

## LE IMPUGNAZIONI ATIPICHE NEL CODICE DELLA STRADA

Nicola Fabio DE FEO

Il Codice della strada, come noto, costituisce un corpo normativo particolarmente complesso ed eterogeneo; ed una delle sue peculiarità principali, a nostro modo di vedere, è da rintracciarsi nel regime delle impugnazioni che il legislatore ha delineato *ratione materiae*.

Infatti all'interno del testo in questione si possono rinvenire numerose deroghe a quelli che sono gli usuali principi e impostazioni: basterà pensare alle eccezioni al cosiddetto "riparto di giurisdizione" che caratterizza la disciplina dell'impugnazione del sommario processo verbale di accertamento e dell'ordinanza-ingiunzione prefettizia.

In questo caso, infatti, ci troviamo di fronte a chiari ed indubitabili atti amministrativi, riguardo ai quali dovrebbe ritenersi – in base ai principi generali – radicata la giurisdizione amministrativa: ed invece, come noto, il legislatore ha optato per la giurisdizione ordinaria (incardinando poi, ad oggi, la competenza esclusiva per materia, nell'ambito degli illeciti afferenti il Codice della strada, del Giudice di pace: art. 23-*bis* legge 24.11.1981 in combinato disposto con gli artt. 204-*bis* e 205 Cod. strad.).

Siamo in presenza, come evidente, di una scelta di enorme portata, sia dogmatica che pratica: sotto il primo punto di vista, infatti, essa sottende una valutazione preponderante della "natura" sostanziale del rapporto rispetto alla provenienza dell'atto (1) (da un'autorità amministrativa); e d'altro canto, si tratta di opzione che permette sicuramente un maggiore e più economico accesso generalizzato alla tutela giurisdizionale, in piena armonia con il dettato dell'art. 24 della Costituzione.

Tuttavia la giurisdizione del Giudice ordinario non copre l'intero ambito dei provvedimenti presenti nel Codice della strada; ed è piuttosto arduo discernere quali di essi siano devoluti al Giudice di pace (avendo già rimarcato che si tratta di competenza esclusiva per materia: *ergo*, ove si individui la giurisdizione ordinaria, automaticamente la controversia deve intendersi devoluta a detto organo) e quali invece – in via residuale per un verso, e in "riespansione" degli usuali canoni del riparto di giurisdizione – al Giudice amministrativo; fermo restando che, come vedremo, sono presenti ancora ipotesi di ricorso amministrativo, dunque non

---

(1) Ciò, naturalmente, in prima approssimazione: sono infatti noti i casi nei quali siano devoluti alla cognizione del Giudice amministrativo anche atti afferenti diritti soggettivi (i casi di cosiddetta giurisdizione esclusiva del G.A.) o a quella del Giudice ordinario atti provenienti da autorità amministrative.

giurisdizionale, disciplinate fundamentalmente o dallo stesso Codice o – *de residuo* - dal d.P.R. 1199/71. (2)

Tanto premesso, e posto come tema della nostra breve indagine il verificare quale sia il regime delle impugnazioni cosiddette “atipiche” nel Codice della strada (3) (definendo quasi paradossalmente come “tipica” l’impugnazione innanzi al Giudice ordinario (4)), la prima questione da porsi consiste dunque nell’individuare un criterio distintivo, che permetta cioè di discernere quale sia il regime di impugnazione dei singoli provvedimenti, onde ricavarne – per esclusione – quelli per i quali sia previsto un mezzo di gravame diverso dal ricorso diretto al Giudice di pace.

Dato per noto che sia il sommario processo verbale di accertamento d’infrazione (5) sia l’ordinanza-ingiunzione prefettizia (tanto se emessa a seguito di ricorso al Prefetto *ex art.* 203 Cod. strad., quanto nei rari casi di emanazione senza ricorso, e cioè nelle ipotesi nelle quali non sia ammesso il pagamento in misura ridotta (6)) s’impugnano innanzi al Giudice di pace competente per territorio con il rito previsto dagli artt. 204-*bis* e 205 Cod. strad. (con i richiami recettizi agli artt. 22, 22-*bis* e 23 legge 689/81), verificiamo le principali deroghe.

*In primis* riteniamo di segnalare quella che è un’eccezione solo quanto a “mezzi”, ma non concernente né giurisdizione né competenza: l’opposizione a cartella esattoriale, che, secondo il costante insegnamento della Suprema Corte, deve essere proposta alternativamente:

- con il rito *ex artt.* 22 e ss. legge 689/81 (7) (dunque non dissimilmente dall’impugnazione *ex artt.* 204-*bis* e 205 Cod. strad.) quando, fundamentalmente, si tratti di “recuperare”, per così dire, l’impugnazione del verbale o dell’ordinanza che costituiscano il titolo esecutivo su cui si fonda l’azione esattoriale (e dunque, in buona sostanza, qualora verbale o ordinanza non siano mai stati notificati e si intenda impugnarli nel merito, cioè facendo valere vizi propri dell’atto e/o dell’accertamento);
  - con il mezzo dell’opposizione all’esecuzione *ex art.* 615 c.p.c. quando si intendano far valere cause estintive del titolo esecutivo successive alla sua formazione;
- con il mezzo dell’opposizione agli atti esecutivi *ex art.* 617 c.p.c. qualora invece si vogliano dedurre vizi propri della cartella esattoriale o dell’esecuzione in sé.

---

(2) Recante appunto norme in materia di ricorso gerarchico (proprio ed improprio), in opposizione e straordinario al presidente della Repubblica

(3) Sulle quali ci permettiamo di rimandare, per eventuali approfondimenti, al testo DE FEO, *Sanzioni accessorie, misure amministrative ed atti atipici nel Codice della strada*, Maggioli, coll. legale, 2002.

(4) Che, come detto, costituirebbe invece un’eccezione all’ordinario riparto di giurisdizione.

(5) In alternativa, ovviamente, al ricorso al Prefetto.

(6) Art. 202 commi 3 e 3-*bis* Cod. strad.

(7) Fundamentalmente quando sia mancata la notifica del sommario processo verbale o dell’ordinanza-ingiunzione che costituiscono il titolo esecutivo.

Ciò premesso, vediamo ora quali provvedimenti siano impugnabili con ricorso amministrativo al Prefetto (ricorso che, a nostro modo di vedere, presenta profili di stretta consonanza con la categoria del ricorso gerarchico improprio) (8), da intendersi sempre – giusta insegnamento della Consulta – come alternativo a quello giurisdizionale.

Innanzitutto, ovviamente, dobbiamo citare l'impugnazione del sommario processo verbale di accertamento d'infrazione (art. 203 Cod. strad.), che viene deciso con:

- ordinanza di archiviazione, ove il ricorso sia fondato;
- ordinanza-ingiunzione, ove lo si ritenga infondato (con obbligo generale per il Prefetto di procedere *ex art. 204 comma 1 Cod. strad.* perlomeno al raddoppio della sanzione irrogata con il verbale (9)).
- ordinanze procedimentali, qualora si ravvisino vizi che impediscano di radicare il procedimento o presso quell'autorità (ordinanza declaratoria di incompetenza *ex art. 2 d.P.R. 1199/71*) o in assoluto (ad esempio, ordinanza di inammissibilità per superamento del termine a pena di decadenza *ex art. 203 comma 1 Cod. strad.*).

Per quanto concerne, poi, le sanzioni amministrative accessorie ad illeciti amministrativi (disciplinate dalla sezione II del capo I del titolo VI del Codice), una premessa ci pare opportuna, proprio in riferimento alla materia che stiamo trattando: è infatti nostra modesta opinione che, anche ove non sia espressamente indicato, il ricorso avverso il sommario processo verbale si estenda automaticamente anche all'eventuale sanzione amministrativa accessoria, in virtù del principio generale secondo cui *accessorium sequitur principale*

Tanto precisato, è dunque evidente che le uniche ipotesi che appaiono veramente singolari ed interessanti sono quelle "inverse", cioè i casi in cui sia data impugnazione autonoma anche della sola sanzione amministrativa accessoria o di una sua manifestazione "cautelare" (anche perché si tratta, come si vedrà immediatamente, di sanzioni la cui applicazione incide immediatamente sulla possibilità di utilizzo del mezzo o comunque comprime significativamente la sfera giuridica soggettiva); tra queste le più rilevanti ci paiono:

I) l'impugnazione del fermo amministrativo del veicolo *ex art. 214 Cod. strad.*, che si propone *ex comma 4 novellato* con ricorso innanzi al Prefetto; l'accoglimento del gravame amministrativo comporta l'"estinzione della sanzione accessoria e importa la restituzione del veicolo dall'organo di polizia indicato nel comma 1" (che peraltro, secondo il disposto del detto comma, non è necessariamente lo stesso che ha proceduto all'accertamento); pare ovvio desumere che in tal caso le spese anticipate dal proprietario, del mezzo nell'ipotesi in cui egli abbia provveduto alla custodia a proprio onere, debbano essergli rimborsate.

---

(8) Sol che si annoti come il Prefetto sia il superiore gerarchico della sola Polizia di Stato (trattandosi di organo incardinato nel Ministero dell'Interno); invece è del tutto evidente che eserciti nei confronti degli altri organi di polizia stradale (o dei loro vertici gerarchici) un mero potere di direzione, controllo e vigilanza, come previsto oltretutto dagli artt. 11 e 12 Cod. strad.

(9) Che, salvi i casi *ex art. 202 commi 3 e 3-bis*, è sempre pari al minimo edittale nella materia del Codice della strada, a differenza di quanto avviene nella disciplina generale degli illeciti amministrativamente sanzionati *ex lege 689/81*.

Nulla è detto circa l'impugnativa dell'ordinanza prefettizia di eventuale rigetto del ricorso: sicché, a nostro avviso, sarà necessario verificare se con detto provvedimento si irroghi o meno anche una sanzione pecuniaria: nel primo caso sarà applicabile l'articolo 205 Cod. strad., con conseguente opponibilità innanzi al Giudice di pace; nel secondo, torneranno applicabili le usuali regole di riparto di giurisdizione.

Tale impostazione, ovviamente, va armonizzata con la possibilità per gli aventi diritto (il trasgressore ed il coobbligato solidale) di proporre anche alternativamente o indipendentemente l'uno dall'altro opposizione diretta avverso il verbale (sia dinanzi allo stesso Prefetto sia dinanzi al Giudice di pace).

II) l'impugnazione della sanzione accessoria della rimozione o blocco del veicolo *ex art. 215 Cod. strad.*: anche qui è ammesso il ricorso diretto al Prefetto avverso la sola sanzione accessoria, che viene applicata immediatamente e che quindi priva il mezzo attinto della possibilità di locomozione; valgono le stesse considerazioni sopra cennate.

oooooooo

Infine un cenno va fatto alle impugnazioni giurisdizionali che invece costituiscono un'eccezione al sistema generale del Codice della strada, ma che rientrano – proprio con ciò – nell'alveo delle usuali regole del riparto di giurisdizione; sono infatti impugnabili innanzi al Tribunale amministrativo regionale competente (o con ricorso alternativo per motivi di legittimità innanzi al presidente della Repubblica, ove si tratti di atti definitivi) entro i sessanta giorni dalla notificazione dell'atto:

- i provvedimenti d'urgenza di rimozione in materia di installazioni pubblicitarie (art. 13 quater Cod. strad.) emessi dall'ente proprietario della strada nel caso in cui detti manufatti concernano zone demaniali o costituiscano pericolo per la circolazione in quanto in contrasto con le norme del regolamento di esecuzione del Codice della strada (d.P.R. 495/92);
- i provvedimenti di rimessione in pristino o di rimozione emessi direttamente dal Prefetto *ex art. 211 comma 6 Cod. strad.*; invero, nelle ipotesi in cui cumulativamente sussista un immediato pericolo per la circolazione ed il trasgressore sia impossibilitato ad intervenire (utilmente e tempestivamente, deve intendersi), l'organo accertatore della violazione invia direttamente il verbale di accertamento al Prefetto competente per territorio, il quale “può” disporre l'esecuzione degli interventi necessari: siamo dunque in presenza, oltretutto, di un potere connotato da forti profili di discrezionalità valutativa;
- la rimozione forzata dei veicoli abbandonati, facoltà che viene concessa dall'art. 159 ultimo comma Cod. strad. addirittura all'organo accertatore o all'ente proprietario della strada (in quest'ultimo caso, sentiti un organo di polizia): si tratta di fattispecie differente rispetto alla similare sanzione amministrativa accessoria, poiché in questo caso si prescinde dalla circostanza che la sosta del veicolo sia o meno “vietata”;

- i provvedimenti autonomi sostitutivi, quelli cioè che conseguono alla protratta inerzia del soggetto che – destinatario di un obbligo per così dire primario oppure attinto da una diffida o da una sanzione amministrativa accessoria – ometta di adempiervi; tra questi, i più rilevanti ci paiono previsti dagli artt. 23 comma 13-*bis* (in tema di pubblicità sulle strade), 28 (in tema di effettuazione di lavori da parte dei concessionari di strade), 32 (in tema di condotta delle acque) del Codice della strada;
- i provvedimenti di divieto, limitazione e sospensione della circolazione emessi dal Prefetto (*ex art. 6*) o dal Sindaco (*ex art. 7 Cod. strad.*);
- i provvedimenti afferenti la patente di guida non collegati alla commissione di un reato o di un illecito amministrativo: ad esempio, e per tutti, la sospensione della patente di guida a tempo indeterminato *ex art. 129 comma 2 Cod. strad.* in caso di temporanea perdita dei requisiti psicofisici necessari (o la parallela revoca *ex art. 130 comma 1 lettere “a” et “b”*, nel caso in cui la perdita sia permanente), casi peraltro in cui il Codice della strada precisa che siamo di fronte ad atti definitivi, avverso i quali è perciò dato (anche) ricorso straordinario al Presidente della Repubblica.