

Civile Sent. Sez. 2 Num. 29738 Anno 2023

Presidente: MANNA FELICE

Relatore: VARRONE LUCA

Data pubblicazione: 26/10/2023



merito dell'opposizione anziché dichiarare la stessa inammissibile.

3. Moscatiello proponeva a sua volta appello incidentale, in particolare lamentando la mancata emissione di un'ordinanza-ingiunzione ex art. 204 codice della strada da parte del Prefetto.

4. Il Tribunale di Bari, in accoglimento del gravame principale, con sentenza n. 1474/2018 annullava la decisione del Giudice di pace e dichiarava inammissibile l'opposizione di Moscatiello, rigettando l'appello incidentale fatto valere da quest'ultimo.

Per quel che in questa sede rileva, secondo il tribunale la tesi del Moscatiello, secondo cui la mancata emissione di ordinanza di rigetto del ricorso gerarchico proposto avverso il verbale di

accertamento di violazione al codice della strada implicherebbe l'accoglimento del ricorso gerarchico, era del tutto infondata e priva di appiglio normativo. Infatti, l'invocato articolo 204 del codice della strada non prevedeva l'emissione di un siffatto tipo di provvedimento e, di conseguenza, il verbale presupposto, regolarmente notificato, costituiva valido titolo posto alla base della cartella opposta ed era inammissibile pertanto il rimedio dell'opposizione ex legge numero 689 del 1981.

5. Contro la sentenza ricorre per cassazione Nicola Moscatiello.

6. Resiste con controricorso il Comune di Bari.

7. L'intimata Agenzia delle Entrate-Riscossione (già Equitalia Sud spa) non ha proposto difese.

8. La causa è stata chiamata all'udienza del 10 ottobre 2019 e il Collegio ha ritenuto, anche alla luce della memoria depositata dal ricorrente, che non ricorressero i presupposti per la pronuncia in camera di consiglio ai sensi dell'art. 375, comma 1, nn. 1 e 5 c.p.c. e ha rimesso la causa alla pubblica udienza della sezione semplice ex art. 380-bis, ultimo comma, c.p.c.,.

9. In Prossimità dell'odierna udienza entrambe le parti hanno depositato memorie insistendo nelle rispettive richieste.

10. Il Procuratore Generale ha concluso per l'accoglimento del ricorso.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Il ricorso è articolato in un unico motivo che denuncia "omesso esame circa un fatto decisivo" e "violazione e/o errata applicazione degli artt. 474 c.p.c., 203-204 codice della strada, 23 e 49 d.p.r. 602/1973, nonché dei principi generali dettati in materia dalla Suprema Corte".

Secondo il ricorrente, la procedura sarebbe illegittima in quanto il verbale di accertamento dopo l'opposizione al Prefetto non può più assumere efficacia di titolo esecutivo, ed è necessario che il Prefetto provveda con l'ordinanza ingiunzione ex art. 204 codice della strada. Nella specie, invece, l'opposizione proposta è stata definita con una comunicazione con la quale si comunicava che il ricorso era inammissibile.

Il ricorrente sostiene che la suddetta comunicazione non può avere valenza di rigetto della sua opposizione circostanza contestata all'amministrazione con lettera del 11 dicembre 2008 e, in ogni caso, non può avere l'effetto di rendere titolo esecutivo il verbale di accertamento come affermato dal Tribunale.

Di conseguenza la proposta opposizione andava ritenuta legittima o in ogni caso andava disposto il mutamento del rito.

Invece, non avendo il Prefetto, a fronte del ricorso gerarchico avverso il verbale di accertamento, mai emesso un'ordinanza-ingiunzione, così come impone il richiamato art. 204, il verbale di contravvenzione non poteva assumere efficacia di titolo esecutivo, con la conseguenza che la proposta opposizione andava ritenuta legittima.

1.1 Il motivo di ricorso è inammissibile.

Nella giurisprudenza di questa Corte si registra una parziale divergenza nell'interpretazione degli artt.203 e 204 codice della strada. Infatti secondo un primo orientamento (ordinanza n. 24702 del 2020) si è ritenuto che: In tema di sanzioni amministrative per violazioni del codice della strada, ove sia presentato ricorso amministrativo contro il verbale di contestazione, il prefetto, nel caso in cui confermi l'accertamento, ha il dovere di emanare

l'ordinanza-ingiunzione, sia che ritenga il ricorso infondato nel merito sia che lo consideri inammissibile, irricevibile o improcedibile, non essendo consentita, in tale ipotesi, l'emissione della cartella esattoriale in base al verbale di contestazione dell'infrazione (Sez. 3, Ordinanza n. 24702 del 05/11/2020).

In tale occasione la Corte ha affermato che l'opposizione dinanzi al Prefetto avverso il verbale di contestazione d'una infrazione al codice della strada, ex art. 203 d.lgs. 285/92, introduce un procedimento amministrativo. Qualsiasi procedimento amministrativo non può che concludersi con un provvedimento amministrativo espresso. Tanto stabilisce l'art. 2, comma primo, I. 7.8.1990 n. 241, il quale impone (secondo periodo) la necessità d'un provvedimento espresso anche quando la pubblica amministrazione ravvisi "la manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità" dell'istanza avanzata dal privato cittadino, con l'unica concessione, in questo caso, della possibilità di ricorrere ad una motivazione semplificata. Pertanto, il provvedimento conclusivo del procedimento amministrativo introdotto dall'opposizione prefettizia ex articolo 203 d. lgs. 285/92, quando l'amministrazione ritenga l'istanza infondata nel merito, oppure inammissibile per tardività, non può che consistere in una ordinanza-ingiunzione, come tale impugnabile entro 30 giorni dinanzi al Giudice di pace, ex art. 6 d. lgs. n.150/11.

L'argomento speso dalla Corte nell'affermare il suddetto principio è che altrimenti l'interessato non avrebbe tutela nell'eventualità in cui il prefetto, errando, dichiarasse tardivo un ricorso tempestivo: in tal caso, infatti, l'interessato potrebbe venire a conoscenza della tardività del suo ricorso al prefetto dopo lo

spirare del termine di cui all'art. 205 cod. strad. per l'impugnazione del verbale dinanzi al Giudice di pace, e perderebbe l'una e l'altra forma di tutela.

Con altra pronuncia (Sez. 2, Sentenza n. 19509 del 2020), invece, si è ritenuta infondata la tesi, sostenuta dal ricorrente, circa il fatto che il disposto normativo non consente al Prefetto destinatario del ricorso proposto avverso il verbale recante la sanzione amministrativa alcuna alternativa rispetto alle seguenti due sole possibilità: 1) nel caso di infondatezza del ricorso, ordinanza con la quale si ingiunge il pagamento; 2) nel caso opposto di fondatezza, archiviazione del verbale.

Accanto a queste due opzioni, secondo questo orientamento è ammissibile e legittima l'ulteriore possibilità per il Prefetto di dichiarare l'inammissibilità del ricorso in opposizione ad es. per mancato rispetto del termine perentorio di presentazione. In tal caso, equiparabile a quello della mancata proposizione del ricorso, il verbale, in deroga alle disposizioni di cui all'art. 17 della legge 689 del 1981, costituisce titolo esecutivo per una somma pari alla metà del massimo della sanzione amministrativa edittale e per le spese di procedimento ai sensi del comma 3 dell'art. 203 del codice della strada (Sez. 2, Sentenza n. 19509 del 2020).

Nel precedente citato, in ordine alla normativa applicabile si è, infatti, precisato che, trattandosi di violazione del codice della strada, la materia del ricorso al prefetto è disciplinata non dall'art. 18 della l. n. 689 del 1981, bensì dagli artt. 203 e 204 del Codice della strada in vigore dal 13 agosto 2003, a mente del quale, per quanto qui di interesse, l'art. 203, comma 1, dispone che "Il trasgressore o gli altri soggetti indicati nell'art. 196, nel termine di

giorni sessanta dalla contestazione o dalla notificazione, qualora, non sia stato effettuato il pagamento in misura ridotta nei casi in cui è consentito, possono proporre ricorso al prefetto del luogo della commessa violazione, da presentarsi all'ufficio o comando cui appartiene l'organo accertatore ovvero da inviarsi agli stessi con raccomandata con ricevuta di ritorno".

Il successivo articolo 204 prevede poi che "il prefetto, esaminati il verbale e gli atti prodotti dall'ufficio o comando accertatore, nonché il ricorso e i documenti allegati, sentiti gli interessati che ne abbiano fatta richiesta, se ritiene fondato l'accertamento adotta, entro centoventi giorni decorrenti dalla data di ricezione degli atti da parte dell'ufficio accertatore, secondo quanto stabilito al comma 2 dell'articolo 203, ordinanza motivata con la quale ingiunge il pagamento di una somma determinata, nel limite non inferiore al doppio del minimo edittale per ogni singola violazione, secondo i criteri dell'art. 195, comma 2. L'ingiunzione comprende anche le spese ed è notificata all'autore della violazione ed alle altre persone che sono tenute al pagamento ai sensi del presente titolo. Ove, invece, non ritenga fondato l'accertamento, il prefetto, nello stesso termine, emette ordinanza motivata di archiviazione degli atti, comunicandola integralmente all'ufficio o comando cui appartiene l'organo accertatore, il quale ne dà notizia ai ricorrenti. Con il ricorso possono essere presentati i documenti ritenuti idonei e può essere richiesta l'audizione personale."

Le trascritte disposizioni depongono nel senso dell'infondatezza della tesi prospettata dal ricorrente poiché le due opzioni indicate nell'art. 204 hanno come presupposto logico che il ricorso sia stato tempestivamente proposto, sicché ove la

presentazione o l'invio di esso non sia avvenuta nel termine di sessanta giorni dalla contestazione o dalla notificazione, ben potrà il prefetto rilevare l'inammissibilità del ricorso evitando di esaminarne la fondatezza (avendo oramai acquisito efficacia di titolo esecutivo il verbale di accertamento). Come si è detto, infatti, in tale evenienza, equiparabile a quella della mancata proposizione del ricorso, il verbale, in deroga alle disposizioni di cui all'art. 17 della legge 689 del 1981, costituisce titolo esecutivo per una somma pari alla metà del massimo della sanzione amministrativa edittale e per le spese di procedimento (comma 3 dell'art. 203 del codice della strada (cfr. Cass. 10403/2003).

Di conseguenza è infondata la tesi del ricorrente secondo cui, in caso di opposizione al Prefetto, il verbale di accertamento non può mai costituire titolo esecutivo.

Il collegio ritiene preferibile questa seconda interpretazione in quanto più coerente con l'impianto normativo. Infatti, ai sensi dell'art.204 bis del codice della strada (d.lgs. n. 285 del 1992) alternativamente alla proposizione del ricorso di cui all'articolo 203, il trasgressore o gli altri soggetti indicati nell'articolo 196, qualora non sia stato effettuato il pagamento in misura ridotta nei casi in cui è consentito, possono proporre opposizione davanti all'autorità giudiziaria ordinaria nel termine di trenta giorni dalla notifica del verbale. L'opposizione è regolata dall'articolo 7 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150.

Viceversa, ai sensi dell'art. 203 cod. str. il trasgressore può, nel termine di giorni sessanta dalla contestazione o dalla notificazione del verbale di accertamento, qualora, non sia stato effettuato il pagamento in misura ridotta nei casi in cui è

consentito, proporre ricorso al Prefetto del luogo della commessa violazione.

Il terzo comma dell'art. 203 prevede a sua volta che: Qualora nei termini previsti non sia stato proposto ricorso e non sia avvenuto il pagamento in misura ridotta, il verbale, in deroga alle disposizioni di cui all'art. 17 della legge 24 novembre 1981, n. 689, costituisce titolo esecutivo per una somma pari alla metà del massimo della sanzione amministrativa edittale e per le spese di procedimento.

Ne consegue che è priva di fondamento la tesi del ricorrente secondo la quale il verbale, una volta proposto ricorso al prefetto, non può acquisire efficacia di titolo esecutivo, in quanto è testualmente previsto che, decorsi i sessanta giorni dalla notifica o dall'immediata contestazione, il verbale già costituisce titolo esecutivo, ai sensi del comma 3 dell'art. 203 cod. str., in deroga alle disposizioni di cui all'art. 17 della legge 24 novembre 1981, n. 689, per l'importo sopra indicato pari alla metà del massimo della sanzione, avendo perso il trasgressore la possibilità del pagamento in misura ridotta.

Una diversa interpretazione, peraltro, produrrebbe un effetto potenzialmente negativo per il trasgressore in quanto, con l'ordinanza emessa ai sensi del primo comma dell'art. 204 cod. str., il Prefetto deve ingiungere il pagamento di una somma determinata, nel limite non inferiore al doppio del minimo edittale e che, pertanto, può essere pari anche al massimo edittale.

Naturalmente in ossequio alla regola generale, evidenziata dall'ordinanza n. 24702 del 2020, secondo cui il procedimento amministrativo deve concludersi con un provvedimento

amministrativo espresso, quando il Prefetto ravvisi la tardività del ricorso dovrà provvedere in tal senso con un provvedimento motivato, sia pure con la possibilità di ricorrere ad una motivazione semplificata.

Infine, deve osservarsi che la tutela del trasgressore, in caso di errore del Prefetto sulla tardività del ricorso è data dai rimedi oppositivi di cui agli artt. 615 e 617 c.p.c.. con i quali il trasgressore può dedurre avverso la cartella di pagamento fondata sul verbale di accertamento, di aver tempestivamente proposto ricorso al prefetto che lo ha erroneamente dichiarato tardivo. Tale vizio della sequenza procedimentale essendosi formato successivamente alla notifica del verbale di accertamento ne determina la caducazione, nel caso siano decorsi i termini per l'adozione dell'ordinanza ingiunzione. Infatti, ai sensi dell'art. 204, comma 1 bis, dell'art. 204 cod. strad. «I termini di cui ai commi 1-bis e 2 dell'articolo 203 e al comma 1 del presente articolo sono perentori e si cumulano tra loro ai fini della considerazione di tempestività dell'adozione dell'ordinanza-ingiunzione. Decorsi detti termini senza che sia stata adottata l'ordinanza del prefetto, il ricorso si intende accolto».

Ciò è conforme a quanto stabilito dalla sentenza delle Sezioni Unite n. 22080 del 2017, citata più volte dal ricorrente. In tale occasione la Corte ha precisato che il destinatario della cartella di pagamento basata su verbali di accertamento di violazione del codice della strada può esperire i rimedi oppositivi ordinari degli artt. 615 e 617 cod. proc. civ. per dedurre tutti i fatti estintivi sopravvenuti alla definitività del verbale di accertamento nonché tutte le pretese di pagamento dell'amministrazione e dell'agente

della riscossione che trovino ragione in fatti precedenti l'iscrizione a ruolo ma successivi all'emissione del verbale di accertamento, in quanto la relativa deduzione non ne sarebbe stata possibile anche se la notificazione di questo fosse stata regolarmente eseguita (Sez. U, Sentenza n. 22080 del 2017).

2. Ciò premesso, e venendo al caso di specie, il ricorrente non deduce quale siano state le ragioni della comunicazione da parte del Prefetto nell'ottobre del 2008 di inammissibilità del suo ricorso ex art. 203 cod. str. ma si limita a dedurre che il verbale di accertamento non può mai costituire titolo esecutivo.

Come si è detto, ai sensi dell'art. 203, terzo comma, cod. str. qualora nei termini previsti non sia stato proposto ricorso al prefetto e non sia avvenuto il pagamento in misura ridotta, il verbale, in deroga alle disposizioni di cui all'art. 17 della legge 24 novembre 1981, n. 689, costituisce titolo esecutivo per una somma pari alla metà del massimo della sanzione amministrativa edittale e per le spese di procedimento. Ne consegue che il ricorso è inammissibile in quanto la tesi prospettata di impossibilità assoluta per il verbale di accertamento di acquisire efficacia di titolo esecutivo per le ragioni esposte è infondata, sicché era onore del ricorrente indicare quantomeno che il suo ricorso al prefetto era tempestivo salvi i conseguenti problemi di natura processuale sul rimedio azionato.

2. La Corte dichiara inammissibile il ricorso.

3. Le spese del giudizio seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

4. Ai sensi dell'art. 13, comma 1-quater D.P.R. n. 115/02, si dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il

versamento da parte del ricorrente di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso principale, a norma del comma 1-bis dello stesso art. 13, se dovuto;

P.Q.M.

La Corte dichiara inammissibile il ricorso e condanna il ricorrente al pagamento delle spese del giudizio di legittimità nei confronti della parte contro ricorrente che liquida in euro 700 più 200 per esborsi, oltre al rimborso forfettario al 15% IVA e CPA come per legge;

ai sensi dell'art. 13, co. 1 quater, del d.P.R. n. 115/2002, inserito dall'art. 1, co. 17, I. n. 228/12, dichiara la sussistenza dei presupposti processuali per il versamento da parte del ricorrente di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso principale, a norma del comma 1-bis dello stesso art. 13, se dovuto;

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della 2^a Sezione