

da un'idea di Antonio Corona

il commento

raccolta di opinioni e punti di vista

www.ilcommento.it

anno VII

quindicesima raccolta (16 settembre 2010)

In questa raccolta:

- ***Sicurezza tra principi, realtà e... amenità,***
di Antonio Corona, Presidente di AP-Associazione Prefettizi, pag. 2
- ***NonsoloFiat: dalle nuove regole il futuro del lavoro,*** di Massimo Pinna, pag. 4
- ***“Selvaggio West a Sezze”***, di Leopoldo Falco, pag. 6

Appendice

- ***Politica e Magistratura: tentativi di riforma “organica” dell’ordinamento giudiziario,***
di Massimo Pinna (quarta parte), pag. 9
- ***Nota a sentenza SS.UU. Cassazione n. 1786 del 28 gennaio 2010.***
Sanzioni amministrative. Ordinanza ingiunzione. Audizione dell’interessato,
di Francesco Palazzolo (prima parte), pag. 12

Sicurezza tra principî, realtà e... amenità

di Antonio Corona*

Non più di due mesi fa, AP era tornata incidentalmente sulla problematica della *obbligatorietà dell'azione penale* (v. Corona, A., *Resettarsi!*, *il commento*, anno VII, raccolta XIII-21 luglio 2010, pagg. 4 e 5, www.ilcommento.it).

L'assunto di partenza muoveva dalla sostanziale inapplicabilità nella realtà di tale principio, per giungere a suggerire una ipotesi di soluzione della conseguente esigenza di "scelta" dei reati da perseguire.

Ai primi del corrente mese di settembre, ecco apparire sul più importante quotidiano nazionale:

"La linea choc di Laudati per le carenze di organico-«Stop alle indagini su furti e rapine»-Bari diventa un caso-L'annuncio del procuratore, no dell'Anm

Più che una provocazione, quella del procuratore di Bari Antonio Laudati appare una vera e propria resa. L'annuncio è forte e basta a infiammare la polemica in materia di giustizia. Perché se il capo di un ufficio strategico come quello del capoluogo pugliese annuncia di essere «costretto a fare delle scelte di fronte alla carenza di pubblici ministeri» e spiega che «reati come furti, scippi e rapine non avranno mai un condannato e forse neanche un'indagine dovendo dare priorità alle inchieste su omicidi e criminalità organizzata», appare evidente che la macchina è in panne. (...)(Corriere della Sera, 2 settembre 2010, pag. 21)

Come era facilmente prevedibile, immediate si sono levate le critiche di esponenti della magistratura associata (accompagnate da quelle di talune organizzazioni rappresentative del personale della Polizia di Stato).

Al di là dei richiami ai sacri, inviolabili valori sanciti dalla carta costituzionale, è evidente infatti che, l'eventuale venire meno della *obbligatorietà della azione penale*, porrebbe inevitabilmente la questione di quale debba allora essere l'autorità/organo a decidere i reati da perseguire prioritariamente:

con possibili conseguenze sulle (attualmente totali) autonomia e indipendenza della magistratura.

Comunque sia, per quanto pienamente condivisibili su di un piano astrattamente generale, le osservazioni mosse alle dichiarazioni rese dal procuratore di Bari non risolvono il problema e tendono piuttosto a *nascondere la polvere sotto il tappeto*.

Perché mai, a titolo di mero esempio, si sarebbe massicciamente ricorso negli ultimi 40 anni alla *depenalizzazione* di reati, se non per decongestionare uffici giudiziari puntualmente ritrovatisi di nuovo al collasso di lì a poco?

E come ignorare il ruolo centrale che, per gli stessi motivi, ha progressivamente assunto la magistratura onoraria nel sistema giudiziario nostrano, chiamata sempre più spesso e significativamente a supplire alla magistratura togata?

Chiunque, volendo, ha modo di interrogarsi sul perché ci si ritrovi in una situazione simile: carenze di organici e/o inamovibilità dei magistrati? Eccesso di produzione legislazione penale e/o farraginosità della procedura processuale? Altro?

Quello che tuttavia qui più interessa è invece domandarsi se, prima di stabilire le priorità del suo ufficio - sempre, beninteso, che si passi dalle parole ai fatti - il procuratore di Bari si sia previamente confrontato con qualcuno: che dire, almeno... con il prefetto dello stesso capoluogo, *autorità provinciale di pubblica sicurezza*.

È a tutti noto, o almeno dovrebbe esserlo, che un *sistema di sicurezza* (in senso stretto) si fonda su due momenti, *prevenzione* e *repressione*, tra di loro complementari e ugualmente irrinunciabili: per rimanere in tema, che senso avrebbe una azione diretta a scongiurare furti e rapine se quelli (ciononostante) perpetrati non venissero poi perseguiti?

Prevenzione e *repressione* possono pure fare finta di... ignorarsi reciprocamente, ma

solamente in una situazione “ideale” in cui tutti gli illeciti vengano “trattati” indifferentemente allo stesso modo, non certo quando si sia costretti a delle scelte.

Se queste ultime si rivelino inevitabili, perché allora non considerare l'ipotesi - ventilata da AP nel dianzi rammentato contributo su *il commento* e con ogni garanzia ritenuta occorrente, prime su tutte quelle a tutela della autonomia e della indipendenza della magistratura - di conferire al prefetto, coadiuvato dal *comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica*, integrato per l'occasione dalla autorità giudiziaria locale, la responsabilità di stabilire, nell'ambito di apposite direttive governative, le priorità *anche* della attività della polizia giudiziaria nel contesto territoriale di competenza.

Sono sempre di meno.

Ci sono tuttavia alcuni che si ostinano ancora a volere ritenere *corporativi* i ripetuti, fortemente critici interventi di AP sulla marginalizzazione della carriera prefettizia nell'ambito del Dipartimento della pubblica sicurezza (“a favore” della Polizia di Stato) e sui c.d. *questori/prefetti*.

Eppure, dovrebbe essere ormai evidente (proprio) a tutti che le riflessioni di AP traggono linfa da elaborazioni concettuali, sempre fallibili ovviamente, fondate sulla mera osservazione di fatti e tendenze, scevra da scorie di ordine ideologico o preconcepita parzialità.

Brevemente.

Circa il primo aspetto, si è più volte argomentato che, (almeno anche) in ragione della marginalizzazione della carriera prefettizia, le politiche della sicurezza, sotto ogni governo e maggioranza parlamentare, da anni sembrano ormai tradursi prevalentemente in misure di polizia. Con il risultato, tra gli altri, di un considerevole aumento di fattispecie sanzionate in sede penale e/o amministrativa – aumento che non allevia di certo né le difficoltà in cui versa la macchina giudiziaria, né la notevolissima mole di lavoro che ricade sulle Forze di polizia – e di quella che può essere avvertita come la incessante orditura di una sorta di

soffocante ragnatela di divieti e di prescrizioni che sta progressivamente avviluppando il cittadino qualunque, limitandone spazi di movimento e libertà di azione.

Interventi sanzionatori e preventivi inevitabilmente servono, ma nel tempo potrebbe rivelarsi un errore avere ritenuto di affidarsi quasi esclusivamente a essi. Come insegnano recenti esperienze in veri e propri teatri di guerra (Iraq e Afghanistan su tutti), accanto alla *forza* occorre sempre qualcos'altro.

Altrimenti, di questo passo, per evitare gli incidenti sulle strade, si arriverà a vietare direttamente l'uso delle automobili e di qualsiasi altro veicolo...

Qualcosa di diverso fanno peraltro diversamente pensare iniziative quali quella, che ha visto il ministro dell'Interno in prima linea, relativa all'accordo (per quanto controverso) raggiunto con le autorità libiche per evitare gli sbarchi di clandestini (e, correlativamente, la/il loro tratta/traffico) sulle coste nostrane, pressoché da allora azzerati senza bisogno di dispiegare migliaia di chilometri di *cavalli di frisia*. Mitragliamenti di pescherecci a parte.

Sui *questori/prefetti*.

Senza stare qui a riprendere argomentazioni già abbondantemente svolte in precedenti occasioni, che senso può mai avere “pretendere” (*pretendere...* per carità, si fa per dire...) che un funzionario prefettizio debba acquisire esperienze professionali in sede centrale e sul territorio, diversificare gli incarichi ricoperti (sottoposti a valutazione di rendimento) e così via se, poi, un funzionario di polizia, con *zeroesperienzazero* nella professione prefettizia, dopo una intera vita trascorsa tra commissariati, questure e “dipartimento”, possa invece diventare da un giorno all'altro non consigliere, non viceprefetto aggiunto, non viceprefetto, bensì direttamente prefetto?

Perché mai continuare a riservare ai funzionari della Polizia di Stato 17 (diciassette, in passato erano di fatto addirittura assai di più) posti tra nomine e

inquadramenti a prefetto, specie ora che è per loro previsto la dirigenza generale di *grado B*? C'è una carriera, oltre a quella prefettizia, che destini una quota del suo organico di vertice(al netto delle nomine "politiche") a una specifica altra categoria di personale?

A onor del vero, con la consueta... lungimiranza, in passato sono stati gli stessi "vertici" viminalizi a rimanere per troppo tempo... inerti dinanzi al transito nei ruoli prefettizi dei *segretari comunali inidonei al servizio(!)*; come pure, per gli avanzamenti in carriera, al riconoscimento(in barba alla tanto reclamizzata specialità!) della anzianità pregressa maturata persino in altri settori del pubblico impiego. Anzi, l'"Amministrazione" dell'epoca riuscì addirittura a superarsi. Decise, in assoluta controtendenza sui comportamenti dalla medesima tenuti in circostanze analoghe, di estendere un giudicato – che riconosceva ai ricorrenti l'anzianità pregressa sin dal primo scrutinio utile e non più soltanto al momento di quello per il passaggio alla dirigenza - a *tutti* gli altri "potenziali" aventi diritto, con effetti devastanti sul "ruolo" e significative

conseguenze sulle promozioni e nomine da allora in poi.

Provocatoriamente, è stato talvolta ipotizzato di consentire, in ossequio al principio di reciprocità, il conferimento delle sedi questurili ai funzionari prefettizi.

Cosa potrebbero però avere da dire, i colleghi della Polizia di Stato, se si prevedesse una riserva di incarichi di questore per gli ufficiali dell'Arma dei Carabinieri? D'altra parte, c'è più affinità professionale tra un funzionario prefettizio e uno di polizia o tra quella di un funzionario di polizia e un ufficiale dei carabinieri?

Come sta diventando insistente questo fischio alle orecchie...

**Presidente di AP-Associazione Prefettizi
a.corona@email.it*

p.s.

Finalmente in arrivo qualche arretrato(retribuzione di risultato, reggenze e sostituzioni-anno 2007).

Neanche a dirlo, c'è qualcuno che prova a intestarsene tutto il merito(come accadde, per esempio, all'epoca dell'adeguamento del valore dei *buoni-pasto*) che, invece, va "ripartito" equamente tra tutte le organizzazioni prefettizie rappresentative.

Diffidare dei chiacchieroni...

NonsoloFiat: dalle nuove regole il futuro del lavoro di Massimo Pinna

La vicenda dello stabilimento Fiat di Pomigliano d'Arco; la richiesta dell'amministratore delegato dell'azienda torinese, Sergio Marchionne, di potere avere certezze sulla funzionalità degli stabilimenti per attuare il piano di 20miliardi di euro di investimenti; l'eventualità della disdetta del contratto nazionale da parte del Lingotto e la conseguente ipotesi di fuoriuscita dal sistema confindustriale(cui ha fatto seguito, nei giorni scorsi, il recesso, da parte di Federmeccanica, dal contratto collettivo siglato il 20 gennaio 2008 e valido fino al 2012), hanno bruscamente riportato l'attenzione sulla necessità di innovare il sistema delle relazioni industriali nel nostro Paese.

Una sfida della Fiat, dunque, ma anche una sfida per Confindustria e tutto il sistema industriale italiano.

L'Italia è il secondo Paese manifatturiero d'Europa – come, peraltro, sottolineato anche dal nostro ministro dell'Economia nel suo intervento svolto, ai primi di settembre, al *workshop Ambrosetti* di Cernobbio - e, se vogliamo continuare a esserlo, l'esigenza di aumentare la produttività, essere competitivi, poter fare funzionare gli stabilimenti non può riguardare solo la Fiat, ma tutta la realtà industriale italiana.

Ma per restare competitivi, attrarre investimenti ed evitare il rischio di deindustrializzazione servono regole adeguate. Una strategia che Confindustria ha già iniziato, per modernizzare le regole del mondo del lavoro, firmando a primavera dello scorso anno con i sindacati confederali, a

esclusione della Cgil, l'accordo per la riforma del sistema contrattuale.

L'amministratore delegato della Fiat, con il suo atteggiamento nei confronti dei sindacati, ha riportato in evidenza un problema che, forse, non tutti nel Paese hanno ben presente: bisogna salvaguardare l'Italia dal rischio non solo che non arrivino nuovi investimenti, ma anche che le aziende se ne vadano. In altri termini, bisogna aumentare la nostra competitività.

L'intesa faticosamente raggiunta per Pomigliano e che la Fiat sembra intenzionata a "replicare" anche per tutti gli altri suoi stabilimenti, si inserisce, dunque, nel solco delle nuove regole definite nella riforma del modello contrattuale, che prevede, tra l'altro, per le aziende che si trovano in particolari condizioni economiche o che hanno in corso processi di discontinuità produttiva, la possibilità di derogare, anche *in peius*, a quanto previsto dai contratti nazionali.

Regole per le quali, ed è un aspetto importante, sono previste sanzioni per chi non le rispetta e che, in una logica di rappresentanza, valgono per tutti i lavoratori. E' il caso di Pomigliano.

Non si può decidere di fare un investimento così impegnativo e poi fare i conti con un assenteismo più che doppio rispetto alla media del settore oppure con scioperi pretestuosi, come quello effettuato in occasione della penosa partita di esordio della nostra nazionale ai recenti mondiali di calcio in Sudafrica!

Non si tratta certamente di ledere i diritti dei lavoratori o di applicare in Italia le regole che esistono nei Paesi emergenti. Continuiamo, invece, a confrontarci con il mondo occidentale: Germania, Francia, Stati Uniti. Ma rispetto a loro siamo ancora troppo "ingessati". Una certa "flessibilità" nel sistema delle relazioni industriali è stata, ad esempio, adottata in Germania all'indomani della unificazione, sulla spinta di alcuni grandi gruppi di imprese che minacciavano l'uscita dalla Confindustria locale. Il risultato finale è che in circa dieci anni i salari dei tedeschi sono aumentati e il costo del lavoro

per unità di prodotto è diminuito di quasi il 10%. Esattamente l'opposto di quanto è avvenuto in Italia, che ha visto le retribuzioni essere stagnanti e il costo del lavoro per unità di prodotto aumentare del 20% (i dati si fermano al 2007).

Sulla "imitabilità" del modello tedesco si registra, tuttavia, l'ennesima polemica a distanza tra il ministro dell'Economia ed il governatore di Bankitalia.

Le dichiarazioni di quest'ultimo, secondo il quale *«l'Italia per crescere di più deve diventare produttiva e competitiva come la Germania»*, sono state sarcasticamente commentate dal ministro dell'Economia che ha testualmente osservato che *«Non ci vuole un genio che ci dica che dobbiamo fare come la Germania»*, rilevando altresì che *«abbiamo la seconda manifattura in Europa»* e *«invitando ad essere meno superficiali possibile, evitando questa retorica»*.

Secondo Tremonti, *«in Europa la grande questione è che modello economico vogliamo: ci sono due modelli, quello export led oppure quello Delors, cioè opere pubbliche, investimenti pubblici, domanda pubblica fatta anche con emissione di debito»*. Per il nostro ministro, *«questa è la grande questione: vogliamo un modello export led o vogliamo un modello più equilibrato che contenga anche investimenti pubblici in energia, in ricerca, in difesa?»*.

Sembra ancora mancare, tuttavia, una visione complessiva, a livello di *sistema-Paese*, per promuovere la competitività e incentivare gli investimenti. Le economie emergenti godono di vantaggi competitivi, in particolare dal lato dei costi, che le nostre imprese non potranno mai eguagliare.

Siamo in presenza di una competizione ad armi totalmente impari. Inoltre, in quei Paesi stiamo assistendo a processi di modernizzazione molto veloci: le imprese indiane e cinesi di oggi sono molto più evolute rispetto a 10-15 anni fa.

Dobbiamo prendere atto che nel prossimo decennio il delta qualitativo tra le nostre produzioni e quelle dei concorrenti è destinato inesorabilmente ad assottigliarsi. E'

in gioco il futuro stesso della base manifatturiera del Paese.

E allora, per valorizzare le migliori risorse del *sistema-Italia* dobbiamo mettere le imprese in condizione di crescere, in modo che producano ricchezza non solo per se stesse ma per l'intera collettività.

In Italia abbiamo dei veri e propri campioni mondiali in campo industriale; delle eccellenze di assoluto valore, anche nei settori ad alta tecnologia. Ma spesso queste imprese sono lasciate sole. Altri Paesi, vedi la Francia, cercano di favorire lo sviluppo nei settori strategici: aeronautica, farmaceutica,

biotecnologie, chimica. L'Italia, dal canto suo, fa poco o niente. Sarebbe invece necessario promuovere la ricerca, lo sviluppo dei prodotti a tecnologia più innovativa e le esportazioni. Dovremmo incentivare la presenza di nuovi insediamenti produttivi in Italia, finanziandoli anche con capitali stranieri, che devono essere invogliati a investire nel nostro Paese.

In poche parole, abbiamo bisogno di una nuova politica industriale che fornisca alle imprese supporti normativi ed economici. In caso contrario rischiamo di perdere pezzi pregiati della nostra produzione industriale.

“Selvaggio West” a Sezze di Leopoldo Falco

«Se i Commissari raccontassero le storie (che si possono raccontare...) vissute nelle loro esperienze... sono convinto che si raccoglierebbe del materiale straordinario. Perché la realtà supera spesso la fantasia e il nostro Paese è unico nella sua ricchezza ed eterogeneità...»

Da pochi giorni Commissario in Sezze Romano, fui attaccato sulla stampa da un politico locale che, risalendo in auto “le Coste”, la bella strada che dalla valle conduce a Sezze, aveva vissuto la sgradevole esperienza di scontrarsi con una mucca selvatica che aveva fatto improvvisa irruzione sulla strada.

Grande spavento per il pericolo corso, significativo considerato che la strada sale fiancheggiando la scarpata, qualche danno alla carrozzeria, buona occasione per polemizzare con il Commissario che, di certo, non aveva in alcuna considerazione gli interessi di Sezze ed era lì, come altri Commissari, a fare sostanzialmente nulla. A lasciarne irrisolti i problemi tra i quali quello, storico, delle mucche selvatiche.

Dopo qualche giorno ricevetti una nutrita delegazione di residenti della zona alta che, con toni veementi e ultimativi, mi rappresentarono una situazione di pericolo ormai intollerabile determinata dalle ripetute

irruzioni di mandrie di mucche selvatiche che, calando dalla montagna, travolgevano steccati e invadevano orti e giardini, costringendo gli abitanti a ripararsi precipitosamente nelle abitazioni.

Un uomo raccontava di essere stato inseguito fin sull'uscio di casa da un toro infuriato che aveva lasciato i segni delle corna sulla porta; altri lamentavano i danni subiti; altri raccontavano che di notte la mandria aveva raggiunto, e insozzata, la piazza centrale e, quasi oltraggio alla città, si era abbeverata nella fontana...

Successivi approfondimenti rivelarono che le mucche non usavano riguardi per nessuno e in passato avevano invaso il giardino dell'abitazione del Comandante della Polizia municipale e addirittura quello della Caserma dei Carabinieri...

Ma da dove provenivano questi animali? Possibile che non vi fossero dei proprietari, o degli spazi recintati nei quali confinarli?

La storia era iniziata negli *anni '60*, quando alcuni allevatori avevano importato degli esemplari di mucche maremmane - ben riconoscibili per le loro dimensioni e per quelle, veramente spettacolari, delle corna - e le avevano allevate in pascoli sulla montagna contigui allo splendido parco naturale della Sempreviva. Pascoli sostanzialmente liberi, delimitati solo a valle da dei modesti steccati

di indicazione dei confini, che non costituivano certo un reale ostacolo per bestie vigorose...

Era in seguito avvenuto che alcuni di questi allevatori avessero trasferito altrove le proprie attività e si fossero sbarazzati del bestiame, che per la coriaceità della carne non aveva un significativo valore commerciale, semplicemente liberandolo in direzione delle montagne.

In tal modo, i mansueti bovini erano divenuti negli anni animali selvatici e avevano acquisito una indole molto diversa: bestie forti, data anche la stazza, ma soprattutto furbe, diffidenti e "nemiche" dell'uomo. Erano cresciute di numero e, non essendo possibile enumerarle, si favoleggiava sulla reale consistenza del branco.

Non mancavano le polemiche con degli allevatori della montagna, accusati di non custodire adeguatamente i propri capi di bestiame che avrebbero contribuito a procurare danni... Anche se si riconosceva che la diversa pericolosità delle mucche selvatiche rispetto a quelle di allevamento era evidente.

Mi resi conto che la situazione, per quanto risalente, era grave e inaccettabile: convocai pertanto in alcune riunioni gli esperti del settore per fare il punto e valutare delle possibili soluzioni.

Escluso che, in assenza di una contestuale situazione di pericolo, si potesse procedere all'abbattimento degli animali - che avrebbe oltre tutto determinato un costoso recupero e smaltimento delle carcasse - constatai che alcune delle soluzioni adottate in precedenza erano da brivido: si era giunti in un comune vicino a impiegare per delle battute stile "caccia alla tigre" dei lavoratori socialmente utili, mettendo a serio rischio la loro incolumità con risultati ovviamente nulli...

Il nostro attivismo generò curiosità e, incredibilmente, anche preoccupazione: un politico locale si lamentò perchè, continuando così, alla fine le avremmo anche catturate queste benedette mucche... E in tal caso lui, che sempre se ne era occupato, e aveva anche

personalmente partecipato a più battute andate infruttuose, che figura avrebbero fatto?

Era seccato e molto serio, come lo erano tutti quelli che mi fornivano ulteriori particolari, spesso paradossali e in alcuni casi anche comici, sulle pregresse vicende.

Un veterinario mi sembrò serio e competente: molto schivo, sosteneva che si doveva agire con assoluto riserbo in quanto l'operazione, già di per sé delicata, poteva dare fastidio a qualcuno ed essere ostacolata.

Un amico mi mise in contatto con l'*Associazione dei Rangers Italiani* che si dichiarò disposta a organizzare gratuitamente una battuta a tutta montagna, anche utilizzando uomini a cavallo e addirittura elicotteri: non potevo affidare che a loro, con il supporto di nostri esperti, il primo tentativo di cattura.

Si pianificò che si sarebbe operato alle prime luci dell'alba impegnando una decina di *Rangers*, alcuni dei quali a cavallo, e una trentina di altri operatori, tutti esperti: i battitori, tenendosi a schiera aperta e a distanza di qualche metro l'uno dall'altro, avrebbero risalito la montagna cercando, con una manovra avvolgente, di accerchiare le mucche e spingerle nei recinti situati a valle.

Ovviamente ne informammo i Carabinieri, fornendo i nominativi dei battitori, onde evitare tra loro presenze inopportune; ci assicurarono che avrebbero costituito una presenza invisibile e raccomandarono il massimo riserbo, per scongiurare allarmismi: mi fecero anche notare che una battuta "seria" in una zona selvaggia e poco accessibile poteva consentire rinvenimenti anche diversi da quelli auspicati...

Arrivato in ufficio di buon mattino, fui informato che l'operazione, ormai in corso da qualche ora, era iniziata bene: nessuna indiscrezione, tutto tranquillo.

La risalita della montagna, faticosa per l'asprezza del pendio, durò alcune ore e consentì di intercettare e ricondurre per un lungo tratto a valle un branco di una trentina di capi che tuttavia, in prossimità dei recinti, caricò i battitori forzando lo sbarramento. Fu

catturato infine solo un vitellino, poi opportunamente liberato.

Il veterinario mi raccontò che quelle bestie ormai non erano più mucche, ma animali selvatici, anche feroci, che non esitavano a caricare l'uomo. Era rimasto colpito dalla loro abilità nel muoversi in gruppo, guidate da un gigantesco capobranco e dalla loro furbizia: ne aveva osservata una col cannocchiale, appostata in una macchia, che era fuggita solo quando un battitore le era ormai a pochi passi.

Incontrai anche i battitori, esausti, e ovviamente arrabbiati, ma determinati a riprovarci, perché proprio non poteva finire così, "si doveva" ritentare...

La stampa locale dette ampio spazio all'evento e, con mia sorpresa, non indulse nell'ironia o nella critica, riconoscendo anzi determinazione e coraggio e auspicando un nuovo tentativo: che si svolse circa un mese dopo, improvvisamente e con modalità diverse.

La stagione era calda e le mucche erano tornate ad affacciarsi a valle alla ricerca di cibo e soprattutto di acqua: l'opportunità era ghiotta e andava colta.

Un primo tentativo di cattura con un recinto-trappola con al centro una vasca di acqua fallì in quanto la mucca, concluso l'abbeveraggio, divelse la staccionata, dando una ennesima dimostrazione di selvaggio vigore.

Ma un secondo analogo tentativo riuscì, consentendo la cattura di una femmina che si utilizzò come esca per catturare il gigantesco capobranco. E stavolta il risultato fu sontuoso: infatti, attirato nella notte il toro nel recinto, nel giro di qualche ora si riuscì a catturare più di venti capi accorsi a soccorrerlo.

La visione che ci si presentò al mattino fu spettacolare: il recinto ribolliva di bestie

infuriate in movimento tumultuoso che avevano passato la nottata a cercare di distruggere le staccionate. Mi fu mostrato il capobranco e fui invitato a fissarlo: avvertii su di me il suo sguardo di sfida e in pochi istanti mi caricò, scagliandosi contro la staccionata, per fortuna robustissima.

Il passaparola riunì in breve sul posto un folto pubblico, accorso a immortalare la scena e ad ammirare gli animali, che con quel fiero comportamento avvaloravano la fama che negli anni si erano conquistati. Il caricamento sui carri che li trasportavano nelle stalle provinciali fu uno spettacolo dai sapori antichi: per alcuni tori fu necessario l'impiego di 5-6 uomini che dall'esterno dei recinti li trascinarono con corde per le corna, pungolandoli con dei puntoni.

Nei giorni successivi, con la cattura di alcuni ultimi capi ormai isolati e allo sbando, il problema sembrò definitivamente risolto.

La stampa locale dette ovviamente grande risalto all'evento, il cui felice esito risultò forse anche inaspettato: stavolta, nella soddisfazione generale, non mancarono commenti salaci e buone dosi di ironia sulla grande guerra infine conclusasi.

Un giornale uscì con il titolo "*Selvaggio West a Sezze*" e l'articolo che seguiva era al contempo serio, scherzoso, ironico: si stava scrivendo una pagina di storia locale che non disonorava la nobile città di Sezze.

Al sottoscritto fu fatto notare che, lasciando ai posteri ogni più seria valutazione sul suo operato, era certo che per "quella vicenda", quasi novello *capitano Achab*, sarebbe stato ricordato...

Fui gratificato da quelle parole, perché vi colsi dell'affetto e mi fecero sentire, nella diversità del mio *status*, comunque "uno di loro": e a me, in attesa del giudizio dei posteri, andava bene così...

Appendice

Politica e Magistratura: tentativi di riforma “organica” dell’ordinamento giudiziario di Massimo Pinna (quarta parte)

Dopo una *parziale* latitanza annosa, tanto il governo di centro-destra, quanto quello successivo di centro-sinistra, hanno finalmente posto mano alla riforma *organica* dell’ordinamento giudiziario, introducendo innovazioni più radicali di quelle intervenute in materia dopo l’approvazione della Costituzione.

Le intense polemiche suscitate fin dalla presentazione in Senato del primo disegno di legge(n. 1296/2002) della *riforma Castelli* sono note.

È ugualmente noto come si siano registrati, nel corso dell’*accidentata* vicenda parlamentare che ha condotto alla sua approvazione due ampi emendamenti di esso nel 2003, il rinvio alle Camere da parte del Presidente della Repubblica Ciampi, con quattro rilievi di incostituzionalità, del testo dalle stesse approvato; la riapprovazione – emendata su tre punti – del medesimo; la finale entrata in vigore della legge delega n. 150/2005, cui sono seguiti nell’anno successivo otto decreti di attuazione.

Non metterebbe conto riferire – seppur solo per punti essenziali, nella sintesi richiesta dallo spazio disponibile – dell’impianto di tale riforma, in quanto soppiantata, com’è noto, dalla *legge delega “Mastella”* n. 111/2007 del II Governo Prodi, se non rilevassero due circostanze.

Da un lato, infatti, l’orientamento di quest’ultima è stato quello di correggere, su punti anche importanti, la legge precedente, senza però stravolgerla del tutto.

Dall’altro, il mutamento di indirizzo politico registratosi nel corso del 2008, col proposito – ripetutamente annunciato dal Governo di centro-destra(*Berlusconi III*) succeduto al precedente – di volere intervenire nuovamente in materia, peraltro non escludendo e anzi espressamente prevedendo in merito proposte di revisione costituzionale.

In effetti, gli obiettivi che la *legge Castelli* si era proposti erano stati perseguiti a Costituzione forzatamente invariata e rimanendo di conseguenza intatte anche le prevalenti letture delle relative disposizioni, che si erano stratificate negli anni, dopo i molti tentativi, com’è noto infruttuosi, di riformare organicamente la Carta fondamentale, di cui uno giunto all’approvazione parlamentare e tuttavia relativo ad altro ambito materiale, che ha superato il vaglio del *referendum* costituzionale in termini e un secondo più ampio e riferito anche alla magistratura, ma questa volta vanificato dall’esito della consultazione popolare confermativa.

In ordine logico, si era infatti mirato innanzitutto a mutare profondamente il modo di accesso ordinario all’ordine giudiziario, facendo del concorso un procedimento di secondo grado, per sostenere il quale non bastava più il solo possesso della laurea in giurisprudenza.

La conseguenza è stata quella di innalzare di fatto l’età per l’iniziale esercizio delle funzioni, provando così anche a “moderare” indirettamente una eventuale attitudine ideale radicale e l’inesperienza, che possono presumersi altrimenti connesse alla giovane età degli aspiranti, profilo cui sembra lecito pensare anche in ragione dell’introduzione in tale fase(e precisamente prima degli esami orali) di un assai criticato e non meglio precisato colloquio di idoneità psico-attitudinale all’esercizio della funzione di magistrato.

Si erano, quindi, resi più difficoltosi i passaggi tra funzioni diverse – pur senza procedere a una formale divisione tra quelle inquirenti e quelle giudicanti – nonché gli sviluppi dell’avanzamento di carriera, attraverso previsioni, sotto entrambi gli aspetti, di ripetuti vagli concorsuali successivi a quello di ingresso.

Si erano ristretti il ruolo e i poteri del CSM, in riferimento alla formazione degli uditori giudiziari e all'aggiornamento dei magistrati, con la previsione della *Scuola Superiore della Magistratura*, non posta sotto il suo esclusivo controllo e facendo dipendere dai risultati in essa conseguiti dai frequentatori conseguenze sui loro avanzamenti.

Si era gerarchizzata nuovamente (come in un lontano passato) l'organizzazione dell'ufficio di procura, il cui capo era stato reso titolare e responsabile esclusivo dell'esercizio dell'azione penale, pur affidandone normalmente l'esercizio ai suoi aggiunti e sostituti.

Si era, infine, tipizzata la materia degli illeciti disciplinari e, in quest'ambito, si è apprestato un giro di vite nei confronti delle esternazioni *extrafunzionali* del magistrato, colpendo espressamente le contiguità con associazioni di carattere politico.

Si tratta, come si vede, di un disegno politico apparso, fin dal suo primo manifestarsi, stravolgente rispetto alla sedimentata e prevalente lettura del sistema fino a quel momento condotta, benché non ogni innovazione appaia a un freddo esame lesiva dei principi costituzionali, com'è stato invece ritenuto dai critici più decisi.

Non è in sé inopportuna, anzi, la scelta di rendere di secondo grado il concorso di accesso, salvo il discutibile giudizio di idoneità psico-fisica, che infatti è stato poi abrogato, tanto più che il momento in cui esso era stato collocato non teneva conto della circostanza che sarebbe stato condotto in una condizione di particolare *stress* emotivo del candidato.

Non appare proposito repressibile nemmeno quello di irrigidire e rendere più esigente la formazione permanente dei magistrati, così come, peraltro, già avviene per altre categorie di alti funzionari dello Stato, tanto più che la evoluzione dei tempi richiede finalmente lo stesso impegno anche in ordine alla professione forense, salva la circostanza che il farne unicamente dipendere lo sviluppo della carriera vulnera (dato il

controllo, come si è detto, non esclusivo sulla Scuola della Magistratura da parte del Consiglio Superiore) le attribuzioni esse sì, allo stato, esclusive dell'organo, *secundum Consitutionem*.

Si è invero da molti non irragionevolmente criticata l'opportunità di un sistema concorsuale ripetuto, che avrebbe rischiato di distrarre i magistrati dai propri compiti istituzionali, mentre il medesimo risultato si sarebbe potuto conseguire tramite la previsione di vagli periodici dei provvedimenti effettivamente pronunciati e della operosità dei giudicabili, a opera di commissioni tecniche aperte anche ad avvocati e docenti universitari, ma composte comunque in maggioranza da magistrati e sempre con salvezza della frequenza e del superamento di corsi obbligatori di aggiornamento professionale.

Allo stato, in ogni caso, la valutazione di professionalità dei magistrati è quadriennale, prescinde per l'appunto da concorsi, si articola in un parere del Consiglio giudiziario intorno a capacità, laboriosità, diligenza e impegno dimostrati dallo scrutinando, sulla scorta di materiale da lui stesso prodotto e del risultato di ispezioni periodiche e, quindi, nel giudizio finale del Consiglio Superiore della Magistratura.

Non appare in sé censurabile neanche l'intento di limitare (senza inibirli del tutto e parlando sempre a Costituzione invariata) i mutamenti di funzione nel corso degli anni, imponendo che tale evenienza comporti altresì mutamenti di sede di lavoro.

Il profilo è delicato, in presenza della garanzia della inamovibilità (art. 107, 1° comma, Cost.) – peraltro “degenerata in immobilismo”, per effetto del cattivo funzionamento del meccanismo selettivo di cui si è appena detto – ma, collegando questa unicamente alla permanenza in una data funzione, anche sotto questo riguardo non possono scorgersi apprezzabili censure di costituzionalità.

Vi è di più: non apparirebbe in sé irragionevole nemmeno il proposito che (con opportune garanzie da codificare) si eviti che

il magistrato eserciti a lungo – al limite, sempre – le proprie funzioni in una sede che coincida con l’ambiente di vita sociale propria e della famiglia, perché questa circostanza potrebbe determinare col tempo legami di contiguità, fonte di imbarazzi non gradevoli, rispetto alla platea di soggetti potenzialmente inquisibili, o comunque giudicabili, che vivono e operano nello stesso ambito territoriale.

Sta di fatto che la... riforma della riforma ha notevolmente annacquato anche questo aspetto, a partire dalla soppressione della obbligatoria indicazione – già in sede di concorso di accesso – del tipo di funzione (requirente o giudicante) preferita dall’uditore e dalla introduzione del possibile mutamento di funzione a domanda, al verificarsi di dati presupposti.

Addirittura auspicabili, poi – e realizzazione di un’istanza risalente della stessa magistratura – sono la tipizzazione degli illeciti disciplinari e la sopra rilevata maggiore severità in ordine alle esternazioni *extrafunzionali*, di cui alla *riforma Castelli*.

Quanto, infine, alla *vexata quaestio* della riorganizzazione gerarchica dell’ufficio del pubblico ministero, una attenta e autorevole dottrina aveva già da tempo e persuasivamente dimostrato che la c.d. “personificazione” dell’organo era, in vigenza dell’art. 70 dell’ordinamento giudiziario, allora vigente e non ancora riformato, in contrasto con le esigenze di direzione e coordinamento dell’ufficio medesimo.

Tali bisogni sono in realtà funzionali al buon andamento della azione giudiziaria, la cui soddisfazione non può essere pretermessa, sicché non appare pretesa fondata l’ipotetica affermazione di una autonoma titolarità irrevocabile e/o inavocabile (di singole pratiche dell’ufficio) da parte di un qualsiasi sostituto procuratore.

Non è, invece, ovviamente possibile la gestione concordata di qualsivoglia comportamento in udienza, che richiede flessibilità di adattamento e applicazione del disegno accusatorio prefissato, al limite fino al punto del suo abbandono, con ineliminabile

responsabilità di valutazione individuale da parte di chi all’udienza medesima effettivamente partecipa.

Ciò in quanto, relativamente alla posizione del pubblico ministero – pur appartenente al medesimo ordine dei magistrati giudicanti – non ricorrono le stesse esigenze decisorie che fondano la necessità di una più intensa indipendenza e autonomia interna dell’organo dell’accusa.

Si può aggiungere che queste conclusioni valgono a maggior ragione dopo la revisione costituzionale dell’art. 111, giacché il giudice “terzo e imparziale” davanti al quale deve svolgersi “il giusto processo regolato dalla legge”, ai sensi del suo 1° comma, non è evidentemente il pubblico ministero che dunque, *a contrario*, non è – istituzionalmente e come ovvio – né terzo, né imparziale.

Pur dovendo l’organo essere intuibilmente mantenuto del tutto difeso da possibili influenze e interferenze dell’Esecutivo, quanto al profilo esterno dell’autonomia/indipendenza, non sussistono in ogni caso – con riferimento agli aggiunti e ai sostituti del Procuratore capo e in riferimento ai reciproci rapporti – sostenibili rivendicazioni dei primi, eccezion fatta per il margine di apprezzamento esegetico di un caso concreto e fintantoché esso resti a ciascuno di loro affidato.

Detto in altri termini e in modo reciso, è dubbio che esista – in linea di principio e sotto ogni aspetto – la cosiddetta “*indipendenza interna del pubblico ministero*”.

L’esito ultimo della accidentata vicenda riformatrice, appena riepilogata in larga sintesi, è stato d’altronde paradossale, ma sicuramente illuminante e degno di riflessione. Si ricorderà, infatti, che proprio l’uomo politico che da Guardasigilli aveva moderato – pur senza stravolgerlo del tutto, come si è detto e da quanto precede può verificarsi – il disegno normativo intestato al suo predecessore, modificandolo solo in parte, con la tecnica di intervenire (a ciò *facultato* dalla legge 269/2006) su taluni decreti

legislativi di attuazione, emendati su punti caratterizzanti, nonché sospendendo l'entrata in vigore di altri, in guisa da venire incontro, così, almeno ad alcune istanze dell'ANM, è stato destinatario di un avviso di garanzia.

Il provvedimento è in seguito finito nel nulla, in termini processuali, ma in ogni caso ne ha prodotto la mancata ricandidatura (e la mancata presentazione del partito di cui era

segretario alle successive elezioni politiche), a cui sono seguite le dimissioni dalla carica, che hanno travolto con lui prima i precari equilibri del gabinetto di cui era membro, quindi e anzitempo la medesima legislatura.

(fine quarta parte-continua)

Le parti precedenti sono riportate nelle raccolte XI, XII e XIV 2010-www.ilcommento.it

Nota a sentenza SS.UU. Cassazione n. 1786 del 28 gennaio 2010
Sanzioni amministrative. Ordinanza ingiunzione. Audizione dell'interessato.
di Francesco Palazzolo (prima parte)

Si è avuta formale notizia nel maggio scorso da parte del Ministero dell'Interno, che ne ha evidenziato l'innovatività, della Sentenza della Cassazione, a S.S.UU., n. 1786 del 28 gennaio 2010, in tema di sanzioni amministrative, ordinanza ingiunzione e audizione dell'interessato.

La sentenza pare, in effetti, molto innovativa anche se non sempre, si può intanto osservare, tale qualità ha carattere positivo.

Come recita l'incipit della motivazione, *“Nell'ordinanza con cui ha rimesso gli atti al primo Presidente, la seconda Sezione ha sostanzialmente posto la questione se nel giudizio relativo ad opposizione a sanzione amministrativa comminata per violazione al Codice della Strada, sia o meno illegittima, e quindi passibile di conseguente annullamento da parte del giudice, l'ordinanza-ingiunzione che non indichi le ragioni per cui l'Autorità amministrativa ha disatteso le deduzioni difensive dell'interessato in sede di ricorso amministrativo facoltativo”*.

La questione proposta viene “risolta” con il “superamento” degli opposti orientamenti della stessa Corte facenti capo:

- il primo, alle sentenze nn. 391 del 15/1/1999, 519 del 13/1/2005 e 27180, a S.S.UU., del 28.12.2007, che hanno affermato il dover essere - l'ordinanza-ingiunzione (vale ovviamente anche per le ordinanze comminatorie di sanzioni amministrative accessorie) - *“motivata in*

riferimento alla sussistenza dell'infrazione e alla infondatezza dei motivi addotti nel provvedimento amministrativo” o almeno - l'ultima sentenza citata - rendere ragione *“di motivi nuovi ed ulteriori rispetto a quelli scaturenti dagli atti acquisiti e dalle osservazioni fatte in sede di contestazione dell'infrazione”*;

- il secondo, alle sentenze nn. 311 del 1996, 4588 del 2001 e 5831 del 2004, fondate *“sul presupposto che oggetto del giudizio di opposizione è il rapporto sanzionatorio e non l'atto, e che il sindacato del giudice è esteso alla validità sostanziale del provvedimento sanzionatorio attraverso l'esame autonomo della ricorrenza dei presupposti di fatto e di diritto della violazione; conseguentemente, l'omessa esplicita valutazione da parte dell'autorità amministrativa delle difese del trasgressore non integrerebbe una rilevante illegittimità del procedimento amministrativo, in quanto l'incolpato ben può far valere interamente le sue ragioni mediante il ricorso giurisdizionale”*.

Con la sentenza in commento, la Cassazione, a Sezioni Unite (giova ancora ricordarlo e sottolinearlo) dopo aver precisato il *“vero tema invece su cui deve concettualmente impernarsi la presente decisione”*, e cioè quello della natura dell'oggetto del giudizio di opposizione, accoglie il secondo orientamento giurisprudenziale suesposto, con una

motivazione, ad avviso dello scrivente, assolutamente inusitata sul piano logico-giuridico e, forse, per questo più clamorosamente innovativa.

La motivazione esordisce infatti non con l'assunzione di un dato di fatto o di diritto, ma con un periodo ipotetico la cui apodosi così recita: *“ove si rilevasse che il rapporto sanzionatorio costituisce la materia del contendere”* ecc.....ecc... Si dirà che è una ipotesi retorica a scopo argomentativo. Macchè: è e rimane una ipotesi per tutto il resto della sentenza, tranne, ovviamente, che nel dispositivo nel quale con un salto essa si trasfonde. E che salto! Un secolo di evoluzione dottrina e giurisprudenziale che ha attraversato varie stagioni legislative e costituzionali alla ricerca di ragioni coerenti e plausibili per sorreggere l'obbligo di motivazione nei provvedimenti amministrativi (tutti e non solo quelli discrezionali!) vanificato da una argomentazione che se fosse stata sottoposta alla stessa Cassazione, e non solo a SS.UU., in un altro contesto e, forse, in un'altra temperie, sarebbe stata molto probabilmente cassata senza rinvio!

La successiva protasi del periodo ipotetico in parola ha la forma e la sostanza di una iperbole che esce dai parametri della logica giuridica per avventurarsi in un ambito a dir poco metagiuridico: *“(...) non potrebbe essere revocato in dubbio che i vizi attinenti all'atto impugnato sarebbero irrilevanti ai fini del decidere”* con l'apodittica affermazione che *“essendo devoluta alla cognizione piena del giudice dell'opposizione”* (piena in base a quale norma? E poi piena vuol dire arbitraria? L'art. 23 della L. 689/81 autorizza tale aggettivo?) *“l'intero rapporto conseguito alla contestazione della violazione, cosa questa che consentirebbe di (ri)proporre al giudice tutte le deduzioni difensive, comprese quelle (in ipotesi) non nominate in sede amministrativa”* (!).

Viene poi introdotto un argomento di carattere assolutamente metagiuridico a superamento della *“principale obiezione*

sviluppata in relazione a tale argomentazione” che *“consiste nella constatazione secondo cui il ricorso amministrativo è stato introdotto per deflazionare il ricorso al giudice”* (ma chi può affermare che sia questo l'unico motivo della sua genesi e non anche principalmente quello di assicurare a un tempo la tutela del cittadino e il potere-dovere della P.A. di correggere i propri errori, già in sede amministrativa?) *“con la conseguenza secondo cui se si nega rilevanza in sede giurisdizionale al vizio di motivazione e agli eventuali vizi dell'atto amministrativo, rispetto alle doglianze svolte in quella sede e al rispetto dell'iter procedurale ivi previsto, nel giudizio di opposizione, tale intento risulterebbe irrimediabilmente frustrato, sia per il conseguente, ipotizzabile, atteggiamento della P.A. al riguardo”,* (probabilissimo) *“che per quello del trasgressore che, non soddisfatto della reiezione, in ipotesi non adeguatamente motivata del proprio ricorso, potrebbe decidere per l'immediata proposizione del giudizio di opposizione”*.

La Cassazione a SS.UU. ritiene di superare tale possibile (e più che ragionevole!) obiezione affermando, di contro, che il riconoscimento in sede giudiziaria del vizio di una ordinanza-ingiunzione che non rendesse ragione di tutte le censure avanzate nel ricorso amministrativo, potrebbe incoraggiare il trasgressore ad adire in via ordinaria il ricorso giurisdizionale con conseguente inflazione del relativo contenzioso e – si legge tra le righe – complicazione della vita della P.A. che sarebbe costretta a motivazioni sempre più esaustive (non ne ha i mezzi o non ne è capace?) senza sfuggire però allo sviluppo giudiziario delle relative controversie.

A questo punto, rientrando dalla gita turistica in ambiti di *“politica amministrativa e/o giudiziaria”*, la Cassazione riprende il bandolo dell'argomentazione giuridica con una spettacolare contraddizione; dice infatti: *“Del resto, in una prospettazione del genere suesposto, va evidenziato ancora che le deduzioni proposte in sede amministrativa,*

riproposte di fronte al giudice, non perdono rilievo, ma assumono valenza sotto il diverso profilo del difetto di motivazione su profili decisivi della sentenza che decide il giudizio di opposizione e possono, talvolta, assumere decisiva incidenza qualora abbiano posto fondate questioni di diritto”.

Pertanto, da un lato si nega, prima, che debba avere riconoscimento giudiziale il vizio di motivazione dell’ordinanza–ingiunzione impugnata davanti al Giudice di Pace, con argomenti relativi alla contabilità dei carichi di contenzioso; dall’altro si induce in tentazione (ma ce n’è davvero bisogno?) la P.A., con un implicito forte invito a non addentrarsi in speculazioni giuridiche(*id est* anche l’elaborazione di semplici ragionamenti logico–giuridici) perché – si legge tra le righe – non ne è capace ed è tempo perso, ma lasci il doveroso compito di cimentarsi con le acute censure dei ricorrenti(spesso di una banalità e pretestuosità sconcertanti) al Giudice di Pace, lui sì che è capace e che può e deve esaminarle (quindi rivivono!) sotto la specie del difetto di motivazione. Ma perché la P.A. che ha il potere–dovere di riesaminare in via di autotutela i propri atti esercitando *motu proprio* uno *ius corrigendi*, all’insegna dell’art. 97 Cost., non deve avere il potere–dovere di correggerli su ricorso dell’interessato esaminandone i motivi e dandone conto nel conseguente provvedimento, come impone l’art. 3 della L. 241/90 come modificato dall’art. 21 della L. 15/2005?

La Cassazione a SS.UU., nel prosiegua della sentenza, ribadisce i medesimi concetti sopra riportati continuando ad alternare ragioni metagiuridiche(temuto abuso del mezzo processuale derivante da una impostazione formalistica) e argomenti paragiuridici, spingendosi ad esempio ad affermare l’irrelevanza, ai fini della “sostanza” del provvedimento impugnato, della mancata audizione *ex art.* 18 L. 689/81 di cui non viene peraltro fatta menzione in quest’ultimo.

Con tale costruzione pseudologia, la Cassazione sembra togliere ogni natura

provvedimentale all’ordinanza–ingiunzione, equiparandola di fatto e di diritto agli atti di accertamento, al verbale di contestazione, senza notare che, a questo punto, non si comprenderebbe perché debba essere ancora prevista, dato che apparirebbe come una colossale diseconomia e incongruenza, tale duplicazione in veste di provvedimento amministrativo di 2° grado con i presupposti apparati amministrativi di risorse umane e strumentali.

La sentenza in commento si basa soprattutto sulla affermazione che il Giudice è giudice del rapporto sanzionatorio(di cui, si legge tra le righe, deve essere il *dominus* incontrastato), rapporto che – nella ormai collaudata logica “sostanzialistica” della giurisdizione ordinaria, sempre più estesa dal penale al civile in proporzione diretta con la decadenza della cultura giuridica e la progressiva, inarrestabile, “degiuridicizzazione” dell’Ordinamento – bada “al sodo” e non a inutili formalismi e fronzoli giuridici.

E poiché “bada al sodo” può permettersi di ascrivere a inutili formalismi e fronzoli giuridici quasi due secoli di elaborazione dottrina e giurisprudenziale tendenti, in particolare quella giuspubblicistica, alla conquista dell’obbligo di motivazione nel provvedimento amministrativo(vedi art. 3 L. 241/90 citato) e alla piena “giuridicizzazione” del presupposto procedimento, aperto a tutti i soggetti interessati, vero e proprio bacino creativo, generatore del provvedimento. Né potrebbe giovare ad attenuazione del *vulnus* la considerazione che per i provvedimenti a natura vincolata è stata ammessa, dall’art. 21-*octies* L. 241/1990, la non annullabilità dei provvedimenti amministrativi per vizi formali, ove si volesse, per iperbole, inferirne la licenza di omissione, sempre negli atti vincolati, della motivazione.

Ciò perché le ordinanze–ingiunzioni non sono atti a natura vincolata ma atti(provvedimenti) di natura giustiziale, secondo la consolidata tesi di A.M. Sandulli.

Il rapporto sanzionatorio, nel quale campeggerebbe solo il Giudice, gli

consegnerebbe una situazione azzerata nella quale egli solo potrebbe guardare alla contestazione della violazione, la sola, secondo la sentenza in parola, che può consentirgli insieme alle eventualmente riproposte difese dell'incolpato (quelle non esaminate in sede amministrativa) la piena cognizione del fatto, ritenendo irrilevante persino la mancata audizione del trasgressore in sede amministrativa.

Probabilmente la rammentata "logica sostanzialistica" di chiara derivazione penale ha fatto dimenticare alla S.C. che il rapporto sanzionatorio non è muto ma, in quanto afferma una pretesa creditizia dell'Amministrazione, è espresso dagli atti e su di essi è basato: l'atto di accertamento, e cioè il verbale di contestazione ex art. 14 L. 689/1981 e 200 Codice della Strada, il ricorso amministrativo ex art. 18 L. 689/81 e 203 del Codice della Strada – con diritto a chiedere l'audizione, elementare esercizio del diritto di difesa che non si può ritenere (e così non era stato fino a questa illuminata sentenza), secondo una ristretta lettura dell'art. 24, 2° comma, Cost., limitato ai procedimenti giurisdizionali – nonché, infine, il provvedimento che, ritenuta la responsabilità dell'illecito amministrativo, ne irroga la sanzione prevista, o, viceversa, dispone l'archiviazione (art. 19, L. 689/21 e 204 Codice della Strada).

Poiché il rapporto sanzionatorio si esprime e si basa sugli atti (gli unici documenti che possono rappresentare i fatti), gli atti devono essere motivati sia perché se si parla di rapporto sanzionatorio non si può prescindere dalla partecipazione attiva dell'incolpato, sia perché prodromici a quell'atto di natura giustiziale, secondo la ricordata tesi del Sandulli, che è l'ordinanza-ingiunzione.

D'altra parte, né la cognizione del Giudice di Pace, né quella dello stesso Prefetto (che deve, quest'ultimo, attenersi alla

configurazione dell'illecito fatta nel verbale di contestazione e alle difese dell'interessato nell'emanare il provvedimento impugnato) possono definirsi piene. Non si può dimenticare, infatti, che, per quanto speciale, il rito introdotto dal ricorso ex art. 22 L. 689/1981 e 205 C.d.S. (il 204-bis prevede il ricorso al Giudice di Pace contro il verbale di contestazione solo in alternativa al ricorso al Prefetto) non si sottrae al principio dispositivo che regola il processo civile per cui il Giudice decide *ex alligata et probata partium*.

La latitudine dei poteri del Giudice, sulla base dell'art. 23 della L. 689/1981, è relativa dovendo il Giudice attenersi strettamente al *petitum* e alla *causa petendi* ("ne eat iudex ultra petita") e inoltre non è certamente illimitata atteso che il citato art. 23 non consente al Giudice la "*reformatio in pejus*" dell'ordinanza – impugnata né *in melius* derubricando l'illecito a uno più lieve – dal momento che ciò priverebbe il ricorrente della fase relativa al procedimento amministrativo presupposto limitandone le possibilità di difesa, malgrado un diverso orientamento minoritario della giurisprudenza di merito a tale ultimo riguardo.

Né il Giudice di Pace in sede civile, adito con ricorso, può disporre la rateizzazione della sanzione amministrativa pecuniaria, atteso che essa, come disposto dall'art. 26 della L. 689/1981 è una modalità di esecuzione di competenza dell'Autorità che applica la sanzione amministrativa non di quella, l'A.G., che è investita della cognizione dell'ordinanza o del verbale impugnati, pur potendo ridurre l'entità della sola sanzione pecuniaria.

Allorché il Giudice di Pace dispone invece la rateizzazione, invade senz'altro le attribuzioni della P.A., violando l'art. 4 della Legge del 1865 abolitrice del contenzioso amministrativo.

(fine prima parte-continua)

Pur con tutti i suoi limiti, *il commento* desidera essere per i colleghi della carriera prefettizia un agile veicolo, all'interno della nostra Amministrazione, di opinioni e punti di vista su una qualsiasi questione, per dare la possibilità a chiunque di noi di dire la propria su qualunque argomento, con la massima libertà e con un linguaggio semplice e immediato, con sinteticità e rispetto per gli altri: **dalla politica all'economia, dalla religione ai comportamenti sociali, dall'amministrazione allo sport, dalla musica al teatro e così via.**

Per contattarci o mandarci i vostri "pezzi" da inserire ne *il commento*(max due cartelle, carattere *Times New Roman*, formato 14, con l'indicazione dell'ufficio di appartenenza e un numero telefonico dove vi si possa raggiungere agevolmente), a.corona@email.it oppure andreacantadori@interfree.it. Fateci inoltre sapere se desiderate essere inseriti in una *mail-list* per farvi arrivare *il commento* direttamente per posta elettronica.

Ci trovate anche su internet, www.ilcommento.it

Vi aspettiamo.