



Un rivoluzionario principio anche per le sanzioni amministrative ambientali

**L'ANNO ZERO DELL'EFFICACIA PROBATORIA DEL VERBALE DI  
ACCERTAMENTO NELLA GIURISPRUDENZA DELLE SEZIONI  
UNITE CIVILI DELLA SUPREMA CORTE DI CASSAZIONE**

*A cura della Dott.ssa Stefania Pallotta*

DOCUMENTI

**2009**

*INformazione*

*Proponiamo ai nostri lettori un approfondito articolo su una grande novità che riguarda tutto il vastissimo campo delle sanzioni amministrative in materia di tutela giuridica dell'ambiente e degli animali. Una sentenza delle Sezioni Unite Civili della Cassazione che rivoluziona un principio cardine della procedura di accertamento.*

*Infatti oggi viene stabilito che nel verbale di accertamento delle violazioni amministrative tutti i fatti attestati dal pubblico ufficiale come avvenuti alla sua presenza fanno piena prova fino a querela di falso. L'occasione della sentenza è un illecito del codice della strada, ma il principio è generale (e sovverte una precedente Sezioni Unite del 1992): la ricaduta è immensa anche sulle sanzioni amministrative in materia di tutela giuridica dell'ambiente e degli animali, per blindare l'attività accertativa degli organi di vigilanza ambientale e zoofila.*

*Il commento che segue, a firma di una delle massime esperte a livello nazionale su queste tematiche, è di straordinaria importanza per tutti gli organi di controllo (forze di polizia statali e locali e guardie volontarie) che operano nei settori ambientali e di tutela giuridica degli animali.*

*Dott. Maurizio Santoloci  
Direttore "Diritto all'ambiente"*

Con la storica sentenza 24 luglio 2009, n. 17355 (che riportiamo in calce) le Sezioni unite civili della Suprema Corte di Cassazione intervengono sulla delicata questione dell'efficacia probatoria del verbale di accertamento delle violazioni amministrative, con particolare riguardo alle attestazioni relative a fatti oggetto di percezione sensoriale dell'agente accertatore. Il principio è di straordinaria importanza per le sanzioni amministrative in tutti i campi ambientali.

In realtà, già in passato le Sezioni Unite avevano esaminato il tema del valore probatorio del verbale di accertamento.<sup>1</sup> Nei successivi indirizzi giurisprudenziali, pur restando inalterato il riconoscimento della natura di atto pubblico del verbale di accertamento, si era tuttavia dibattuto su quali contenuti del documento fossero coperti da tale efficacia probatoria privilegiata. Ardue distinzioni teoriche, rivelatesi insidiose all'applicazione pratica, avevano finito col determinare una progressiva erosione della gerarchia della prova nel giudizio di opposizione all'ordinanza

---

<sup>1</sup> Cassazione civile, SS.UU., 25 novembre 1992, n. 12545.

ingiunzione, con divagazioni pericolose per il superiore interesse alla certezza giuridica dell'attività svolta dagli organi istituzionalmente preposti al controllo.<sup>2</sup>

Finalmente, la giurisprudenza di legittimità fa piena chiarezza sull'argomento, con una pronuncia miliare, intervenuta in materia di codice della strada, ma destinata a suscitare una duratura eco in tutti i settori della vigilanza amministrativa.

In via preliminare, si evidenzia che il verbale di accertamento è un documento diretto ad attestare le risultanze dell'attività accertativa con finalità di certezza giuridica.<sup>3</sup> Anzi, nell'ambito del procedimento sanzionatorio più opportunamente si deve parlare al plurale di "verbali" di accertamento, poiché i vari atti eseguiti ai sensi dell'art. 13 della legge n. 689/1981 (assunzione di informazioni, realizzazione di operazioni tecniche, esecuzione di sequestri amministrativi, svolgimento di ispezioni e perquisizioni amministrative) vanno di regola documentati in altrettante narrazioni storico-giuridiche.<sup>4</sup>

E' sul piano probatorio che emerge l'importanza della redazione di un atto scritto in cui sono riversati gli esiti dell'attività di vigilanza. Nella lettura della giurisprudenza di legittimità,<sup>5</sup> il riconoscimento del valore di atto pubblico al verbale di accertamento non ha mai registrato rilevanti dissensi:<sup>6</sup> la nozione di atto pubblico dettata dall'art. 2699 c.c., quale documento redatto con le prescritte formalità da un pubblico ufficiale autorizzato ad attribuirgli pubblica fede nel luogo dove è formato, si attaglia perfettamente alla verbalizzazione dell'accertamento.

Diretta conseguenza probatoria della natura di atto pubblico è che: "Il verbale suddetto fa piena prova, fino a querela di falso...alla stregua della disciplina generale dell'art. 2700 c.c.":<sup>7</sup> l'organo di controllo, documentando le risultanze dell'accertamento in un processo verbale, assicura a tali esiti un'efficacia probatoria privilegiata, destinata a spiegare i suoi effetti anche nel giudizio di opposizione avverso l'ordinanza-ingiunzione (artt. 22 e seguenti legge n. 689/1981).

Per comprendere appieno il regime probatorio dell'atto pubblico occorre fare riferimento anche alla disciplina del codice di procedura civile. Infatti, il processo civile è governato dalla regola della libera valutazione delle prove da parte del giudice: ai sensi dell'art. 116, 1° comma c.p.c. il

<sup>2</sup> Corte costituzionale, ord. 12 novembre 1987, n. 504.

<sup>3</sup> Per un approfondimento ci permettiamo di rinviare al nostro: "La verbalizzazione dell'accertamento degli illeciti amministrativi ambientali: rassegna di problematiche operative", in Area "Sanzioni amministrative ambientali, in [www.dirittoambiente.net](http://www.dirittoambiente.net)

<sup>4</sup> Laddove i singoli atti di accertamento non siano trascritti in documenti autonomi, il verbale cumulativo che li racchiude deve essere predisposto avendo riguardo alla molteplicità di atti di accertamento da attestare.

<sup>5</sup> Per tutte, Cassazione civile, SS.UU., 25 novembre 1992, n. 12545.

<sup>6</sup> In senso contrario, l'isolata Cassazione civile, Sezione I, 10 novembre 1990, n. 10823.

<sup>7</sup> Testualmente, già citata, Cassazione civile, SS.UU., 25 novembre 1992, n. 12545.

giudice deve valutare le prove secondo il suo prudente apprezzamento, salvo che la legge disponga altrimenti. Proprio in questa clausola di riserva contenuta nell'ultima parte del primo comma dell'art. 116 c.p.c. rientrano le prove legali, che rappresentano altrettante eccezioni al principio della libera valutazione delle prove.

Pertanto, l'espressione "fa piena prova" dei fatti contenuta nell'art. 2700 c.c. si traduce sul piano processuale nell'effetto di vincolare il giudice al risultato probatorio contenuto nell'atto pubblico, nel senso che l'autorità giudiziaria non ha un margine per esprimere un convincimento diverso rispetto a ciò che consegue da quel risultato. Tuttavia, una simile efficacia probatoria assoluta e incondizionata non è insuperabile, poiché viene meno per effetto dell'esito positivo di uno speciale procedimento civilistico: la querela di falso. Di conseguenza, la norma sostanziale e quella processuale vanno lette congiuntamente: secondo l'art. 2700 del codice civile, l'atto pubblico fa piena prova fino a querela di falso; tale apposito giudizio è disciplinato dagli artt. 221 e seguenti del codice di procedura civile. La querela di falso, ossia quel peculiare procedimento civilistico che consente di superare il valore di piena prova dell'atto pubblico, è l'unico strumento per contestare la rispondenza alla realtà del contenuto del verbale di accertamento; in tal modo, la pubblica fede accordata al verbale di accertamento non limita il diritto di difesa dell'interessato, non essendogli precluso (attraverso la querela di falso) il ricorso ai normali mezzi di prova per neutralizzare il valore probatorio di tale documento.<sup>8</sup>

In conclusione, secondo l'orientamento costante della giurisprudenza di legittimità, il verbale di accertamento è in linea di principio atto pubblico e come tale spiega i suoi vincolanti effetti di prova nel processo civile dell'opposizione.

Fin qui le certezze. Più insidioso si presenta il terreno nel momento in cui si passa ad esaminare la correlata e cruciale questione dei limiti dell'efficacia probatoria privilegiata del verbale di accertamento: quando si è trattato di stabilire su quali contenuti del verbale si dispiegasse la fede pubblica, si sono registrati notevoli dissensi.

Invero, l'art. 2700 c.c. stabilisce che "l'atto pubblico fa piena prova, fino a querela di falso, della provenienza del documento dal pubblico ufficiale che lo ha formato, nonché delle dichiarazioni delle parti e degli altri fatti che il pubblico ufficiale attesta avvenuti alla sua presenza o da lui compiuti", senza distinzioni o limitazioni di sorta.

---

<sup>8</sup> Corte costituzionale, ord. 12 novembre 1987, n. 504; Cassazione civile, SS.UU., 25 novembre 1992, n. 12545.

Invece, nella celebre sentenza 25 novembre 1992, n. 12545, le Sezioni Unite civili hanno intrapreso un diverso percorso argomentativo: il diritto di difesa del cittadino non può ritenersi pregiudicato dalla fede pubblica del verbale di accertamento, non solo giacché l'ordinamento contempla la querela di falso, ma anche perché la fede privilegiata di questo documento opera in un ambito notevolmente circoscritto.<sup>9</sup> Nella richiamata decisione, il limitato perimetro dell'efficacia probatoria assoluta del verbale di accertamento è tracciato in una duplice direzione, l'una *costruens* e l'altra *destruens*. In senso positivo, la Suprema Corte definisce gli elementi dotati di valore probatorio privilegiato con una ripetizione pedissequa del tenore letterale dell'art. 2700 c.c., ribadendo che il verbale di accertamento fa piena prova, fino a querela di falso, con riguardo ai fatti attestati dal pubblico ufficiale come da lui compiuti o avvenuti alla sue presenza, alla stregua della disciplina generale degli artt. 2699 e 2700 c.c., nonché della provenienza del documento dal pubblico ufficiale. In chiave negativa, quando passa a esaminare il contenuto del verbale di accertamento escluso dalla pubblica fede, la Suprema Corte elabora una distinzione più complessa, estranea al mero dato testuale dell'art. 2700 c.c.: "La fede privilegiata non può essere attribuita né ai giudizi valutativi, né alla menzione di quelle circostanze relative a fatti avvenuti in presenza del p.u. che possono risolversi in suoi apprezzamenti personali, perché mediati attraverso l'occasionale percezione sensoriale di accadimenti che si svolgono così repentinamente da non potersi verificare e controllare secondo un metro obiettivo, senza alcun margine di apprezzamento".

A questo punto è necessario fare una precisazione: il principio non è quello secondo cui qualsiasi percezione sensoriale resta estranea all'area della fede privilegiata.<sup>10</sup> A ragionare diversamente, si assisterebbe al paradosso di non avere alcuna ricaduta probatoria processuale del valore di atto pubblico, pur astrattamente riconosciuto al verbale di accertamento dalla stessa pronuncia n. 12545/92: infatti, ogni attività accertativa, anche elementare, implica la mediazione di una percezione sensoriale (basti pensare ai rilievi visivi).

La richiamata decisione mira soltanto a escludere la fede privilegiata del verbale di accertamento limitatamente a quelle valutazioni o rilevazioni occasionali di circostanze che accadono in modo repentino. Una conferma di questa ricostruzione arriva puntualmente dalla

---

<sup>9</sup> Testualmente, già citata Cassazione civile, SS.UU., 25 novembre 1992, n. 12545.

<sup>10</sup> In tal senso, si veda Cassazione civile, Sezione I, 21 settembre 2006, n. 20441; Cassazione civile, Sezione I, 6 maggio 2005, n. 9492; Cassazione civile, Sezione I, 3 dicembre 2002, n. 17106.

stessa sentenza n. 12545/1992, ove si ricorda che: “Laddove la percezione sensoriale può essere organizzata staticamente (per esempio, con riguardo alla percezione dello stato dei luoghi, senza oggetti in movimento), non esiste alcun margine di apprezzamento e l’atto spiega la propria fede privilegiata”. Dunque, per escludere la fede privilegiata è necessario un *quid pluris* rispetto al mero rilevamento attraverso un organo di senso, richiedendosi che la percezione sensoriale avvenga in circostanze tali “da non potersi verificare e controllare secondo un metro obiettivo.”<sup>11</sup> Inoltre, secondo la sentenza n. 12545 del 1992 l’atto conserva comunque la sua forza probatoria tipica, se i rilievi mossi dal trasgressore non riguardano la possibilità di un errore di apprezzamento sensoriale, ma la veridicità del contenuto dell’atto, che invece può essere contestata solo mediante proposizione di querela di falso.

Ad ogni modo, le sottili distinzioni tracciate dalla sentenza n. 12545/1992 hanno prodotto una ridda di soluzioni discordanti.<sup>12</sup> Ma vi è di più: ciò che era uscito per la porta principale (il pari valore probatorio delle dichiarazioni della parte e delle attestazioni del pubblico ufficiale), ha finito per rientrare dall’ingresso di servizio: talora si è finito con l’includere nella categoria degli apprezzamenti personali non coperti da pubblica fede fatti comunque attestati dal p.u., sul mero fondamento della possibilità di distinguere tra percezione in statica o dinamica; in altri casi si è giunti ad ammettere una generale indiscriminata possibilità di provare nel giudizio di opposizione l’errore di percezione del pubblico ufficiale; fino ad arrivare a talune pronunce che ignorano o deformano il significato di occasionalità della percezione e repentinità dell’accadimento enucleato dalle Sezioni Unite con la sentenza n. 12545/92.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Letteralmente, la più volte citata Cassazione civile, SS.UU., 25 novembre 1992, n. 12545.

<sup>12</sup> Per una rassegna di sentenze della giurisprudenza di legittimità che concludono per l’efficacia probatoria privilegiata del verbale di accertamento si vedano: Cassazione civile, Sezione I, 3 luglio 2009, n. 15775; Cassazione civile, Sezione II, 12 giugno 2009, n. 13739; Cassazione civile, Sezione II, 8 giugno 2009, n. 13118; Cassazione civile, Sezione II, 14 gennaio 2009, n. 763; Cassazione civile, Sezione II, 12 dicembre 2008, n. 29285; Cassazione civile, Sezione II, 2 dicembre 2008, n. 28611; Cassazione civile, Sezione II, 4 novembre 2008, n. 26488; Cassazione civile, Sezione II, 27 ottobre 2008, n. 25842; Cassazione civile, Sezione II, 26 marzo 2008, n. 7839; Cassazione civile, Sezione II, 29 febbraio 2008, n. 5625; Cassazione civile, Sezione II, 30 gennaio 2008, n. 2225; Cassazione civile, Sezione II, 21 agosto 2007, n. 17757; Cassazione civile, Sezione II, 24 settembre 2007, n. 19646; Cassazione civile, Sezione II, 18 giugno 2007, n. 14180; Cassazione civile, Sezione II, 16 maggio 2007, n. 11296; Cassazione civile, Sezione II, 22 settembre 2006, n. 20709; Cassazione civile, Sezione II, 10 agosto 2006, n. 18098; Cassazione civile, Sezione I, 29 dicembre 2004, n. 24084;

<sup>13</sup> Cassazione civile, Sezione III, 17 luglio 2009, n. 16713; Cassazione civile, Sezione II, 24 novembre 2008, n. 27937; Cassazione civile, Sezione I, 26 settembre 2008, n. 24159; Cassazione civile, Sezione II, 29 agosto 2008, n. 21816; Cassazione civile, Sezione II, 30 giugno 2008, n. 17876; Cassazione civile, Sezione II, 29

Finalmente, la sentenza 24 luglio 2009, n. 17355 pone fine a questa pericolosa babele. Le Sezioni Unite civili della Cassazione rivedono i limiti dell'efficacia probatoria dei verbali di accertamento, celebrando "la qualificata professionalità" dei pubblici ufficiali che svolgono funzioni di vigilanza. Nella ricostruzione della sentenza n. 17355/2009 il valore probatorio del verbale di accertamento è suddiviso per gradi: le circostanze di fatto della violazione attestate nel verbale di accertamento come avvenute alla presenza del pubblico ufficiale sono coperte dalla fede pubblica; nell'ambito del giudizio di opposizione ad ordinanza ingiunzione è ammessa la prova contraria per gli accadimenti che non sono avvenuti alla presenza del p.u. e per i fatti rispetto ai quali l'atto non è suscettibile di fede privilegiata per una sua irrisolvibile oggettiva contraddittorietà; infine, occorre la proposizione della querela di falso per le questioni concernenti l'alterazione della realtà degli accadimenti da parte dell'organo di vigilanza, anche se tale travisamento è involontario o accidentale.

Il ragionamento è semplice: l'art. 2700 c.c. attribuisce l'efficacia di piena prova ai fatti avvenuti in presenza del p.u. o da lui compiuti; sicché tale efficacia concerne inevitabilmente tutti gli accadimenti menzionati nell'atto, a condizione che nel verbale il p.u. dia conto della sua presenza ai fatti attestati e delle ragioni per le quali detta presenza ne ha consentito l'attestazione.

Tramonta ogni richiamo agli sdruciolevoli concetti di percezione statica e dinamica: la fede privilegiata del verbale di accertamento riguarda tutti i profili della violazione menzionati nell'atto, indipendentemente dalla modalità statica o dinamica della loro percezione, poiché anche la percezione dinamica, al pari di quella statica, è "frutto del necessario concorso di una pluralità di stimoli sensoriali in ogni caso elaborati dal pubblico ufficiale nella loro complessità, concludenza e decisività secondo la sua esperienza e qualificata professionalità". Allo stesso modo, è superata la sfuggente nozione di "fatti conosciuti senza margini di apprezzamento o discrezionalità", difficilmente conciliabile con il disposto dell'art. 2700 c.c. e con la stessa definizione dell'accertamento come complessiva attività certificativa e valutativa.

---

febbraio 2008, n. 5724; Cassazione civile, Sezione II, 29 maggio 2007, n. 12507; Cassazione civile, Sezione II, 17 gennaio 2007, n. 1030; Cassazione civile, Sezione II, 8 gennaio 2007, n. 79; Cassazione civile, Sezione II, 5 dicembre 2006, n. 25839; Cassazione civile, Sezione II, Ord., 23 ottobre 2006, n. 22693; Cassazione civile, Sezione II, 10 agosto 2006, n. 18105; Cassazione civile, Sezione lavoro, 3 dicembre 2004, n. 22742; Cassazione civile, Sezione I, 20 luglio 2001, n. 9909; Cassazione civile, Sezione I, 10 aprile 1999, n. 3522.

© **Copyright riservato [www.dirittoambiente.com](http://www.dirittoambiente.com) - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata**

*E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori - a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)*

In questo rinnovato quadro interpretativo, appare in maniera ancor più nitida che le risultanze probatorie del verbale di accertamento non possono essere superate davanti alla pubblica amministrazione competente ad emanare l'ordinanza ingiunzione, che dovrà attenersi al valore probatorio privilegiato dell'atto pubblico per tutti gli elementi fattuali dell'illecito riportati nel verbale, sempre che l'organo di vigilanza attesti di averli riscontrati direttamente alla sua presenza.

Stefania Pallotta

*Publicato il 31 agosto 2009*

***Riportiamo in calce la sentenza in commento***

Testo derivante dal nuovo corso  
**“Vademecum per la vigilanza amministrativa ambientale e l'applicazione delle sanzioni amministrative ambientali – aggiornato alla Legge 18 giugno 2009, n. 69”**  
a cura della Dott.ssa Stefania Pallotta  
da svolgersi in house presso pubbliche amministrazioni.  
Info: <http://www.dirittoambientecorsieformazione.net/>



**Cassazione civile, Sezioni Unite, 24 luglio 2009, n. 17355**

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE  
SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. CARBONE Vincenzo - Primo Presidente

Dott. PRESTIPINO Giovanni - Presidente sez.

Dott. PREDEN Roberto - Presidente sez.

Dott. ODDO Massimo - rel. Consigliere

Dott. D'ALONZO Michele - Consigliere

Dott. MERONE Antonio - Consigliere

Dott. FIORETTI Francesco - Consigliere

Dott. FINOCCHIARO Mario - Consigliere

Dott. MAZZIOTTI DI CELSO Lucio - Consigliere

ha pronunciato la seguente:

sentenza

sul ricorso proposto il 29 ottobre 2004 da:

Ufficio Territoriale del Governo de L'Aquila - in persona del legale rappresentante -  
rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso la quale è  
domiciliato ex lege in Roma, alla via dei Portoghesi, n. 12;

- ricorrente -

contro

D.F. - residente in (OMISSIS);

- intimato -

avverso la sentenza del Giudice di pace de L'Aquila n. 5060 del 17 novembre 2003 - non notificata.

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 23 giugno 2009 dal Consigliere Dott. Massimo Oddo;

udito per il ricorrente l'Avvocato dello Stato generale avv. Cimino Giuseppe;

udito il P.M., in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. Martone Antonio, che ha chiesto che la questione venga risolta statuendo che "il verbale redatto dal pubblico ufficiale può essere liberamente valutato dal giudice alla luce delle deduzioni del ricorrente e delle prove, anche presuntive acquisite, quando si tratti di fatti che per le modalità di accadimento repentino o comunque percepiti dinamicamente presentino un margine di apprezzamento soggettivo o la possibilità di errore".

### **Svolgimento del processo**

Il Giudice di pace de L'Aquila con sentenza del 17 novembre 2003, in accoglimento dell'opposizione proposta da D.F., annullò il verbale del (OMISSIS), con il quale la Polstrada aveva accertato la violazione dell'art. 172 C.d.S., commi 1 ed 8, per avere il D. circolato alla guida di un veicolo senza utilizzare la cintura di sicurezza.

Osservò il giudice che, non potendo il verbale fare piena prova ex art. 2700 c.c. di un fatto non avvenuto alla presenza degli agenti di polizia, ma presunto dall'osservazione a distanza del momentaneo arresto del veicolo, e che avendo il D. giustificato l'arresto con l'esigenza di sistemare meglio la cintura di sicurezza da lui indossata, trovava applicazione il disposto della L. n. 689 del 1981, art. 22, comma 12, secondo il quale l'opposizione deve essere accolta quando non vi sono prove sufficienti della responsabilità dell'opponente. L'Ufficio territoriale del Governo è ricorso con un motivo per la cassazione della sentenza e l'intimato D. non ha resistito in giudizio.



Il ricorso, assegnato alla seconda sezione civile della Corte, è stato rimesso alle Sezioni Unite per la particolare importanza della questione relativa all'efficacia probatoria delle attestazioni contenute nel verbale di accertamento delle violazioni amministrative e, segnatamente, di quelle alle norme del C.d.S., riguardanti i fatti oggetto di percezione sensoriale del pubblico ufficiale che le abbia accertate.

### **Motivi della decisione**

Con l'unico motivo, il ricorrente denuncia la nullità della sentenza impugnata, in relazione all'art. 360 c.p.c., nn. 3 e 5, per violazione e falsa applicazione dell'art. 2700 c.c., e della L. n. 689 del 1981, artt. 21, 22, 22-bis e 23, avendo ritenuto presunto un fatto percepito visivamente dagli agenti accertatoli e rispetto al quale il verbale di accertamento, costituendo un atto pubblico, faceva fede fino a querela di falso.

Il motivo è fondato.

La questione dell'efficacia probatoria dei fatti attestati nel processo verbale di accertamento delle violazioni amministrative, e dei suoi limiti, nel giudizio di opposizione promosso dalla L. 24 novembre 1981, n. 689, ex art. 23, (modifiche al sistema penale), avverso l'ordinanza-ingiunzione irrogati va di una sanzione pecuniaria (id est ex art. 204-bis C.d.S.), è stata già esaminata dalle Sezioni Unite di questa Corte, le quali nella sentenza n. 12545/1992 hanno posto in rilievo che:

- il processo verbale costituisce un atto pubblico, in quanto forma necessaria dell'esternazione dell'atto di accertamento che il pubblico ufficiale compie sulla base dell'attribuzione normativa di uno specifico potere di documentazione, con effetti costitutivi sostanziali, prima che processuali, perché soltanto attraverso il veicolo necessario di detto atto di accertamento può essere determinato il credito della sanzione pecuniaria che l'autorità competente dovrà riscuotere con l'ordinanza-ingiunzione;
- l'art. 2700 c.c. attribuisce all'atto pubblico l'efficacia di piena prova, fino a querela di falso, della provenienza del documento dal pubblico ufficiale che lo ha formato, nonché delle dichiarazioni delle parti e degli altri fatti che il pubblico ufficiale attesta avvenuti in sua presenza o da lui compiuti;
- il giudizio di opposizione all'ordinanza-ingiunzione, benché formalmente costruito dalla L. n. 689 del 1981, artt. 22 e segg., come giudizio d'impugnazione del provvedimento ed investa innanzitutto la legittimità formale dell'atto, tende all'accertamento negativo della pretesa sanzionatoria della p.a. e si configura da un

punto di vista procedimentale come un giudizio civile, del quale vanno applicate le regole generali, salvo espressa contraria disposizione;

- l'esercizio del diritto di difesa nel procedimento di opposizione all'ordinanza-ingiunzione non è pregiudicato dalla fede privilegiata del verbale di accertamento, potendo l'interessato impugnare l'atto con la querela di falso e fare ricorso nel relativo giudizio ai normali mezzi di prova;

- l'efficacia di prova legale del verbale non può estendersi alle valutazioni espresse dal pubblico ufficiale ed alla menzione di fatti avvenuti in sua presenza, che possono risolversi in apprezzamenti personali, "perché mediati attraverso la occasionale percezione sensoriale di accadimenti, che si svolgono così repentinamente da non potersi verificare e controllare secondo un metro obiettivo, senza alcun margine di apprezzamento".

Ai rilievi non sono seguiti nella giurisprudenza significativi dissensi quanto alla natura di atto pubblico del verbale di accertamento ed alla gerarchia della prova che, in virtù del disposto dell'art. 116 c.p.c., comma 1, questa introduce va nel giudizio di opposizione all'ordinanza-ingiunzione del pagamento delle sanzioni e, tanto meno, quanto all'esclusione dalla fede privilegiata delle valutazioni espresse dal pubblico ufficiale, mentre relativamente alla categoria degli apprezzamenti personali è evidente in successive decisioni una deriva non soltanto verso l'inclusione in essi di una generalità di fatti attestati nel verbale, sul mero fondamento della possibilità di distinguere la loro percezione in statica o dinamica e dell'idoneità delle sole percezioni statiche a dare certezza al fatto accertato, ma anche verso una generale ed indiscriminata possibilità di prova nel procedimento L. n. 689 del 1981, ex art. 23, dell'errore del pubblico ufficiale nelle percezioni dinamiche, in base all'assunto, sostanzialmente contraddittorio, che l'efficacia probatoria piena dell'atto pubblico sia condizionata dalle ragioni poste a base della contestazione dei fatti in esso attestati. Inoltre, con specifico riferimento alla materia della circolazione stradale, nella quale è più frequente la percezione dinamica dei fatti integranti le violazioni, sono stati in qualche caso anche ignorati, ed in altri travisati, i requisiti dell'occasionalità della percezione e della repentinità dell'accadimento, enucleati dalle Sezioni Unite, e nel giudizio di opposizione all'ordinanza-ingiunzione è stato ritenuto talora di per sé risolutivo il solo disconoscimento da parte dell'interessato dei fatti oggetto di percezione dinamica, e talaltra ammesso l'espletamento della prova contraria, in base all'unica considerazione della limitata durata dello stimolo sensoriale percepito dal pubblico ufficiale e della sua ridotta possibilità di verifica (cfr. ad esempio: il rilevamento del numero di targa di un'autovettura in movimento, Cass. civ., sent. n. 3522/1999; o il superamento di un semaforo recante luce rossa: Cass. civ., sent. n. 14048/2005).



A tale orientamento, benché in parte ispirato a condivisibili esigenze di concentrazione ed accelerazione processuale e di salvaguardia del diritto di difesa, non può essere dato ulteriore seguito, non soltanto per il suo approssimativo intendimento della nozione di apprezzamento personale fornita dalla sentenza n. 12545/1992 e dei limiti di attendibilità del fenomeno della percezione dinamica, che è frutto, al pari di quella statica, del necessario concorso di una pluralità di stimoli sensoriali in ogni caso elaborati dal pubblico ufficiale nella loro complessità, concludente e decisiva secondo la sua esperienza e qualificata professionalità, ma soprattutto per la lesione che esso ha comportato, e può ulteriormente comportare, al "superiore interesse alla certezza giuridica dell'attività svolta dai pubblici ufficiali" ed alle "esigenze di garanzia del buon andamento della P.A.", alla cui tutela - come sottolineato in materia dalla Corte Costituzionale (cfr.: ord. n. 504/1987) - è funzionale l'efficacia di piena prova attribuita all'atto pubblico dall'art. 2700 c.c. e per il cui perseguimento il legislatore ha ritenuto necessario e sufficiente in tema di sanzioni amministrative, da un lato, non porre limiti alla contestazione dell'accertamento nel ricorso amministrativo dell'interessato (cfr.: L. n. 689 del 1981, art. 18; D.P.R. n. 285 del 1992, art. 203) e, dall'altro, tipizzare il contenuto del verbale, prevedendo l'obbligo del pubblico ufficiale non soltanto di esporre il fatto in forma sommaria (cfr.: per tutti il D.P.R. 16 dicembre 1992, n. 495, art. 383, ed all. 6.1), ma anche di indicare in esso gli estremi precisi e dettagliati della violazione (cfr. D.P.R. 30 aprile 1992, n. 285, art. 201).

La correlazione tra il dovere di menzionare nel verbale in modo preciso e dettagliato, anche se sommario, l'elemento fattuale della violazione e l'efficacia che l'art. 2700 c.c., attribuisce ai fatti che il pubblico ufficiale attesta nell'atto pubblico essere avvenuti in sua presenza o da lui compiuti, comportano infatti che tale efficacia concerna inevitabilmente tutti gli accadimenti e le circostanze pertinenti alla violazione menzionati nell'atto indipendentemente dalle modalità statica o dinamica della loro percezione, fermo l'obbligo del pubblico ufficiale di descrivere le particolari condizioni soggettive ed oggettive dell'accertamento, giacché egli deve dare conto nell'atto pubblico non soltanto della sua presenza ai fatti attestati, ma anche delle ragioni per le quale detta presenza ne ha consentito l'attestazione.

L'approccio alla questione relativa all'ammissibilità della contestazione e della prova nel giudizio di opposizione all'ordinanza- ingiunzione non va conseguentemente condotto con riferimento alle circostanze di fatto della violazione attestate nel verbale come percepite direttamente ed immediatamente dal pubblico ufficiale ed alla possibilità o probabilità di un errore nella loro percezione, ma esclusivamente in relazione a circostanze che esulano dall'accertamento, quali l'identificazione dell'autore della violazione e la sua capacità o la sussistenza dell'elemento soggettivo o di cause di esclusione della responsabilità, ovvero rispetto alle quali l'atto non è suscettibile fede privilegiata per una sua irrisolvibile oggettiva contraddittorietà (ad esempio, tra numero di targa e tipo di veicolo al quale questa è attribuita).

Ogni diversa contestazione, in esse comprese quelle relative alla mancata particolareggiata esposizione delle circostanze dell'accertamento od alla non idoneità di essa a conferire certezza ai fatti attestati nel verbale, va invece svolta nel procedimento di querela di falso, che consente di accertare senza preclusione di alcun mezzo di prova qualsiasi alterazione nell'atto pubblico, pur se involontaria o dovuta a cause accidentali, della realtà degli accadimenti o del loro effettivo svolgersi ed il cui esercizio è imposto, oltre che dalla già menzionata tutela della certezza dell'attività amministrativa, anche dall'interesse pubblico alla verifica in sede giurisdizionale della correttezza dell'operato del pubblico ufficiale che ha redatto. Deve, conseguentemente, essere affermato il principio che: "nel giudizio di opposizione ad ordinanza- ingiunzione del pagamento di una sanzione amministrativa è ammessa la contestazione e la prova unicamente delle circostanze di fatto della violazione che non sono attestate nel verbale di accertamento come avvenute alla presenza del pubblico ufficiale o rispetto alle quali l'atto non è suscettibile di fede privilegiata per una sua irrisolvibile oggettiva contraddittorietà, mentre è riservato al giudizio di querela di falso, nel quale non sussistono limiti di prova e che è diretto anche a verificare la correttezza dell'operato del pubblico ufficiale, la proposizione e l'esame di ogni questione concernente l'alterazione nel verbale, pur se involontaria o dovuta a cause accidentali, della realtà degli accadimenti e dell'effettivo svolgersi dei fatti". Detto principio è stato disatteso dalla sentenza impugnata, giacché ha escluso l'efficacia probatoria del verbale nel quale gli agenti della polstrada avevano attestato di avere direttamente percepito la commissione della violazione in base ad un apprezzamento del carattere presunto della percezione a lui precluso nel giudizio di opposizione dalla fede privilegiata del verbale di accertamento. Alla fondatezza del motivo seguono la cassazione della sentenza e, a norma dell'art. 384 c.p.c., comma 2, il rigetto dell'opposizione proposta dall'intimato davanti al giudice di pace, non essendo necessari ulteriori accertamenti di fatto. Le spese del giudizio vanno dichiarate non ripetibili tenuto conto della novità del principio enunciato.

#### **P.Q.M.**

Accoglie il ricorso e cassa la sentenza impugnata. Decidendo nel merito rigetta l'opposizione proposta dal D. avverso il verbale di accertamento della violazione e dichiara non ripetibili le spese del giudizio.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio, il 23 giugno 2009.

Depositato in Cancelleria il 24 luglio 2009



Vuoi esprimere la tua opinione sull' argomento?  
Vuoi inviarci il tuo parere, un'esperienza concreta, un documento  
che pensi possa essere utile per il dibattito sul tema? Scrivi a:

[redazione@dirittoambiente.net](mailto:redazione@dirittoambiente.net)

DOCUMENTI **2009**  
INformazione