

Centro Studi

Diritto *Avanzato*

Edizioni

Comitato scientifico:

Simone **ALECCI** (Magistrato) - Elisabetta **BERTACCHINI** (Professore ordinario di diritto commerciale, Preside Facoltà Giurisprudenza) - Mauro **BOVE** (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Giuseppe **BUFFONE** (Magistrato addetto alla direzione generale della giustizia civile presso il Ministero della Giustizia) - Tiziana **CARADONIO** (Magistrato) - Costanzo Mario **CEA** (Magistrato, Presidente di sezione) - Paolo **CENDON** (Professore ordinario di diritto privato) - Gianmarco **CESARI** (Avvocato cassazionista dell'associazione Familiari e Vittime della strada, titolare dello Studio legale Cesari in Roma) - Caterina **CHIARAVALLOTTI** (Presidente di Tribunale) - Bona **CIACCIA** (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Leonardo **CIRCELLI** (Magistrato, assistente di studio alla Corte Costituzionale) - Vittorio **CORASANITI** (Magistrato, ufficio studi del C.S.M.) - Mirella **DELIA** (Magistrato) - Lorenzo **DELLI PRISCOLI** (Consigliere Suprema Corte di Cassazione) - Paolo **DI MARZIO** (Consigliere Suprema Corte di Cassazione) - Francesco **ELEFANTE** (Magistrato T.A.R.) - Annamaria **FASANO** (Consigliere presso la Suprema Corte di Cassazione) - Cosimo **FERRI** (Magistrato, già Sottosegretario di Stato alla Giustizia) - Francesco **FIMMANO'** (Professore ordinario di diritto commerciale, Preside Facoltà Giurisprudenza) - Eugenio **FORGILLO** (Presidente di Tribunale) - Mariacarla **GIORGETTI** (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Giusi **IANNI** (Magistrato) - Francesco **LUPIA** (Magistrato) - Giuseppe **MARSEGLIA** (Magistrato) - Roberto **MARTINO** (Professore ordinario di diritto processuale civile, Preside Facoltà Giurisprudenza) - Francesca **PROIETTI** (Magistrato) - Serafino **RUSCICA** (Consigliere parlamentare presso il Senato della Repubblica) - Piero **SANDULLI** (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Stefano **SCHIRO'** (Presidente di sezione, Suprema Corte di Cassazione) - Bruno **SPAGNA MUSSO** (Magistrato, assistente di studio alla Corte Costituzionale) - Paolo **SPAZIANI** (Magistrato dell'Ufficio del Massimario della Corte Suprema di Cassazione) - Antonella **STILO** (Magistrato, Presidente di sezione) - Antonio **URICCHIO** (Professore ordinario di diritto tributario, Magnifico Rettore) - Antonio **VALITUTTI** (Presidente di Sezione presso la Suprema Corte di Cassazione) - Alessio **ZACCARIA** (Professore ordinario di diritto privato, componente laico C.S.M.).

## Sanzione amministrativa, opposizione ad ordinanza-ingiunzione e sollecito al giudice alla richiesta d'informazioni alla p.a.

L'opponente ad ordinanza-ingiunzione di pagamento di somme a titolo di sanzione amministrativa, il quale ne deduca l'illegittimità per insussistenza della delega di firma in capo al funzionario che, in sostituzione del prefetto o del vice-prefetto vicario, ha emesso il provvedimento, ha l'onere di provare detto fatto negativo, con la conseguenza che, nel caso in cui non riesca a procurarsi la pertinente relativa attestazione da parte dell'Amministrazione, è tenuto comunque a sollecitare il giudice ad acquisire informazioni ex art. 213 c.p.c., ovvero ad avvalersi dei poteri istruttori di cui alla L. n. 689 del 1989, art. 23, comma 6, presso l'Amministrazione medesima, la quale non può esimersi dalla relativa risposta. Ne consegue, ulteriormente che, se l'opponente rimanga del tutto inerte processualmente, la presunzione di legittimità che assiste il provvedimento sanzionatorio non può reputarsi superata.

NDR: in tal senso si veda Cassazione civile, sez. 1, 11/11/2016, n. 23073 e 10/05/2010, n. 11283.

**Cassazione civile, sezione seconda, ordinanza del 28.9.2018, n. 23569**

...omissis...

Il Prefetto di Roma, in data 21.6.2011, notificava a RRR s.r.l. due ordinanze ingiunzione per verbali di accertamento del Comune di Roma elevati in data 10 maggio 2010 e 20 maggio 2010 per violazione dell'art. 201 C.d.S., comma 1 bis, lett. G, perchè il conducente del veicolo di sua proprietà circolava nella corsia riservata ai mezzi pubblici.

La RRR proponeva opposizione alle ordinanze ingiunzione innanzi al Giudice di Pace di Roma, che rigettava il ricorso, ritenendo che la RRR non avesse fornito la prova di essere titolare di licenza di esercizio del servizio di noleggio con conducente, ragione per la quale non sussistevano i requisiti per l'uso delle corsie preferenziali. Rigettava, altresì, gli altri motivi di opposizione.

Interposto appello dalla RRR s.r.l., nella contumacia della Prefettura, il Tribunale di Roma, con sentenza del 30.3-16.4.2014, rigettava il gravame.

Per la cassazione della sentenza propone ricorso la RRR s.r.l. articolato su sei motivi; è rimasta intimata la Prefettura.

Con il primo motivo di ricorso viene dedotta la violazione dell'art. 360, comma 1, n. 5 e la violazione della L. n. 218 del 2003, art. 5, in relazione all'art. 360 c.p.c., n. 3, per avere il giudice d'appello erroneamente ritenuto che la RRR non fosse in possesso della licenza per il servizio di trasporto mediante noleggio con conducente, mentre dalla carta di circolazione risultava che il mezzo fosse munito di licenza. Inoltre, secondo la L. n. 218 del 2003, art. 5, la carta di circolazione non poteva essere rilasciata senza l'autorizzazione da parte del Comune.

Con il secondo motivo di ricorso si allega la violazione e falsa applicazione della L. n. 21 del 1992, art. 11, in relazione all'art. 360 c.p.c., commi 1 e 3, perchè la limitazione all'accesso dei veicoli con conducente sarebbe avvenuta non con regolamento comunale ma con provvedimento amministrativo, e segnatamente con una determina del responsabile di servizio, non avente natura nè funzione regolamentare.

I motivi, da esaminarsi congiuntamente, non sono fondati.

La L. n. 218 del 2003, art. 5, prevede che l'attività di noleggio di autobus con conducente è subordinata al rilascio, alle imprese in possesso dei requisiti relativi alla professione di trasportatore su strada di viaggiatori, di apposita autorizzazione da parte delle regioni o degli enti locali allo scopo delegati in cui dette imprese hanno la sede legale o la principale organizzazione aziendale. La ratio della disposizione è volta al controllo da parte della pubblica amministrazione dei requisiti delle imprese che svolgono tale attività ed individua quale ente locale competente quello in cui dette imprese hanno la loro sede legale o effettiva.

Diversa è la ratio della L. n. 21 del 1992, art. 11, che consente la circolazione dei veicoli o natanti adibiti al servizio di taxi o ai veicoli immatricolati per il servizio di noleggio con conducente. La norma prevede che solo nei comuni in cui non vi è esercizio del servizio taxi, i veicoli immatricolati per il servizio di noleggio con conducente possono essere autorizzati allo stazionamento su aree pubbliche destinate al servizio di taxi; prevede, inoltre, che ai medesimi è consentito l'uso delle corsie preferenziali e delle altre facilitazioni alla circolazione previste per i taxi e gli altri servizi pubblici. La norma stabilisce, inoltre, che la circolazione è consentita secondo le modalità previste dai regolamenti comunali.

Questa Corte ha affermato che, poichè la disposizione della L. 15 gennaio 1992, n. 21, art. 11, comma 3, che consente alle vetture di noleggio con conducente "l'uso delle corsie preferenziali e delle altre facilitazioni alla circolazione previste per i taxi", va coordinato con la norma del comma 1 del medesimo articolo, che stabilisce che "i taxi possono circolare... liberamente secondo quanto stabilito dai regolamenti comunali", non è riconosciuto agli esercenti il servizio di autonoleggio con conducente il transito nelle zone a traffico limitato senza condizioni o limiti, giacchè la legge rinvia per la disciplina concreta di tale esercizio alla potestà regolamentare del comune. Il regolamento comunale può imporre limiti e condizioni alle vetture con conducente, come, per esempio il possesso di apposito apparecchio telepass, finalizzato a regolare l'esercizio della circolazione. (Cassazione civile, sez. 2, 08/10/2008, n. 24827)

Nella fattispecie il Tribunale ha accertato che il ricorrente non era titolare di alcuna licenza per l'esercizio prevista dalla L. n. 21 del 1992, art. 11 e, conseguentemente, non potesse circolare nelle corsie riservate ai mezzi pubblici.

Il ricorrente si è limitato a dedurre di essere titolare di licenza di esercizio e che essa era stata depositata in sede di ricorso al Prefetto, innanzi al Giudice di Pace ed al Tribunale, senza tuttavia indicare i dati necessari al reperimento degli stessi ed omettendo di riportare il contenuto del documento sul quale il ricorso di fonda, in violazione dell'art. 366 c.p.c., comma 1, n. 6, novellato dal D.Lgs. n. 40 del 2006. (Cassazione civile, sez. un., 07/11/2013, n. 25038; Cassazione civile, sez. un., 03/11/2011, n. 22726; Cassazione civile, sez. un., 25/03/2010, n. 7161).

Con il terzo motivo di ricorso, deducendo la violazione dell'art. 201 C.d.S., comma 1 bis, lett. g e della L. n. 127 del 1993, art. 17, comma 133 bis, la società ricorrente deduce che il dispositivo di rilevazione Sirio poteva essere utilizzato per l'accesso a zone a traffico limitato, mentre nella fattispecie la violazione era avvenuta su corsie riservate poste al di fuori della zona a traffico limitato.

Il motivo non è fondato.

In disparte l'assenza di specificità del motivo nella parte in cui si limita ad affermare che le zone in cui sono avvenute le infrazioni erano poste al di fuori della zona ZTL, questa Corte ha affermato che, in tema di accertamento delle infrazioni al codice della strada, l'espressa previsione contenuta nell'art. 201 C.d.S., comma 1 bis, così come introdotto dal D.L. 27 giugno 2003, n. 151, art. 4, conv. in LI. 1 agosto 2003, n. 214, che ha assoggettato ad identica disciplina, ai fini dell'esonero dall'obbligo di contestazione immediata, sia l'accesso alle zone a traffico limitato sia la circolazione sulle corsie riservate, ha l'effetto di rendere possibile, dal momento in cui tale norma è entrata in vigore, l'utilizzo dei dispositivi previsti dalla L. n. 127 del 1997, art. 17, comma 133 bis (cosiddette "porte telematiche"). Tali dispositivi, anche se installati in conformità di specifiche autorizzazioni ministeriali precedenti l'entrata in vigore dell'art. 201 C.d.S., comma 1 bis, lett. g), consentono anche la rilevazione degli illeciti relativi agli accessi alle corsie riservate (Cassazione civile, sez. 6, 10/11/2014, n. 23899),

Con il quarto motivo di ricorso si deduce la violazione dell'art. 112 c.p.c., in relazione all'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3, per omessa motivazione sul motivo di appello con cui si deduceva che la rilevazione del divieto di circolare nelle corsie riservate ai mezzi pubblici doveva essere effettuata da parte degli organi di Polizia Municipale, mentre nel caso in esame la rilevazione sarebbe stata effettuata dall'Agenzia Roma Servizi per la Mobilità.

Premesso che, in materia di opposizione a ordinanza-ingiunzione, il ricorso per cassazione che denunci il mancato esame, da parte del giudice di merito, di un motivo dell'opposizione, può condurre alla cassazione della sentenza impugnata soltanto se, vertendo su questione di diritto, esso sia fondato (Cass., Sez. 2, 12 aprile 2006, n. 8561; Cass., Sez. U., 2 febbraio 2017, n. 2731), nella specie il motivo dedotto dinanzi al giudice del merito è infondato. Difatti, secondo quanto deduce la stessa ricorrente (v. pag. 21-22 del ricorso per cassazione), sebbene i varchi elettronici per il rilevamento automatico della violazione al divieto di circolare nelle corsie riservate ai mezzi pubblici siano collegati all'Agenzia di Roma Servizi per la Mobilità, responsabile della configurazione del sistema e della rilevazione delle infrazioni, nondimeno "le violazioni sono successivamente validate dal Corpo di Polizia municipale". Tanto basta a ritenere soddisfatta la prescrizione dettata dal D.P.R. n. 250 del 1999, art. 5, comma 3, posto che durante il funzionamento degli impianti non è necessaria la presenza di un organo della polizia stradale.

Con il quinto motivo di ricorso si censura la sentenza impugnata per violazione dell'art. 213 e L. n. 689 del 1981, art. 23, comma 6, per non avere il tribunale acquisito la delega del Prefetto al Prefetto Vicario nonostante l'espressa richiesta ex art. 213 c.p.c..

Il motivo non è fondato.

L'opponente ad ordinanza-ingiunzione di pagamento di somme a titolo di sanzione amministrativa, il quale ne deduca l'illegittimità per insussistenza della delega di firma in capo al funzionario che, in sostituzione del prefetto o del vice-prefetto vicario, ha emesso il provvedimento, ha l'onere di provare detto fatto negativo, con la conseguenza che, nel caso in cui non riesca a procurarsi la pertinente relativa attestazione da parte dell'Amministrazione, è tenuto comunque a sollecitare il giudice ad acquisire informazioni ex art. 213 c.p.c., ovvero ad avvalersi dei poteri istruttori di cui alla L. n. 689 del 1989, art. 23, comma 6, presso l'Amministrazione medesima, la quale non può esimersi dalla relativa risposta. Ne consegue, ulteriormente che, se l'opponente rimanga del tutto inerte processualmente, la presunzione di legittimità che assiste il provvedimento sanzionatorio non può reputarsi superata (Cassazione civile, sez. 1, 11/11/2016, n. 23073; Cass. Civ., sez. 02, del 10/05/2010, n. 11283). Nella specie è generica la deduzione - sviluppata a pag. 23 del ricorso - secondo cui la RRR avrebbe richiesto l'acquisizione ex art. 213 c.p.c., "in ogni atto, fase e grado del procedimento".

Con il sesto motivo di ricorso si deduce la violazione degli artt. 3 e 24 Cost., in relazione al principio secondo cui i vizi di motivazione dell'ordinanza ingiunzione non sono idonei a produrre la nullità dell'ordinanza. Il motivo non può essere accolto, essendo pacifico che la violazione delle norme costituzionali non possa essere prospettata direttamente col motivo di ricorso per cassazione ex art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3, in quanto il contrasto tra la decisione impugnata e i parametri costituzionali, realizzandosi sempre per il tramite dell'applicazione di una norma di legge, deve essere portato ad emersione mediante l'eccezione di illegittimità costituzionale della norma applicata (Cassazione civile, sez. un., 28/01/2010, n. 1786; Cassazione Civile Sez. 2, Sentenza n. 3708 del 17/02/2014).

In ogni caso, in tema di opposizione ad ordinanza ingiunzione per l'irrogazione di sanzioni amministrative - emessa in esito al ricorso facoltativo al Prefetto ai sensi del D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285, art. 204, ovvero a conclusione del procedimento amministrativo L. 24 novembre 1981, n. 689, ex art. 18 - i vizi di motivazione in ordine alle difese presentate dall'interessato in sede amministrativa non comportano la nullità del provvedimento, e quindi l'insussistenza del diritto di credito derivante dalla violazione commessa, in quanto il giudizio di opposizione non ha ad oggetto l'atto, ma il rapporto, con conseguente cognizione piena del giudice, che potrà (e dovrà) valutare le deduzioni difensive proposte in sede amministrativa (eventualmente non esaminate o non motivatamente respinte), in quanto riproposte nei motivi di opposizione, decidendo su di esse con pienezza di poteri, sia che le stesse investano questioni di diritto che di fatto.

Gli argomenti a proprio favore che l'interessato avrebbe potuto sostenere in sede di audizione dinanzi all'autorità amministrativa ben possono essere prospettati in sede giurisdizionale.

Il ricorso va pertanto rigettato.

Non deve provvedersi sulle spese di lite poichè la Prefettura non ha svolto attività difensiva.

Ai sensi del D.P.R. n. 115 del 2002, art. 13, comma 1 quater, va dato atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte del ricorrente dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso principale, a norma dello stesso art. 13, comma 1-bis.

PQM

Rigetta il ricorso. Ai sensi del D.P.R. n. 115 del 2002, art. 13, comma 1 quater, dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte del ricorrente principale dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso principale, a norma dello stesso art. 13, comma 1-bis.