

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **32/1970** (ECLI:IT:COST:1970:32)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**

Presidente: **BRANCA** - Redattore: - Relatore: **DE MARCO**

Udienza Pubblica del **14/01/1970**; Decisione del **26/02/1970**

Deposito del **04/03/1970**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **4884 4885 4886 4887 4888 4889**

Atti decisi:

N. 32

SENTENZA 26 FEBBRAIO 1970

Deposito in cancelleria: 4 marzo 1970.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 64 dell'11 marzo 1970.

Pres. BRANCA - Rel. DE MARCO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. GIUSEPPE BRANCA, Presidente - Prof. MICHELE FRAGALI - Prof. COSTANTINO MORTATI - Prof. GIUSEPPE CHIARELLI - Dott. GIUSEPPE VERZÌ - Dott. GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - Prof. FRANCESCO PAOLO BONIFACIO - Dott. LUIGI OGGIONI - Dott. ANGELO DE MARCO - Avv. ERCOLE ROCCHETTI - Prof. ENZO CAPALOZZA - Prof. VINCENZO MICHELE TRIMARCHI - Prof. VEZIO CRISAFULLI - Dott. NICOLA REALE - Prof. PAOLO ROSSI, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti di legittimità costituzionale degli artt. 8 e 9 della legge 3 maggio 1967, n. 317, recante "Modificazioni al sistema sanzionatorio delle norme in tema di circolazione stradale e delle norme dei regolamenti locali", promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa il 27 maggio 1968 dal pretore di Prato nel procedimento civile vertente tra Bassi Piero e il Prefetto di Firenze, iscritta al n. 131 del registro ordinanze 1968 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 222 del 31 agosto 1968;

2) ordinanza emessa il 6 giugno 1968 dal pretore di Prato nel procedimento civile vertente tra Petrini Roberto e il Prefetto di Firenze, iscritta al n. 136 del registro ordinanze 1968 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 222 del 31 agosto 1968;

3) ordinanza emessa il 26 giugno 1968 dal pretore di Prato nel procedimento civile vertente tra Cita' Antonio ed altro e il Prefetto di Firenze, iscritta al n. 156 del registro ordinanze 1968 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 235 del 14 settembre 1968;

4) ordinanza emessa il 26 settembre 1968 dal pretore di Maddaloni nel procedimento penale a carico di Gravante Antonio, iscritta al n. 228 del registro ordinanze 1968 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 305 del 30 novembre 1968;

5) ordinanza emessa il 7 febbraio 1969 dal pretore di Cassano d'Adda nel procedimento civile vertente tra Colombelli Luigi e il Comune di Gorgonzola, iscritta al n. 110 del registro ordinanze 1969 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 98 del 16 aprile 1969.

Visti gli atti d'intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

udito nell'udienza pubblica del 14 gennaio 1970 il Giudice relatore Angelo De Marco;

udito il sostituto avvocato generale dello Stato Franco Chiarotti, per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto:

1. Nel giudizio di opposizione, promosso da Piero Bassi, avverso l'ingiunzione di pagamento del Prefetto di Firenze, emessa in forza dell'ordinanza della stessa autorità, con la quale veniva inflitta al detto Bassi la sanzione pecuniaria di lire 30.000, per infrazione dell'art. 102, settimo comma, del codice stradale, il pretore di Prato, con ordinanza 27 maggio 1968, sollevava d'ufficio questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma quarto e seguenti della legge 3 maggio 1967, n. 317, in riferimento all'art. 113 della Costituzione.

In sostanza, il pretore, affermata la rilevanza della sollevata questione, ne prospettava la non manifesta infondatezza, rilevando:

che con l'opposizione viene sottoposta al sindacato dell'Autorità giudiziaria ordinaria, più che l'ingiunzione, l'ordinanza emessa dal Prefetto, in virtù dei poteri conferitigli dal primo comma del denunziato art. 9;

che l'ordinanza è un provvedimento amministrativo di carattere sanzionatorio, di fronte al quale non può ravvisarsi un diritto soggettivo perfetto del cittadino;

che nella norma in questione, mentre è ammessa una potestà preliminare di sospensione, non sono indicati i limiti delle indagini consentite ed il contenuto che può assumere la

pronunzia definitiva del giudizio, attribuendosi, così, un generico ed ampio potere al giudice ordinario nei confronti di un atto della pubblica amministrazione, contrariamente a quanto dispone il secondo comma dell'art. 113 della Costituzione;

2. Con altra ordinanza, in data 16 giugno 1968, pronunciata nel giudizio di opposizione, proposto da Roberto Petrini, avverso l'ingiunzione di pagamento della sanzione pecuniaria di lire 30.000 inflittagli dal Prefetto di Firenze, per violazione dell'art. 207, comma settimo, del codice della strada, lo stesso pretore di Prato sollevava, sempre d'ufficio, questione di legittimità costituzionale dell'art. 9 della legge 3 maggio 1967, n. 317, in riferimento all'art. 113 della Costituzione, nella parte in cui disciplina la cosiddetta opposizione alla ingiunzione, per motivi identici a quelli sopra riportati, contenuti nella precedente ordinanza 27 maggio 1968.

3. Con una terza ordinanza in data 26 giugno 1968, emessa nel giudizio di opposizione all'ingiunzione di pagamento della sanzione pecuniaria di lire 100.000, loro inflitta in solido dal Prefetto di Firenze per violazione dell'art. 33 del testo unico 15 giugno 1959, n. 393, promosso da Antonio Cita' e Aldo Pierucci, lo stesso pretore di Prato, questa volta accogliendo analoga istanza del patrocinio degli opposenti, sollevava questione di legittimità costituzionale del ripetuto art. 9 della legge n. 317, anche in riferimento all'art. 24, commi primo e secondo, oltre che all'art. 113 della Costituzione.

Nel primo dei giudizi di costituzionalità, come sopra instaurati, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri a mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato. Peraltro nella memoria d'intervento, depositata il 7 agosto 1968, l'Avvocatura dello Stato ha fatto espresso riferimento anche agli altri due giudizi, cosicché manifesta appare l'opportunità di riportare, a questo punto, le argomentazioni, in base alle quali, nell'interesse del Presidente del Consiglio dei Ministri, si sostiene che le sollevate questioni di illegittimità costituzionale debbono essere dichiarate infondate.

Si premette che i punti fermi, in base ai quali vanno impostate e risolte le sollevate questioni, sono i seguenti:

a) l'atto emesso dal Prefetto, dal Sindaco o dal Presidente della Giunta provinciale amministrativa, in base agli artt. 8 e 9 della legge n. 317 del 1967, è atto amministrativo a carattere sanzionatorio, nei confronti di una condotta, già penalmente illecita ed ora avente carattere di illecito amministrativo;

b) tale atto amministrativo sanzionatorio incide su un diritto soggettivo del cittadino.

Partendo da questa premessa ed invocando la consolidata giurisprudenza della Cassazione e del Consiglio di Stato, nella materia, che si assume analoga, delle sanzioni pecuniarie previste per le infrazioni alle leggi valutarie, che ha riconosciuto il carattere amministrativo e non penale di tali sanzioni, la loro incidenza sul diritto soggettivo e non sul mero interesse legittimo del contravventore e la conseguente competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria a conoscere delle impugnazioni degli atti che le impongono, competenza, peraltro, limitata al mero controllo di legittimità, che comprende, ovviamente, anche l'accertamento dei presupposti di fatto, oltre che di quelli di diritto dell'atto impugnato, si giunge alla conclusione che le sollevate questioni di legittimità costituzionale sono infondate sia in riferimento all'art. 24, sia in riferimento all'art. 113 della Costituzione.

4. - Con ordinanza emessa il 26 settembre 1968 nel procedimento penale a carico di Antonio Gravante imputato di varie contravvenzioni al codice della strada, alcune delle quali, in forza della legge n. 317 del 1967, risultavano punibili solo con sanzione amministrativa, il pretore di Maddaloni, che, ai sensi dell'art. 15 di tale legge, avrebbe dovuto disporre lo stralcio col rinvio dei relativi atti al Prefetto, sollevava questione di legittimità costituzionale degli artt.

8 e 9 della ripetuta legge, in riferimento all'art. 102 della Costituzione.

Secondo il pretore, infatti, in base alle impugnate norme, sarebbero state conferite al Prefetto funzioni tipicamente giurisdizionali, concludentisi con un atto soggettivamente amministrativo, ma oggettivamente giurisdizionale, anche perché suscettibile, in caso di mancanza di opposizione, di acquisire efficacia vera e propria di giudicato, cosicché le norme stesse apparivano in contrasto con il divieto di istituire giudici speciali, sancito dall'art. 102 della Costituzione, nonché con il principio della separazione dei poteri.

È intervenuto in questo giudizio il Presidente del Consiglio dei Ministri, a mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato, che, con la memoria d'intervento, depositata il 27 novembre 1968, chiede che la sollevata questione venga dichiarata infondata.

Sulla base dei principi generali in materia di giurisdizione ed amministrazione e di quelli dedotti dalla giurisprudenza citata nella memoria di intervento nei giudizi promossi dal pretore di Prato, di cui sopra si è detto, nonché della sentenza n. 40 del 1958 di questa Corte, si giunge alla conclusione che il decreto emesso dal Prefetto, in forza dell'art. 9 della legge n. 317 del 1967, è atto non soltanto soggettivamente, ma anche oggettivamente, amministrativo e che, quindi, con tale articolo non è stato istituito alcun giudice speciale.

5. - Con ordinanza 7 febbraio 1969, emessa nel giudizio civile promosso da Luigi Colombelli con l'opposizione al decreto del Sindaco di Gorgonzola, con la quale gli era stata inflitta la sanzione pecuniaria di lire 200.000 per violazione dell'art. 20 del regolamento edilizio comunale e dell'art. 142 del regolamento di igiene, il pretore di Cassano d'Adda sollevava d'ufficio questione di legittimità costituzionale dell'art. 9 della legge 3 maggio 1967, n. 317, per contrasto con gli artt. 102 e 113, comma terzo, della Costituzione.

Secondo il pretore: a) l'attribuzione all'autorità amministrativa, nell'individuazione della pena entro i limiti minimo e massimo preveduti dalla legge, di un potere di valutazione, che è funzione tipica del giudice, implicherebbe la creazione di un vero e proprio giudice speciale, in contrasto con l'art. 102 della Costituzione; b) la formulazione dell'art. 9, non essendosi indicati i vizi per i quali può essere proposta l'opposizione, lascia il dubbio sull'estensione dei poteri conferiti al pretore e cioè se siano limitati alla legittimità o si estendano anche al merito della sanzione inflitta, nel quale caso vi sarebbe violazione dell'art. 4 dell'all. E della legge del 1865 ed in conseguenza anche dell'art. 113, comma terzo, della Costituzione.

In questo giudizio non vi è stata costituzione o intervento di parti.

I cinque giudizi come sopra proposti vengono ora alla cognizione della Corte.

Considerato in diritto:

1. - I cinque giudizi come sopra promossi, vanno riuniti avendo per oggetto, sia pure sotto diversi profili, la questione di legittimità costituzionale delle stesse norme di legge (articoli 8 e 9 della legge 3 maggio 1967, n. 317).

2. - Con tale legge (v. art. 1) si sono trasformate in sanzioni amministrative le sanzioni penali previste dal codice di circolazione stradale e dai regolamenti locali (cosiddetta depenalizzazione).

La competenza a comminare con ordinanza la sanzione e ad ingiungere il pagamento in conformità con la natura delle norme violate, è stata attribuita, rispettivamente, al prefetto, in

caso di violazione di norme del codice stradale, al sindaco, in caso di violazione di norme di regolamenti comunali, al presidente della Giunta provinciale, in caso di violazione di norme di regolamenti provinciali. Contro l'ingiunzione è ammesso ricorso al pretore, che può sospendere l'effetto esecutivo (artt. 8 e 9).

Risulta perciò in modo chiaro che il legislatore, in piena coerenza con il manifestato intento di togliere carattere penale alle sanzioni, ha voluto tenere ben distinte una fase tipicamente e rigorosamente amministrativa ed una fase giurisdizionale disciplinata in modo da assicurare un processo particolarmente celere ed economico (breve termine per l'udienza di comparizione, notificazione a cura della cancelleria, esenzione da imposta di bollo e di registrazione della sentenza, possibilità di stare in giudizio senza ministero di difensori).

3. - Secondo le ordinanze del pretore di Prato e del pretore di Cassano d'Adda, il citato art. 9 contrasterebbe con l'art. 113 e con l'art. 24 della Costituzione, sostanzialmente in quanto:

a) attribuisce alla giurisdizione ordinaria il sindacato di un atto amministrativo che lede un interesse legittimo e non un diritto soggettivo;

b) non consente un riesame di merito;

c) non stabilisce quali siano i poteri del pretore, pur attribuendogli quello di sospensione dell'esecuzione dell'atto impugnato, in contrasto con l'art. 4 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. E.

Ma è facile opporre:

Innanzitutto è inesatto che l'ordinanza contemplata nel contestato art. 9 (sia essa emanata dal prefetto, dal sindaco o dal presidente della Giunta provinciale) incida su semplici interessi legittimi e non su diritti perfetti.

Si tratta, invero, di atto dovuto e non di atto discrezionale e la valutazione dell'entità della sanzione da applicare in concreto implica apprezzamento di merito e non apprezzamento discrezionale, cosicché non si può ravvisare alcun affievolimento del diritto soggettivo patrimoniale dell'interessato colpito dalla sanzione pecuniaria, ma, se mai, una eventuale violazione di un diritto soggettivo. Basta al riguardo richiamarsi alla giurisprudenza della Cassazione e del Consiglio di Stato nella materia del tutto analoga di sanzioni amministrative previste da leggi finanziarie o valutarie.

Ciò posto, proprio dai principi in materia di discriminazione tra giurisdizione ordinaria e amministrativa, che secondo le ordinanze di rinvio sarebbero stati violati, discende:

a) che, di regola e salvo limitate eccezioni espressamente previste dalla legge, i poteri della stessa giurisdizione amministrativa sono limitati al controllo di legittimità;

b) che quando un atto amministrativo lede un diritto perfetto (salvo il caso di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, che nella specie non ricorre) competente a conoscere della relativa impugnativa è l'autorità giudiziaria ordinaria;

c) che il sindacato dell'autorità giudiziaria ordinaria sull'atto amministrativo è sempre limitato alla sola legittimità, la quale, peraltro, comprende anche l'esistenza dei presupposti di fatto, oltre che di diritto, necessari per l'emanazione dell'atto stesso.

Per quanto poi attiene alla potestà di sospensione dell'esecuzione del provvedimento impugnato, della legittimità della quale l'ordinanza di rinvio dubita, in riferimento ad un preteso divieto costituzionale di annullamento dell'atto amministrativo illegittimo da parte del giudice ordinario, si rileva:

L'ultimo comma dell'art. 113 della Costituzione dispone, bensì, che la legge determina quali organi di giurisdizione possano annullare gli atti della pubblica amministrazione nei casi è con gli effetti previsti dalla legge stessa, ma non stabilisce che si debba trattare di organo della giurisdizione amministrativa.

Deve, quindi, ritenersi che non sarebbe costituzionalmente illegittima l'attribuzione al giudice ordinario del potere di annullamento di un atto amministrativo che incida, come quello in esame, su un diritto soggettivo.

A maggior ragione deve escludersi l'illegittimità costituzionale della norma di legge che attribuisce al giudice ordinario la potestà di sospensione dell'esecutività di un atto del genere.

In conseguenza, il giudice a quo avrebbe dovuto ricavare dai sopra richiamati principi l'estensione ed i limiti dei poteri che era chiamato ad esercitare, cosicché le perplessità al riguardo manifestate nelle ordinanze di rinvio sono prive di giuridico fondamento.

D'altra parte se la violazione dell'art. 24 della Costituzione deve ritenersi dedotta in riferimento alla inammissibilità del riesame di merito, le considerazioni che precedono ne dimostrano la inconsistenza.

4. - Secondo le ordinanze del pretore di Cassano d'Adda e del pretore di Maddaloni (che estendono all'art. 8 della legge n. 317 del 1967 i dubbi di legittimità costituzionale), con gli artt. 8 e 9 della stessa legge si sarebbe istituita una vera e propria giurisdizione speciale, in contrasto con il divieto posto al riguardo dall'art. 102 della Costituzione.

Ma per escludere il carattere giurisdizionale dei poteri attribuiti, rispettivamente, al prefetto, al sindaco o al presidente della Giunta provinciale dagli artt. 8 e 9 della legge n. 317 del 1967, bastano le considerazioni seguenti.

Innanzitutto la legge n. 317 del 1967 ha espressamente dichiarato che le violazioni delle norme indicate nell'art. 1 non costituiscono reato e sono soggette a sanzioni amministrative, cosicché non può dubitarsi che anche dal lato soggettivo si verta in materia amministrativa.

La natura di atto non discrezionale dell'ordinanza con la quale in concreto tali sanzioni vengono applicate e la dimostrazione che sopra si è data del carattere di semplice valutazione di merito da attribuirsi alla determinazione dell'entità delle sanzioni stesse, provano che non si esorbita dall'ambito normale dell'attività amministrativa.

Che poi quell'atto, se non impugnato nel termine di legge, abbia forza esecutiva non vuol dire che acquisti carattere di cosa giudicata. Infatti l'ingiunzione è titolo esecutivo al pari di altri provvedimenti che non hanno carattere di giurisdizionalità. Inoltre, proprio perché è atto amministrativo con carattere di definitività, può e deve essere impugnata, a pena di decadenza, entro un termine prestabilito.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 8 e 9 della legge 3 maggio 1967, n. 317, recante "Modificazioni al sistema sanzionatorio delle norme in tema di circolazione stradale e delle norme dei regolamenti locali", sollevata, in riferimento agli artt.

24, 102 e 113 della Costituzione, con le ordinanze in epigrafe citate.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 febbraio 1970.

GIUSEPPE BRANCA - MICHELE FRAGALI - COSTANTINO MORTATI - GIUSEPPE CHIARELLI - GIUSEPPE VERZÌ - GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - FRANCESCO PAOLO BONIFACIO - LUIGI OGGIONI - ANGELO DE MARCO - ERCOLE ROCCHETTI - ENZO CAPALOZZA - VINCENZO MICHELE TRIMARCHI - VEZIO CRISAFULLI - NICOLA REALE - PAOLO ROSSI.

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.