

GIUDICE DI PACE DI BOLOGNA - sentenza n. 2067/00  
del 25 gennaio 2001 – dott. Paragatti – Rosso (avv.  
Petrillo) c. Prefetto della Provincia di Bologna

Depenalizzazione – Ordinanza Ingiunzione  
Opposizione – Vizi di motivazione - Rilevanza

*L'art. 18 della legge n. 689/81 e l'art. 204 C.d.s.,  
sanciscono l'obbligo per l'autorità amministrativa di  
indicare nelle proprie ordinanze i motivi per i quali è  
ritenuto fondato l'accertamento; ciò in quanto la  
motivazione rappresenta uno degli elementi necessari e  
indispensabili per l'esistenza, come atto giuridico di diritto  
pubblico, del provvedimento stesso. La violazione delle  
norme procedurali attinente alla formazione degli atti  
amministrativi ne determina l'illegittimità.*

\* \* \* \* \*

*Sommario: 1) Fatto 2) Obbligo di motivazione degli  
atti amministrativi 3) Obbligo di motivazione in materia  
regolata dal Codice della Strada*

1) Fatto

Questa sentenza del Giudice di Pace di Bologna, si  
segnala all'attenzione del lettore, poiché, inserendosi in  
un ampio e acceso dibattito giurisprudenziale - che vede

coinvolta, in posizioni opposte, anche la Corte di Cassazione – rappresenta un importante contributo in ordine all'obbligo di motivazione degli atti amministrativi relativi al Codice della Strada.

Per meglio comprendere il contenuto innovativo della sentenza in commento, occorre ricostruire, seppur brevemente, il fatto sottoposto all'esame del giudice bolognese.

Al proprietario di un motociclo, quale obbligato in solido con il conducente dello stesso veicolo, veniva notificato un verbale di accertamento di violazione del Codice della Strada poiché “*aveva parcheggiato sul marciapiede*”. Avverso al verbale *de quo*, il proprietario proponeva opposizione ai sensi dell'art. 203 C.d.S. per i motivi che possono così essere riassunti:

- a) mancanza di sottoscrizione del verbale notificato;
- b) mancanza di motivazione e genericità della contestazione;
- c) omessa notifica del verbale di accertamento separatamente al verbale di contestazione;
- d) errore di fatto ed erronea interpretazione di norma di legge con riferimento agli artt. 158 - 3 C.d.S..

Il Prefetto di Bologna, esaminati gli atti e le deduzioni dell'agente accertatore, respingeva il ricorso con la seguente motivazione: *“considerato che l'apposizione della firma autografa è sostituita dall'indicazione a mezzo stampa sul verbale del nominativo dell'agente e ciò è confermato dalla Cassazione con sentenza n. 1923 del 9/3/1999, che le altre motivazioni addotte non inficiano l'accertamento, constatata la regolarità della contestazione e della notificazione (...) decreta il ricorso di cui in premessa è respinto”*.

Avverso l'ordinanza emessa dal Prefetto di Bologna, il proprietario del ciclomotore, proponeva ricorso avanti al Giudice di Pace eccependo, in primo luogo, l'insufficiente e generica motivazione del provvedimento stesso e, conseguentemente, in subordine, insistendo per l'accoglimento dei motivi già esposti nel ricorso ex 203 C.d.S.; in particolare il proprietario del ciclomotore evidenziava che i vizi in fatto e in diritto esposti nel ricorso ex art. 203 C.d.S., erano stati “liquidati” dal Prefetto con la generica formula *“le motivazioni addotte non inficiano l'accertamento”*.

Il Giudice di Pace di Bologna, accoglieva il ricorso, ritenendo illegittimo il provvedimento emesso dal Prefetto di Bologna ai sensi dell'art. 204 C.d.S. in considerazione della insufficiente e incoerente motivazione espressa; il Giudice di Pace di Bologna rileva che nel caso specifico, il Prefetto di Bologna ha liquidato le pretese del ricorrente con una formula generica, sintetica e assolutamente incongruente rispetto ai motivi esposti dal ricorrente.

## 2) OBBLIGO DI MOTIVAZIONE

L'art. 3 della legge 241 del 7 agosto 1990<sup>1</sup> in tema di procedimento amministrativo, sancisce che *“ogni provvedimento amministrativo deve essere motivato”* e che *“la motivazione deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione”*. Tale disposizione deve ritenersi integrata dall'art. 18, 2° comma, della legge n. 689 del 24

---

<sup>1</sup> Art. 3 legge 7/8/1990 n. 241: *“Ogni provvedimento amministrativo, compresi quelli concernenti l'organizzazione amministrativa, lo svolgimento dei pubblici concorsi ed il personale, deve essere motivato, salvo che nelle ipotesi previste dal comma 2. La motivazione deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria. La motivazione non è richiesta per gli atti normativi e per quelli a contenuto generale. Se le ragioni della decisione risultano da altro atto dell'amministrazione richiamato alla decisione stessa, insieme alla comunicazione di quest'ultima deve essere indicato e reso disponibile, a norma della presente legge, anche l'atto cui essa si richiama. In ogni atto notificato al destinatario devono essere indicati il termine e l'autorità cui è possibile ricorrere”*.

novembre 1981<sup>2</sup>, che impone l'obbligo di motivazione dell'ordinanza ingiunzione irrogativa di sanzione amministrativa.

Con la motivazione, la Pubblica Amministrazione comunica e rende palese al soggetto interessato (nonché ad eventuali terzi i cui diritti possono essere pregiudicati dall'atto), il percorso logico ed i criteri seguiti nell'adozione di un provvedimento amministrativo consentendo, di fatto, l'esercizio del diritto di difesa oltre ad un eventuale controllo di legittimità da parte del Giudice competente.

La regola generale è nel senso che, al fine di consentire la trasparenza dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.) e il sindacato sulla legittimità di quest'ultima (artt. 24 e 113 Cost.), la motivazione è richiesta nella generalità dei casi nei quali l'Amministrazione eserciti poteri discrezionali in qualche modo condizionati e limitati. Tra i casi nei quali la motivazione è indispensabile - poiché in essi l'Amministrazione dispone di un potere di scelta che si imbatte in limiti giuridici

---

<sup>2</sup> Art. 18, 2° comma, legge n. 689 del 24/11/1981: *“L'autorità competente, sentiti gli interessati, ove questi ne abbiano fatto richiesta, ed esaminati i documenti inviati e gli argomenti esposti negli scritti difensivi, se ritiene fondato l'accertamento determina con ordinanza motivata ...”*.

invalicabili - rientrano i provvedimenti che, sulla base di valutazioni discrezionali (effettuate applicando criteri giuridici, economici, tecnici o amministrativi), risolvono controversie e conflitti di interessi (pronunce su ricorsi), o incidono su diritti soggettivi (provvedimenti sanzionatori)<sup>3</sup>.

La motivazione, nel coprire tutti gli aspetti rispetto ai quali l'Amministrazione esercita un potere discrezionale, deve contenere un adeguato e preciso riferimento alle norme di legge violate, la descrizione della condotta illecita addebitata al presunto trasgressore e i presupposti di fatto e di diritto. Infine, la motivazione, deve essere collegata con un nesso logico alle conseguenze enunciate nel dispositivo del provvedimento.

Il contenuto della motivazione deve essere proporzionato all'eventuale difesa esercitata dal presunto trasgressore (dichiarazioni difensive rilasciate al momento della contestazione, difese scritte, audizione personale). La Pubblica Amministrazione ha l'onere di tenere conto di tali difese, argomentando sulla loro

---

<sup>3</sup> SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Jovene, 1989, 695.

ininfluenza ai fini della responsabilità del presunto trasgressore. In questo caso, con la motivazione, la Pubblica Amministrazione - nel dimostrare che sono stati presi in considerazione gli argomenti difensivi prospettati dagli interessati - fornisce prova della fondatezza della addebito contestato al presunto trasgressore<sup>4</sup>.

Il difetto di motivazione dell'atto amministrativo, nell'impedire ai soggetti interessati di verificare il percorso logico seguito dalla Pubblica Amministrazione costituisce, pertanto, violazione di legge con riferimento non solo all'art. 3 della legge 241/90 ma anche degli artt. 24 e 97 della Costituzione<sup>5</sup>.

Quanto appena detto, deve, per forza di logica, trovare più rigida applicazione nei confronti degli atti amministrativi restrittivi quali, ad esempio, quelli in materia di ordinanza di ingiunzione di pagamento.

### 3) OBBLIGO DI MOTIVAZIONE IN MATERIA REGOLATA DAL CODICE DELLA STRADA

Al contenuto delle sopra citate norme di carattere generale (che impongono l'obbligo di motivazione dell'atto

---

<sup>4</sup> BARBIERI – ANGELINI, *Il processo di opposizione a ordinanza ingiunzione*, Cedam 130 ss.

<sup>5</sup> In questo senso: Cons. Stato sez. IV, 4 settembre 1996, n. 1009; Cons. Stato sez. IV, 31 gennaio 1995, n.36; T.A.R. Veneto sez. II, 5 maggio 1997, n. 2215.

amministrativo), deve aggiungersi che, in base all'art. 201 C.d.S.<sup>6</sup> qualora la violazione non possa essere immediatamente contestata al soggetto responsabile deve essere notificato un verbale contenente, tra l'altro, gli *“estremi precisi e dettaglianti della violazione compiuta”* e, in conformità del successivo art. 204 C.d.S., il Prefetto, *“esaminati il verbale e gli atti prodotti dall'ufficio o comando accertatore, nonché il ricorso e i documenti allegati, (...) emette (...) ordinanza motivata”*.

Alla luce del chiaro e preciso sistema delineato dal legislatore, pare certo affermare che non esiste alcun motivo che induca ad esentare la Pubblica Amministrazione - in materia regolata dal Codice della Strada - dall'obbligo di motivazione previsto in generale per tutti gli atti amministrativi. La motivazione costituisce requisito di validità<sup>7</sup> sia del verbale di accertamento sia dell'eventuale ordinanza ingiunzione prefettizia ex art. 204 C.d.S..

---

<sup>6</sup> Art. 201 D.L.vo 30/4/92 n. 285: *“Qualora la violazione non possa essere immediatamente contestata, il verbale, con gli estremi precisi e dettagliati della violazione e con la indicazione dei motivi che hanno reso impossibile la contestazione immediata, deve, entro centocinquanta giorni dall'accertamento, essere notificato all'effettivo trasgressore o, quando questi non sia stato identificato e si tratti di violazione commessa dal conducente di un veicolo a motore, munito di targa di riconoscimento, ad uno dei soggetti indicati nell'art. 196, quale risulta dai pubblici registri alla data dell'accertamento... omissis”*.



a) Obbligo di motivazione dell'ordinanza ingiunzione del Prefetto ex art. 204 C.d.S..

Il sistema delineato dal Codice della Strada, anche alla luce degli interventi della Corte Costituzionale<sup>8</sup>, concede al cittadino la facoltà di optare per una duplice tutela in via alternativa<sup>9</sup>: ai sensi dell'art. 203 C.d.S. è possibile esperire ricorso "amministrativo" avanti al Prefetto, oppure, ai sensi dell'art. 205 C.d.S., è possibile adire direttamente il Giudice di Pace.

In entrambi i casi, oggetto del "giudizio" sarà la legittimità formale e sostanziale della pretesa sanzionatoria avanzata dalla Pubblica Amministrazione.

Qualora il cittadino abbia proposto ricorso avanti al Prefetto, quest'ultimo, nel verificare la correttezza del procedimento amministrativo (modalità di contestazione

---

<sup>7</sup> Sulla distinzione tra elementi essenziali e requisiti dell'atto amministrativo si veda VIRGA, *Diritto Amministrativo*, Giuffrè, II, 47,

<sup>8</sup> Cfr. Corte Costituzionale 23 giugno 1994 n. 255, e Corte Costituzionale 15 luglio 1994 n. 311, entrambe le sentenze in *questa Rivista* 1995, 267. Conforme Corte Costituzionale 21 settembre 1995 n. 437.

<sup>9</sup> In questo senso, tra le tante Cassazione civile sez. un., 1 luglio 1997, n. 5897: *"Il ricorso al prefetto avverso il verbale di accertamento dell'infrazione al codice della strada dopo l'interpretazione adeguatrice dell'art. 142 bis, comma 1, d.P.R. n. 393 del 1959 (previgente cod. strad.), nel testo di cui all'art. 24 l. 24 marzo 1989 n. 122 (ed ora dell'art. 203, comma 3, d.lgs. 30 aprile 1992 n. 285 nuovo cod. strad.) prescritta dalla Corte cost. (sentenze n. 255 e 311 del 1994, ordinanza n. 315 e sentenza n. 437 del 1995) non costituisce più presupposto processuale per poter adire il giudice ordinario. Il previo esperimento di tale ricorso amministrativo è pertanto meramente facoltativo, potendo l'interessato rivolgersi al giudice indipendentemente da esso"* Conforme Cassazione civile sez. I, 17 dicembre 1998, n. 12628 *"Nei confronti del verbale di accertamento di violazioni amministrative al codice della strada, l'interessato*

dell'infrazione, notificazione del verbale, prescrizione, ecc.) e la legittimità della sanzione irrogata (presupposti di fatto e di diritto), dovrà rispondere specificatamente in merito agli specifici motivi di doglianza sollevati dal ricorrente. La *ratio* della previsione del ricorso “amministrativo” avanti al Prefetto in materia regolata dal Codice della Strada, è quella di risolvere, in sede amministrativa, le possibili controversie, in materie che danno luogo ad un grande volume di contenzioso ma, spesso, di scarsa rilevanza economica, limitando, di fatto, l'accesso alla tutela giudiziaria solo per i casi maggiormente “impegnativi”. Il risultato sperato sarebbe pertanto vanificato qualora il cittadino non ottenesse una adeguata motivazione in ordine alle presunte illegittimità fatte valere nel ricorso ex art. 203 C.d.S., oppure ottenesse la mera ripetizione del verbale di accertamento senza spiegazione delle ragioni per le quali non è stato dato credito alla difesa e perché si è, viceversa, confermata la valutazione compiuta dall'accertatore<sup>10</sup>.

---

*può proporre, nel termine stabilito dalla legge, il ricorso amministrativo al prefetto o il ricorso (immediato) in sede giurisdizionale”.*

<sup>10</sup> In questo senso Tribunale Roma, 29 ottobre 1999: “L’ordinanza - ingiunzione irrogativa di una sanzione amministrativa può essere motivata anche “per relationem”, mediante rinvio al contenuto del verbale di accertamento dell’infrazione. Tuttavia, ove l’interessato abbia proposto opposizione dinanzi

Con riferimento all'obbligo di motivazione dell'ordinanza ingiunzione emessa dal Prefetto ex art. 204 C.d.S., la Suprema Corte<sup>11</sup> ha sancito che ove l'interessato si sia avvalso della facoltà di proporre il ricorso al Prefetto ex artt. 203 e 204 del Codice della Strada, l'ordinanza - ingiunzione, implicandone il rigetto, deve essere, a pena di illegittimità, motivata, sia pure

---

*alla p.a. competente, e prodotto scritti difensivi, ai sensi dell'art. 18 l. 24 novembre 1981 n. 689, tali allegazioni devono essere esaminate e confutate nella motivazione dell'ordinanza - ingiunzione, che pertanto in questo caso non può limitarsi a richiamare il contenuto del verbale".* Conforme Cassazione civile sez. I, 22 maggio 1993, n. 5788: "Nel giudizio di opposizione ad ordinanza-ingiunzione di sanzioni amministrative, ove la motivazione del provvedimento sanzionatorio si esaurisca nel rinvio al verbale di accertamento, la risultanza da detto verbale che l'incolpato ha reso dichiarazioni in sede di accertamento della violazione, comporta la nullità dell'ordinanza-ingiunzione per violazione del disposto di cui al comma 2 dell'art. 18 della l. 24 novembre 1981 n. 689, solo quando il giudice valuti tali dichiarazioni idonee ad escludere la sussistenza della violazione, tal che l'omesso esame di esse da parte dell'autorità che ha applicato la sanzione si traduca in mancanza di motivazione del relativo provvedimento amministrativo". Comm.trib. prov.le sez. XX, Torino, 10 aprile 1997, n. 56: "E' illegittimo per difetto di motivazione l'avviso di accertamento che riproduce, pedissequamente ed acriticamente, le risultanze del processo verbale di constatazione redatto dalla guardia di finanza, senza una previa verifica valutativa delle stesse da parte dell'ufficio".

In dottrina si veda PROTOSPATARO, *Il codice della strada commentato*, Egaf, 1997, 884.

<sup>11</sup> Cass. civile sez. I, 15 gennaio 1999 n. 391 in questa Rivista, 1999, pag. 710: "In tema di violazioni attinenti alla circolazione stradale, in conformità del principio generale secondo il quale la violazione delle norme procedurali attinenti alla formazione degli atti amministrativi ne determina l'illegittimità, nonché della "ratio" degli art. 203 e 204 del nuovo c. strad., ove l'interessato si sia avvalso della facoltà di proporre il ricorso (al prefetto del luogo della commessa violazione) previsto dalle norme da ultimo ricordate, l'ordinanza irrogativa della sanzione, implicando il rigetto del ricorso stesso, deve essere motivata, anche se succintamente, sia in relazione alla sussistenza della violazione, sia in relazione all'infondatezza dei motivi allegati con il ricorso. Mentre l'eventuale erroneità della motivazione dell'ordinanza, peraltro, non ne implica un'invalidità che vizi quest'ultima e possa farsi autonomamente valere nel procedimento di opposizione ad ingiunzione amministrativa successivamente instaurato, essendo stato comunque assolto l'obbligo di motivazione prescritto dalla legge ed essendo oramai demandato al giudice ogni accertamento sull'esistenza della violazione, la mancanza o fittizieta' della motivazione dell'ordinanza in relazione ai motivi del ricorso amministrativo costituisce violazione di legge e ne implica l'illegittimità, dando

succintamente, sia in relazione alla sussistenza della violazione, sia in relazione alla infondatezza dei motivi allegati con il ricorso<sup>12</sup>.

b) Obbligo di motivazione del verbale di accertamento di violazioni in materia di circolazione stradale.

Il Codice della Strada dispone che dell'avvenuto accertamento deve essere redatto "verbale"<sup>13</sup> a cura dell'agente accertatore. La contestazione immediata dell'infrazione, costituisce il sistema privilegiato dal legislatore, poiché consente al presunto trasgressore di conoscere, nell'immediatezza del fatto, la violazione che gli viene addebitata, ponendolo, così, nelle condizioni

---

*luogo ad un autonomo, assorbente, motivo di annullamento dell'ordinanza stessa in sede di giudizio di opposizione innanzi al giudice ordinario".*

<sup>12</sup> Conforme in questo senso Pretura Torino, 20 dicembre 1995, in questa Rivista, 1996, 557: "La motivazione e la comunicazione del provvedimento adottato da una p.a. su una domanda, rivolta ad essa da un cittadino, deve essere considerata integrativa, anche secondo il pronunciamento della sentenza n. 311/94 della C. Cost., del procedimento amministrativo sanzionatorio della l. n. 689/81, per cui il prefetto, investito del ricorso ex art. 203 c.s. sul verbale di contestazione di un'infrazione al c.s., dovendo dare all'interessato tutte le facoltà legali possibili previste per l'esercizio del diritto di difesa, ha il dovere di motivare e comunicare l'eventuale provvedimento di rigetto, altrimenti incorre (al pari dell'ipotesi di mancata audizione del ricorrente che ha chiesto di essere ascoltato) in un vizio insanabile del procedimento che determina la nullità della successiva ordinanza - ingiunzione".

<sup>13</sup> Sulla necessità di contestazione scritta al fine di garantire i diritti del presunto trasgressore Cassazione civile sez. I, 21 febbraio 1997, n. 1609: "In tema di violazioni amministrative, ai fini della ritualità della "contestazione immediata", prevista dai commi 1 e 4 dell'art. 14 l. n. 689 del 1981, non è sufficiente l'enunciazione orale dell'addebito ma è necessaria la consegna di una copia del verbale di accertamento, che costituisce il mezzo per porre il trasgressore nella condizione di conoscere gli esatti termini del fatto contestato, nonché le modalità della oblazione".

ideali per esercitare al meglio il proprio diritto di difesa<sup>14</sup>; in sede di contestazione immediata, il presunto trasgressore potrà, rilasciare dichiarazioni a sua discolpa, in fatto e in diritto, o, eventualmente, procedere a eventuali riscontri probatori.

Le “informazioni” che devono necessariamente essere contenute del verbale di accertamento, si desumono dal combinato disposto degli artt. 383 e 385 reg. C.d.S. nonché del modello allegato al regolamento.

Occorre ricordare che, con la sanzione amministrativa, la Pubblica Amministrazione reagisce ad

---

<sup>14</sup> La questione della legittimità della mancata contestazione immediata pare essere superata nel senso della sua obbligatorietà in tutti i casi in cui sia concretamente possibile. La Corte Cassazione, 3 aprile 2000 n. 4010 in Guida al Diritto n. 15 del 29/4/00 pag. 72, ha infatti confermato il proprio orientamento nel senso dell'obbligo di contestazione immediata ove materialmente possibile. Il revirement della Suprema Corte sull'obbligo della contestazione immediata è segnato da Cass. 18 giugno 1999 n. 6123 in *Arch.Giur. Circ. e dei Sinistri Stradali*, 1999, pag 984: *“In tema di violazioni di norme del codice della strada, qualora il giudice dell'opposizione (o il prefetto) ragionevolmente ritengano, con prudente apprezzamento, che la contestazione immediata - del cui difetto l'interessato si sia espressamente doluto - sarebbe stata, in concreto, possibile in relazione alla circostanze del caso (e tenuto conto del principio di economicità dell'azione amministrativa), e che tale contestazione non e' stata, ciononostante, effettuata, in violazione dell'obbligo imposto all'agente accertatore dall'art. 200 c. strad., legittimamente provvede all'annullamento del verbale di accertamento della violazione così contestata”*

Precedentemente la giurisprudenza di merito e la dottrina si erano espresse circa la necessità della contestazione immediata in tutti i casi concretamente possibili. Giova riportare parte della motivazione del Pretore Lagonegro 23 aprile 1998, in *Questa rivista*, 1999, pag. 141: *“il giudicante non ritiene di aderire all'orientamento assunto negli ultimi anni dalla Corte di Cassazione secondo il quale la mancata contestazione personale, anche qualora ne sussista la possibilità, non invalida la successiva ordinanza ingiunzione. La condotta omissiva degli accertatori appare grave, in quanto un'autovettura che procede alla velocità accertata si ferma in uno spazio limitato per cui sarebbe stato sufficiente che un agente si fosse posto a breve distanza dall'apparecchio di rilevamento per fermare con assoluta sicurezza l'autoveicolo e procedere alla contestazione immediata. In caso di violazione dei limiti di velocità, l'omessa contestazione*

un illecito comminando al trasgressore una perdita patrimoniale. La previsione di una sanzione amministrativa ha una duplice finalità: punire i trasgressori e indurre i cittadini ad astenersi dal compiere atti contrari ad un interesse pubblico<sup>15</sup>.

Il verbale di accertamento deve essere adeguatamente motivato in modo da consentire al presunto trasgressore di comprendere il comportamento illecito contestatogli e il conseguente addebito attribuitogli. Solo in questo modo, il presunto trasgressore - oltre a poter esercitare il proprio diritto di difesa - potrà adeguarsi al precetto normativo e non incorrere nuovamente nel comportamento illecito contestatogli. L'eventuale difetto di motivazione indurrebbe il presunto trasgressore in errore circa il fatto concreto vietato dalla legge, con rischio quindi, di ricadere nell'illecito.

Un esempio concreto chiarirà quanto appena detto.

---

*immediata rende illegittima l'ordinanza ingiunzione". Ex plurimis Pret. Perugia, 26 maggio 1995; Pret. Cremona, 30 aprile 1992; Pret. Napoli, 4 aprile 1990.*

<sup>15</sup> La duplice funzione delle sanzioni amministrative in materia regolata dal Codice della Strada si desume dall'art. 11 C.d.S. " *Costituiscono servizi di polizia stradale:*

- a) *la prevenzione e l'accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale;*
- b) *la rilevazione degli incidenti stradale;*
- c) *la predisposizione e l'esecuzione dei servizi diretti a regolare il traffico;*

In caso di sosta in zona riservata ai residenti - muniti di “tagliando” rilasciato dalla competente Autorità Amministrativa - la generica contestazione della violazione del divieto di sosta ex art. 7 C.d.S. oppure ex art. 158 C.d.S., priva di adeguata motivazione, non consentirà al presunto trasgressore - residente nella zona ma privo dell'autorizzazione - di comprendere la contestazione addebitatagli e in futuro di adeguarsi alla legge, magari richiedendo la prescritta autorizzazione oppure parcheggiando altrove.

Con riferimento alle violazioni amministrative in materia regolata dal Codice della Strada, l'assoluta genericità dei verbali, le modalità dell'accertamento (la creazione di nuove figure quali gli ausiliari del traffico) e della contestazione (verbali redatti con sistemi automatizzati) hanno indotto parte della dottrina a parlare di “tassazione occulta”.

Il verbale di accertamento deve quindi contenere l'enunciazione del fatto passibile di sanzione amministrativa, con l'indicazione di tutte le circostanze che valgano a caratterizzarlo e a determinare la sua

---

*d) la scorta per la sicurezza della circolazione;*

concreta consistenza, nonché, l'indicazione della norma che si assume violata<sup>16</sup>.

L'agente accertatore non può limitarsi a effettuare una generica contestazione consistente nella sostanziale parafrasi del testo normativo, ma deve fornire elementi specifici per individuare l'ipotesi di infrazione contestata<sup>17</sup>. L'obbligo di motivazione non può ritenersi soddisfatto mediante il solo riferimento alla norma violata, quando, la mera indicazione della stessa non è

---

e) *la tutela e il controllo sull'uso della strada*".

<sup>16</sup> Cit. Corte di Cassazione, sez. I, 13 luglio 1990, n. 7262 in *Foro it.* 1990, I, 3141. Con riferimento all'obbligo di indicazione dei presupposti di fatto alla base dell'accertamento si veda Cassazione civile, sez. I, 19 maggio 1987 n. 4544: *"Per il riconoscimento dell'infrazione all'art. 115 c. strad., che al comma 5 dispone il divieto di sosta dei veicoli in corrispondenza o in prossimità di crocevia, curve, dossi etc., non e' sufficiente un generico accertamento, come nel caso in cui il vigile contestatore abbia rilevato - nel verbale - che l'autoveicolo era stato lasciato in sosta in prossimità di crocevia senza alcuna altra indicazione, giacché sebbene il citato art. 115 non contenga alcun limite rigido e nessuna misurazione sia prevista dal legislatore in termini numerici, spettando al prudente apprezzamento dell'organo di polizia procedente all'accertamento valutare le condizioni del caso, l'identificazione della richiamata fattispecie va pur sempre operata tenendo conto delle circostanze del caso, quali la conformazione della strada e del crocevia e la mole del veicolo"*. Cassazione civile, sez. I, 18 febbraio 1989 n. 972, in *Questa rivista*, 1989, 384: *"Il sommario processo verbale di accertamento dell'infrazione all'art. 4 del codice stradale (t.u. 15 giugno 1959 n. 393) - divieto di sosta - non e' necessario contenga l'indicazione del numero civico della strada in corrispondenza del quale il veicolo e' stato rinvenuto in sosta vietata, giacché la mancanza di tale elemento non rende per sé nullo l'accertamento, se sia dato comunque conoscere il luogo della violazione senza possibilità di equivoci con altri luoghi ed altre violazioni riferibili allo stesso trasgressore"*.

<sup>17</sup> In questo senso Cassazione civile sez. I, 13 marzo 1992, n. 3081, in *Rass. avv. Stato* 1992, I, 72: *"L'ordinanza-ingiunzione (nella specie emessa onde infliggere la sanzione dovuta per la produzione ed il commercio di metalli preziosi privi di marchio) non può limitarsi a riportare una generica contestazione contenuta nel verbale di accertamento e consistente nella sostanziale parafrasi del testo normativo, ma deve fornire elementi specifici per individuare l'ipotesi di infrazione contestata e determinare la sua concreta consistenza. Ancorché il ricorso dell'opponente sia limitato all'ammontare della sanzione, il pretore può rilevare il vizio di motivazione del provvedimento, ove l'opponente abbia nel corso del giudizio integrato i motivi dell'opposizione deducendo*



sufficiente a specificare la natura e la portata della trasgressione. Il semplice richiamo alla norma non è pertanto sufficiente sia nei casi in cui la norma stessa preveda comportamenti alternativi e eterogenei, sia quando il verbale di accertamento della violazione non contenga una completa descrizione del comportamento illecito addebitato<sup>18</sup>.

In alcuni casi l'obbligo di motivazione a motivazione deve essere particolarmente m

- Violazione di ordinanze sindacali ex artt. 6 e 7 C.d.S.

Il problema della motivazione si pone per la “giungla” di ordinanze sindacali emesse ai sensi dell'art. 7 C.d.S. che disciplinano, in vario modo, la circolazione e la sosta nei centri abitati (sosta per residenti, zone a traffico limitato, veicoli commerciali, permessi temporanei, ecc.). Spesso il loro contenuto è di difficile comprensione anche a causa del rinvio ad ulteriori atti amministrativi non direttamente disponibili al cittadino; di fatto spesso il cittadino è impossibilitato, anche a causa della mancata pubblicità a conoscerli. Il verbale di accertamento di

---

*l'indeterminatezza della contestazione, e l'ufficio non abbia, sul punto, rifiutato il contraddittorio”.*

<sup>18</sup> In questo senso Cassazione civile sez. I, 23 giugno 1995, n. 7138.

violazione ai sensi dell'art. 7 C.d.S. oltre a contenere una dettagliata descrizione della condotta contestata deve indicare la fonte normativa secondaria dalla quale trae origine il precetto addebitato al presunto trasgressore.

- Verbali redatti “al volo”
- Verbali redatti d'ufficio

Nei verbali redatti d'ufficio (ad esempio, a seguito dei rilievi compiuti sul luogo dell'incidente stradale) l'obbligo di motivazione impone di specificare, anche se sinteticamente, in base a quali elementi oggettivi si è ritenuto di contestare la violazione (es. tracce di frenata, punto d'urto, entità dei danni, dichiarazioni testimoniali, ecc.). In questi casi al presunto trasgressore deve essere concessa la possibilità di estrarre copia degli accertamenti.