

Cass. civ. sez. I - 13 gennaio 2005 n. 519 – Pres. Saggio – Est. Genovese – Prefetto di Bari c. Eurojapan.

Sanzioni amministrative - applicazione - opposizione - procedimento - in genere - vizi di motivazione dell'ordinanza ingiunzione – loro rilevanza - limiti (Fattispecie in tema di sanzione amministrativa per violazioni al codice della strada).

Nel procedimento di opposizione a sanzione amministrativa, il sindacato del giudice si estende alla validità sostanziale del provvedimento irrogativo di essa, attraverso un autonomo esame della ricorrenza dei presupposti di fatto e di diritto dell'infrazione. Tuttavia, ciò non esclude affatto che, in tale procedimento, possano farsi valere anche i vizi del procedimento irrogativo della sanzione, tra i quali, ove sia stato proposto il ricorso previsto dall'art. 203 cod. strad., rientra anche quello della carenza assoluta di motivazione che sia la dimostrazione del mancato esame del caso controverso sottoposto all'autorità pubblica, essendo – entro questi limiti – l'obbligo di motivazione previsto dalla legge come condizione di legittimità dell'atto irrogativo della sanzione amministrativa. Pertanto, il giudice dell'opposizione, che non trovi riscontro dell'adempimento dell'obbligo di esame dei presupposti del rapporto sanzionatorio, da parte dell'autorità amministrativa preposta a tale controllo, deve annullare detto provvedimento.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO - 1. La società Eurojapan Srl proponeva opposizione all'ordinanza ingiunzione con la quale il Prefetto di Bari aveva respinto il suo ricorso (relativo a contestazione della Polizia Municipale di Adelfia con la quale si accertava la violazione dell'articolo 146, comma 3, del codice della strada).

Il Giudice di Pace di Casamassima, con la sentenza impugnata in questa sede, accoglieva il ricorso, sostenendo che il provvedimento prefettizio, privo di riferimenti alle doglianze prospettate nel ricorso amministrativo, adottato con modulo prestampato uniforme e senza alcun riferimento al caso esaminato, sarebbe viziato per violazione di legge (articoli 204 Cds E 18, comma 2, legge 689/81).

2. Contro la detta sentenza la Prefettura di Bari ha proposto ricorso per Cassazione, affidato ad un unico motivo. La società Eurojapan Srl non ha presentato difese.

MOTIVI DELLA DECISIONE - I. Con l'unico motivo di ricorso (con il quale lamenta la violazione e falsa applicazione degli articoli 204 e 205 Cds, 18 legge 689/1981, 241/90, 285/92, in relazione all'articolo 360, comma 1, nn. 3 e 5 Cpc) la Prefettura di Bari deduce che erroneamente il Giudice avrebbe accolto l'opposizione, in base alla mancata motivazione dell'ordinanza ingiunzione. Infatti, secondo il pacifico orientamento della Corte di cassazione, sarebbe pienamente legittima l'ordinanza motivata per relationem a quegli atti del procedimento che, sebbene non notificati unitamente all'ordinanza stessa, l'interessato avrebbe potuto richiedere in copia.

2, Il motivo, che è infondato, comporta la reiezione del ricorso.

2.1. Il tema posto all'attenzione della Corte riguarda l'estensione dei doveri dell'autorità amministrativa che sia stata chiamata a decidere il ricorso avverso il verbale di violazione stradale e, in particolare, i contenuti che deve avere l'ordinanza ingiunzione con la quale s'intenda respingere il ricorso proposto in via amministrativa per la violazione delle norme del codice stradale.

La sentenza del giudice di pace, oggetto di impugnazione in questa sede, ha accolto il ricorso proposto in prime cure, sia perché il provvedimento prefettizio sarebbe stato privo di riferimenti alle doglianze prospettate nel ricorso amministrativo, sia perché sarebbe stato adottato con un modulo prestampato uniforme, privo di un qualunque riferimento al caso esaminato (fatto integrante il vizio di violazione di legge).

2.2. La decisione del GdP non è condivisibile (e la motivazione che essa contiene va, pertanto, corretta in parte qua) là dove censura l'ordinanza ingiunzione mancante della risposta alle doglianze del contravventore ricorrente.

Questa Corte, infatti, ha più volte affermato (Cassazione, sentenze nn. 5884 del 1997 e 8520 del 2001) il principio, dal quale questo Collegio non intende discostarsi, in base al quale, «nel procedimento di opposizione a sanzione amministrativa pecuniaria, nel quale il sindacato del giudice si estende alla validità sostanziale del provvedimento, attraverso un autonomo esame della ricorrenza dei presupposti di fatto e di diritto dell'infrazione, non hanno rilievo i vizi di motivazione dell'ordinanza ingiunzione».

La sentenza di merito è, invece, corretta nella parte residua della motivazione, là dove ha annullato, per violazione di legge, l'ordinanza ingiunzione che ha respinto il ricorso senza una, neanche minima, motivazione riguardante la concreta esistenza dei presupposti della violazione amministrativa, ossia dei fondamenti del rapporto punitivo amministrativo.

A tal proposito questa Corte ha avuto modo di affermare (nella sentenza 391/99) che «ove l'interessato si sia avvalso della facoltà di proporre il ricorso al Prefetto ex articoli 203 e 204 del Cds, l'ordinanza ingiunzione, implicandone il rigetto, deve essere a pena di illegittimità, motivata, sia pure succintamente, sia in relazione alla sussistenza della violazione, sia in relazione alla infondatezza dei motivi allegati con il ricorso». ciò, in quanto, con riferimento alle violazioni attinenti alla circolazione stradale, gli articoli 203 e 204 del Cds attribuiscono, a colui a cui sia stata contestata la trasgressione, la facoltà di proporre ricorso al Prefetto, imponendo a tale organo della PA l'emissione, entro un termine predeterminato, dell'ordinanza «motivata» relativa alla eventuale ingiunzione di pagamento della sanzione irrogata.

La ratio di tale normativa, secondo la cennata sentenza è «quella di risolvere, per quanto possibile, dette controversie in sede amministrativa, deflazionando l'accesso alla giurisdizione, scopo che resterebbe frustrato ove si negasse ogni rilievo alla mancata motivazione sulle doglianze fatte valere in tale sede, in difformità dall'esplicito dettato normativo e, comunque, dal principio generale secondo il quale la violazione delle norme procedurali attinenti alla formazione degli atti amministrativi ne determina la illegittimità».

Tale finalità deflattiva, indubbiamente presente nel corpo normativo sulle sanzioni amministrative (per violazioni stradali e non), dev'essere intesa cum grano salis, e cioè in riferimento alla complessità dei compiti propri dell'organizzazione pubblica ed alla mole, davvero notevole, di tale precontenzioso.

La ratio di tale normativa è, infatti, quella di risolvere, per quanto possibile, dette controversie in sede amministrativa, evitando – nell'interesse pubblico e dei soggetti direttamente interessati l'instaurazione di processi di opposizione, lunghi e costosi, secondo quanto - e nei limiti in cui - è consentito dalla Costituzione.

Ma tale scopo resterebbe del tutto frustrato ove, negandosi ogni rilievo alla mancata motivazione sulla sussistenza della violazione, sostanzialmente si esonerasse da tale impegno in difformità dell'esplicito dettato normativo l'organo che ha l'obbligo di compiere tale verifica, anche servendosi (a mò di ausilio e di sollecitazione dei suoi poteri ufficiosi) delle doglianze svolte nel ricorso amministrativo.

Queste hanno anche il compito di rappresentare all'Amministrazione le difese che l'interessato potrà svolgere in sede giurisdizionale e a valutarle, in sede amministrativa, per evitare liti lunghe e rischiose per gli stessi interessi pubblici (una probabile soccombenza giudiziale, alla luce degli orientamenti della giurisprudenza).

L'esame demandato all'Autorità pubblica non impone, in tale ambito, una risposta analitica e diffusa alle doglianze del ricorrente, né una loro confutazione puntuale, ma solo una loro effettiva considerazione, da compiere soprattutto nell'interesse della PA, eventualmente (ma non necessariamente) esplicitata nella motivazione del provvedimento che respinge il ricorso.

Proprio perché il sindacato del giudice si estende alla validità sostanziale del provvedimento, attraverso un autonomo esame della ricorrenza dei presupposti di fatto e di diritto dell'infrazione, la motivazione dell'ordinanza ingiunzione costituisce la prova dell'avvenuta considerazione in ordine alla sussistenza dei presupposti della singola violazione amministrativa, altrimenti mancante ove l'ordinanza si limitasse a richiamare (come nella specie), con l'uso di un modulo "standard", solo gli estremi del verbale o, peggio, mancante anche di quelli.

In tal caso, infatti la motivazione sarebbe meramente fittizia e nasconderebbe solo un apparente esame del caso controverso, equivalente al suo mancato compimento nei termini previsti dalla legge.

Insomma, il principio secondo il quale nel procedimento di opposizione a sanzione amministrativa il sindacato del giudice si estende alla validità sostanziale del provvedimento irrogativo di essa, attraverso un autonomo esame della ricorrenza dei presupposti di fatto e di diritto dell'infrazione, non esclude affatto che in tale procedimento possano farsi valere anche i vizi del procedimento irrogativo della sanzione.

Tra essi, ove sia stato proposto il ricorso previsto dall'articolo 203 del Cds, deve annoverarsi anche quello relativo alla carenza assoluta di motivazione, in quanto dimostrativa del mancato esame del caso controverso sottoposto all'autorità pubblica, poiché entro questi limiti l'obbligo di motivazione è previsto dalla legge come condizione di legittimità dell'atto irrogativo della sanzione amministrativa.

Di conseguenza, in mancanza di tale dimostrazione scritta, il giudice dell'opposizione, che non trovi il riscontro dell'esame (obbligatorio) dei presupposti del rapporto sanzionatorio, da parte dell'autorità amministrativa preposta a tale controllo, deve annullare detto provvedimento per violazione di legge.

Nella specie, avendo il GdP, con accertamento di fatto incensurabile in questa sede, rilevato la sostanziale mancanza di motivazione dell'ordinanza impugnata, in relazione all'uso di un modulo prestampato e privo di riferimenti sostanziali al caso esaminato, deve ritenersi che egli ha fatto esatta applicazione dei principi sopra enunciati, con la conseguenza che il ricorso, per tale assorbente ragione, va rigettato.

3. Nei fatti sopra narrati si ravvisano ragioni sufficienti per compensare le spese giudiziali di questa fase.

P.Q.M. rigetta il ricorso e compensa le spese del giudizio.