

Corte di Cassazione civile, Sezione II - sentenza n. 10650 del 9 maggio 2007

Sanzione amministrativa accessoria del ripristino – rimozione di cartelloni pubblicitari abusivi – art. 23 CdS – ordinanza/ingiunzione di rimborso spese – art. 211 comma 4 CdS – ordinanza/ingiunzione come titolo esecutivo – natura giuridica - opponibilità ex artt. 22 e 23, Legge n. 689/1981

Quando ad una sanzione amministrativa prevista per una violazione del Codice della Strada, consegue anche una sanzione accessoria di ripristino dello stato dei luoghi, come nel caso di installazione di cartelloni pubblicitari abusivi, può essere tenuto ad adempiere lo stesso trasgressore oppure ex art 23 CdS, in mancanza o per motivi di urgenza, l'ente proprietario o concessionario della strada. La successiva nota spese deve essere inviata al Prefetto che provvede ad emanare una ordinanza- ingiunzione di pagamento a carico del trasgressore. Tale ordinanza ex art 211 CdS, è definita titolo esecutivo ai sensi di legge, ma da questa disposizione non si evince che la stessa possa essere impugnata soltanto davanti al giudice dell'esecuzione. Infatti l'ordinanza in questione è a tutti gli effetti un provvedimento amministrativo, funzionalmente collegato a quello impositivo della sanzione accessoria di ripristino, con la funzione di convertire un facere non coercibile in un dare coercibile. Pertanto la stessa è opponibile innanzi al Giudice di Pace come prescritto dalla Legge 681/1981 agli artt. 22 e 23.

Svolgimento del processo

Con ricorso depositato il 16 ottobre 2002, la A.P.I. S. r. 1. proponeva opposizione avverso l'ordinanza-ingiunzione prot. n. 10 del 18 luglio 2002, con cui il prefetto della provincia di Roma le aveva ingiunto il pagamento della somma di euro 2065,83 , a titolo di rimborso delle spese sostenute per la rimozione di un impianto pubblicitario sulla via Prenestina, installato in violazione dell'art. 23, corrimi I, 4 e 11, codice della strada, giusta verbale d'accertamento e di diffida alla rimozione della polizia provinciale di Roma in data

La Prefettura di Roma era contumace. /

Con sentenza del 7 febbraio 2003, il giudice di pace di Tivoli dichiarava inammissibile il ricorso in opposizione.

A ragione della decisione, esponeva che l'ordinanza-ingiunzione opposta era stata emessa non per il recupero della sanzione amministrativa, di cui al verbale d'accertamento della violazione, ma per il rimborso delle spese sostenute dall'amministrazione per la rimozione dell'impianto pubblicitario, ai sensi dell'art. 23, comma 13-quater, codice della strada. Tale rimborso,

avulsoda ogni riferimento alla legittimità della violazione contestata, aveva funzione ripristinatoria risarcitoria e l'ordinanza-ingiunzione opposta costituiva essa stessa titolo esecutivo, così da sottrarsi al giudizio di esso giudice di pace e da essere impugnabile innanzi al giudice dell'esecuzione, ai sensi degli artt. 615, 616, 617 cpc.

Per la cassazione di tale sentenza, la A.P. Italia s.r.l. ha proposto ricorso sulla base di due motivi.

L'Ufficio territoriale del Governo (già Prefettura) di Roma non ha svolto difese.

Motivi della decisione

Con due motivi, denunciando violazione e falsa applicazione di norme (artt. 205, 206 e 211, codice della strada; artt. 22, 23 e 27, legge n. 689/81; art. 25 Cost.; art. 615 C.P.C.), nonché vizi di motivazione sul punto, la ricorrente si duole che il giudice di pace abbia ritenuto che l'ordinanza ingiunzione opposta, relativa al rimborso delle spese sostenute dall'amministrazione per la rimozione dell'impianto pubblicitario, non fosse opponibile nelle forme previste dagli artt. 22 e 23, legge n. 689/81, ma solo impugnabile innanzi al giudice dell'esecuzione, ai sensi degli artt. 615 e 617 C.P.C..

La doglianza, che specificamente involge la questione delle forme, in cui va proposta l'opposizione all'ordinanza-ingiunzione prefettizia, di cui all'art. 23, comma 13-quater, d. lgs. n. 285/92 (codice della strada), è fondata, nei termini di seguito esposti. Dispone l'art. 23, comma 13-quater, codice della strada, comma -questo-aggiunto dall'art. 30, Legge n. 472/99, che, nel caso d'installazione di cartelli, d'insegne di esercizio o di altri mezzi pubblicitari su suolo demaniale ovvero rientrante nel patrimonio degli enti proprietari delle strade, o nel caso in cui la loro ubicazione lungo le strade e le fasce di pertinenza costituisca pericolo per la circolazione, l'ente proprietario del luogo esegue senza indugio la rimozione del mezzo pubblicitario, successivamente trasmettendo la nota delle spese sostenute al prefetto, che emette ordinanza ingiunzione di pagamento, costituente titolo esecutivo. La disposizione segue quella del precedente comma 13-bis, che, nel caso di collocazione di cartelli, di insegne o di altri mezzi pubblicitari privi di autorizzazione o, comunque, in contrasto con quanto disposto dal comma 1, prevede la diffida dei responsabili alla rimozione del mezzo pubblicitario, entro e non oltre dieci giorni dalla comunicazione dell'atto, e, in caso d'inottemperanza, la rimozione del mezzo medesimo ad opera del proprietario della strada con spesa a carico dei responsabili della violazione. L'una e l'altra disposizione, relative alla pubblicità sulle strade, si riconducono alla disposizione generale del codice della strada, di cui all'art. 211, relativa alla sanzione accessoria dell'obbligo di ripristino dello stato dei luoghi o di rimozione di opere abusive. L'art. 211, infatti, dispone che, nel caso in cui da una violazione del codice della strada consegua (anche) la sanzione accessoria dell'obbligo di ripristino dello stato dei luoghi o di rimozione di opere abusive, il trasgressore è tenuto ad adempiere nel termine concesso allo scopo, dando facoltà - in caso d'inottemperanza - all'ente proprietario o concessionario

della strada di compiere le opere dovute, con successiva trasmissione della nota delle spese sostenute al prefetto, che emette ordinanza-ingiunzione di pagamento, costituente titolo esecutivo. In tale contesto normativo, l'ordinanza-ingiunzione di pagamento, che il prefetto emette nei confronti del trasgressore, a titolo di rimborso delle spese sostenute per il ripristino dei luoghi o la rimozione delle opere, che lo stesso trasgressore era obbligato a compiere a sue spese e che non ha compiuto, si raffigura come provvedimento amministrativo, funzionalmente collegato a quello impositivo della sanzione accessoria di ripristino dei luoghi o di rimozione delle opere abusive, che, per l'appunto, sostituisce, con identità di forma (ordinanza-ingiunzione), convertendo il provvedimento impositivo di un *facere* non coercibile in un provvedimento impositivo di un dare coercibile e, in tal modo, attuando la pretesa sanzionatoria dell'amministrazione.

Ne consegue che tale ordinanza-ingiunzione di pagamento di spese e anch'essa opponibile nelle forme previste dagli artt. 22 e 23, legge n. 689/81, espressamente richiamate dal codice della strada con riguardo alle sanzioni amministrative pecuniarie (art. 205) ed alle sanzioni accessorie dell'obbligo di ripristino dello stato dei luoghi o di rimozione di opere abusive (art. 211), tra cui si annoverano quelle di rimozione di mezzi pubblicitari, illecitamente installati, con pregiudizio della circolazione stradale (art. 23). La natura di titolo esecutivo, che la legge attribuisce all'ordinanza-ingiunzione, non preclude lo esercizio dell'anzidetto mezzo di tutela, atteso che la formazione del titolo esecutivo, in materia di sanzioni amministrative per violazioni del codice della strada, non impedisce in sé l'introduzione di una controversia sulla pretesa punitiva dell'amministrazione, nelle forme previste dagli artt. 22 e 23, legge n. 689/81 (cfr. Cass. S. U. n. 562/00 e n. 491/00). Ovviamente, l'opposizione nelle forme degli artt. 22 e 23, legge n. 689/81, all'ordinanza-ingiunzione di rimborso delle spese sostenute per la rimozione di impianti pubblicitari, abusivamente installati, potrà coinvolgere i profili formali e sostanziali di questa stessa ordinanza-ingiunzione, non anche quelli relativi alla sanzione di rimozione degli impianti abusivi o alla diffida a rimuoverli, che siano state date con precedente ed opponibile provvedimento, non opposto nei termini previsti allo scopo. Erronea, dunque, alla stregua dei rilievi innanzi esposti, è l'impugnata decisione del giudice di pace, dichiarativa dell'inammissibilità della opposizione, che, nelle forme degli artt. 22 e 23, legge n. 689/81, la ricorrente ha proposto avverso l'ordinanza-ingiunzione di pagamento delle spese sostenute per la rimozione d'impianto pubblicitario abusivo, contestando anche la misura di quelle spese (perché eccessive). Conclusivamente, il ricorso deve essere accolto, per quanto di ragione, con conseguente cassazione della sentenza impugnata e rinvio della causa per nuovo esame. Il giudice di rinvio avrà anche cura di regolare le spese del giudizio di cassazione.

P.Q.M.

La Corte accoglie il ricorso, per quanto di ragione; cassa la sentenza impugnata e rinvia la causa, anche per le spese, al giudice di pace di Tivoli, in persona di altro magistrato.

Così deciso il 27 marzo 2007, in Roma, nella camera di consiglio della seconda sezione civile.

Depositato in cancelleria il 9 maggio 2007