

Cassazione Civile Sent. n. 461 del 12-01-2006

Svolgimento del processo

Con ricorso depositato in data 15 ottobre 1999, Eurom Pubblicità s.r.l. proponeva opposizione avverso l'ordinanza prefettizia con la quale le era stato intimato di adempiere, entro cinque giorni dalla notifica dell'atto, all'obbligo di rimozione dell'impianto pubblicitario e al ripristino dello stato dei luoghi sotto il controllo dell'Ente proprietario della strada.

Il Tribunale di Roma rigettava l'opposizione rilevando che dall'esame della documentazione in atti risultava che l'opponente aveva ricevuto il verbale di accertamento sotteso all'ordinanza impugnata; che avverso tale verbale non era stata proposta alcuna opposizione; che, qualora la doglianza si riferisce all'atto affittivo in sè considerato, deducendo vizi di merito del provvedimento sotteso, la stessa deve essere sollevata unicamente entro il termine di cui alla L. n. 689 del 1981, art. 23; che era quindi preclusa ogni indagine in merito all'ordinanza di rimozione e di ripristino dello stato dei luoghi, non potendo essere esaminati motivi che avrebbero dovuto essere proposti entro il detto termine con riferimento all'atto verso il quale era diretta la censura.

Per la cassazione di questa sentenza ricorre Eurom Pubblicità s.r.l., sulla base di un unico motivo; resiste con controricorso, la Prefettura, Ufficio Territoriale del Governo, di Roma.

Motivi della decisione Con l'unico motivo, la ricorrente deduce violazione o falsa applicazione della L. n. 689 del 1981, art. 23, e omessa, insufficiente o contraddittoria motivazione circa punti decisivi della controversia.

La questione della mancata previa impugnazione del verbale di accertamento non può, sostiene la ricorrente, ritenersi pregiudiziale ad una successiva ed autonoma opposizione avverso la sanzione accessoria di rimozione e ripristino dello stato dei luoghi, proposta tempestivamente entro il termine di cui alla L. n. 689 del 1981, art. 23, giacchè il mancato ricorso avverso il verbale non può comportare acquiescenza alla sanzione amministrativa

accessoria. In tema di sanzioni amministrative, infatti, non vale il principio tipico del processo amministrativo per cui l'atto presupposto deve formare oggetto di autonoma impugnazione, ma opera il cumulo materiale delle sanzioni, sicchè sarebbe possibile l'autonoma e distinta impugnazione delle diverse sanzioni, principale ed accessoria, senza che tra le stesse si instauri alcun rapporto di presupposizione.

Nel procedimento ex art. 23 citato, del resto, il Giudice ha cognizione piena e questa si estende non solo all'atto contro cui è proposta opposizione, ma a tutto il rapporto giuridico e, quindi, in primo luogo all'esistenza della violazione di legge per la quale è

prevista la sanzione amministrativa.

Il ricorso è infondato e va pertanto rigettato.

Dispone l'art. 23 C.d.S., comma 4, che "la collocazione di cartelli e di altri mezzi pubblicitari lungo le strade o in vista di esse è soggetta in ogni caso ad autorizzazione da parte dell'ente proprietario della strada nel rispetto delle presenti norme.

Nell'interno dei centri abitati la competenza è dei comuni, salvo il preventivo nulla osta tecnico dell'ente proprietario se la strada è statale, regionale o provinciale". Mentre la violazione di tale precetto è sanzionata nei commi 11 e 12, il comma 13 del medesimo articolo, nel testo ratione temporis applicabile, prevedeva che "dalle violazioni suddette consegue la sanzione amministrativa accessoria dell'obbligo a carico dell'autore e a proprie spese di rimuovere tutte le opere, cartelli, manifesti ed ogni impianto e forma di pubblicità, secondo le norme del capo 1^o, sezione 2^a, del titolo

6[^]. Quando la rimozione importa la necessità di entrare nel fondo altrui, la rimozione non può avvenire se non dopo quindici giorni dalla diffida notificata dall'ente proprietario della strada al terzo”.

La sanzione pecuniaria e la sanzione accessoria di tipo ripristinatorio non sono dunque previste in via alternativa, bensì cumulativamente, e la sanzione accessoria consegue di diritto alla violazione, come espressamente prevede l'art. 210 citato codice,

comma 1.

Nel caso in esame, la società ricorrente, alla quale era stata contestata la violazione dell'art. 23, comma 4, del codice della strada in relazione alla collocazione di un impianto pubblicitario, non ha impugnato il verbale di accertamento (circostanza, questa, che nella sentenza impugnata viene riferita ad una esplicita dichiarazione in tal senso della medesima opponente contenuta nel ricorso in opposizione), e ha successivamente proposto opposizione, ai sensi dell'art. 205 del codice della strada, dinnanzi al Tribunale di Roma, chiedendo l'annullamento dell'ordinanza del Prefetto di Roma n. 225 del 1999, con la quale, ai sensi dell'art. 211 del codice della strada, venivano ordinati la rimozione dell'impianto e il ripristino dello stato dei luoghi, entro il termine di giorni cinque dalla notificazione della medesima ordinanza. Sulla base degli elementi di fatto riportati dalla sentenza impugnata, deve quindi ritenersi che, nella specie, non avendo la società ricorrente proposto ricorso avverso il verbale di accertamento ed essendo l'ordinanza-ingiunzione prefettizia relativa alla sola sanzione accessoria e non anche alla sanzione pecuniaria principale, la società stessa ha provveduto al pagamento di tale ultima sanzione principale, sicché la materia del contendere concerne esclusivamente la sanzione accessoria.

Questa Corte ha già avuto modo di affermare la autonoma impugnabilità delle ordinanze-ingiunzioni con le quali vengono applicate le sanzioni accessorie previste dal codice della strada. Nella sentenza 23 luglio 2002, n. 10790, infatti, si è rilevato che la formazione del provvedimento sanzionatorio, in materia di applicazione delle sanzioni accessorie dell'obbligo di ripristino dello stato dei luoghi o di rimozione di opere abusive, che conseguono di diritto a determinate violazioni del codice della strada, è regolata dall'art 211 C.d.S., che prevede, in ogni caso, l'adozione di un'ordinanza-ingiunzione da parte del prefetto. Dalla lettura combinata dei primi tre commi del medesimo art. 211 C.d.S., si è osservato, emerge che, sia nel caso in cui sia presentato, avverso il verbale di contestazione recante la menzione della sanzione accessoria, ricorso al prefetto (con esito negativo), sia nel caso di mancato ricorso (e di conseguente trasmissione degli atti al prefetto da parte dell'organo accertatore), il Prefetto adotta ordinanza-ingiunzione avente ad oggetto il pagamento della sanzione pecuniaria e l'adempimento dell'obbligo di ripristino. In questo contesto, la previsione del successivo comma 7, a norma del quale “l'opposizione di cui all'art. 205 C.d.S., si estende alla sanzione accessoria”, deve ritenersi diretta a consentire la tutela giurisdizionale, nelle forme del giudizio di opposizione, avverso l'ordinanza-ingiunzione di cui al comma 3. Tale conclusione, ha rilevato la Corte nella citata sentenza, trova sostegno nella interpretazione letterale della norma, incentrata sul rilievo che estendere un rimedio giuridico significa dilatarne l'ambito di

applicazione oltre quello originariamente previsto. Essa va quindi intesa nel senso che il rimedio dell'opposizione di cui alla L. 24 novembre 1981, n. 689, artt. 22 e 23 richiamati dall'art. 205 C.d.S., comma 3, è ammesso anche nei confronti dell'ordinanza-ingiunzione emessa dal Prefetto ai sensi dell'art. 211 C.d.S., comma 3. Tale ordinanza-ingiunzione ha come oggetto non solo il pagamento della sanzione pecuniaria (sempreché non sia già avvenuto il pagamento in misura ridotta), ma anche (ovvero soltanto, se il pagamento della sanzione pecuniaria in misura ridotta è già avvenuto) l'obbligo di adempimento della sanzione accessoria di cui al precedente comma 1.

Se, quindi, il Giudice dell'opposizione, per espressa previsione normativa, può conoscere della legittimità dell'applicazione delle sanzioni accessorie che conseguono di diritto alla violazione, non vi è ragione logica per limitare tale cognizione al caso in cui l'opposizione investa un'ordinanza-ingiunzione che applichi congiuntamente la sanzione pecuniaria e quella accessoria, ed escluderla nel caso in cui l'opposizione riguardi soltanto la sanzione accessoria, costituente unico oggetto dell'ordinanza-ingiunzione per effetto dell'avvenuto pagamento della sanzione pecuniaria in misura ridotta.

All'esito di questo percorso argomentativo, questa Corte, nella richiamata sentenza, ha cassato la sentenza impugnata che aveva dichiarato inammissibile l'autonoma impugnazione proposta avverso l'ordinanza-ingiunzione applicativa della sola sanzione accessoria del ripristino dello stato dei luoghi.

Diverso è il caso di specie, nel quale non è in discussione l'autonoma impugnabilità dell'ordinanza-ingiunzione relativa alla sanzione accessoria della rimozione di un impianto pubblicitario e del ripristino dello stato dei luoghi. Il Tribunale di Roma, infatti, non ha dichiarato inammissibile il ricorso in opposizione affermando che, non essendo stato impugnato il verbale di accertamento, non vi era possibilità di un'autonoma impugnazione dell'ordinanza-ingiunzione applicativa della sanzione accessoria, ma ha rigettato l'opposizione ritenendo che i vizi dedotti dall'opponente riguardassero la sussistenza stessa della violazione sanzionata con il pagamento di una sanzione pecuniaria e con la sanzione accessoria del ripristino dello stato dei luoghi.

Il problema che si pone è dunque quello di valutare se, nel sistema dell'accertamento e contestazione di violazioni a norme del codice della strada, per le quali siano previste sanzioni accessorie, e in particolare la sanzione dell'ordine di ripristino dello stato dei luoghi, e dei relativi rimedi oppositori, i vizi inerenti all'atto di accertamento possano essere fatti valere anche in sede di opposizione all'ordinanza-ingiunzione con la quale viene comminata la sola sanzione accessoria.

E la risposta a tale quesito, ad avviso del Collegio, deve essere negativa.

In proposito, occorre premettere che, nel sistema previsto dal codice della strada, il verbale di accertamento della infrazione è atto autonomamente impugnabile, a prescindere cioè dalla successiva adozione, da parte dell'autorità competente, dell'ordinanza-ingiunzione. Tale possibilità si giustifica in quanto, a differenza di quanto previsto dalla L. n. 689 del 1981, il verbale di accertamento di violazioni al codice della strada è suscettibile, ove non vengano attivati i rimedi amministrativi e giurisdizionali, di acquisire efficacia di titolo esecutivo. Il contravventore, pertanto, una volta che gli venga contestata la violazione, o immediatamente o nella forma della notifica di cui all'art. 201 del codice della strada, ha la possibilità o di provvedere al pagamento in forma ridotta o di proporre ricorso al prefetto, ai sensi dell'art. 203 del medesimo codice, ovvero, in alternativa di proporre direttamente opposizione innanzi all'autorità giudiziaria ai sensi della L. n. 689 del 1981, artt. 22 e 23.

L'esercizio dell'una o dell'altra facoltà, peraltro, comporta conseguenze differenti. E così, ove il soggetto opti per la proposizione del ricorso in via amministrativa, il procedimento che in tal modo si apre è destinato a concludersi o con l'ordinanza-ingiunzione applicativa della sanzione principale e di quella accessoria, ove prevista, ovvero con l'archiviazione, provvedimento questo che si estende sia alla sanzione principale che a quella accessoria in ipotesi applicabile. Nell'ipotesi in cui il procedimento si concluda con l'adozione dell'ordinanza-ingiunzione, l'eventuale pagamento della sanzione principale che il contravventore faccia entro il termine fissato nella medesima ordinanza non preclude il successivo ricorso in sede giurisdizionale, nelle forme di cui alla L. n. 689 del 1981, artt. 22 e 23. Questa Corte ha infatti ripetutamente affermato che (cfr., da ultimo, Cass. n. 11 febbraio 2005, n. 2582) il pagamento, da parte dell'indicato autore della violazione amministrativa, della sanzione irrogata con l'ordinanza-ingiunzione - il che avviene, di regola, a scopo cautelativo ed al fine di evitare le conseguenze derivanti dalla natura di titolo esecutivo del provvedimento sanzionatorio (art. 204 del codice della strada, comma 3) - non comporta di per sé acquiescenza ad essa, nè incide sull'interesse dello stesso ad insorgere in sede giurisdizionale avverso il provvedimento medesimo (altrimenti opinando, potrebbero porsi seri dubbi di illegittimità costituzionale di una interpretazione siffatta per violazione, ai sensi dell'art. 24 Cost., comma 1, del diritto alla tutela giurisdizionale).

Diversamente, allorché il soggetto cui sia stata contestata o notificata un'infrazione a norme del codice della strada si avvalga della facoltà del pagamento in misura ridotta, risulta invece preclusa sia la proposizione del ricorso al Prefetto, sia la successiva proposizione del ricorso in sede giurisdizionale. La già citata sentenza n. 2582 del 2005 ha infatti chiarito che l'ipotesi prefigurata dall'art. 202 del codice della strada (e dalla L. n. 689 del 1981, art. 16), prevedendo il "pagamento in misura ridotta", da parte dell'indicato (nel processo verbale di contestazione della violazione) autore della violazione, corrispondente al minimo della sanzione comminata dalla legge, implica necessariamente l'accettazione della sanzione e, quindi, il riconoscimento, da parte dello stesso, della propria responsabilità e, conseguentemente, nel sistema delineato dal legislatore anche a fini di

deflazione dei processi, la rinuncia ad esercitare il proprio diritto alla tutela giurisdizionale (che, com'è noto, è immediatamente esperibile anche avverso i verbali di contestazione della violazione).

Ne consegue che, nei casi in cui il pagamento in misura ridotta non estingua del tutto la pretesa sanzionatoria dell'amministrazione, perchè residua una sanzione accessoria la quale non sia stata spontaneamente adempiuta (come nel caso dell'ordine di ripristino dei luoghi o di rimozione delle opere abusive) ovvero necessiti di un provvedimento amministrativo applicativo (come nei casi di sanzioni relative al veicolo o ai documenti di circolazione e alla patente di guida), sarà bensì configurabile l'impugnazione del provvedimento concernente l'applicazione della sanzione accessoria, ma in relazione ad esso non potranno essere dedotti vizi inerenti all'accertamento dei presupposti per l'applicazione della sanzione principale, potendo essere posta in discussione solo la legittimità del provvedimento applicativo della sanzione accessoria.

In sostanza, posto che deve riconoscersi l'autonoma impugnabilità dei provvedimenti applicativi di sanzioni accessorie, e posto che l'avvenuto pagamento in misura ridotta della sanzione principale pecuniaria comporta l'accettazione della sanzione e, quindi, il riconoscimento, da parte del destinatario della stessa, della propria responsabilità, gli unici vizi che potranno essere dedotti in sede di opposizione avverso il provvedimento applicativo della sanzione accessoria saranno quelli propri del procedimento che si conclude con l'applicazione di detta sanzione e del provvedimento sanzionatorio.

Si deve solo aggiungere che non è senza rilievo la circostanza che l'art. 211 del codice della strada, comma 1, dispone che "nel caso in cui le norme del presente codice dispongono che da una violazione consegua la sanzione accessoria dell'obbligo di ripristino dei luoghi, ovvero l'obbligo di rimozione di opere abusive, l'agente accertatore ne fa menzione nel verbale di contestazione da redigere ai sensi dell'art. 200 C.d.S. o, in mancanza, nella notificazione prescritta dall'art. 201 C.d.S.. Il verbale così redatto costituisce titolo esecutivo anche per l'applicazione della sanzione accessoria".

Da tale previsione discende, infatti, che, pur stabilendo l'art. 210 C.d.S. che la sanzione amministrativa non pecuniaria conseguente ad una sanzione amministrativa pecuniaria "si applica di diritto", il trasgressore è pienamente edotto delle possibili conseguenze sanzionatorie della condotta addebitatagli ed ha a propria disposizione varie opzioni difensive per far valere i vizi del verbale di contestazione ovvero, qualora non ritenga di avvalersi di tali rimedi, del provvedimento che in via autonoma irroga la sanzione accessoria.

Applicando tali principi al caso di specie, deve concludersi nel senso che la sentenza impugnata, la quale non ha dichiarato inammissibile l'opposizione, ma si è limitata ad escludere che nel procedimento di opposizione avverso l'ordinanza-ingiunzione applicativa della sanzione accessoria della rimozione di un impianto pubblicitario e del ripristino dello stato dei luoghi potessero essere fatti valere vizi inerenti al verbale di accertamento, si sottrae alle censure proposte dalla società ricorrente.

Il ricorso deve quindi essere rigettato. Sussistono peraltro, in considerazione della peculiarità della questione trattata, giusti motivi per compensare tra le parti le spese del presente giudizio.

P.Q.M.

La Corte rigetta il ricorso e compensa tra le parti le spese.

Così deciso in Roma, il 19 maggio 2005.

Depositato in Cancelleria il 12 gennaio 2006