, come per la generalità degli atti amministrativi, è finalizzato a renderlo noto ai destinatari, agli effetti della relativa efficacia ed a quelli dell'impugnabilità”*<sup>2</sup>.

La notificazione dell'ordinanza ingiunzione, quindi, secondo l'orientamento consolidato della giurisprudenza<sup>3</sup>, *“non è requisito di perfezione dell'atto, ma ha la sola funzione di far decorrere il termine per l'opposizione giudiziale di cui all'art. 22, 1° comma: la mancanza della notifica, o la sua eventuale invalidità, non inficia la validità e l'efficacia dell'atto che essa è destinata a portare a conoscenza del contravventore, ma semplicemente, impedisce il decorso del termine di decadenza per l'opposizione”*.

La giurisprudenza ammette l'opposizione alla cartella di pagamento, emessa ai fini della riscossione di una sanzione amministrativa, proposta ai sensi degli articoli 22 e 23 della legge n. 689/1981 e non nelle forme della opposizione alla esecuzione ex art. 615 c.p.c., qualora la parte deduca che la cartella costituisce il primo atto con il quale è venuta a conoscenza della sanzione in ragione della nullità o dell'omissione della notifica dell'atto presupposto.

In tal caso, l'opposizione alla cartella consente all'ingiunto di recuperare, in sede di opposizione a cartella esattoriale, il *“momento di garanzia”* rappresentato dal rimedio previsto avverso l'ordinanza ingiunzione, apprestando tutte le difese che avrebbe potuto svolgere avverso l'ordinanza-ingiunzione, sia sul piano formale (in

---

<sup>1</sup> Cfr. articolo 21-bis legge 7 agosto 1990, n. 241.

<sup>2</sup> Cfr. Cassazione civile, Sez. II, sentenza 5 giugno 2006, n. 13207.

<sup>3</sup> Cfr. Cassazione civile, Sez. I, sentenza 7 novembre 1998, n. 11234.

merito al procedimento di formazione del titolo) che sul piano sostanziale (riguardo alla pretesa sanzionatoria).

Si esprimono perplessità sulla circostanza che l'esito sfavorevole del giudizio per l'Amministrazione, in tali ipotesi, possa essere determinato esclusivamente dall'invalidità della notificazione del provvedimento irrogativo di sanzione, poiché, come detto, la notifica dell'ordinanza non integra un requisito di validità dell'atto, bensì soltanto una condizione di efficacia.

Si segnala, in proposito, il seguente principio di diritto enunciato dalla giurisprudenza di legittimità: *"In materia di opposizione a sanzioni amministrative, è inammissibile l'opposizione a cartella di pagamento, ove finalizzata a recuperare il momento di garanzia di cui l'interessato sostiene di non essersi potuto avvalere nella fase di formazione del titolo per mancata notifica dell'atto presupposto, qualora l'opponente non deduca, oltre che in via preliminare detta mancata notifica, anche vizi propri dell'atto presupposto"*<sup>4</sup>.

Con riferimento allo specifico quesito posto da codesto Dipartimento, l'articolo 18 della citata legge n. 689/1981, al comma 4, dispone che la notificazione dell'ordinanza ingiunzione è *"eseguita nelle forme previste dall'art. 14"* ossia, secondo le previsioni contenute nel comma 4 del medesimo articolo 14, *"con le modalità previste dal codice di procedura civile, anche da un funzionario dell'amministrazione che ha accertato la violazione"*.

L'articolo 10 della legge 3 agosto 1999, n. 265, nel prevedere per le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del d.lgs. n. 29/1993 e successive modificazioni (ora d.lgs. n. 165/2001), la possibilità *"di avvalersi, per le notificazioni dei propri atti, dei messi comunali, qualora non sia possibile eseguire utilmente le notificazioni ricorrendo al servizio postale o alle altre forme di notificazione previste dalla legge"*, ha inserito, all'articolo 18 della legge n. 689/1981, il comma 6, a mente del quale *"la notificazione dell'ordinanza-ingiunzione può essere eseguita dall'ufficio che adotta l'atto, secondo le modalità di cui alla legge 20 novembre 1982, n. 890"*.

---

<sup>4</sup> Cassazione civile, Sez. II, Ordinanza 23 ottobre 2018, n. 26843.

Dal quadro normativo sopra delineato ed, in particolare, dal rinvio operato alla legge n. 890/1982, recante “*Notificazioni di atti a mezzo posta e di comunicazioni a mezzo posta connesse con la notificazione di atti giudiziari*”, si evince che l’amministrazione può legittimamente avvalersi per la notifica dell’ordinanza ingiunzione del servizio postale, con l’osservanza delle disposizioni dettate dalla succitata legge, non assimilabili in alcun modo alla trasmissione della semplice raccomandata A/R, utilizzando, per gli avvisi di ricevimento, le buste ed i moduli “*di colore verde, conformi al modello approvato dall’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*”.

Giova comunque precisare che la legittimità del ricorso alla notificazione delle ordinanze a mezzo del servizio postale, secondo le modalità di notifica degli atti giudiziari, non esonera l’Amministrazione dal rischio di ricorsi da parte dei destinatari di provvedimenti ingiuntivi, con i quali vengano eccepiti vizi del procedimento di notificazione.

Al fine di scongiurare tale eventualità, si suggerisce agli uffici, quand’anche si avvalgano del servizio postale ai sensi della legge n. 890/2002, di farsi carico di puntuali controlli, volti se del caso a rinnovare la notifica dell’atto, qualora vengano riscontrate, dall’esame degli avvisi di ricevimento, inosservanze delle formalità prescritte che possano inficiare la validità della medesima notifica, alla luce delle disposizioni vigenti e dei numerosi arresti giurisprudenziali in materia.

Nei termini di cui sopra è l’avviso di questo Ufficio.

\*\*\*\*\*

A' termini dell'art. 15 del regolamento approvato con D.P.Reg. 16 giugno 1998, n. 12, lo Scrivente acconsente alla diffusione del presente parere in relazione ad eventuali domande di accesso, presso codesto Dipartimento, inerenti il medesimo.

Si ricorda che in conformità alla Circolare presidenziale 8 settembre 1998, n.16586/66.98.12, trascorsi 90 giorni dalla data di ricevimento del presente parere

senza che codesta Amministrazione ne comunichi la riservatezza, lo stesso potrà essere inserito nella banca dati dello scrivente Ufficio.

F.to Avv. Maddalena Barreca\*

F.to Avv. Daniela M. Cellauro\*

L' AVVOCATO GENERALE

F.to Bologna\*

\*firma autografa sostituita a mezzo stampa, ai sensi dell'art.3 comm2 d.lgs.39/1993