

Corte di Cassazione sez. II civ. – 8 giugno 2009, n. 13101 – Pres. Settimj  
– Rel. Migliucci

**Infrazioni al Codice della Strada – Sanzioni pecuniarie – Art. 202 c.s. – Pagamento in misura ridotta - Impugnabilità del verbale di accertamento – Esclusa.**

*Il pagamento in misura ridotta delle sanzioni pecuniarie inflitte per infrazioni al Codice della Strada, implicando l'accettazione della sanzione e, quindi, il riconoscimento, da parte del trasgressore, della propria responsabilità, preclude la possibilità di impugnare il verbale di contestazione sia in sede amministrativa che in sede giudiziaria.*

FATTO E DIRITTO

Il Comune di Torre Annunziata impugna per cassazione la sentenza in epigrafe trascritta con cui il G.d.P. del luogo, accogliendo la domanda di (omissis), l'ha condannato al risarcimento dei danni ex art. 2043 c.c. nei confronti della parte attrice, nella misura di Euro 144,19, per avergli quest'ultimo corrisposte pari somma, ex art. 202 C.d.S., a seguito di contestate infrazioni all'art. 41 C.d.S. in relazione all'art. 146 C.d.S., comma 3; somma che l'attrice aveva sostenuto essere stata corrisposta ingiustificatamente, attesa l'invalidità della contestazione in quanto effettuata sulla base di documentazione proveniente da apparecchiatura elettronica non omologata all'epoca delle pretese infrazioni e, quindi, inidonea all'accertamento delle stesse senza la presenza d'un agente all'uopo addetto.

A tale decisione il giudice a quo è pervenuto sulla considerazione che il pagamento della sanzione pecuniaria non costituisca né ammissione di colpa né rinuncia all'impugnazione; che la proposta azione fosse da qualificare come domanda risarcitoria ex art. 2043 c.c.; che alla data delle contestate infrazioni l'accertamento delle stesse a mezzo dell'apparecchiatura in questione senza la presenza d'un agente addetto al servizio fosse illegittimo; che il Comune, asserendo nel verbale notificato l'insussistente legittimità dell'accertamento mediante apparecchiatura elettronica, avesse artatamente indotto in errore il destinatario della comunicazione sulla consequenziale legittimità della pretesa e sulla convenienza del pagamento immediato; che tale comportamento avesse determinato un danno ingiusto all'interesse legittimo alla correttezza dell'azione amministrativa; che tale danno fosse da considerare risarcibile ex art. 2043 c.c.

Di detta decisione si duole il ricorrente denunciando: con un primo motivo, nel quale deduce la violazione della L. n. 689 del 1981, artt. 22 e 23 e artt. 203, 204, 204 bis C.d.S. nonché vizi di motivazione, che il giudice a quo non abbia considerato come le invocate norme consentano i ricorsi amministrativo e giurisdizionale solo ove non sia stato effettuato il pagamento in misura ridotta e, quindi, precludano la contestazione per altra via dell'accertamento, specie una volta decorsi i termini per l'adempimento e per le impugnazioni espressamente previsti;

con un secondo motivo, nel quale deduce la violazione della L. n. 2248 del 1865, artt. 4 e 5, all. E nonché vizi di motivazione, che il giudice a quo abbia illegittimamente disapplicato il provvedimento amministrativo e

riconosciuto la risarcibilità del preteso danno, decidendo della disapplicazione in via principale e non incidentale;

con un terzo motivo, nel quale deduce la violazione di norme di diritto e vizi di motivazione, che il giudice a quo non abbia rilevato l'effetto preclusivo del pagamento della sanzione;

con un quarto motivo, denunciando vizi di motivazione, che il giudice a quo abbia erroneamente disapplicato in via principale anziché incidentale il verbale di contravvenzione;

con un quinto motivo, deducendo il vizio di motivazione, censura la statuizione di condanna alle spese.

Non ha svolto attività difensiva l'intimato.

Attivatasi procedura ex art. 375 c.p.c., il Procuratore Generale fa pervenire requisitoria scritta nella quale conclude chiedendo la trattazione della causa alla pubblica udienza.

La richiesta del P.G. non merita accoglimento, essendo il ricorso manifestamente fondato.

Al riguardo deve considerarsi che l'inammissibilità della pronuncia in camera di consiglio è ravvisabile solo ove la Suprema Corte ritenga che non ricorrano le ipotesi di cui all'art. 375 c.p.c., comma 1 ovvero che emergano condizioni incompatibili con una trattazione abbreviata, nel qual caso la causa deve essere rinviata alla pubblica udienza; ove, per contro, la Corte ritenga che la decisione del ricorso presenti aspetti d'evidenza compatibili con l'immediata decisione, ben può pronunziarsi per la manifesta fondatezza dell'impugnazione, anche nel caso in cui le conclusioni del P.G. fossero, all'opposto, per la manifesta infondatezza, e viceversa (Cass. 11.6.05 n. 12384, 3.11.05 n. 21291 SS. UU.).

Peraltro, lo stesso P.G., intervenuto all'adunanza in Camera di Consiglio, ha poi concluso chiedendo l'accoglimento del ricorso.

Preliminarmente, va rilevata la tempestività del ricorso proposto dal Comune di Torre Annunziata nel termine di cui all'art. 327 cod. proc. civ., atteso che la notificazione della sentenza - effettuata nei confronti del Sindaco del Comune anziché del procuratore costituito nel giudizio di merito, seppure al domicilio eletto - era inidonea a fare decorrere il termine breve ex art. 325 cod. proc. civ.

Ciò posto, può passarsi all'esame dei motivi di ricorso, che possono essere trattati congiuntamente per l'evidente connessione e risultano, per quanto di ragione, manifestamente fondati.

Devesi preliminarmente ricordare: come l'art. 202 C.d.S., comma 1 preveda che "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";

come l'art. 203 C.d.S., comma 1 preveda che "Il trasgressore o gli altri soggetti indicati nell'art. 196 C.d.S., 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 ...";

come l'art. 204 bis C.d.S., comma 1 preveda che "Alternativamente alla proposizione del ricorso di cui all'art. 203 C.d.S., il trasgressore o gli altri

soggetti indicati nell'art. 196 C.d.S., qualora non sia stato effettuato il pagamento in misura ridotta nei casi in cui è consentito, possono proporre ricorso al giudice di pace ...”.

In riferimento alla ricordata normativa, il principio richiamato dal giudice a quo, per il quale “in tema di sanzioni amministrative il pagamento della somma portata dall'ordinanza-ingiunzione, potendo ricollegarsi alla volontà dell'intimato di sottrarsi all'esecuzione forzata esperibile in base a detto provvedimento (il quale è titolo esecutivo e la cui efficacia non è di regola sospesa dall'opposizione) non comporta di per sé acquiescenza né incide sull'interesse ad insorgere avverso il provvedimento medesimo”, è all'evidenza non pertinente, in quanto, nella specie, il pagamento non è avvenuto a seguito d'intimazione mediante ordinanza-ingiunzione ma a seguito di contestazione mediante verbale d'accertamento notificato ed, inoltre, il detto principio opera in relazione alle sanzioni amministrative irrogate, appunto, a mezzo d'ordinanza-ingiunzione sulla base di normative diverse dal codice della strada, per le quali non è consentita l'impugnazione immediata in sede giudiziaria del verbale ma solo quella dell'ordinanza-ingiunzione stessa, mentre le impugnazioni tanto in sede amministrativa quanto in sede giudiziaria sono autonomamente regolate dal codice della strada con la normativa su richiamata che consente, tra l'altro, l'immediata impugnazione del verbale così in sede amministrativa come in sede giudiziaria e connette il potere dell'Amministrazione, di formare il titolo esecutivo, diverso ed autonomo rispetto al verbale (del che in seguito) solo all'acquiescenza del destinatario.

Per il che risulta del tutto priva di giustificazione la tesi per cui l'ammissibilità d'un pagamento della sanzione con riserva, non previsto dalla richiamata normativa, troverebbe la propria ragion d'essere e la propria ammissibilità nello scopo d'evitare la riscossione coattiva della sanzione, riscossione che non può verificarsi sino all'esito dei procedimenti oppositori amministrativo e giurisdizionale, mentre il pagamento ex art. 202 C.d.S., proprio perché previsto in misura ridotta, costituisce solo una forma d'agevolazione accordata al contravventore in considerazione della sua rinuncia ad avvalersi dei mezzi oppositivi.

In vero, la richiamata normativa, regolando compiutamente la materia, si pone con carattere di specialità e, consequenzialmente, con vis derogatoria, rispetto a quella generale sulle impugnazioni delle sanzioni amministrative di cui alla L. n. 689 del 1981.

Va, pertanto, anzitutto sottolineato come il tenore letterale dell'art. 203 C.d.S., comma 1 e art. 204 bis C.d.S., comma 1 non ammetta altra lettura se non quella per cui, una volta effettuato il pagamento in misura ridotta consentito dal precedente art. 202 C.d.S., comma 1 entro sessanta giorni dalla contestazione o notificazione del verbale, id est entro il medesimo termine nel quale sono consentiti, alternativamente, i ricorsi in sede amministrativa o giurisdizionale, rimane preclusa la possibilità d'impugnare l'accertamento dell'infrazione nell'una come nell'altra sede.

La ratio di tale disposizione è evidente ed analoga a quella dell'istituto dell'oblazione - beneficio che, come evidenziato dalla Corte Costituzionale riconoscendo la legittimità proprio dell'art. 202 C.d.S. in esame (sent. 25.7.94 n. 350), è offerto al contravventore in funzione deflattiva dei procedimenti contenziosi, sia amministrativi che giurisdizionali, alla pari di

analoghi istituti presenti in altre discipline processuali - con la quale s'intende estinguere la specifica controversia con il versamento d'una somma di danaro, precludendo, peraltro, ad entrambe parti qualsivoglia possibilità di successiva contestazione in ordine ai presupposti ed alle condizioni d'applicazione della sanzione; par il che, come già evidenziato da questa Corte, la formulazione dell'art. 202 C.d.S., prevedendo, al pari della L. n. 689 del 1981, art. 16, il "pagamento in misura ridotta" corrispondente al minimo della sanzione comminata dalla legge da parte dell'indicato (nel processo verbale di contestazione) autore della violazione, 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 amministrativa o giurisdizionale, anche quest'ultima esperibile immediatamente avverso i verbali di contestazione delle violazioni alle norme del Codice della Strada (Cass. 11.2.05 n. 2862).

Devesi, infatti, al riguardo ulteriormente precisare che il processo verbale d'accertamento e contestazione delle violazioni al Codice della Strada non costituisce atto impositivo e non determina di per sé l'assoggettamento concreto ed attuale del contravventore all'obbligo di pagamento della sanzione pecuniaria conseguente alla violazione constatata dagli agenti verbalizzanti - com'è invece per l'ordinanza-ingiunzione, che consegue alla reiezione del ricorso in sede amministrativa - ma costituisce solo il primo atto d'un procedimento a formazione progressiva, all'esito del quale, in mancanza d'impugnazione da parte dell'interessato in sede amministrativa o giudiziaria nel prescritto termine di sessanta giorni, l'Amministrazione cui appartengono gli agenti accertatori può procedere all'iscrizione a ruolo della somma corrispondente alla sanzione effettivamente irrogata, determinata tra il minimo ed il massimo edittali, e predisporre, in tal modo, il titolo esecutivo in base al quale far poi luogo all'esazione forzata previa notificazione della cartella esattoriale che del ruolo costituisce un estratto.

Il contravventore, ove ritenga che i rilievi dei verbalizzanti siano infondati od ingiustificati, può esporre le sue ragioni e sollevare le sue contestazioni nello stesso verbale e, comunque, può proporle e riproporle, sia in sede amministrativa con il ricorso al Prefetto, sia direttamente in sede giudiziaria con l'opposizione innanzi al G.d.P., per far riconoscere l'infondatezza, totale o parziale, della contestazione, come in concreto in quell'atto verbalizzata, così per quanto riguarda l'infrazione propriamente detta, come per quanto riguarda la sua contestazione e la sanzione indicata.

Quanto a quest'ultima, peraltro, la legge, con la disposizione contenuta nell'art. 202 C.d.S., ammette a favore del contravventore la possibilità di prevenirne l'irrogazione e di impedirne l'esercizio, mediante il versamento all'Amministrazione, nel termine di sessanta giorni dalla data della contestazione immediata o della notificazione del verbale, id est nello stesso termine stabilito per la proposizione delle impugnazioni in sede amministrativa o giurisdizionale, di una somma pari al minimo della sanzione pecuniaria edittale prevista dalla legge per le violazioni contestate nel verbale stesso.

Si tratta d'una facoltà d'oblazione concessa dalla legge, il cui esercizio è rimesso alla libera valutazione e determinazione del contravventore, con

funzione ed effetto di chiudere immediatamente e definitivamente, in termini e secondo modalità e parametri oggettivi prefissati dalla stessa legge, il rapporto tra contravventore ed Amministrazione in ordine alle conseguenze sanzionatorie delle violazioni rilevate, definizione dalla quale l'Amministrazione trae il vantaggio della pronta e incontestata riscossione d'una somma oggettivamente commisurata nel minimo della sanzione pecuniaria edittale, ed il contribuente quello dell'abbandono totale ed incondizionato d'ogni altra e maggiore pretesa sanzionatoria da parte dell'Amministrazione. Ma proprio per ciò, perché la detta funzione non venga ad essere vanificata, una volta che la facoltà di oblazione sia stata esercitata, essa, impedendo in maniera definitiva l'esercizio del potere sanzionatorio da parte dell'ufficio, non può non comportare correlativamente, stante la sua sostanziale natura transattiva, la definitiva preclusione per il contravventore di contestare e mettere in discussione i presupposti di fatto della sanzione, id est la legittimità dell'accertamento della violazione, e la sua applicabilità in concreto; in caso contrario, essendosi ormai estinto il potere sanzionatorio dell'Amministrazione, che non può più determinare la misura della sanzione pecuniaria questa rapportando alla concreta gravità della violazione, sia pur tra il minimo ed il massimo edittali, ne deriverebbe un inammissibile ed ingiustificabile privilegio per il contravventore.

D'altra parte - espressamente preclusi, come inequivocamente precisato dall'art. 203 C.d.S., comma 1 sia dell'art. 204 bis C.d.S., entrambi i mezzi oppositori nell'ipotesi in cui il contravventore si sia avvalso della facoltà di pagamento ridotto e non prevedendo le disposizioni citate alcuna possibilità di pagamento, con riserva di ripetizione - l'operata soluzione comporta la legittimità dell'incasso della somma da parte dell'amministrazione titolare della pretesa sanzionatoria, la cui fondatezza non può più essere rimessa in discussione attraverso un tardivo sindacato sul pregresso accertamento dell'illecito; diversamente argomentando, sarebbero surrettiziamente aggirati i termini e le preclusioni previsti dalle norme sul relativo contenzioso sia in sede amministrativa sia in sede giurisdizionale e si darebbe ingresso ad un inammissibile sindacato - peraltro diretto ad hoc e non meramente incidentale, quale previsto dalle fondamentali regole di riparto poste dalle disposizioni della L. n. 2248 del 1865, artt. 4 e 5, all. E - sul diritto-dovere della P.A. a far proprie le somme derivanti dal pagamento delle sanzioni, ormai divenute inoppugnabili con conseguente liceità della relativa percezione e ritenzione.

Per tutte le esposte ragioni, l'effetto di definitività e preclusione dell'oblazione s'estende, poi, a qualsiasi attività delle parti, onde anche un'eventuale revisione della situazione ad iniziativa dell'Amministrazione, con annullamento d'altri provvedimenti ancora in itinere, non consentirebbe interventi sui procedimenti ormai definiti con oblazione.

Tale conclusione vale, parimenti, per le azioni di qualsivoglia natura con le quali il contravventore pretenda di rimettere in discussione la legittimità dell'accertamento dell'infrazione - sulla quale, per quanto sopra evidenziato, con il pagamento in misura ridotta ha fatto acquiescenza - e, quindi, non solo per l'impugnazione ex art. 204 bis C.d.S., ma anche per eventuali pretese civilistiche quali la condicio indebiti e l'actio damni.

Le ulteriori ragioni di censura restano assorbite.

Il ricorso va, pertanto, accolto per le esposte ragioni e l'impugnata sentenza va, consequenzialmente, cassata; non essendo necessari ulteriori accertamenti, la causa va decisa nel merito ai sensi dell'art. 384 cod. proc. civ.: in considerazione dell'improponibilità dell'originaria domanda la stessa va respinta.

Le spese relative al giudizio di merito e alla presente fase, liquidate come in dispositivo, seguono la soccombenza.

P.Q.M. La Corte accoglie il ricorso, cassa l'impugnata sentenza e, decidendo nel merito, respinge l'originaria domanda; condanna l'intimato al pagamento in favore del ricorrente delle spese relative: a) al giudizio di merito, che liquida in euro 700,00 di cui euro 100,00 per esborsi ed euro 600,00 per onorari di avvocato, oltre spese generali ed accessori di legge; b) alla fase di legittimità che liquida in euro 500,00 di cui euro 100,00 per esborsi ed euro 400,00 per onorari di avvocato, oltre spese generali ed accessori di legge.