

10506/10



REGISTRO REGISTRAZIONE - ESENTE FOLL. ESERCIZIO DIRITTI

REPUBBLICA ITALIANA

Oggetto

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SANZIONI  
AMMINISTRATIVE;  
OPPOSIZIONE

SEZIONI UNITE CIVILI

R.G.N. 16470/2006

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Cron. 10506

- Dott. VINCENZO CARBONE - Primo Presidente - Rep.
- Dott. ANTONINO ELEFANTE - Presidente di sezione - Ud. 16/03/2010
- Dott. FRANCESCO MARIA FIORETTI - Consigliere - PU
- Dott. PASQUALE PICONE - Consigliere -
- Dott. UMBERTO GOLDONI - Rel. Consigliere -
- Dott. GIUSEPPE SALME' - Consigliere -
- Dott. ANIELLO NAPPI - Consigliere -
- Dott. FILIPPO CURCURUTO - Consigliere -
- Dott. ULPIANO MORCAVALLO - Consigliere -

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

sul ricorso 16470-2006 proposto da:

DE GIORGIS GIORGIO, elettivamente domiciliato in ROMA,  
presso la CANCELLERIA DELLA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE,  
rappresentato e difeso dall'avvocato MAURIZIO MASCIA,  
giusta delega in calce al ricorso;

**ricorrente**

**nonchè contro**

MINISTERO DELL'INTERNO, PREFETTURA DI ROMA - UFFICIO

2010

282

TERRITORIALE DEL GOVERNO;

- *intimati* -

avverso l'ordinanza 17/05 del GIUDICE DI PACE di  
PALESTRINA, emessa il 23 marzo 2005;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica  
udienza del 16/03/2010 dal Consigliere Dott. UMBERTO  
GOLDONI;

udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore  
Generale Dott. VINCENZO GAMBARDELLA che ha concluso per  
l'accoglimento del ricorso.

## Svolgimento del processo

Giorgio De Giorgis proponeva opposizione avverso verbale della Polstrada di Roma nord, emesso nei suoi confronti per violazione dell'art. 142, nono comma, del Codice della strada, proponendo più motivi di doglianza.

Alla prima udienza l'opponente non compariva e il Giudice di pace di Palestrina, con ordinanza in data 23.5.2005, convalidava il verbale opposto, ritenendo che dalla documentazione prodotta, esaminata in relazione alle doglianze del De Giorgis, non risultasse evidente l'illegittimità del provvedimento impugnato.

Avverso tale ordinanza ha proposto ricorso per cassazione lo stesso De Giorgis, deducendo, con l'unico motivo in cui il ricorso è articolato, l'omessa motivazione dell'ordinanza di convalida, dato che la adeguatezza del provvedimento opposto era stata riconosciuta unicamente mediante formule di stile; gli intimati non hanno svolto attività difensiva.

La II Sezione di questa Corte, con ordinanza interlocutoria in data 8.5/2.9.2009, rilevando l'esistenza di un contrasto tra l'orientamento che richiede una specifica ed argomentata verifica, alla luce dei motivi di opposizione e della documentazione prodotta, della correttezza del provvedimento impugnato e quello che ritiene invece sufficiente la declaratoria di non manifesta inadeguatezza del provvedimento stesso, senza la necessità di una dettagliata disamina dei motivi di opposizione, sospendendo di decidere, ha rimesso gli atti al primo Presidente per l'eventuale assegnazione a queste Sezioni unite, cosa che è avvenuta, per cui si perviene all'odierna udienza.

## Motivi della decisione

La questione che, in relazione al contrasto rilevato con l'ordinanza interlocutoria della seconda Sezione civile di questa Corte, viene in esame può essere riassunta nei termini che seguono: "nelle opposizioni a sanzione amministrativa, in caso di mancata comparizione dell'opponente (e del suo procuratore) alla prima udienza senza che sia stato addotto un legittimo impedimento, l'ordinanza di convalida del provvedimento opposto, di cui all'art.23 della legge n° 689 del 1981, deve essere motivata in termini specifici ed articolati in relazione ai motivi dell'opposizione ed

alla documentazione prodotta ovvero è sufficiente che il giudice dia atto di aver valutato la documentazione prodotta e di averne tratto il convincimento della non manifesta inadeguatezza del provvedimento, in relazione alle censure sollevate, senza necessità di una specifica disamina delle doglianze?”.

La valutazione della soluzione da adottare non può prescindere dalla descrizione del quadro normativo che regola la materia de qua: l'art. 23, quinto comma della legge n° 689 del 1981, nella formulazione anteriore alle modifiche operate con il d.lgs. n° 40 del 2006, non applicabile *ratione temporis*, prevedeva che in caso di mancata, ingiustificata comparizione dell'opponente alla prima udienza, il giudice, con ordinanza ricorribile in cassazione, convalida il provvedimento...

Solo in ragione delle decisioni assunte al riguardo dalla Corte costituzionale (sent.n° 534 del 1990 e 507 del 1995) è sorto il potere-dovere del giudice di valutare, con il correlato onere motivazionale, la congruità del provvedimento opposto in caso di mancata comparizione dell'opponente alla prima udienza.

La giurisprudenza formatasi in ordine alla norma de qua, quale rinovellata alla luce dell'intervento della Consulta, ha un prevalente orientamento in forza del quale l'ordinanza emessa a norma del citato art. 23 è sufficientemente motivata ove il giudice dia atto di aver valutato la documentazione hic et inde prodotta e di averne tratto il convincimento della non manifesta inadeguatezza del provvedimento stesso in relazione alle censure poste dall'opponente, senza necessità di dettagliato riferimento e di specifica disamina, relativamente a ciascuna delle censure mosse; diversamente opinando, verrebbe frustrata la ratio stessa della norma, imponendosi un dispendio di attività giurisdizionale, superflua atteso l'apparente disinteresse della parte, con negativi riflessi anche sulla durata del singolo procedimento e sui tempi di trattazione degli altri procedimenti che siano stati diligentemente coltivati (v. Cass. nn° 6415 del 2007; 18122 del 2006 e molte altre).

Si pone a sostegno di tale conclusione la considerazione secondo cui ove il giudice abbia attestato nell'ordinanza di convalida il momento valutativo, viene esclusa la possibilità stessa di sindacarne la persuasività, sia sotto il profilo della compiutezza

come sotto quello dell'esattezza, atteso che il ricorso per cassazione delineato dalla norma costituisce uno strumento specifico ed eccezionale di censura di un atto non definitivo di definizione del processo, la cui illegittimità può essere dedotta limitatamente alla mancanza dei requisiti formali nonché nella valutazione di difetto di riscontri documentali alla fondatezza dell'opposizione.

Da tanto consegue che (v. Cass. nn° 8807 del 2004; 1003 del 1998) la motivazione dell'ordinanza di convalida sulla fondatezza o meno dell'opposizione come risultante dalla documentazione allegata all'opposizione può esser estremamente concisa, occorrendo una maggiore specificazione solo nei casi di pronuncia favorevole.

A tale orientamento si contrappone la tesi, sostenuta da una giurisprudenza tutt'altro che scarna, secondo cui l'onere motivazionale imposto al giudice del merito non potrebbe ritenersi soddisfatto con il generico richiamo alla non manifesta infondatezza del provvedimento impugnato, affermazione questa del tutto avulsa dal ricorso e dalla documentazione depositata dall'opponente (v. Cass. nn° 1653 del 2007; 18122 del 2006 ed altre).

Tanto premesso, un esame articolato della giurisprudenza venutasi a formare al riguardo, consente di individuare, anche con riferimento alle fattispecie concrete oggetto del giudizio, molti casi in cui la specifica motivazione era stata integralmente pretermessa, senza alcuna considerazione relativa alla documentazione prodotta, mentre in altre ipotesi è stata censurata la mera apparenza della motivazione; in questi casi peraltro il sindacato di legittimità non ha attinto alla persuasività della motivazione, venendo invece in risalto il profilo della dell'esistenza della motivazione stessa.

A ben vedere quindi, il cennato contrasto sarebbe compiutamente sussistente con la pronuncia n° 5715 del 2005, atteso che la motivazione ivi adottata parrebbe richiedere un obbligo motivazionale specificamente esplicitato in ordine alle censure sollevate dall'opponente, anche a prescindere dalla documentazione prodotta dall'Amministrazione.

Peraltro, le ricordate sentenze della Corte costituzionale, ben lungi dall'aver abrogato la norma de qua, in cui il profilo acceleratorio del processo voluto dal legislatore risulta evidente, si sono espresse nel senso della necessità di valutazione della validità o meno della pretesa sanzionatoria, alla luce della documentazione prodotta dall'opponente, correlata a quella depositata dall'Amministrazione.

Ora, fermo tale imprescindibile vaglio, considerato che l'esigenza primariamente perseguita dalla norma è quella della speditezza del procedimento, correlata ad una rapida definizione della controversia, deve essere escluso che l'onere motivazionale relativo alla sussistenza o meno dei presupposti giustificanti la sanzione irrogata debba conformarsi ai contenuti tipici di una decisione raggiunta all'esito di un giudizio sviluppatosi secondo le forme ordinarie.

In questa ottica, che è l'unica che non valga a frustrare l'intento del legislatore, deve convenire sul profilo secondo cui, ove la parte abbia (ingiustificatamente) omesso di partecipare alla prima udienza, le esigenze del diritto di difesa sono riconosciute in quanto la illegittimità (e/o il mancato soddisfacimento dell'onere della prova da parte dell'Amministrazione) risulti ex actis, attraverso la verifica da parte del giudice del merito della documentazione hic et inde prodotta.

Il pieno accertamento delle ragioni dell'opponente richiede invece l'integrale sviluppo del procedimento giudiziale, cui segue l'adozione del provvedimento finale, nell'osservanza degli oneri motivazionali ad esso propri.

Diversamente opinando, si perverrebbe a risultati configgenti con la diversa posizione volontariamente assunta dagli oppositori in ordine all'interesse ad una compiuta e specifica valutazione di ciascun motivo di opposizione, con conseguente analisi della persuasività della motivazione adottata, ed anche in relazione al principio del giusto processo.

Sotto il primo profilo, la perdurante esistenza stessa della norma di cui all'art. 23, quinto comma, della legge n° 689 del 1981, dimostra una precisa voluntas legis nel senso di tenere distinta la disciplina processuale che regola le due ipotesi, cosa questa che vale di per sé ad escludere che una diversa valutazione delle ragioni

addotte a sostegno dell'opposizione violi il dettato normativo, atteso che tanto viene in concreto attuato limitando l'analisi motivazionale ai soli documenti prodotti, letti in comparazione, nel caso di mancata comparizione alla prima udienza.

Sotto il secondo aspetto, non può essere sottaciuto che il processo costituisce una risorsa "limitata", di cui, ex art. 111 Cost., deve essere anche apprezzato il valore legato alla durata, con necessità di sottoporre a vaglio compiuto le soluzioni, anche interpretative, che siano suscettibili di influire su tale aspetto del processo stesso.

Che l'eventuale necessità, in caso di applicazione del citato art. 23, quinto comma, di una analitica disamina delle ragioni tutte di opposizione, con specifica motivazione riferita a ciascuna di esse comporti un ritardo nella trattazione degli altri procedimenti in cui l'interesse perdurante dell'opponente alla valutazione delle sue ragioni sia stata manifestata con la tempestiva comparizione alla prima udienza, è dato che non abbisogna di ulteriori argomentazioni: che tanto provochi, almeno di fatto, ma anche concettualmente, un *vulnus* ai principi di cui al citato art 111 appare del pari conseguente. my

Sulla base di tali considerazioni, che investono anche profili di rilevanza costituzionale, il prevalente orientamento di questa Corte che, ferma la necessità di una verifica della infondatezza dell'opposizione sulla base dei documenti prodotti dalla parte coordinata alle risultanze della documentazione depositata ex adverso, considera sufficiente una motivazione che dia atto dell'accertamento svolto senza necessità di un esame specifico di ciascuna delle censure comunque rivolte al provvedimento impugnato, con il corollario secondo cui il sindacato di legittimità ha ad oggetto un controllo di mera legittimità sulla sussistenza dei requisiti previsti per la convalida e non deve quindi investire la fondatezza delle pronuncia stessa, né controllarne la compiutezza né l'esattezza, deve essere qui ribadito.

Può quindi essere ritenuta sufficiente quella motivazione che dia espressamente atto dell'avvenuto esame della documentazione hic et inde prodotta, ritenuta inidonea a scalfire la valenza della pretesa sanzionatoria: solo la motivazione apparente o

comunque avulsa dalle risultanze documentali costituisce vizio rilevabile in questa sede di legittimità.

Applicando al caso che ne occupa il suindicato principio e rilevato che la motivazione adottata non può che essere letta nel senso che sia stata esaminata tutta la documentazione prodotta hic et inde, e che quanto ne risultava non valeva a scalfire la valenza della pretesa sanzionatoria, il ricorso deve essere respinto; non v'ha luogo a provvedere sulle spese.

PQM

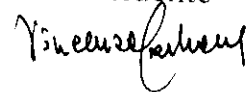
la Corte rigetta il ricorso.

Così deciso in Roma, il 16 marzo 2010

Il Consigliere estensore



Il Presidente



**CANCELLIERE**  
Giovanni Giannini

Deposita in Cancelleria

**30 APR. 2010**

