



SCUOLA DELLA POLIZIA MUNICIPALE DI ROMA

IL SISTEMA SANZIONATORIO

Anno studi 2006

IL SISTEMA SANZIONATORIO PER GLI ILLECITI AMMINISTRATIVI PREVISTI DAL CODICE DELLA STRADA

- Premessa
- La responsabilità solidale per gli illeciti amministrativi previsti dal Codice della Strada. Eccezioni al principio (art.196)
- Il concorso di persone negli illeciti (art.197)
- La notifica del verbale (art.201)
- Il pagamento in misura ridotta (art.202)
- Provvedimenti del Prefetto (art.204)
- Il ricorso o l'opposizione dinnanzi al giudice di pace (artt. 204-bis e 205)
- La prescrizione (art. 209)

febbraio 2006

Silvio Padula
Dirigente della polizia municipale
di Roma

Il sistema sanzionatorio per gli illeciti amministrativi previsti dal codice della strada

(di Silvio Padula)

Premessa

Per comprendere l'attuale sistema sanzionatorio per gli illeciti amministrativi previsti dal codice della strada occorre risalire al Testo unico del 1959.

Esso prevedeva, per gli illeciti amministrativi, che, prima di procedersi all'esecuzione coattiva nei confronti dell'obbligato al pagamento, occorresse comunque la preventiva notifica¹ di un'ordinanza-ingiunzione emessa dal Prefetto. Analoga previsione è portata dalla L. 24 novembre 1981, n. 689. Ma il codice del 1959 subì una sostanziale modifica nel 1989.

In tale anno infatti la legge 24 marzo 1989, n. 122 dispose che la notifica dell'ordinanza-ingiunzione non fosse necessaria se non nel caso di ricorso amministrativo proposto dall'interessato.

Nel caso invece di mancato ricorso e contemporaneamente di mancato pagamento, l'ordinanza-ingiunzione non fu più richiesta ed il verbale divenne "titolo esecutivo" per l'iscrizione a ruolo di una somma pari alla metà del massimo della sanzione edittale prevista (cioè, normalmente, pari, ora, al doppio del minimo della sanzione indicata sul verbale).

Tale procedura, per cui un verbale redatto dall'agente è stato legittimato a divenire "titolo esecutivo" senza il vaglio di un'autorità amministrativa diversa costituisce uno dei rari casi in cui ciò avviene nel nostro ordinamento.

Normalmente infatti un verbale non diviene mai, esso stesso, "titolo esecutivo", ma l'esecutività consegue non ad un verbale, pur se non opposto, bensì ad un atto successivo emanato (su rapporto) dall'autorità competente per materia (ciò avviene, in linea generale, per gli illeciti amministrativi disciplinati dalla L. 24 novembre 1981, n. 689).

Tale normativa è stata da subito, in dottrina, sospettata di illegittimità costituzionale per contrasto con il principio del diritto alla difesa posto dall'art. 24 della costituzione². La corte costituzionale tuttavia, investita della questione vigente il nuovo codice della strada ha respinto l'eccezione di incostituzionalità (ordinanza n. 67 del 10-24 febbraio 1994 e sentenza n. 366 del 19-27 luglio 1994) ma, nel fare ciò, per ricondurre ai principi costituzionali dell'assicurazione della possibilità di difesa e della immancabile tutela giurisdizionale, con varie sentenze succedutesi nel tempo, ha fornito interpretazioni "addittive" (cioè modificatrici) delle norme poste dal nuovo codice della strada.

La premessa suddetta costituisce l'antefatto di numerose sentenze succedutesi negli ultimi anni, integratrici delle norme poste dal codice della strada. Essa perciò è necessaria per comprendere:

- le sentenze (prima della Corte di Cassazione, poi di quella Costituzionale) che hanno ammesso l'opposizione giurisdizionale direttamente contro il verbale (Cass. Civ. - sezioni unite, 10 gennaio 1992 n. 190, Corte Cost. n° 255 del 20-30 giugno 1994, Corte Cost. n° 311 del 6 luglio 1994), principio questo poi recepito nell'estate del 2003 a livello legislativo (art.204-bis del codice);
- le sentenze che hanno ammesso il ricorso giurisdizionale contro la cartella esattoriale (le prime due sentenze citate al punto precedente);
- la sentenza n° 346 del 1998 che ha richiesto formalità più rigorose per la notifica a mezzo del servizio postale a destinatario risultato assente o che rifiuti di ricevere il plico;

- le sentenze che hanno insistito sull'obbligo di contestazione immediata delle violazioni ogni volta che questa sia possibile e sull'opportunità, nel caso invece in cui la contestazione immediata sia dichiarata nel verbale come impossibile (art. 384 Reg. Es.) che il giudice

¹ Notifica effettiva e non "presunta", come prevede il codice della strada in vigore per la notifica del verbale, che va ritenuta avvenuta se effettuata presso la residenza risultante dai pubblici registri.

² Tra i vari sostenitori dell'illegittimità delle norme poste dalla L.122/89 vedi, ad esempio, Balduino Simone in "Manuale di diritto della circolazione" -ed. Sapi gnoli- 1997.

verifichi concretamente se, tenuto conto delle circostanze di fatto, tale impossibilità sia stata effettivamente sussistente (Cass. Civ. n. 4010 del 1 febbraio 2000, Cass. Civ. n. 2494 del 21 febbraio 2001).

La responsabilità solidale per gli illeciti amministrativi previsti dal Codice della Strada. Eccezioni al principio (art.196).

Per il pagamento delle somme dovute a titolo di sanzioni amministrative pecuniarie è responsabile in solido con l'autore della violazione, come con il codice del 1959, il proprietario del veicolo. « In sua vece » sono responsabili in solido con l'autore della violazione l'usufruttuario (nel caso di costituzione di usufrutto), l'acquirente con patto di riservato dominio (nel caso di vendita « a rate », in cui il compratore acquista la proprietà solo col pagamento dell'ultima rata ed al venditore è riservato il « dominio » sulla cosa fino a tale momento) l'utilizzatore (nella locazione finanziaria con facoltà d'acquisto - leasing).

Il comma 1 prosegue affermando, per il caso di locazione di veicoli senza conducente (art.84), la responsabilità solidale del locatario (con la conseguente esclusione da responsabilità del locatore) e, per i ciclomotori, quella dell'intestatario del contrassegno di identificazione.

Il fatto che la responsabilità solidale di tali soggetti sia prevista « in vece » del proprietario comporta che esso (il problema era, sotto il vigore del codice del 1959, particolarmente sentito dalle società proprietarie che effettuano locazione di veicoli con facoltà di acquisto - leasing) non è più l'unico soggetto responsabile in solido con l'autore della violazione, in quanto responsabile in solido potrà essere, in alternativa al proprietario, uno dei soggetti previsti dal comma uno. Così nel caso di locazione del veicolo con facoltà di acquisto (leasing), responsabile in solido con l'autore della violazione potrà essere in vece del proprietario (società di leasing), l'utilizzatore (locatario con facoltà di acquisto).

Il Ministero dell'Interno, con circolare n. 300A/48507/113/2 del 15 gennaio 1994, ha ritenuto che la previsione dell'art. 196 comma 1 vada interpretata nel senso che la responsabilità solidale dell'utilizzatore sia la sola sussistente in caso di contratto di leasing di veicoli, con la conseguenza che la società di leasing (locatrice-proprietaria) dovrebbe andare (in ogni caso) esente da responsabilità solidale.

La conclusione appare eccessiva e comunque non conciliabile con molte disposizioni del codice della strada. Basti pensare alla disposizione dell'art. 93, comma 9, che prevede una sanzione amministrativa a carico di chi non provvede, nei termini stabiliti, a richiedere « il rilascio del certificato di proprietà » o alle disposizioni dell'art. 94 sull'obbligo di comunicare il trasferimento di proprietà o di residenza del proprietario del veicolo, per comprendere come una esclusione, in tali casi, della responsabilità solidale del proprietario (società locatrice-proprietaria) non ha senso, come non avrebbe senso, per tali violazioni, una responsabilità solidale dell'utilizzatore (locatario con o senza facoltà di acquisto), che può ignorare l'esistenza del fatto (trasferimento di proprietà o di residenza del proprietario) originatore dell'obbligo omesso.

Lo stesso discorso può farsi per l'applicazione delle sanzioni amministrative accessorie. La loro applicazione appare incompatibile con l'esclusione da responsabilità del proprietario-locatore.

È dunque da ritenere che, nel caso di locazione di veicoli con o senza facoltà di acquisto, la responsabilità solidale (con l'autore della violazione) dell'utilizzatore-locatario o del solo locatario prevista dall'art. 196, comma 1, non escluda in ogni caso quella del proprietario (società locatrice), ma la escluda soltanto per quelle infrazioni che non presuppongano, per la loro sussistenza, la qualità di proprietario del veicolo (come invece la presuppongono le infrazioni menzionate previste dagli artt. 93 e 94).

La norma generale, con le precisazioni di cui sopra, è dunque quella della responsabilità solidale con il conducente del proprietario del veicolo - o soggetto a questo equiparato. Naturalmente, quando esiste un'obbligazione solidale il pagamento dovuto è unico e, se questo sia stato effettuato dall'obbligato in solido, ad esso spetta il diritto di regresso nei confronti dell'autore della violazione. Sono previste tuttavia, da singole disposizioni del Codice della Strada, numerose eccezioni alla disposizione generale di cui all'art. 196.

Talvolta infatti il conducente ed il proprietario *non sono responsabili in solido* ma ciascuno di essi risponde della violazione a proprio titolo: occorrerà, per l'estinzione dell'obbligazione, il pagamento di entrambi. Così per la violazione di cui all'art. 93 - comma 7 - (circolazione di veicolo per il quale non è stata rilasciata la carta di circolazione) o di cui all'art. 94 - comma 4 - (circolazione di veicolo per il quale è stata omessa la richiesta di trascrizione al PRA del trasferimento di proprietà - o atto equiparato -) risponde delle violazioni sia chi circola col veicolo, sia chi ha omesso la richiesta (cioè il proprietario). Così, ancora, per la violazione dell'art. 179 - comma 2 e 2-bis - (veicoli non muniti di cronotachigrafo o di limitatore di velocità o con l'apparecchio non funzionante o irregolare) delle violazioni risponde "chi circola"; delle stesse violazioni, previste del comma 3, risponde "il titolare della licenza" che, normalmente, è il proprietario del veicolo.

Può anche avvenire, in tali casi, che alla responsabilità separata del proprietario e del conducente vada ad aggiungersi quella, sempre separata, di un terzo soggetto. Così l'art. 167 - comma 9 - prevede che responsabile, oltre al conducente ed al proprietario, è un terzo soggetto, cioè il committente del trasporto, se questo è effettuato per suo conto esclusivo. In tale ultimo caso saranno dovuti tre pagamenti.

Altre volte della violazione risponde in proprio il proprietario del veicolo e quindi non esiste responsabilità solidale di questi col conducente. Così per la violazione dell'art.10 - commi 18, 19, 21, 22 (veicoli o trasporti eccezionali senza autorizzazione o violandone le condizioni o prescrizioni; mezzi d'opera che trasportino cose diverse da quelle previste o circolino su strade non percorribili) è responsabile il proprietario. Anche qui alla responsabilità del proprietario può aggiungersi quella del committente del trasporto, se esclusivo (art.10 -comma 23-).

Lo stesso art. 10 - comma 23 - pone un'ulteriore eccezione alla regola generale dell'art. 196. Esso dispone infatti che, quando si tratta di violazione delle norme di comportamento (titolo V del codice), di esse risponde *solo* il conducente, senza quindi responsabilità solidale del proprietario.

Tuttavia il Ministero dell'Interno - Dir. Gen. AA.GG. e Personale - Uffici Studi e Affari legislativi - con circolare prot. M/2413/19 del 22 maggio 2001 ha ritenuto che tale previsione normativa non può escludere la responsabilità solidale del proprietario.

Altre volte è previsto un *responsabile in solido* col conducente, ma esso è *persona diversa dal proprietario* o dei soggetti alternativi previsti dall'art.196. E' il caso dell'art. 178 - comma 5 -il quale, per le violazioni relative al superamento dei periodi di guida o all'irregolare tenuta del libretto individuale di controllo (o dell'estratto del registro di servizio o di copia dell'orario di servizio) nei trasporti professionali con veicoli non muniti di cronotachigrafo, dispone la responsabilità solidale, col conducente, dell'impresa di trasporto da cui dipende.

Al di fuori delle ipotesi menzionate riprende vigore la regola generale della responsabilità solidale del proprietario col conducente, posta dall'art. 196.

Il concorso di persone negli illeciti (art.197)

La norma dell'art. 197 deriva dall'art. 110 del codice penale, relativa al concorso di persone nel reato e dall'art. 5 della legge 24 novembre 1981, n. 689, relativa al concorso di persone nell'illecito amministrativo.

La corte di cassazione (Cass. civ. , sez. I, 18luglio 1990, n. 7336) ha ritenuto che l'art. 5 della citata L. 689/1981 rende applicabile la sanzione pecuniaria non solo all'autore o coautore dell'infrazione, ma anche a coloro che abbiano comunque dato un contributo alla realizzazione dell'illecito, anche se esclusivamente sul piano psicologico.

La norma sul concorso non si applica quando la legge disponga diversamente, come nel caso in cui siano previste sanzioni specifiche e diverse per i vari compartecipi (ciò accade, ad esempio, in materia di impiego del cronotachigrafo o limitatore di velocità - art. 179 c.s. - ove sono previste sanzioni diverse per il conducente e per il titolare di licenza o autorizzazione al trasporto di cose).

Riteniamo che la norma sul concorso non vada applicata neppure nel caso in cui l'illecito può essere realizzato, per come è configurato, soltanto da più di una persona (concorso necessario),

quando dalla norma può desumersi non solo che il concorrente è necessario, ma anche che di tale comportamento concorrente debba rispondere il conducente del veicolo (come accade in via generale, poichè il codice attribuisce la responsabilità, in linea di massima, al conducente).

È il caso del trasporto di persona su ciclomotore (art. 170 c.s.). In tal caso il passeggero concorre necessariamente nell'illecito, ma non ci sembra che debba rispondere di esso insieme al conducente, che resta l'unico soggetto a sanzione.

Lo stesso può dirsi per il trasporto di persone in soprannumero sugli autoveicoli (art. 169 c.s.).

Dell'infrazione risponderà il solo conducente.

Le norme citate infatti attribuiscono la responsabilità del fatto, rispettivamente, a *chi trasporta* il passeggero su ciclomotore o a *chi guida* il veicolo con un numero di persone superiore a quello indicato sulla carta di circolazione.

Diverso è invece il caso in cui il concorso, pur necessario, coinvolge altri conducenti di altri veicoli. In tal caso la norma sul concorso sarà pienamente applicabile.

Si pensi al caso del divieto di gareggiare in velocità (con veicoli non a motore) posto dall'art. 141 Cds. Anche qui l'illecito richiede necessariamente la partecipazione di più persone. Trattandosi però di conducenti di veicoli diversi, ciascuno dovrà soggiacere alla sanzione prevista.

Così, in caso di traino irregolare di veicolo in avaria (art. 165), risponderà della violazione sia il conducente del veicolo trainato che quello del veicolo trainante.

Al di fuori delle ipotesi del concorso necessario, possono verificarsi, se pur raramente, ipotesi di applicazione del concorso di persone .

Così se, in violazione dell'art. 15 c.s., più persone, mediante diverse attività materiali, danneggino o imbrattino le opere stradali o la segnaletica.

Della violazione risponderà non solo la persona sorpresa ad imbrattare, ma, a titolo di concorso, anche chi abbia collaborato, ad esempio, portando la vernice sul posto.

Nuove ipotesi di concorso di persone nell'illecito sono state introdotte dall'art.7 c.2, del D.Lvo 21 novembre 2005, n.286.

Esso dispone che, per le violazioni commesse dal conducente di veicoli adibiti a trasporto merci (a seguito di contratto di trasporto stipulato per iscritto) degli artt.61 (sagoma limite), 62 (massa limite), 142 (limiti di velocità), 164 (sistemazione del carico), 167 (trasporto di cose, anche se il committente del trasporto non è "esclusivo"), 174 (durata della guida) del codice diversi soggetti concorrono nell'illecito col conducente (e quindi sono da assoggettare anch'essi alla sanzione prevista):

- Il *vettore* (cioè l'impresa di autotrasporto). Poiché l'impresa può essere spesso anche proprietaria del veicolo (o soggetto equiparato *al proprietario* ai sensi dell'art.196 del codice) la regola in esame, per tali casi, viene a costituire un'ulteriore eccezione alla regola della responsabilità solidale prevista in via generale dal codice della strada: l'impresa pur se proprietaria (o soggetto equiparato) non sarà responsabile "in solido" col conducente, bensì "concorrente" nell'illecito.
- Il *committente* (cioè l'impresa o persona giuridica pubblica che stipula o in nome della quale è stipulato il contratto di trasporto).
- Il *caricatore* (cioè l'impresa o persona giuridica pubblica che consegna la merce al vettore, curando la sistemazione delle merci nel veicolo).
- Il *proprietario delle merci* (cioè l'impresa o persona giuridica pubblica che ha la proprietà delle cose al momento della consegna al vettore).

La responsabilità concorrente di tali soggetti però scatta, se il *contratto è stipulato in forma scritta*, soltanto se la modalità di esecuzione della prestazione previste nel contratto risultino incompatibili con il rispetto da parte del conducente delle norme violate.

La sussistenza della responsabilità concorrente richiede dunque un accertamento sulla compatibilità o meno delle clausole contrattuali con le disposizioni degli articoli del codice sopra menzionati, accertamento di competenza degli organi di polizia stradale di cui all'art. 12 del codice.

Per quanto attiene al *caricatore*, fanno eccezione alla necessità di accertamento della compatibilità tra clausole contrattuali e rispetto delle norme del C.S. le violazioni degli artt.61, 62, 164 e 167, per le quali egli è "in ogni caso" responsabile (art.7, c.7).

Anche nel caso di contratto di trasporto *stipulato solo verbalmente* il c.4 dell'art.7 del D.L.vo in esame prevede la possibilità di una responsabilità concorrente con quella del conducente, ma solo del *committente* (o, in mancanza di un committente, del vettore) e soltanto per le violazioni degli artt.142 e 174 del codice.

In tale ipotesi questi è tenuto a produrre agli organi di polizia stradale la documentazione da cui risulti la compatibilità delle istruzioni fornite per il trasporto con il rispetto della norma violata.

Anche per il caso di contratto verbale vale l'eccezione alla necessità di accertamento della compatibilità per quanto attiene al solo *caricatore*, per le violazioni degli artt.61, 62, 164 e 167 del codice.

La procedura per l'accertamento della responsabilità concorrente del vettore, del committente, del caricatore e del proprietario delle merci (accertamento contestuale all'accertamento della violazione commessa se la documentazione esibita lo consente ovvero invito, entro 15 gg. dalla contestazione della violazione, a presentarla entro 30 giorni dalla notifica dell'invito; applicazione delle sanzioni non solo nel caso in cui dall'esame dei documenti emerga la responsabilità ma anche in quello di mancata presentazione della documentazione entro il termine indicato nell'invito notificato) è descritta nell'art.8 del D.L.vo 286/2005.

La notifica del Verbale (art.201)

Termine per la notifica

La notifica del verbale non contestato immediatamente, per le violazioni commesse con veicoli a motore muniti di targa, va fatta al proprietario o usufruttuario o acquirente con patto di riservato dominio o all'utilizzatore nella locazione finanziaria (leasing). Per i ciclomotori va fatta al responsabile della circolazione.

Il termine per la notifica è di 150 giorni dall'accertamento. È previsto che il termine si riapre se l'effettivo trasgressore o altro dei soggetti suddetti viene identificato successivamente. È questo il caso della notifica a soggetto estraneo, previsto dall'art. 386 reg. es.. In tale ipotesi, dal momento dell'identificazione, ricomincia a decorrere il termine di 150 giorni per la notifica ma essa deve essere effettuata comunque entro i 5 anni dal giorno della violazione cioè entro il termine di prescrizione previsto dall' art. 28 della legge 24 novembre 1981 n. 689 (al quale fa rinvio l' art. 209 del codice).

La lunghezza del termine per la notifica (150 giorni) è stata oggetto di critiche essendosi osservato che esso è uno dei termini più lunghi previsti nel nostro ordinamento per la notifica dei verbali di accertamento di violazioni. Va ricordato che il termine per la notifica era originariamente previsto dal codice del 1959 (art. 141) in 30 giorni e fu poi triplicato a 90 giorni. Infine, fu portato a 150 giorni dall'art. 22 della legge 24 marzo 1989 n.122.

Si è affermato che esso, essendo troppo lungo, impedisce al cittadino di esercitare il diritto di difesa previsto dall' art. 24 della Costituzione per la difficoltà di ricordare i particolari dell'episodio.

Il termine, per la verità, appare effettivamente assai lungo. La Corte costituzionale, investita della questione, la ha peraltro dichiarata infondata (sentenza n. 255 del 20-23 giugno 1994) osservando che il termine risponde ad esigenze organizzative dell'amministrazione specie nei centri urbani maggiori e pertanto non appare frutto di una scelta arbitraria.

Nella stessa sentenza peraltro la Corte ha avvertito che un ulteriore prolungamento del termine potrebbe porre ragionevoli dubbi di costituzionalità.

Pur restando fermo il termine di 150 giorni, appaiono ineccepibili le osservazioni della Corte costituzionale che ha avvertito della necessità che eventuali future nuove difficoltà a rispettarlo dovranno trovare soluzione in una maggiore efficienza dell'amministrazione e non in ulteriori prolungamenti del termine.

Riapertura del termine per identificazione successiva

Quanto alla norma posta dal comma 1 dell'art. 201, che consente la riapertura del termine per la notifica qualora l'effettivo trasgressore o altro dei soggetti indicati sia identificato successivamente ed alla precisazione che, in tal caso, la notificazione può essere effettuata agli stessi entro 150 giorni «dall'identificazione», la Corte costituzionale ha avuto modo di occuparsene con sentenza n. 198 del 10-17 giugno 1996.

Tale sentenza ha dichiarato incostituzionale la norma nella parte in cui (nell'ipotesi di identificazione successiva dell'effettivo trasgressore o responsabile), fa decorrere il termine (di 150 giorni) per la notifica, dalla data dell'avvenuta identificazione e non da quella della identificabilità dello stesso. La Corte costituzionale ha cioè stabilito che il termine per la notifica, nell'ipotesi esaminata, decorre «dalla data in cui risultino dai pubblici registri l'intestazione o le altre qualifiche dei soggetti responsabili» (l'ipotesi esaminata si riferiva ad una tardiva trascrizione al PRA dell'avvenuto trasferimento di proprietà), ovvero, comunque, «dalla data in cui la pubblica amministrazione è posta in grado di provvedere alla loro identificazione» (ad esempio per esibizione, da parte del soggetto destinatario del verbale, dell'atto di trasferimento che consenta la piena identificazione dell'effettivo responsabile).

Con la citata sentenza n. 198 del 10-17 giugno 1996 la Corte costituzionale ha in altre parole stabilito l'incostituzionalità della norma che prevede la decorrenza del termine per la (successiva) notifica «dall'identificazione» dell'effettivo responsabile, ove essa si intenda nel senso che tale termine decorre dalla data in cui l'amministrazione abbia, di fatto, operato l'identificazione (cosa questa che consentirebbe una protrazione del termine che appare illegittima).

Esso decorre dunque, invece, dalla data in cui l'amministrazione è «posta in grado di provvedere all'identificazione», cioè da quando, nei confronti dei soggetti responsabili, «risultino espletate le formalità di iscrizione od annotazione del passaggio di proprietà del veicolo nei pubblici registri automobilistici» (ovvero da quando l'amministrazione sia posta comunque altrimenti in grado di provvedere all'identificazione).

Notifica a mezzo del servizio postale

La Corte costituzionale ha avuto modo di pronunciarsi anche sulla procedura per la notifica effettuata a mezzo del servizio postale ai sensi della legge 20 novembre 1982, n. 890.

Essa, con sentenza del 22-23 settembre 1998, n. 346, ha dichiarato l'incostituzionalità del comma 2 dell'art. 8 della legge n. 890/1982 perchè, in caso di mancato recapito per temporanea assenza del destinatario e delle persone abilitate alla ricezione in sua vece ovvero anche in caso di rifiuto di ricevere il plico o di firmare il registro di consegna, non prevede che del compimento delle formalità prescritte dal medesimo art. 8 (e cioè del rilascio di avviso presso l'abitazione o ufficio del destinatario e del deposito del plico presso l'ufficio postale per 10 giorni) sia data notizia al destinatario medesimo mediante ulteriore raccomandata con avviso di ricevimento.

Ha altresì dichiarato l'illegittimità del comma 3 dello stesso art. 8 nella parte in cui invece prevede che, in caso di mancato ritiro del plico entro 10 giorni dal deposito, lo stesso sia restituito al mittente.

Per effetto della menzionata dichiarazione di incostituzionalità, oggi la notifica a mezzo del servizio postale, in caso di rifiuto di ricevere il plico (o di firmare il registro di consegna) ovvero in caso di mancato recapito per assenza del destinatario o per assenza o per inidoneità delle persone abilitate a riceverlo in sua vece, *si perfeziona trascorsi 10 giorni dalla data di spedizione della comunicazione al destinatario (fornita mediante raccomandata con avviso di ritorno), dell'avvenuto compimento delle formalità prescritte dal citato art. 8 (e non più trascorsi 10 giorni dal momento del deposito del plico presso l'ufficio postale).*

Nel caso di mancato ritiro dell'atto da parte del destinatario entro 10 giorni dal deposito presso l'ufficio postale inoltre l'atto non deve essere più restituito al mittente, bensì tenuto ulteriormente a disposizione del destinatario (La circolare dell'Ente poste del 22 giugno 1999 aveva disposto: per 90 giorni. L'art.2 – comma 4 del D.Legge 14 marzo 2005, n.35, convertito in L. 14 maggio 2005, n.80, ha successivamente stabilito che l'atto va tenuto a disposizione per un periodo di sei mesi).

Il pagamento in misura ridotta (art.202)

Generalità

L'articolo 202 stabilisce che, per le violazioni punite con la sanzione amministrativa pecuniaria, la somma da versare (pagamento in misura ridotta) è pari al minimo previsto (e non più, come stabiliva il codice del 1959, al quarto del massimo).

L'innovazione è peraltro solo apparente, poichè le singole norme che prevedono le sanzioni amministrative nel codice, nel porre i limiti minimo e massimo della sanzione fissano quasi sempre il massimo in misura corrispondente al quadruplo del minimo.

Tenendo presente questo dato di fatto, ne risulta che normalmente le misure del minimo e del quarto del massimo vengono a coincidere.

Costituiscono eccezione al sistema le sanzioni introdotte da alcune norme di legge successive all'entrata in vigore del codice della strada. Così per la sanzione prevista dai commi 3 e 4 dell'art. 94 il massimo è il quintuplo del minimo e per le violazioni di cui agli articoli 83 - comma 6 - e 88 - comma 3 - per le quali si applica la sanzione prevista dall'art. 46 della L. 6 giugno 1974, n. 298 (in cui il massimo è il sestuplo del minimo).

Casi di inammissibilità del pagamento in misura ridotta

Il pagamento in misura ridotta non è ammesso (come nel codice del 1959) quando il trasgressore non abbia ottemperato all'invito a fermarsi oppure, se si tratta di conducente di veicolo a motore, quando abbia rifiutato di esibire il documento di circolazione, la patente o gli altri documenti che, ai sensi delle norme del codice, deve avere con sè.

Poichè l'articolo 180 del codice impone al conducente, per poter circolare con veicoli a motore, di avere con sè non solo la carta di circolazione e la patente (o l' autorizzazione per l' esercizio alla guida), ma anche il certificato di assicurazione obbligatoria (ed, eventualmente, altri documenti: autorizzazione o licenza, certificato di abilitazione professionale, documento di riconoscimento) il rifiuto di esibire uno di tali documenti comporta, oltre alla sanzione prevista dall' articolo 192, l' inammissibilità del pagamento in misura ridotta per tutte le violazioni accertate.

Altra novità in materia di pagamento in misura ridotta è che questo non è ammesso quando il codice preveda oltre alla sanzione amministrativa pecuniaria, la sanzione accessoria della confisca del veicolo (artt.70, 86, 93, 97). Il divieto è posto dal successivo art. 210 ed in tali casi il verbale, senza l'indicazione della somma da versare, sarà inoltrato al Prefetto.

Infine, il comma 3 bis, introdotto dall' art. 24 del D.L.vo 30 dicembre 1999, n. 507, ha disposto che il pagamento in misura ridotta non è ammesso per le violazioni previste dagli artt. 83, c. 6 -88, c. 3 -97, c. 9 -100, c. 12- 113, c. 5 -114, c. 7 -116, c. 13 -124, c. 4 -136, c. 6 -168, c. 8 -176, c. 19 - 216, c. 6-217,c.6-218,c.6-.

Si tratta dei reati già previsti dal codice della strada e depenalizzati dallo stesso decreto (con l' eccezione di quelli per cui - artt. 74, 192, 213 - la sanzione amministrativa pecuniaria non comporta l' applicazione di una sanzione accessoria).

Modalità del pagamento

La novità più importante posta con l' art. 202 rispetto alle disposizioni del codice del 1959 riguarda le modalità per effettuare il pagamento in misura ridotta. Infatti non è più previsto il pagamento immediato nelle mani dell' agente accertatore (il pagamento deve essere effettuato, entro sessanta giorni dalla notifica o contestazione del verbale, presso l'ufficio dal quale dipende l'agente o mediante versamento in conto corrente postale oppure, se l' Amministrazione lo preveda, a mezzo di conto corrente bancario).

La sola eccezione prevista è quella del pagamento immediato nelle mani dell'agente per le violazioni amministrative commesse con veicoli immatricolati all'estero o con targa EE, possibilità poi estesa (nel 2003) a quelle commesse con veicoli immatricolati in Italia quando il conducente sia in possesso di patente extracomunitaria (art.207).

Provvedimenti del Prefetto (art.204)

L'ordinanza-ingiunzione

In merito alle decisioni adottabili dal prefetto a seguito di ricorso, la Corte costituzionale, con sentenza 19-27 luglio 1994, n. 366, ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 204, comma 1, nella parte in cui prevede che il prefetto, ritenuto fondato l'accertamento, ordina il pagamento di una somma «non inferiore al doppio del minimo edittale».

La Corte è giunta a tale conclusione avendo rilevato che, poichè l'opposizione davanti all'autorità giudiziaria non è subordinata al preventivo ricorso amministrativo al prefetto viene a mancare il presupposto su cui le questioni di legittimità si fondano.

Con precedente ordinanza (n.67 del 10-24 febbraio 1994) la Corte aveva già dichiarato l'inammissibilità della stessa questione. Essa muoveva infatti dalla premessa che anche il pretore sarebbe limitato nella determinazione della sanzione dalla norma dell' art. 204 e perciò non potrebbe scendere al di sotto del doppio del minimo edittale.

In realtà, ha rilevato la Corte, la disposizione limitatrice è indirizzata soltanto al prefetto e non al giudice dell' opposizione che invece non incontra limiti nel determinare la sanzione tra il minimo e il massimo, donde l'infondatezza della questione.

Circa il termine per l'emissione, in ipotesi di presentazione di ricorso, dell' ordinanza di ingiunzione o di archiviazione da parte del prefetto, previsto originariamente dal comma 1 dell'art.204 in 60 giorni dalla presentazione del ricorso, esso, ritenuto a lungo dalla giurisprudenza come un termine meramente ordinatorio, è stato reputato invece, da alcune sentenze della Corte di cassazione, un termine perentorio.

Di conseguenza la sua inosservanza rende l'ordinanza emessa oltre il termine annullabile per il vizio di violazione di legge (Cass. civ., sez. 1,25 febbraio 1998, n. 2064 e 28 ottobre 1998, n. 10757) e tale vizio potrà essere fatto valere in sede di giudizio di opposizione dinnanzi al giudice civile.

Di tale orientamento della suprema Corte ha preso atto il Ministero dell'Interno con circolare prot. M/2413/10 del 13 marzo 1999.

La brevità del termine concesso al Prefetto per la decisione del ricorso ha posto in difficoltà molte prefetture così che interventi legislativi hanno portato il termine prima a 180 giorni (articolo 68 L. 23 dicembre 1999, n. 488), ridotti a 90 giorni dall'art.18 della L.24 novembre 2000, n.340.

Le modifiche apportate nell'estate del 2003 (decreto-legge 27 giugno 2003, n.151, convertito con modifiche nella L. 1 agosto 2003, n.214) agli articoli 203 e 204 del codice hanno poi modificato il computo dei termini assegnati; ora al prefetto sono dati 120 giorni per la decisione del ricorso, che decorrono dalla data di ricezione degli atti da parte dell'ufficio accertatore. A tale termine si aggiungono:

- in caso di ricorso presentato all'organo accertatore: fino ad altri 60 giorni dati (art.203- c.2) dal medesimo per l'istruttoria e l'inoltro al prefetto;
- in caso di ricorso presentato invece al prefetto: fino ad altri 90 giorni (fino a 30 dati al prefetto per l'invio all'organo accertatore per l'istruttoria, più fino ad altri 60 giorni per la restituzione al prefetto del ricorso istruito).

Il termine di 120 giorni dato al prefetto resta sospeso dalla notifica dell'invito al ricorrente per la presentazione all'audizione e fino alla data fissata per la stessa.

L'ordinanza-ingiunzione va notificata, una volta emessa, entro 150 giorni dalla sua adozione.

Possibilità di rateizzazione della somma dovuta

Circa l'ammissibilità della rateizzazione della somma dovuta a titolo di sanzione amministrativa sulla base dell'ordinanza-ingiunzione (su istanza della parte interessata), questa possibilità è prevista dall'art.26 della L.24 novembre 1981, n.689.

Per quanto attiene alla possibilità di ammissione al pagamento rateale al di fuori dell'ipotesi espressamente prevista di emissione di un'ordinanza-ingiunzione si è pronunciato il Ministero dell'Interno - D.G. per l'amministrazione generale e affari del personale - con circolare prot. M/2413/13 del 12 settembre 2000.

Essa ha ritenuto che il prefetto (in analogia alla norma citata) può ugualmente ricevere istanze di rateizzazione della sanzione purchè pervengano prima che il verbale acquisti efficacia di titolo esecutivo ai sensi dell'art.203 (cioè prima di 60 giorni dalla contestazione o notifica e senza che sia stato effettuato il pagamento né proposto ricorso).

Ha ritenuto invece inammissibile (conformemente alla risoluzione del Ministero delle finanze n.122/E del 28 luglio 2000) la rateizzazione delle somme dovute una volta che siano iscritte al ruolo sulla base di un verbale divenuto titolo esecutivo.

Il ricorso o l'opposizione dinnanzi al giudice di pace (artt. 204bis e 205)

Giudice competente

Il comma 2 dell'articolo 205 disponeva che l'opposizione contro l'ordinanza-ingiunzione dovesse proporsi « innanzi al giudice di pace », facendo però salva la «competenza del pretore quando sia stata applicata una sanzione amministrativa accessoria». Nel recare tale disposizione il citato comma 2 ricordava che la competenza del giudice di pace era stabilita ai sensi dell' art. 7 - comma 3 - del codice di procedura civile.

Alla fine del 1995 però la norma sopra richiamata del codice di procedura civile era stata abrogata, così che l' opposizione poteva proporsi esclusivamente dinnanzi al pretore (sia che fosse stata applicata una sanzione accessoria, sia che tale applicazione non vi fosse stata).

Successivamente, a decorrere dal 2 giugno 1999, le preture furono soppresse per effetto del D.L. vo 19 febbraio 1998, n. 51 e la competenza è perciò passata al tribunale civile in composizione monocratica.

Tutto quanto precede è stato superato dall'entrata in vigore del D.L. vo 30 dicembre 1999, n. 507 che, all'art. 23, ha abrogato il comma 2 dell'art. 205 ed ha modificato il testo del comma 3 dello stesso articolo il quale ora dispone che il giudizio di opposizione è regolato dagli articoli 22, 22 bis e 23 della legge 24 novembre 1981, n. 689.

Poichè lo stesso D.L.vo n. 507 ha contemporaneamente (artt. 97, 98 e 99) modificato il testo degli articoli 22 e 23 della legge n. 689 ed introdotto l'art. 22 bis, il quale attribuisce la competenza a giudicare nell'opposizione contro l'ordinanza-ingiunzione al giudice di pace (per le violazioni al codice della strada, anche se sia stata applicata una sanzione accessoria), ne deriva che da allora la competenza a giudicare sull'opposizione spetta al giudice di pace.

Lo stesso giudice è competente anche per quei giudizi di opposizione non previsti dal codice della strada ma ammessi dalla giurisprudenza. Per comprendere come ciò sia avvenuto bisogna partire dalla originale previsione del codice.

Questo prevedeva l'opposizione giurisdizionale, come sotto la vigenza del codice del 1959 (art. 142), solo contro l'ordinanza-ingiunzione di pagamento del prefetto.

Il verbale come titolo esecutivo

Se però le norme nei due testi sembrano simili non bisogna dimenticare che la situazione di fatto in cui si viene a trovare il destinatario di un verbale è assai diversa.

Il codice del 1959 infatti, pochi anni prima dell' entrata in vigore del nuovo codice, era stato innovato per effetto della legge 24 marzo 1989, n. 122 che aveva introdotto la norma per cui (art. 142 bis del codice del 1959) il verbale «per il quale non sia effettuato il pagamento... e non sia stato presentato ricorso... costituisce titolo esecutivo per la somma pari alla metà del massimo della sanzione pecuniaria edittale».

Tale norma è stata riprodotta nel comma 3 dell' art. 203 del nuovo codice. Orbene, sotto il vigore del codice del 1959, fino all'anno 1989, il verbale non diventava mai «titolo esecutivo», perchè in

caso di mancato pagamento, andava fatto rapporto al prefetto per l' emissione dell' ordinanza-ingiunzione.

Il «titolo esecutivo» era costituito, quindi, solo dall'ordinanza-ingiunzione del prefetto non pagata nè opposta (entro gg. 30), ovvero, in caso di opposizione, dalla sentenza del giudice dell' opposizione contro cui non fosse stato proposto (entro 60 gg.) ricorso per cassazione; ovvero in caso di ricorso per cassazione, dalla sentenza della cassazione (o, più esattamente, del giudice di rinvio).

Dal 1989 in poi, invece, costituisce «titolo esecutivo» anche il verbale di contestazione non pagato e contro il quale non sia stato presentato ricorso al prefetto (entro 60 gg. dalla contestazione o notifica del verbale), con la conseguenza che, in tal caso, si procede direttamente all'iscrizione a ruolo della somma dovuta.

Tale procedura, in cui il verbale diviene «titolo esecutivo» senza il preventivo vaglio da parte di un organo diverso da quello che lo ha emesso, aveva dato luogo a dubbi di legittimità costituzionale della norma, specie per il rilievo che, con tale procedura, si avvia la fase esecutiva senza che sia previsto alcun rimedio giurisdizionale contro l' iscrizione a ruolo.

Opposizione contro la cartella esattoriale o contro il verbale

La questione è stata di molto ridimensionata per effetto della sentenza della cassazione (sezioni unite civili) n. 190 dello gennaio 1992 la quale ha stabilito che contro l'iscrizione a ruolo è possibile ricorrere in via giurisdizionale mediante opposizione al pretore (ora: al giudice di pace). Tale precisazione era necessaria in quanto nel silenzio della legge, si era ipotizzato che, contro l'iscrizione a ruolo, potesse ricorrersi al T.A.R., ovvero alle commissioni tributarie.

Va osservato che nel sistema del codice non è previsto alcun rimedio contro l' iscrizione a ruolo e che, sempre in base alle norme del codice, la giurisdizione del giudice ordinario era ammessa non contro il verbale in sè, ma contro l'ordinanza-ingiunzione del prefetto. Ad essa cioè poteva accedersi solo dopo aver esperito il ricorso amministrativo al prefetto. Si trattava dunque di una «giurisdizione condizionata» (nel senso che costituiva condizione per il suo esplicarsi il preventivo esperimento di un ricorso dinnanzi ad un organo amministrativo).

Tale sistema fu tuttavia stravolto per effetto prima, della sentenza della Corte di cassazione n. 190 del 10 gennaio 1992 e poi per effetto delle sentenze della Corte costituzionale n. 225 del 20 giugno 1994 e n. 311 del 6 luglio 1994.

La Corte costituzionale ebbe a ritenere che quando (nonostante la previsione di ricorsi amministrativi) le norme non comminano espressamente, come conseguenza del loro mancato esperimento, la preclusione o decadenza della tutela giurisdizionale, *tale tutela deve ritenersi implicitamente consentita* per effetto dell' art. 24 della Costituzione che assicura la tutela giurisdizionale dei diritti e interessi legittimi.

Di conseguenza sentenziò che le norme sui ricorsi contro i verbali vanno interpretate nel senso che il ricorso amministrativo è un rimedio «facoltativo», cioè che il suo mancato esperimento non preclude la tutela giurisdizionale nè la fa decadere.

Dalle sentenze citate derivò dunque la conseguenza che la giurisdizione del giudice ordinario non potè più considerarsi «condizionata» al preventivo esperimento del ricorso amministrativo al prefetto.

Per effetto della citata giurisprudenza dunque lo strumento dell' opposizione giurisdizionale (dinnanzi al giudice di pace) potè essere esperito non soltanto, come era originariamente previsto dal codice della strada, contro l'ordinanza-ingiunzione emessa dal Prefetto, ma anche nei seguenti ulteriori casi:

- contro la cartella esattoriale che consegue all'iscrizione a ruolo;
- direttamente contro il verbale redatto da coloro che espletano servizi di polizia stradale ai sensi dell'art. 12 del codice (possibilità poi espressamente prevista a livello legislativo dall'art. 204-bis del codice).

Circa il termine per proporre l'opposizione giurisdizionale (disciplinata dagli artt.22, 22-bis e 23 della L.24 novembre 1981 n.689), mentre è pacifico che quando si tratta di opposizione contro

l'ordinanza ingiunzione o contro la cartella esattoriale esso è di 30 giorni dalla notifica dell'atto, vi furono incertezze giurisprudenziali per l'ipotesi di opposizione diretta contro il verbale.

La Corte di cassazione aveva comunque ritenuto, dopo alcune decisioni contrastanti, che esso deve essere determinato in 60 giorni decorrenti dalla contestazione o notifica del verbale (Cass.civ., sez.III, 29 settembre 1999, n.10768).

Il termine per proporre l'opposizione giurisdizionale direttamente contro il verbale è stato poi definitivamente fissato nell'estate del 2003 in 60 giorni nel nuovo articolo 204-bis del codice.

L'interessato può, dunque, entro 60 giorni dalla contestazione o notifica del verbale, alternativamente:

- effettuare il pagamento in misura ridotta;
- proporre ricorso al prefetto;
- proporre opposizione dinnanzi al giudice di pace.

Ove proponga ricorso amministrativo al prefetto e questo venga definito con ordinanza-ingiunzione di pagamento, potrà sempre proporre il ricorso giurisdizionale contro l'ordinanza-ingiunzione, ai sensi dell'art. 205 del codice.

Ove invece non proponga, contro il verbale, alcun ricorso (né amministrativo né giurisdizionale) e si proceda all'iscrizione a ruolo (art. 206 del codice) della somma dovuta ai sensi dell'art. 203 comma tre, potrà ancora proporre ricorso giurisdizionale contro l'iscrizione a ruolo, entro trenta giorni (sessanta se residente all'estero) dalla notifica della cartella esattoriale.

Il Ministero dell'interno, con circolare n. 87 del 2 ottobre 1995, aveva illustrato il portato delle citate sentenze della Corte costituzionale, sottolineando che l'opposizione avverso la cartella esattoriale non può riguardare la sussistenza o meno dell'illecito accertato, ma potrà proporsi solo per vizi attinenti alla stessa cartella esattoriale, salvo il caso di mancata notifica del verbale di accertamento.

La Corte di cassazione ha però (Cass. civ., sez. unite, sent. 12544/1998) ritenuto che tale limitazione non sia sussistente, avendo deciso che l'opponente può far valere col ricorso sia motivi di forma che di sostanza e può contestare la stessa «pretesa punitiva originaria» dell'amministrazione, che diede luogo all'emissione del ruolo. La giurisprudenza sul punto non è tuttavia univoca essendosi al contrario affermato (Cass. Civ.,sez. III, 4 febbraio 2000 n. 1241) che in sede di opposizione alla cartella esattoriale non possono dedursi vizi del verbale (che avrebbero dovuto farsi valere tempestivamente con lo strumento dell'opposizione contro il verbale o contro l'ordinanza – ingiunzione).

La conclusione che può trarsi in materia di censure ammissibili è che bisogna distinguere tra opposizione contro la cartella esattoriale emessa a seguito di un verbale già impugnato (dinnanzi al prefetto o al giudice di pace) con esito negativo e opposizione contro la cartella esattoriale emessa a seguito di un verbale divenuto titolo esecutivo per inerzia dell'interessato.

Nel primo caso è logico che (essendovi stata una valutazione preventiva) non siano ammesse nel giudizio di opposizione censure dirette contro il contenuto del verbale.

Nel secondo caso, essendo mancata una preventiva valutazione del verbale, nel giudizio di opposizione contro la cartella esattoriale le censure contro lo stesso verbale saranno ammissibili.

Ricorso amministrativo, ricorso giurisdizionale e pagamento in misura ridotta

Il comma 1 dell'art. 202 prevede che, entro 60 giorni dalla contestazione o notifica del verbale, si può pagare una somma corrispondente al minimo fissato dalle norme (pagamento in misura ridotta).

Le norme seguenti (artt. 203 e 204-bis), nel disciplinare il ricorso amministrativo al prefetto e quello giurisdizionale al giudice di pace contro il verbale, prevedono che questi sono ammessi solo se non sia stato effettuato il pagamento in misura ridotta.

Una disposizione analoga non è, invece, recata dall'art. 205 relativo all'opposizione giurisdizionale contro l'ordinanza-ingiunzione del prefetto.

Gli articoli citati non prevedono, inoltre, alcuna sospensione del termine per effettuare il pagamento in misura ridotta in caso di ricorso amministrativo o giurisdizionale già attivato.

In particolare l'art. 203 c. 1, per quanto attiene al ricorso amministrativo al prefetto, dispone che esso è ammesso "qualora non sia stato effettuato il pagamento in misura ridotta nei casi in cui è consentito".

Ne deriva che, qualora la parte proponga tale ricorso amm.vo, non può avvalersi di tale forma di pagamento e che, ove il pagamento in misura ridotta sia, invece, stato effettuato, un ricorso amministrativo al prefetto sarebbe improcedibile.

L'art. 204-bis – c. 1 – reca analogha disposizione per quanto attiene al ricorso giurisdizionale al giudice di pace direttamente contro il verbale.

L'art. 205 del codice, al contrario, per quanto riguarda l'opposizione giurisdizionale contro l'ordinanza-ingiunzione di pagamento emessa dal prefetto, non reca alcuna disposizione del genere.

Nel silenzio della norma, fu sottoposta alla Corte costituzionale la questione di legittimità della normativa posta dalla L. 689/1981 sotto il profilo che essa non prevede, in caso di ricorso giurisdizionale attivato contro l'ordinanza-ingiunzione, la possibilità di sospensione del termine (di 60 giorni) previsto dall'art. 202 del codice per effettuare il pagamento in misura ridotta.

La Corte (sent. 19-25 luglio 1994, n. 350) dichiarò infondata la questione osservando che il pagamento in misura ridotta è offerto al trasgressore in funzione deflattiva dei procedimenti contenziosi e che, quindi, ammettere tale beneficio anche in ipotesi di contenzioso già attivato contrasterebbe con le finalità dell'istituto.

Più recentemente è stata sottoposta alla Corte di cassazione la diversa – pur se connessa - questione dell'ammissibilità o meno del ricorso giurisdizionale in opposizione all'ordinanza-ingiunzione (prevista dall'art. 205) in caso di pagamento in misura ridotta già intervenuto nel termine.

Questa (Cass. civ., Sez. I, 25 febbraio 2004, n. 3735) ha ritenuto, invece, che il ricorso in opposizione contro l'ordinanza prefettizia è ammissibile anche se sia intervenuto il pagamento in misura ridotta.

Norme procedurali

Per quanto attiene allo svolgimento del giudizio di opposizione, disciplinato dall'art. 23 della legge 24 novembre 1981, n. 689, è da segnalare la sentenza della Corte costituzionale n. 534 del 1994, la quale ha dichiarato la parziale incostituzionalità della norma posta al comma 5 del citato art. 23 L. 689/1981 (secondo cui, se alla prima udienza l'opponente non compare, il giudice convalida il provvedimento opposto), per il caso in cui l'illegittimità di tale provvedimento risultasse dalla documentazione prodotta dal ricorrente.

In altri termini la Corte costituzionale ha ritenuto illegittima la necessaria convalida del provvedimento opposto (per mancata comparizione dell'opponente) se, pur non essendo l'opponente comparso, il provvedimento impugnato risulti illegittimo dagli atti da esso depositati.

Con altra sentenza (n. 507 dell'11-18 dicembre 1995) la Corte costituzionale ha compiuto un ulteriore passo nella stessa direzione, avendo dichiarato l'illegittimità costituzionale della stessa norma (sulla convalida del provvedimento opposto) anche nel caso di mancata comparizione dell'opponente, che non abbia depositato atti, ove anche l'amministrazione abbia, a sua volta, omesso il deposito degli atti.

In merito alla legittimazione passiva nel giudizio di opposizione, bisogna distinguere tra opposizione contro l'ordinanza-ingiunzione e opposizione diretta contro il verbale.

Legittimato a resistere in giudizio in caso di *opposizione contro l'ordinanza-ingiunzione* emessa dal prefetto è, naturalmente, il prefetto stesso. Egli però (comma 3 dell'art.205, come modificato con D.L. 151/2003 conv. in L. 1 agosto 2003, n.214), ove destinatario dei proventi sia un'amministrazione non statale, può delegare ad essa la tutela giurisdizionale.

Nel caso diverso di *opposizione diretta contro il verbale*, la Corte di cassazione (sez.I, 15 gennaio 1999, n.387) ha ritenuto che sono legittimati passivi nel giudizio sia l'amministrazione da cui dipende il personale che ha accertato l'infrazione, sia il Ministero dell'Interno (quest'ultimo perché preposto al coordinamento dei servizi di polizia Stradale ai sensi dell'articolo 11 del Cds).

Il Ministero dell'Interno con circolare n.42 del 17 aprile 2000, recependo un parere dall'Avvocatura dello Stato, si è pronunciato nel senso che, qualora l'accertamento dell'infrazione sia effettuato da organi non statali, dovrà essere chiamato in causa l'Ente da cui dipende l'accertatore e che, nello stesso caso, il Prefetto dovrà eccepire il difetto di legittimazione passiva.

La Corte costituzionale (sent. n. 437 del 6-21 settembre 1995) ha infine dichiarato infondata la questione di costituzionalità degli artt. 203, comma 3, e 206 del codice, basate sotto il profilo che, una volta iscritta a ruolo la somma dovuta in base al verbale divenuto titolo esecutivo per mancato ricorso, non sarebbe possibile ottenere la sospensione dell'esecuzione coattiva.

La Corte, richiamate le precedenti sentenze nn. 255 e 311 del 1994, ha chiarito che la sospensione dell'esecuzione può invece essere sempre ottenuta in sede di opposizione dinnanzi al giudice civile.

Il nuovo articolo 204-bis del codice ha previsto (comma 3) che l'ammissibilità del ricorso al giudice di pace è condizionata dal preventivo deposito di una cauzione pari alla metà del massimo edittale della sanzione.

Tale norma sull'obbligo della cauzione è stata però dichiarata incostituzionale (sent. 8 aprile 2004, n.114).

Con altra sentenza (18 marzo 2004, n.98), la stessa Corte ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art.22 della L. 689/1981 nella parte in cui prevede l'obbligo del "deposito" del ricorso in cancelleria, sancendo così che il ricorso può anche essere spedito al giudice di pace competente mediante il servizio postale.

La prescrizione (art.209)

L'art.209 dispone che il diritto a riscuotere le somme dovute a titolo di sanzioni amministrative pecuniarie è regolato dall'art.28 della L.689/81. Questo, a sua volta, dispone che il diritto in esame (dello Stato o Ente pubblico) si prescrive in 5 anni "dal giorno in cui è commessa la violazione".

Tale disposizione ha dato luogo ad erronee interpretazioni, poiché se ne è dedotto che la "cartella esattoriale" dovesse essere necessariamente emessa e notificata entro il termine di 5 anni decorrente dal momento della violazione (o, almeno, dall'"accertamento" di essa).

La citata erronea interpretazione derivava dalla omessa valutazione del comma due dell'art.28 L.689/81, che dispone: "L'interruzione della prescrizione è regolata dalle norme del codice civile". In base al codice civile (art.2943) ogni atto idoneo a costituire in mora il debitore (es: una richiesta effettuata per iscritto - art.1219 c.c.) è atto idoneo a determinare l'interruzione della prescrizione, con la conseguenza che il termine di prescrizione ricomincia a decorrere dall'inizio, per un nuovo periodo intero (nella specie: 5 anni) dal giorno dell'atto interruttivo.

Per risolvere la questione bisogna dunque porsi la domanda se la notifica del verbale di accertamento di una violazione del codice della strada sia, o meno, un atto idoneo ad interrompere la prescrizione. Sul punto la giurisprudenza è univoca (vedi, ad esempio, Cass. civ., sez.I, 14 ottobre 1998 n.777) nel ritenere la notifica del verbale atto idoneo ad interrompere la prescrizione.

Ne deriva dunque che la cartella esattoriale può essere legittimamente notificata (sempre che la notifica del verbale sia stata effettuata entro il termine di gg. 150 dall'accertamento) entro il termine di 5 anni dalla notifica del verbale.

Silvio PADULA