

Il termine per l'emanazione dell'ordinanza ingiunzione in materia di illeciti previsti dal Codice della Strada

Attilio Carnabuci

SOMMARIO: 1. Panorama normativo di riferimento – 2. La posizione della giurisprudenza. – 3. Osservazioni critiche. - 4. Individuazione dei termini per l'emanazione dell'ordinanza ingiunzione prefettizia in materia di illeciti amministrativi previsti dal Codice della strada

1. Panorama normativo di riferimento

L'art. 202, comma 1, D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (*Codice della strada*) dispone: "Per le violazioni per le quali il presente codice stabilisce una sanzione amministrativa pecuniaria ferma restando l'applicazione delle eventuali sanzioni accessorie, il trasgressore è ammesso a pagare, entro sessanta giorni dalla contestazione o dalla notificazione, una somma pari al minimo fissato dalle singole norme". Si tratta del così detto *pagamento in misura ridotta della sanzione amministrativa pecuniaria*.

Il pagamento in misura ridotta non è consentito soltanto per alcuni illeciti particolari, e ciò in ragione della loro maggiore gravità: 1) qualora lo stesso trasgressore non abbia ottemperato all'invito a fermarsi ovvero, trattandosi di conducente di veicolo a motore, si sia rifiutato di esibire il documento di circolazione, la patente di guida o qualsiasi altro documento che deve avere con sé (in tal caso, il verbale di contestazione della violazione deve essere trasmesso al Prefetto entro dieci giorni dall'identificazione); 2) per le violazioni previste dagli articoli: 83, comma 6 (il quale punisce chiunque adibisca ad uso proprio per trasporto di cose un veicolo senza il titolo prescritto o violi le prescrizioni o i limiti contenuti nella licenza); 88, comma 3 (che punisce chiunque adibisca al trasporto di cose per conto terzi veicoli non adibiti a tale uso o violi le prescrizioni e i limiti indicati nell'autorizzazione o nella carta di circolazione); 97, comma 9 (che punisce chiunque circoli con un ciclomotore munito di targa non propria); 100, comma 12 (che punisce chiunque circoli con un veicolo munito di targa non propria o contraffatta); 113, comma 5 (che punisce la violazione delle norme sulle targhe delle macchine agricole); 114, comma 7 (che punisce la violazione delle norme sulle targhe delle macchine operatrici); 116, comma 13 (che punisce chiunque guidi autoveicoli o motoveicoli senza aver conseguito la patente di guida e i conducenti che guidino senza patente perché revocata o non rinnovata per mancanza dei requisiti previsti); 124, comma 4 (che punisce chiunque guidi macchine agricole o macchine operatrici senza essere munito della patente); 136, comma 6 (che punisce coloro che, trascorso più di un anno dal giorno dell'acquisizione della residenza in Italia, guidino con patente o altro prescritto documento abilitativo, rilasciati da uno Stato estero, non più in corso di validità); 168,

comma 8 (che punisce chiunque trasporti merci pericolose senza regolare autorizzazione, quando sia prescritta, ovvero non rispetti le condizioni imposte, a tutela della sicurezza, negli stessi provvedimenti di autorizzazione); 176, comma 19 (che punisce alcuni comportamenti durante la circolazione sulle autostrade e sulle strade extraurbane principali e precisamente: a) la violazione del divieto di effettuare la retromarcia, anche sulle corsie per la sosta di emergenza, fatta eccezione per le manovre necessarie nelle aree di servizio o di parcheggio; b) la violazione del divieto di circolare sulle corsie per la sosta di emergenza se non per arrestarsi o riprendere la marcia; c) la violazione del divieto di circolare sulle corsie di variazione di velocità se non per entrare o uscire dalla carreggiata; d) la violazione della disposizione secondo cui la sosta d'emergenza non deve eccedere il tempo strettamente necessario per superare l'emergenza stessa e non deve, comunque, protrarsi oltre le tre ore; e) la violazione della disposizione secondo cui durante la sosta e la fermata di notte, in caso di visibilità limitata, devono sempre essere tenute accese le luci di posizione, nonché gli altri dispositivi prescritti); 216, comma 6 (che punisce chiunque, durante il periodo in cui il documento di circolazione è ritirato, circoli abusivamente con lo stesso veicolo cui il ritiro si riferisce ovvero guidi un veicolo quando la patente gli sia stata ritirata); 217, comma 6 (che punisce chiunque, durante il periodo di sospensione della carta di circolazione, circoli abusivamente con lo stesso veicolo); 218, comma 6 (che punisce chiunque, durante il periodo di sospensione della validità della patente, circoli abusivamente).

Per tali violazioni, il verbale di contestazione va trasmesso al Prefetto del luogo della commessa violazione entro dieci giorni.

2. La posizione della giurisprudenza

In assenza di specifiche disposizioni contenute nel Codice della strada, nella prassi si è ritenuto operante - ai fini dell'emanazione e della notificazione dell'ordinanza ingiunzione di pagamento delle sanzioni amministrative pecuniarie in materia di circolazione stradale per le quali non sia ammesso il pagamento in misura ridotta - il termine di cinque anni dalla notifica del verbale di contestazione della violazione, previsto in generale dall'art. 28, comma 1, della Legge 24 novembre 1981, n. 689 (così detta *Legge generale di depenalizzazione*), ai sensi del quale: "Il diritto a riscuotere le somme dovute per le violazioni indicate dalla presente legge si prescrive nel termine di cinque anni dal giorno in cui è stata commessa la violazione". Nella stessa direzione si era mossa, del resto, la giurisprudenza di legittimità nell'ultimo decennio del secolo appena concluso, come risulta dal tenore della seguente massima: "L'art. 28 (comma 1) della L. n. 689 del 1981, stabilisce che il diritto a riscuotere le somme dovute per le violazioni indicate dalla stessa legge si prescrive nel termine di cinque anni dal giorno in cui è stata commessa la violazione, e la prescrizione inizia a decorrere dal giorno della violazione amministrativa, in quanto il diritto di credito dell'amministrazione alla somma di danaro costituente la sanzione amministrativa pecuniaria sorge direttamente dalla violazione, la quale si

pone come fonte dell'obbligazione, mentre l'ordinanza di pagamento ha l'effetto di determinare la somma dovuta. *Conseguentemente la prescrizione si riferisce non solo al diritto di riscuotere la sanzione pecuniaria, ma anche al potere dell'amministrazione di applicare la sanzione comminata dalla legge per la violazione accertata*¹.

Tuttavia, più di recente, la correttezza della prassi cui si è accennato sopra è stata revocata in dubbio dalla giurisprudenza di merito, la quale ha proceduto all'annullamento di alcune ordinanze ingiunzioni, proprio in ragione della circostanza che queste ultime erano state emanate nel termine quinquennale previsto dal menzionato art. 28 della Legge n. 689 del 1981 anziché entro il diverso – e ben più ristretto – termine di centoventi giorni dalla ricezione degli atti da parte dell'organo accertatore, come invece previsto dall'art. 204, comma 1, cod. str. Ai sensi di tale disposizione, infatti: "Il prefetto, esaminati il verbale e gli atti prodotti dall'ufficio o comando accertatore, *nonché il ricorso e i documenti allegati* [corsivo nostro, n.d.r.], 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 (...), 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 (...)".

L'orientamento della giurisprudenza di merito è stato avallato dalla giurisprudenza più recente della Corte di Cassazione, come pure emerge dalla lettura della sentenza emessa dalla Sezione II in data 4 novembre 2005, n. 21361, secondo cui, qualora sia contestata una violazione del Codice della strada per la quale non è consentito il pagamento della sanzione pecuniaria in misura ridotta (ex art. 202 cod. str.), il relativo verbale di accertamento non costituisce titolo esecutivo, se il contravventore non propone ricorso amministrativo, in quanto, in detta ipotesi, il titolo esecutivo è costituito dall'ordinanza ingiunzione "che il Prefetto è tenuto ad emettere nel termine previsto dall'art. 204 cod. str., decorrente dalla scadenza del termine per la proposizione del ricorso amministrativo indicato nel precedente art. 203 cod. str."².

¹ Cassazione civile, Sezione I, 25 luglio 1997, n. 6967, in Giust. civ. Mass. 1997,1275. Il corsivo è nostro.

² La sentenza per esteso può essere reperita sul sito internet www.piemmenews.it. Le stessa posizione era stata già assunta dalla Corte nel 2003: "In tema di esecuzione forzata delle sanzioni amministrative, l'esigenza di dare alla norma di cui all'art. 17 della legge n. 689 del 1981 un'interpretazione conforme alla Costituzione comporta che, con specifico riferimento alle violazioni del codice della strada, qualora non sia possibile il pagamento della sanzione in misura ridotta ex art. 202 c.d.s. (come nel caso di violazione dell'art. 192 stesso codice), la mancata proposizione del ricorso amministrativo da parte del contravventore non produce, *ipso facto*, la formazione del titolo esecutivo, con conseguente diritto dell'amministrazione a procedere secondo le modalità di cui al ricordato art. 27, dovendo, per converso, essere emanata l'ordinanza - ingiunzione nel termine previsto dall'art. 204 c.d.s., decorrente dalla scadenza del termine per la proposizione del ricorso amministrativo ai sensi del precedente art. 203" (Corte di Cassazione, Sezione I, 13 marzo 2003, n. 3715, Prefettura di Brescia c. Salvatoni, in Giust. civ. Mass. 2003, 514).

3. Osservazioni critiche

La posizione assunta dalla giurisprudenza di merito - posizione sostenuta, come si è detto, anche dalla più recente giurisprudenza del Supremo Collegio - non appare del tutto condivisibile, dal momento che il presupposto per l'applicazione della procedura e dei termini indicati nell'art. 204 cod. str. è costituito dall'avvenuta proposizione, da parte del contravventore, di un ricorso amministrativo a norma dell'art. 203 cod. str. Tra l'altro, i singoli termini previsti dagli articoli suddetti - rispettivamente di sessanta giorni per la trasmissione degli atti da parte dell'organo accertatore e di centoventi giorno per l'adozione dell'ordinanza ingiunzione - devono cumularsi tra loro ai fini della tempestività dell'intervento di detto provvedimento, per cui il termine complessivo non può che essere fissato in centottanta giorni dalla proposizione del ricorso³.

Al riguardo, deve osservarsi che, in relazione alle sanzioni previste dal Codice della strada per le quali non è ammesso il pagamento in misura ridotta, il termine previsto dall'art. 204 è applicabile solo in presenza di un ricorso amministrativo, mentre il predetto termine non risulta operante in caso di mancata proposizione del ricorso in questione. In assenza di una apposita disposizione, nel caso in cui non sia stato proposto alcun ricorso da parte dell'interessato, la disposizione di riferimento dovrebbe essere costituita, piuttosto, dall'art. 18 della Legge n. 689 del 1981. A tale conclusione è agevole pervenire sol che si proceda ad una interpretazione sistematica delle disposizioni sopra richiamate, tenendo altresì nella dovuta considerazione la normativa generale in materia di procedimento amministrativo. L'esigenza di tenere conto di tale normativa generale è evidenziata, del resto, nella significativa sentenza della Corte di Cassazione, Sezione Civile I, n. 4042 del 21 marzo 2001⁴, cui si ritiene essenziale fare riferimento al fine risolvere la problematica: "Il provvedimento irrogativo di una sanzione amministrativa pecuniaria emesso dal prefetto ex art. 18 della legge n. 689 del 1981 senza osservare il termine di trenta [oggi novanta, *n.d.r.*] giorni per l'esaurimento dei procedimenti amministrativi, stabilito dall'art. 2 l. n. 241 del 1990, ed applicabile in assenza di diverso termine specifico stabilito per legge o per regolamento ovvero di determinazione - in mancanza di tali previsioni normative - da parte della p.a. interessata con apposito provvedimento, è affetto da violazione di legge; ne consegue che la relativa inosservanza determina l'annullamento dell'ordinanza ingiunzione".

³ In tal senso si è espressa di recente la Corte di Cassazione, Sezione Civile Seconda, n. 9918 del 23 aprile 2007, inedita a quanto consta.

⁴ Corte di [Cassazione, Sezione Civile I, 21 marzo 2001, n. 4042](#), in Giust. civ. Mass. 2001, 539.

4. Individuazione dei termini per l'emanazione dell'ordinanza ingiunzione prefettizia in materia di illeciti amministrativi previsti dal Codice della strada

Alla luce delle considerazioni svolte nei paragrafi che precedono, è lecito affermare che, ai fini della corretta individuazione dei termini entro cui deve essere adottata l'ordinanza ingiunzione prefettizia in materia di illeciti amministrativi previsti dal Codice della strada, assume un rilievo fondamentale la suddivisione indicata dall'art. 202 cod. str. In particolare, la disposizione in esame, ai commi 1 e 2, disciplina l'ipotesi in cui, per le violazioni contestate, il trasgressore è ammesso al pagamento della sanzione amministrativa in misura ridotta mentre, ai commi 3 e 3 bis, individua i casi in cui il pagamento in misura ridotta non è consentito.

Con riferimento alla prima delle ipotesi su indicate, relativa alle *sanzioni amministrative per le quali è ammesso il pagamento in misura ridotta*, il Codice della strada contempla tre possibili situazioni: 1) il trasgressore effettua il pagamento in misura ridotta, secondo le modalità specificate nell'art. 202, commi 1 e 2, cod. str.; 2) il trasgressore non effettua il pagamento in misura ridotta, ma propone ricorso al Prefetto nel termine di sessanta giorni dalla contestazione o dalla notificazione, ex art. 203, commi 1, 1 bis e 2, cod. str. In tal caso, l'Autorità Prefettizia è tenuta ad emanare l'ordinanza ingiunzione nel termine complessivo di centottanta giorni, decorrenti dalla data di proposizione del ricorso. Tale ordinanza ingiunzione, trascorso vanamente il termine per il pagamento della sanzione pecuniaria (trenta giorni dalla notificazione del provvedimento) assume l'efficacia di titolo esecutivo per l'ammontare della somma ingiunta e delle relative spese; 3) il trasgressore non effettua il pagamento in misura ridotta e non propone ricorso al Prefetto. In tale ipotesi, l'art. 203, comma 3, cod. str. dispone che, in deroga all'art. 17 della Legge n. 689 del 1981, il verbale di accertamento costituisce titolo esecutivo per una somma pari alla metà del massimo della sanzione amministrativa edittale e per le spese di procedimento. Una volta che si sia costituito il titolo esecutivo, ha inizio la fase della riscossione delle somme dovute a titolo di sanzione amministrativa pecuniaria; tale fase, nelle ipotesi in cui il pagamento non avvenga nei termini prescritti dagli artt. 202 (pagamento in misura ridotta) e 204 (ordinanza ingiunzione prefettizia), "è regolata dall'art. 27 della legge 689/1981", come precisato nel primo comma dell'art. 206 cod. str.

Diversa è la situazione che si prospetta allorquando ci troviamo in presenza di *violazioni per le quali non sia ammesso il pagamento in misura ridotta*.

Anche in questo caso possono ravvisarsi, in effetti, due distinte ipotesi. Può accadere, infatti, che il trasgressore abbia proposto ricorso al Prefetto ex art. 203 cod. str.: in tal caso, l'ordinanza ingiunzione deve essere emanata nel termine complessivo di centottanta giorni dalla proposizione del ricorso, così come disposto dall'art. 204 cod. str.. Ma può anche accadere che il trasgressore non abbia proposto alcun ricorso all'Autorità Prefettizia: in tale ipotesi, il verbale di contestazione dell'infrazione non può costituire titolo esecutivo perché, come affermato dalla Corte di Cassazione nella menzionata sentenza n. 3715 del 2003, difettano i presupposti di cui all'art. 203, comma 3, cod. str., mentre è invece applicabile, in quanto non derogata dalla normativa speciale, la disciplina generale degli artt. 18 e 22

della Legge n. 689/1981, che non prevede la possibilità di impugnazione del verbale dinnanzi all'autorità giudiziaria, ma solo dell'ordinanza - ingiunzione: "la mancata proposizione del ricorso amministrativo da parte del contravventore non produce, *ipso facto*, la formazione del titolo esecutivo, con conseguente diritto dell'amministrazione a procedere secondo le modalità di cui al ricordato art. 27, dovendo, per converso, essere emanata l'ordinanza - ingiunzione nel termine previsto dall'art. 204 c.d.s., decorrente dalla scadenza del termine per la proposizione del ricorso amministrativo ai sensi del precedente art. 203";

L'art. 18 della Legge n. 689 del 1981, in verità, non fissa alcun termine per l'adozione dell'ordinanza prefettizia; tuttavia, in virtù di una interpretazione sistematica dello stesso articolo, il termine per l'emanazione dell'ordinanza ingiunzione, per le violazioni del Codice della strada in ordine alle quali non sia ammesso il pagamento in misura ridotta, può essere individuato, (ove, giova ripetere, non sia proposto alcun ricorso amministrativo), nel termine previsto dall'art. 2 della Legge n. 241 del 1990 - che, costituendo norma generale, dovrebbe ritenersi applicabile anche in materia di illeciti amministrativi e relative sanzioni⁵ - a norma del quale, ove non sia direttamente previsto per legge e non sia stato stabilito con un apposito regolamento da adottarsi ai sensi dell'art. 17, comma 1, L. 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro competente, di concerto con il Ministro per la Funzione Pubblica⁶, il termine entro il quale deve concludersi il procedimento amministrativo di competenza di un'Amministrazione statale "é di novanta giorni".

⁵ cfr. Corte di Cassazione, Sezioni Unite, 21 marzo 2001, n. 4042, in www.eius.it.

⁶ Risulta evidente che l'emanazione di tale regolamento, contenente la previsione di un termine certo per l'emanazione dell'ordinanza ingiunzione in materia di illeciti amministrativi previsti dal Codice della strada riguardo ai quali non sia ammesso il pagamento in misura ridotta della sanzione pecuniaria, sarebbe alquanto auspicabile.