

LA LEGITTIMITÀ DELLE SANZIONI COMMINATE PER LA VIOLAZIONE DEI CARTELLI STRADALI PRIVI DELLA INDICAZIONE DELL'ORDINANZA DI APPOSIZIONE.

Paolo Ceccarelli

SOMMARIO: 1. Premessa: la normativa. - 2. La dottrina e la giurisprudenza di merito per l'illegittimità delle sanzioni. - 3. La posizione della Corte di cassazione. - 4. La giurisprudenza di merito per la legittimità delle sanzioni. - 5. Il rispetto della trasparenza amministrativa. - 6. Un'ultima riflessione.

1. Nell'ambito dei tanti dibattiti dottrinali e giurisprudenziali attualmente in corso attorno al Codice della strada (1) la questione relativa alla legittimità delle sanzioni elevate per il mancato rispetto di cartelli stradali privi, sul retro, degli estremi dell'ordinanza emessa dall'Ente che ha provveduto alla loro istituzione, può sembrare tutto sommato marginale, se non altro dal punto di vista meramente numerico (2): essa tuttavia può acquistare una decisa importanza se la si inserisce in un'ottica più ampia, da collegarsi all'obbligo - che sosteniamo - del rispetto *comunque* della normativa da parte del conducente.

Si ricorderà preliminarmente come l'art. 39 del Codice della strada divida i segnali stradali in segnali di pericolo, di prescrizione e di identificazione, delegando al Regolamento di esecuzione l'indicazione di forme, colori, simboli nonché modalità di impiego ed apposizione dei segnali stessi.

L'art. 77 del Regolamento di esecuzione del Codice della strada dispone - comma 7 - che il retro dei cartelli stradali deve essere di colore opaco e che vi devono essere indicati l'ente o l'amministrazione proprietari della strada, il marchio della ditta che ha fabbricato il segnale, l'anno di fabbricazione, il numero di autorizzazione concessa dal Ministero delle Infrastrutture alla ditta medesima per la fabbricazione dei cartelli stradali, il tutto contenuto in uno spazio non superiore ai 200 cmq.

(1) Ad esempio, nonostante la Corte costituzionale si sia infine risolta per la parziale incostituzionalità dell'art. 126-*bis*, continuano ad essere sollevate decine di eccezioni in relazione ad altri aspetti dell'articolo; la legittimità del *TELELASER* nonostante le recenti sentenza della Corte di cassazione n. 5873 del 24.3.2004 e n. 21360 del 9 novembre 2004 è ancora messa in dubbio, così come le norme che stabiliscono la competenza territoriale dei Giudici di pace: il Giudice di pace di Taranto (sentenza del 20.5.2004) si è infatti dichiarato competente in ordine ad un'infrazione commessa in un'altra Regione, in ciò imitato da altri Giudici; e c'è chi, come il Giudice di pace di Viterbo, che con una decisione (ordinanza dell'1.10.2003) che ha suscitato perplessità, ha sostenuto l'incostituzionalità delle cinture di sicurezza in quanto contrarie alla Carta dei Diritti dell'Uomo.

(2) Infatti, nell'esperienza di chi scrive i ricorsi impostati su tale questione - esclusivamente o congiuntamente con altre - rappresentano una percentuale attorno al 5% del totale.

Per i soli cartelli di prescrizione - *ossia i segnali di precedenza, divieto ed obbligo* - è altresì prevista l'indicazione degli estremi dell'ordinanza di apposizione.

Oggetto di dibattito e di decisioni giurisprudenziali del tutto discordi è il valore da attribuire a quest'ultimo inciso, ossia se la mancata indicazione degli estremi dell'ordinanza comporti l'illegittimità o comunque l'inefficacia del cartello e, di conseguenza, l'illegittimità di qualsiasi sanzione comminata per la violazione del comando stabilito dal cartello medesimo, oppure se la mancata indicazione degli estremi dell'ordinanza comporti, al più, ai sensi dell'art. 38, comma 14, del Codice della strada, il solo intervento sostitutivo - previa intimazione - del Ministero delle Infrastrutture a spese del Comune ai fini dell'indicazione, senza effetti, quindi, sulla legittimità della contestazione.

2. Da una breve ricerca in internet sembrerebbe che una parte della giurisprudenza di merito sia orientata verso l'illegittimità delle sanzioni comminate per la violazione di cartelli privi sul retro degli estremi dell'ordinanza istitutiva.

Recentemente, infatti, tra gli altri, il Giudice di pace di La Spezia (sentenza del 20.4.2002), seguito dal Giudice di pace di Cosenza (sentenza del 9.10.2003) e dal Giudice di pace di Roma (sentenza del 26.2.2004) hanno affermato l'illegittimità dei cartelli privi delle indicazioni previste dall'art. 77, essendo i cartelli fattispecie complesse costituite da due elementi: il provvedimento dell'autorità che lo ha emesso e la pubblicizzazione dello stesso; in questo senso si sono espresse anche alcune sentenze di alcuni Giudici di pace di Livorno (per tutte, cfr. la sentenza del 15.12.2004).

Anche la dottrina (3) sembra pendere in questa direzione, per quanto in realtà la questione non sembra sia stata mai trattata in maniera approfondita; per buona parte degli autori, l'indicazione degli estremi dell'ordinanza sul retro del cartello è elemento essenziale ai fini della legittimità della contestazione; la cosa sorprendente, dal nostro punto di vista, è che in questo senso si esprimono non solo alcuni siti di consulenza (4) ma persino il sito dei Carabinieri (www.carabinieri.it) e di varie polizie municipali (5).

Per i Carabinieri la mancanza degli estremi dell'ordinanza potrebbe costituire un indice di inesistenza del provvedimento del segnale; su siti della polizia municipale viene riportata l'opinione che il mancato rispetto della legge da parte delle amministrazioni comporta l'illegittimità della sanzione (6).

Riteniamo, tuttavia, che tali posizioni siano infondate, sia perché smentite da altra giurisprudenza di merito nonché da quella di legittimità, sia perché, per usare una locuzione degli anni settanta, "occorre portare indietro il discorso".

(3) Per dottrina intendiamo anche in questo caso quella reperibile in Internet: la questione non sembra infatti, fino ad oggi, essere stata oggetto di altri tipi di analisi.

(4) Tra gli altri, i siti www.questotrentino.it, www.la-piazza.it, www.patente.it, www.prontoconsumatori.it, nonché il sito del Codacons.

(5) Tra gli altri il sito www.vigileamico.it.

(6) Va anche precisato che tanto i Carabinieri quanto le polizie municipali sembrano riferirsi a cartelli non solo privi degli estremi dell'ordinanza sul retro, ma posti in assenza di qualsiasi disposizione.

3. In primo luogo, la giurisprudenza della Corte di cassazione non sembra confermare la tesi dell'illegittimità delle sanzioni comminate per la violazione dei cartelli senza indicazione dell'ordinanza.

Infatti, se si esaminano le due sentenze generalmente citate dai sostenitori della invalidità delle sanzioni, la sentenza della IV Sezione della Corte di cassazione penale del 21.11.1980 e la sentenza emessa dalla Pretura di Salerno in data 28.4.1994, si osserva che per la prima, *“la mancata osservanza di cartelli segnalatori cui difetti la legittimità non costituisce causa di responsabilità contravvenzionale”*, mentre la seconda afferma che *“la situazione di illegittimità attinente l'irregolare apposizione di un segnale stradale esonera il conducente di un veicolo dalla responsabilità contravvenzionale”*.

Tali sentenze sembrerebbero chiudere immediatamente il discorso a favore dei sostenitori della illegittimità delle sanzioni, se non fosse che la IV sezione della Corte di cassazione si riferiva, in concreto, ad un'ipotesi in cui il cartello segnalatore non era stato posto a seguito di un'ordinanza dell'Ente proprietario della strada, mentre il Pretore di Salerno intendeva per illegittimità l'assoluta inidoneità del cartello oggetto della sentenza a svolgere la sua funzione perché mal posizionato.

Pare quindi di poter affermare che queste sentenze, in realtà, stabiliscono un principio ben diverso da quello sostenuto dai sostenitori della illegittimità delle sanzioni: il principio che un cartello stradale va rispettato comunque, salvo che sia assolutamente inidoneo a svolgere la sua funzione oppure non sia stato legittimamente posto.

E che questo sia il senso delle sentenze citate lo si ricava anche dalla successiva giurisprudenza della Suprema Corte.

La Corte di cassazione penale, IV sezione, nella sentenza n. 10203 del 29.09.1987 afferma che *“I cartelli stradali debbono essere osservati da tutti gli utenti della strada, senza possibilità da parte loro di censurarne la legittimità; ciò sia perché gli atti amministrativi debbono presumersi legittimi e sono dotati forza esecutiva, sia per evitare che l'altrui affidamento nella legalità della segnaletica stradale generi situazioni di pericolo”*); la stessa sezione nella Sentenza n. 10076 del 27.9.1986 aveva del resto sostenuto che: *“I segnali stradali debbono essere osservati anche se illegittimi (...) per evitare che l'altrui affidamento nella legittimità della segnalazione, generi situazioni di pericolo”*).

Infine, la I sezione della Corte di cassazione nella sentenza n. 9438 del 21.9.1998 ha affermato che *“la differenza di dimensioni del cartello installato rispetto a quelle normativamente prescritte”* ha rilevanza *“solo quando tale differenza sia tale da rendere il cartello inidoneo ad assolvere la funzione assegnatoli”*.

Viene quindi confermato il principio secondo cui si è tenuti a rispettare comunque le indicazioni provenienti da un cartello stradale che sia visibile o comunque idoneo a disporre un divieto; in questo senso, la mancata affissione od indicazione degli estremi dell'ordinanza sul retro del cartello non ha rilevanza: si è tenuti a rispettare il comando così come appare, anche perché non si può, ovviamente, al momento del transito, vedere cosa c'è sul retro del cartello stesso; essenziale è che l'ordinanza ci sia e sia legittima e che quindi legittimamente il cartello sia stato situato là dove si è verificata la contestazione.

Qualora così non fosse, detta contestazione sarebbe di conseguenza illegittima ed annullabile perché effettivamente illegittimo era il cartello.

Si potrebbe forse obiettare che la giurisprudenza sopra citata si riferisce a fattispecie penali e che quindi ad una efficacia del cartello dal punto di vista della responsabilità penale non corrisponde una identica efficacia a livello di sanzione amministrativa.

Ma anche la Corte di cassazione civile è intervenuta nella questione, con una decisione risolutiva; nella sentenza 6474/2000 la Corte di cassazione ha infatti stabilito il principio secondo cui l'insufficienza delle indicazioni poste sul retro del cartello non esimono il trasgressore dalla responsabilità contravvenzionale, *“non essendo dall'art. 77 previsto che l'omissione delle indicazioni formali esima l'utente dall'obbligo di rispettare la prescrizione espressa dal segnale. Quelle indicazioni hanno infatti lo scopo di consentire agli stessi organi della pubblica amministrazione di controllare la regolarità della fabbricazione e della collocazione del segnale e di rimuovere quelli apposti da soggetti che siano privi del relativo potere o che lo abbiano esercitato in violazione delle disposizioni che ne fissano le modalità di esercizio”*.

Anche per la Corte di cassazione civile, quindi, la mancata affissione od indicazione degli estremi dell'ordinanza sul retro del cartello non ha rilevanza e si è tenuti a rispettare il comando così come appare.

Essenziale è che l'ordinanza ci sia e sia legittima e che quindi legittimamente il cartello sia stato situato là dove è scattata la contravvenzione: gli obblighi inerenti gli estremi dell'ordinanza sono rivolti all'Ente che li colloca che, semmai, può essere oggetto di attività sostitutiva ma non fanno venire meno il comando esplicitato e le relative conseguenze. (7)

Il principio del necessario rispetto delle indicazioni provenienti da un cartello stradale che sia visibile o comunque idoneo a disporre un divieto sembra quindi non più contestabile (8).

4. Sulla scia della Corte di cassazione si sono espresse altre decisioni dei Giudici di pace di Livorno, aventi ad oggetto proprio la legittimità del cartello stradale (9); per tutte citiamo la sentenza 269/04, nella quale il Giudice di pace di Livorno, Dott. RUTIGLIANO, considera che la mancanza degli estremi dell'ordinanza rende il cartello, al più, irregolare, precisando che la presunzione

(7) Allo stesso modo, ci sia consentito il paragone con una materia totalmente diversa, se un Comune decide di intitolare una strada o di cambiarle nome senza chiedere il parere del Prefetto e della Soprintendenza come tuttora richiesto dalla legge 23.6.1927 n. 1188, quella via per quanto illegittimamente intitolata esisterà e gli abitanti potranno affermare di risiedere in quella via, almeno finché Prefetto e Soprintendenza non eserciteranno - se lo faranno - i loro poteri; così un cartello istituito con regolare provvedimento amministrativo potrà restare privo degli estremi dell'ordinanza fino a quando il Ministero delle Infrastrutture non interverrà per disporre l'adeguamento, senza che per questo la sua efficacia venga meno.

(8) In questo senso si è espresso recentemente lo stesso Ministero delle Infrastrutture che con la circolare n. 5846/PL/2004 del 19.10.2004 ha ribadito che “la mancata apposizione degli estremi dell'ordinanza non costituisce presupposto idoneo a rendere il divieto inefficace”, precisando che quando il legislatore ha voluto attribuire un valore alla mancata apposizione degli estremi autorizzativi lo ha esplicitato nella normativa come per i segnali previsti dall'art. 120, comma 1, lettera e) del Regolamento - segnale di passo carrabile - inefficaci senza l'indicazione dell'Ente autorizzante e degli estremi dell'autorizzazione.

(9) In effetti, salvo le eccezioni sopra ricordate, i Giudici di pace di Livorno hanno recepito le argomentazioni basate sulle considerazioni esposte nel testo.

di legittimità degli atti amministrativi impone al conducente il rispetto di un cartello che sia ben visibile e, soprattutto, regolarmente posto.

I Giudici di pace di Livorno non sono peraltro isolati: se anche il Giudice di pace di Codroipo (Udine) ha fatto riferimento nella sua sentenza alla presunzione di legittimità e all'immediata forza esecutiva che ogni cartello trasmette (10) il Giudice di pace di Ancona (11) ha precisato che i cartelli devono essere interpretati in senso letterale e che la loro lettura "è solo e soltanto quella della faccia anteriore" e, appunto nel solco della sentenza 6474/2000 della Corte di cassazione, che il comma 7 dell'art. 77 del Regolamento di esecuzione è una norma diretta alle Amministrazioni che collocano i cartelli e al Ministero delle Infrastrutture che deve svolgere l'attività di vigilanza: l'utente della strada non ha identico potere di sindacabilità e censura.

Inoltre, il Giudice di pace di Ancona ha anche rilevato come il quinto comma dell'art. 77 vieti l'uso di segnali diversi da quelli presenti nel Regolamento: ne deduce che se il legislatore avesse inteso sancire con la nullità anche la mancanza degli estremi dell'ordinanza, il precetto del divieto previsto nel quinto comma sarebbe stato inserito dopo il settimo comma: un'argomentazione - oltre tutto basata su una elementare quanto corretta logica di interpretazione normativa - ulteriore a favore della legittimità delle sanzioni per le violazioni dei cartelli in questione.

Allo stesso modo il Giudice di pace di Piombino, che nella sentenza del 27.10.2004, con un sottile paradosso ha affermato che seguire la tesi dell'illegittimità dei cartelli privi delle indicazioni dell'ordinanza e quindi delle conseguenti sanzioni, imporrebbe cartelli *double face* tali da rendere immediatamente percepibili all'automobilista, l'esistenza dell'ordinanza, conclusione contraria alla "logica più elementare" prima ancora che con il diritto.

È senz'altro da augurarsi che l'intera giurisprudenza di merito segua la Corte di cassazione, anche per le considerazioni che seguono, questa volta non strettamente giuridiche.

5. Chi sostiene l'illegittimità del cartello privo degli estremi dell'ordinanza fa spesso riferimento anche alla mancanza di difesa del cittadino e al venire meno della trasparenza dell'azione amministrativa.

Si afferma che il cittadino non potrebbe verificare la legittimità dell'azione amministrativa, una volta privato della possibilità di venire a conoscenza dell'ordinanza istitutiva del cartello e quindi non potrebbe difendersi, dovendo semplicemente sottostare, pena la sanzione amministrativa, al comando stabilito dal cartello.

In realtà, sosteniamo, il cittadino che può leggere sul retro del cartello gli estremi dell'ordinanza non ha più difesa di quello che non può farlo: infatti, solo dal contenuto concreto dell'ordinanza egli potrà verificare se effettivamente quel

(10) Sentenza reperibile sul sito www.anvu.it.

(11) Sentenza dell'11.6.2003 della Dottoressa Anna Salice reperibile sul sito www.studiumfori.it.

cartello poteva trovarsi dove si trovava; di conseguenza, siano indicati o no sul cartello gli estremi dell'atto amministrativo, egli dovrà chiedere l'accesso agli atti dell'Ente responsabile dell'apposizione, per accertare, nel primo caso, il concreto contenuto dell'ordinanza istitutiva e nel secondo l'esistenza dell'ordinanza stessa e quindi, contestualmente, il suo contenuto.

In effetti, la vera trasparenza amministrativa non si realizza incidendo o scrivendo sul retro di un cartello, magari con qualche tratto di vernice bianca o addirittura con il gesso (fattispecie riscontrata personalmente in un Comune del Centro Italia) la sintesi di un'ordinanza, ma rendendo facilmente accessibili tutte le ordinanze relative ai cartelli stradali, magari attraverso il sito internet del Comune o attraverso gli sportelli della rete civica, così da consentire al cittadino multato di verificare immediatamente chi ha istituito quel cartello e se l'ha fatto legittimamente.

6. Va peraltro sottolineata la pericolosità del principio implicito nelle affermazioni di parte della dottrina e della giurisprudenza di merito; si vuole sostenere, in definitiva, che il divieto stabilito da un cartello - legittimamente posto, ma privo degli estremi dell'ordinanza e/o della omologazione ministeriale - può essere disatteso.

Di conseguenza, chiunque verifichi l'assenza di tali estremi potrà non rispettare *qualsiasi divieto* disposto da *qualsiasi cartello di prescrizione* sia esso un divieto di sosta, oppure un'indicazione di sosta riservata agli handicappati (12), o un limite di velocità o un divieto di sorpasso, o un obbligo di precedenza o un segnale di stop o, anche, un segnale di pericolo attestante la presenza di bambini, con conseguenti rischi per quegli utenti, automobilisti e pedoni, che ignari della mancanza degli estremi dell'ordinanza e delle decisioni di alcuni Giudici di pace, faranno affidamento al rispetto della segnaletica da parte degli altri conducenti (13).

Oltre tutto, si rileva, sarebbe fin troppo facile per chiunque cancellare, con mezzi idonei, quali un acido, gli estremi dell'ordinanza e quindi sostenere l'illegittimità della sanzione: il rispetto o meno della normativa sarebbe lasciato alla mera volontà del cittadino o, peggio, verrebbe permesso ai più furbi, ai più arroganti, se non ai più violenti, di violare la legge impunemente, magari a danno di soggetti più deboli.

E che le ultime affermazioni non siano affatto un paradosso lo si evince da un quesito rinvenuto nella sezione "Avvocato risponde" del sito www.lisdhanews.it riservato alle persone disabili.

In tale quesito il padre di una ragazza paraplegica segnala che il posto riservato agli handicappati viene regolarmente occupato da un altro automobilista il quale sostiene l'illegittimità del divieto di sosta, con esclusione

(12) Su tale aspetto vedi *infra*.

(13) Anche il Giudice di pace di Livorno, Dott. RUTIGLIANO, osserva nella sentenza sopra indicata che affermare l'illegittimità del cartello stradale comporterebbe seri rischi per l'incolumità: non solo perché i guidatori potrebbero non fidarsi dell'ordine dato e cercare conferme sul retro, ma perché potrebbero anche sentirsi in diritto di non osservarne le prescrizioni, ragionamento seguito anche dal Giudice di pace di Piombino nella sentenza sopra citata.

dei portatori di *handicap*, in quanto, appunto, il cartello non riporta gli estremi dell'ordinanza: quindi, secondo "l'usurpatore", quel posto non può considerarsi validamente riservato agli invalidi.

Posto che la lettera sia vera, non ci può non interrogare non solo e non tanto sulla meschina arroganza (non troviamo altre parole), di quell'automobilista che si arroga il diritto di occupare il posto riservato ad una ragazza paraplegica, quanto sul sintomo che il suo comportamento, a nostro avviso, rivela: quell'insofferenza non tanto anarchica quanto anomica, spesso presente nell'automobilista italiano, se non dell'automobilista *tout court*, a regole e divieti, quello spirito che afferma la possibilità e la volontà di ignorare qualsiasi obbligo stradale e in particolare quello di non sostare là dove è proibito o di rispettare un limite di velocità.

Una insofferenza ed uno spirito che, sempre coprendosi dietro argomentazioni formali, ora sostiene che un cartello di divieto di sosta, come di limite di velocità, come di precedenza o di stop possano e anzi debbano essere ignorati perché privi degli estremi di un'ordinanza comunque sconosciuta e che trova - disgraziatamente - anche operatori del diritto che gli danno ragione e che domani dichiarerà che gli estremi dovranno essere intelligibili e sottoscritti e dopodomani troverà un'altra giustificazione ancora, cercando sempre di ridurre il rispetto della legge a mero *optional* e ignorando il quotidiano stillicidio di morti (circa 6.000 secondo le più ottimistiche stime ufficiali, probabilmente almeno 10.000 secondo altre fonti che calcolano anche coloro che decedono comunque a causa dell'incidente, anche a distanza di tempo) e di feriti (circa centomila, buona parte dei quali con handicap permanenti), segno evidente di una cultura della strada come "terra di nessuno" in cui tutto è lecito.

Molti automobilisti forse preferiscono questo spirito, improntato ad una apparente legalità, ad un rispetto formale della norma congiunto con l'assoluto disprezzo della sua sostanza: a noi pare preferibile - seguendo logica, buon senso e Corte di cassazione - una realtà dove la legge venga rispettata e dove un cartello posto a seguito di regolare ordinanza non possa essere ignorato, abbia o no sul retro, gli estremi della propria ordinanza istitutiva.