

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONE PRIMA CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. Antonio	SIG. O	Presidente	R.G.N. 19208/01
Dott. Alessandro	CRIP. BOLO	Consigliere	
Dott. Mario Rosario	MORELLI	Consigliere	Cron. 519
Dott. Giulio	GRAZIADEI	Consigliere	Rep.
Dott. Francesco Ant.	GENOVESE	Cons. Rel.	Ud. 7/12/04

005 19/05

ha pronunciato la seguente:

OGG.: Sanzione amm.va-Oppos.-Ordinanza ingiunz-Motivazione-Obbligo-Limiti

S E N T E N Z A

sul ricorso proposto da: PREFETTO DELLA PROVINCIA DI BARI
, elettivamente domiciliato in Roma, via dei Portoghesi
n. 12, presso la Avvocatura generale dello Stato, che
lo rappresenta e difende, per legge;

- ricorrente -

contro

EUROJAPAN SRL, elettivamente domiciliato in Roma, presso la
Cancelleria della Corte di cassazione, I sez. civile,

g

2833
2004



rappresentata e difesa, giusta delega in atti,
dall'avv. LUCIANO MORETTI del foro di Bari;

- *controricorrente* -

avverso la sentenza del Giudice di Pace di Casamassima
n. 26 del 19 marzo - 10 maggio 2001.

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica
udienza del 7/12/04 dal Relatore Cons. Francesco

Antonio GENOVESE;

Udito il P.M., in persona del Sostituto Procuratore
Generale Dott. Antonio MARTONE, il quale ha concluso
per il rigetto del ricorso.

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'art. 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 (artt. 204 cod.
strad. E 18, comma 2, 1. n. 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

1. Con l'unico motivo di ricorso (con il quale lamenta la violazione e falsa applicazione degli artt. 204 e 205 cod. strad., 18 l. n. 689 del 1981, 241 del 1990, n. 285 del 1992, in relazione all'art. 360, primo comma, nn. 3 e 5 cod. proc. civ.) 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 giudice di pace 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, sentt. 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 n. 391 del 1999) che <<ove l'interessato si sia avvalso della facoltà di proporre il ricorso al Prefetto ex artt. 203 e 204 del codice della strada, 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 artt. 203 e 204 del codice della strada attribuiscono, a colui a cui sia stata contestata la trasgressione, la facoltà di proporre ricorso al Prefetto, imponendo a tale organo della P.A. 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 P.A., 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'art. 203 del codice della strada, 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 Giudice di Pace, 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.

PQM

Rigetta il ricorso e compensa le spese del giudizio.



Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della
prima sezione civile della Corte di cassazione, dai
magistrati sopraindicati, il 7 dicembre 2004.

Il Giudice estensore

(Francesco A. GENOVESE)

Francesco A. Genovese

Il Presidente

(Antonio SAGGIO)

Antonio Saggio

Filomena Perrone
IL FUNZIONARIO DI CANCELLERIA
(Dr. Filomena Perrone)

CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

Filomena Perrone

Deposito in Cancelleria

il 13 GEN 2005

IL CANCELLIERE

IL FUNZIONARIO DI CANCELLERIA

(Dr. Filomena Perrone)

ESENTE DA REGISTRAZIONE BOLLI E DIRITTI