



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SECONDA SEZIONE CIVILE

Oggetto: sanzioni
amministrative

Composta dai magistrati

Orilia Lorenzo	- Presidente -
Scarpa Antonio	- Consigliere -
Fortunato Giuseppe	- Consigliere -
Varrone Luca	- Consigliere -
Cavallari Dario	- Cons. rel. -

R.G.N. 24724/2022

Cron.

PU - 7/05/2026

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso iscritto al n. 24724/2022 R.G. proposto da

██████████ spa, in personale del legale rappresentante p.t., e
██████████ rappresentati e difesi dagli Avv.ti ██████████ e
██████████;

- ricorrenti -

contro

Città di Desenzano del Garda, in persona del legale
rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'Avv. ██████████;

- controricorrente -

avverso la sentenza del Tribunale di Brescia n. 1901/2022 del 6
luglio 2022.

Udita la relazione svolta nell'udienza pubblica del 7 maggio 2026
dal Consigliere Dario Cavallari;



lette e udite le conclusioni del P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. Stefano Pepe, che ha chiesto il rigetto del ricorso con le conseguenze di legge;

udito l'Avv. [REDACTED] delle parti ricorrenti, che ha concluso per l'accoglimento del ricorso e l'Avv. [REDACTED] della parte controricorrente, che ha concluso per il rigetto.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

[REDACTED] spa e [REDACTED] suo amministratore delegato, hanno proposto appello contro la sentenza del Giudice di Pace di Brescia n. 1246/2019, che aveva respinto la loro opposizione contro l'ordinanza n. 7 del 2019 con la quale la Città di Desenzano del Garda aveva loro ingiunto il pagamento della somma di €. 500,00 a titolo di sanzione pecuniaria e di € 6,80 per spese di procedimento per avere interrotto, senza preventiva comunicazione motivata, il servizio di fornitura di gas metano al distributore carburanti sito a Desenzano del Garda, via [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] progressivo km. 9+700, in violazione dell'art. 101, comma 4 bis, della legge regionale Lombardia n. 6 del 2010.

Gli opposenti si sono difesi esponendo che:

l'impianto di carburanti era stato affidato in gestione alla società

[REDACTED] sas di [REDACTED] & C.;

il rapporto era stato risolto con PEC del 19 gennaio 2018, con richiesta di immediato rilascio dell'impianto di distribuzione carburanti e delle dotazioni entro il 6 febbraio 2018, a seguito dei reiterati inadempimenti dell'altra parte;

il gestore si era rifiutato di rilasciare l'impianto, costringendola a instaurare apposito giudizio;

non era loro imputabile la situazione in questione, essendo dipesa la sospensione dell'erogazione dalla condotta del gestore.

Il Tribunale di Brescia, nel contraddittorio delle parti, con sentenza n. 1901/2022, ha rigettato il gravame.

Ha ritenuto, soprattutto, che il preavviso fosse stato dato tardivamente, che non si fosse verificata alcuna decadenza dalla



sanzione e che la sospensione dell'erogazione del carburante non si fondasse su un giustificato motivo.

Gli opposenti hanno proposto ricorso per cassazione sulla base di otto motivi.

La P.A. ha resistito con controricorso.

Le parti hanno depositato memorie.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1) Con il primo motivo i ricorrenti contestano la violazione e falsa applicazione dell'art. 14, comma 2, legge n. 69 del 1981 e la tardività della notifica.

Sostengono che la decadenza stabilita dal menzionato art. 14, comma 2, il quale prescrive che, se non è avvenuta la contestazione immediata (ipotesi che qui non rileva), gli estremi della violazione devono essere notificati agli interessati entro nove mesi, avrebbe dovuto essere rilevata d'ufficio.

2) Con il secondo motivo i ricorrenti contestano la nullità della sentenza o del procedimento per violazione del combinato disposto degli artt. 99, 112, 345 e 437 c.p.c. perché il Tribunale di Brescia avrebbe errato nel ritenere non rilevabile d'ufficio la decadenza in esame.

Le due censure, che possono essere trattate insieme stante la stretta connessione, sono infondate.

Preliminarmente, si osserva che il presente giudizio ha ad oggetto la questione se sia o meno imputabile al fornitore di gas per autotrasporto la sospensione del servizio reso dal gestore comodatario di un impianto di erogazione a seguito dell'esercizio, da parte del primo nei confronti del secondo, dell'azione ex art. 1456 c.c. Tale sospensione è stata posta a fondamento dell'ordinanza ingiunzione emessa da parte controricorrente nei confronti del fornitore per la violazione dell'art. 101, comma 4 bis, della L.R. Lombardia n. 6 del 2010.

Più precisamente, questa disposizione prevede che *"È sottoposto alla sanzione amministrativa pecuniaria da 500 euro a 2.000 euro*



chiunque sospenda, senza giustificato motivo, l'erogazione, anche di un solo prodotto, per più di tre giorni senza la preventiva comunicazione motivata al Comune competente, fatto salvo l'esercizio del diritto di sciopero".

La giurisprudenza ha già chiarito (Cass., Sez. 2, n. 1056 del 14 gennaio 2022) che, nel procedimento di opposizione alle ingiunzioni di pagamento di sanzioni amministrative, di cui all'art. 22 della legge n. 689 del 1981, la tardività della contestazione dell'illecito, cui consegue, ex art. 14 stessa legge, l'effetto estintivo dell'obbligo di pagare la somma dovuta a titolo di sanzione, non può essere rilevata d'ufficio, ma costituisce oggetto di eccezione in senso stretto che deve essere dedotta come motivo specifico di opposizione, atteso che nel predetto procedimento, strutturato in conformità al modello del processo civile, trovano applicazione le regole della domanda (art. 99 c.p.c.), della corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato e del divieto della pronuncia d'ufficio su eccezioni rimesse esclusivamente all'iniziativa della parte (art. 112 c.p.c.).

Priva di pregio è l'affermazione dei ricorrenti, secondo i quali questa giurisprudenza sarebbe incompatibile con la sentenza della Corte costituzionale n. 151 del 2021 e con altre decisioni della Suprema Corte che avrebbero sancito la natura decadenziale del termine.

Si tratta di considerazione non accoglibile, in quanto non è qui in questione la natura decadenziale del termine, ma la sua rilevanza d'ufficio, in ogni stato e grado del processo, in assenza di una prescrizione esplicita in tal senso, alla luce dei principi informatori del giudizio civile.

D'altronde, come esattamente evidenziato dalla Procura Generale, «*al divieto di superare i limiti della domanda e di pronunciare d'ufficio su eccezioni rimesse alla disponibilità della parte, non si sottrae il motivo fondato sulla eventuale tardività della contestazione alla quale consegue ex lege, secondo il disposto della L. n. 689 del 1981, art. 14, l'estinzione dell'obbligazione di pagare la*



somma dovuta per la violazione, configurandosi tale motivo alla stregua di una eccezione in senso stretto, cosicché la tardività della contestazione e la conseguente estinzione dell'obbligazione non possono essere rilevate e dichiarate dal giudice d'ufficio» (Cass., Sez. 1 n. 9387 del 2002).

Peraltro, si osserva che l'eccezione in questione non era stata neanche inserita nei motivi di appello, ma era stata prospettata dopo la presentazione del gravame, nelle relative note conclusive.

3) Con il terzo motivo i ricorrenti lamentano la violazione o falsa applicazione dell'art. 101, comma 4 bis, L.R. Lombardia n. 6 del 2010, anche in combinato disposto con l'art. 95 della medesima legge e con l'art. 18 d.G.R. n. x/6698 del 9 giugno 2017, sulla questione del mancato preavviso.

Essi ritengono che non vi fosse la necessità del preavviso, in quanto la sospensione della fornitura di gas sarebbe avvenuta in presenza di un giustificato motivo e, soprattutto, non sarebbe dipesa dalla loro volontà.

4) Con il quarto motivo i ricorrenti criticano la violazione o falsa applicazione degli artt. 1456 e 1460 c.c. con riguardo all'efficacia automatica della clausola risolutiva espressa e al comportamento in buona fede delle parti.

Le censure, che possono essere trattate insieme, stante la stretta connessione, sono infondate.

Innanzitutto, si rileva che il giustificato motivo rilevante secondo la normativa in rilievo deve avere natura oggettiva e non dipendere dalla condotta del soggetto sanzionato.

In particolare, una problematica negoziale fra il titolare dell'autorizzazione petrolifera all'esercizio di un impianto per la distribuzione di carburanti e il gestore del medesimo impianto scelto dal menzionato titolare, che attiene, quindi, al rapporto interno fra i due soggetti in questione, non può costituire di per sé giustificato motivo ai sensi dell'art. 101, comma 4 bis, della L.R. Lombardia n. 6 del 2010.



Gli obblighi gravanti sulla [REDACTED] spa non possono venire meno solo perché essa non programma adeguatamente la tempistica della sostituzione di un gestore da lei ritenuto inadeguato, anche perché, comunque, ben sapendo di avere intenzione di interrompere il rapporto, ben poteva avvisare immediatamente la P.A. della problematica insorta, quantomeno nel momento stesso in cui si era resa conto dell'impossibilità di adempiere ai suoi obblighi di erogazione.

Non a caso, una comunicazione è stata resa, per ammissione degli stessi ricorrenti, pur se tardivamente.

D'altronde, la disposizione applicata esclude una responsabilità degli interessati qualora sia esercitato il diritto di sciopero in quanto, in simile ipotesi, la detta sospensione non dipende in nessun modo dall'agire della società.

Correttamente, poi, il Tribunale di Brescia ha rilevato l'assenza del presupposto in esame, tenuto conto che la domanda di risoluzione azionata dai ricorrenti nei confronti del gestore della stazione di servizio ex art. 1456 c.c., era inidonea a fare venire meno il rapporto contrattuale tra le parti e, quindi, a giustificare la sospensione sopra indicata. Infatti, l'azione di risoluzione del contratto ai sensi dell'art. 1456 c.c. mira a una pronuncia dichiarativa dell'avvenuta risoluzione di diritto a seguito di un inadempimento previsto come determinante per la sorte del rapporto e postula non solo la sussistenza, ma anche l'imputabilità dell'inadempimento. La pattuizione di questa modalità di scioglimento del contratto, se elimina la necessità dell'indagine in ordine all'importanza dell'inadempimento, essendo stato tale requisito attribuito anticipatamente all'inadempimento stesso dai contraenti, non incide, tuttavia, sugli altri principi regolatori della risoluzione né, in particolare, configura una responsabilità senza colpa, onde in difetto del requisito della colpevolezza, la risoluzione né si verifica né, di conseguenza, può essere pronunciata. Pertanto, la clausola risolutiva espressa non comporta automaticamente lo



scioglimento del contratto a seguito del previsto inadempimento
(Cass., Sez. 3, n. 2553 del 2007; Cass., Sez. 2, n. 9356 del 2000).

La stessa [REDACTED] spa non nega di avere comunque dovuto avviare un giudizio avente ad oggetto il legittimo esercizio del potere di risoluzione, al quale era rimessa la valutazione di cui sopra e, più in generale, la sussistenza della buona fede in capo alle parti (Cass., Sez. 1, n. 8282 del 2023).

La società ricorrente, allora, avrebbe dovuto in ogni caso continuare a garantire l'erogazione del combustibile, attendendo, per la sospensione, l'esecuzione del provvedimento giudiziario ad essa favorevole.

In ipotesi contraria, l'onere della comunicazione diveniva effettivo.

Le considerazioni appena esposte rendono priva di rilievo la pronuncia della sentenza del Tribunale di Brescia dell'8 giugno 2024, di cui parla parte ricorrente nella sua memoria.

5) Con il quinto motivo i ricorrenti lamentano l'omesso esame di un elemento decisivo per il giudizio che sarebbe stato oggetto di discussione tra le parti, con riferimento alla mancata contestazione dell'inadempimento ad opera di [REDACTED]

Sostengono che la corte territoriale non avrebbe motivato perché avrebbe ritenuto sussistente una contestazione di [REDACTED] in ordine all'operatività della clausola risolutiva espressa, atteso che dalla documentazione agli atti nulla sarebbe emerso in tal senso, ma, al contrario, sarebbe risultato un'ammissione dell'inadempimento contestato.

La censura è inammissibile in quanto si è in presenza di una c.d. "doppia conforme".

6) Con il sesto motivo i ricorrenti contestano la violazione degli artt. 115, 116 e 132 c.p.c. sull'omessa valutazione di una prova decisiva, atteso che il giudice del merito non avrebbe dato rilievo al contratto di comodato e all'ordinanza del Tribunale di Mantova che



avrebbe escluso la contestazione dell'adempimento del gestore del distributore.

La censura è inammissibile.

Innanzitutto, mira a chiedere surrettiziamente a questa Suprema Corte di rivalutare le prove agli atti.

Inoltre, non considera che il Tribunale di Brescia ha valutato il contratto e, comunque, ha ritenuto che vi fosse stata una contestazione della pretesa della [REDACTED] spa, come dimostrato dal fatto che era stato necessario introdurre un processo.

7) Con il settimo motivo i ricorrenti contestano la violazione e falsa applicazione dell'art. 3, comma 1, legge n. 689 del 1981, in combinato disposto con l'art. 101 L.R. Lombardia n. 6 del 2020.

Affermano che la sola [REDACTED] quale gestore dell'impianto, avrebbe dovuto essere reputata responsabile dell'illecito.

La censura è infondata.

Infatti, è stata la [REDACTED] spa a interrompere l'erogazione al gestore del gas e, come sopra evidenziato, le ragioni di tale interruzione non rilevano con riferimento all'adempimento delle prescrizioni violate.

D'altronde, è incontestato che il gestore si occupava dell'impianto in virtù di contratto stipulato con [REDACTED] spa, con l'effetto che quest'ultima era la responsabile del servizio che non poteva essere sospeso.

8) Con l'ottavo motivo i ricorrenti lamentano la violazione o falsa applicazione dell'art. 4, comma 1, legge n. 689 del 1981, in combinato disposto con gli artt. 1456 e 1460 c.c. e con l'art. 101 L.R. Lombardia n. 6 del 2010, con riferimento all'esimente dell'esercizio di una legittima facoltà e alla ricorrenza del giustificato motivo.

Affermano che essi avrebbero azionato un loro diritto o facoltà legittima, derivante dal contratto, bloccando i sistemi informatici di funzionamento del tubo di rifornimento del distributore.

La censura è infondata.



L'art. 4 della legge n. 689 del 1981 recita che: **"Non risponde delle violazioni amministrative chi ha commesso il fatto nell'adempimento di un dovere o nell'esercizio di una facoltà legittima ovvero in stato di necessità o di legittima difesa"**.

La giurisprudenza ha chiarito che, in tema di sanzioni amministrative, ai fini dell'accertamento della sussistenza o meno delle cause di esclusione della responsabilità, previste dall'art. 4 della legge n. 689 del 1981, occorre, in mancanza di ulteriori precisazioni, fare riferimento alle disposizioni che disciplinano i medesimi istituti nel diritto penale. La responsabilità dell'autore dell'illecito è, poi, esclusa in caso di erronea supposizione della sussistenza degli elementi concretizzanti una causa di esclusione della responsabilità, in quanto l'art. 3 della citata legge n. 689 del 1981 nega la responsabilità quando la violazione è commessa per errore sul fatto, ipotesi questa nella quale rientra anche l'erroneo convincimento della sussistenza di una causa di giustificazione; in tale ipotesi, peraltro, l'onere della prova dell'erroneo convincimento grava su chi lo invoca (Cass., Sez. 1, n. 5877 del 24 marzo 2004).

Ciò premesso, si è osservato che, per la configurazione dell'esimente dell'esercizio di un diritto, di cui all'art. 51 c.p., il diritto - il cui esercizio può escludere la punibilità di un fatto sanzionato penalmente - deve essere un vero e proprio diritto soggettivo protetto in modo diretto ed individuale, tale da comportare il sacrificio di tutti gli altri interessi in contrasto con esso. È necessario, altresì, che l'attività posta in essere costituisca una corretta estrinsecazione delle facoltà inerenti al diritto in questione, poiché - in caso contrario - si superano i confini dell'esercizio lecito e si configurano ipotesi di abuso del diritto stesso, che ricadono al di fuori della sfera di operatività dell'art. 51 c.p. (Cass. pen., Sez. III, sentenza n. 5889 dell'11 giugno 1996). Infatti, l'esercizio di un diritto o l'adempimento di un dovere scrimina nei limiti in cui esso è riconosciuto, dovendosi verificare, per l'applicabilità della scriminante, una convergenza di norme in conflitto. Ne consegue, ad



esempio, che tra la prescrizione imposta ad un soggetto di non allontanarsi senza preventiva autorizzazione dal proprio domicilio e il diritto-dovere dello stesso di accudire al proprio lavoro non vi è alcun conflitto, potendo lo stesso essere debitamente autorizzato ad allontanarsi dal comune del proprio domicilio, e che, pertanto, non è applicabile la scriminante sopra indicata (Cass. pen., Sez. I, sentenza n. 9368 del 19 ottobre 1985).

Infine, la Suprema Corte ha affermato che l'esimente dell'esercizio del diritto non può trovare applicazione quando il diritto è dubbio o oggetto di una controversia giuridica non ancora definita in sede amministrativa o giurisdizionale (Cass. pen., Sez. VI, sentenza n. 28110 del 13 luglio 2012).

Da quanto esposto si evince l'infondatezza della pretesa dei ricorrenti.

Infatti, i diritti soggettivi derivanti dal contratto in esame valgono, come tali, fra le parti di esso e non possono venire in rilievo, invece, nei confronti della P.A.

D'altronde, non vi è un vero conflitto fra l'obbligo legale dell'interessato verso l'ente locale e il suo diritto contrattuale verso il gestore dell'impianto, ben potendo entrambi essere rispettati contemporaneamente.

Comunque, la stessa esistenza del contenzioso giudiziario citato rende non prospettabile la tesi dei ricorrenti.

Il ricorso è rigettato, in applicazione del seguente principio di diritto:

«Il giustificato motivo rilevante ai sensi dell'art. 101, comma 4 bis, della L.R. Lombardia n. 6 del 2010 per escludere la responsabilità dell'autore dell'illecito deve avere natura oggettiva e non dipendere dalla condotta del soggetto sanzionato; in particolare, non può costituire giustificato motivo, nei termini di cui sopra, una problematica negoziale fra il titolare dell'autorizzazione petrolifera all'esercizio di un impianto per la distribuzione di carburanti e il gestore del medesimo impianto scelto dal menzionato titolare, che



attiene, quindi, solo al rapporto interno fra i due soggetti in questione».

Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

Ai sensi dell'art. 13, comma 1 quater, del d.P.R. n. 115 del 2002, dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, ad opera dei ricorrenti, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso a norma del comma 1 bis dello stesso art. 13, se dovuto.

P.Q.M.

La Corte

- rigetta il ricorso;
- condanna i ricorrenti a rifondere le spese di lite, che liquida in complessivi € 600,00 per compenso ed € 200,00 per esborsi, oltre accessori di legge e spese generali nella misura del 15%;
- ai sensi dell'art. 13, comma 1 quater, del d.P.R. n. 115 del 2002, dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, ad opera dei ricorrenti, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso a norma del comma 1 bis dello stesso art. 13, se dovuto.

Così deciso in Roma, il giorno 7 maggio 2026.

Il Consigliere estensore

Dario Cavallari

Il Presidente

Lorenzo Orilia

