

Modifiche al C.d.s. e responsabilità civile.

1. Premessa.

Le disposizioni del Codice della strada, come noto, sono costituite principalmente da norme di condotta, le quali impongono obblighi o divieti ai conducenti di veicoli di qualsiasi tipo.

Tali norme, in quanto impositive di obblighi o divieti, di norma interferiscono con il “sistema” della responsabilità civile soltanto in un caso: quando dalla violazione di esse, ed in conseguenza di tale violazione, il conducente di un veicolo a motore abbia arrecato a terzi un danno ingiusto.

Ricorrendo tale eventualità, infatti, dal fatto stesso che sia stata violata una prescrizione del Codice della strada si è visto un della colpa civile dell'autore della violazione.

Ai sensi dell'art. 2043 c.c., infatti, è in colpa colui il quale non abbia osservato norme di Legge, di regolamento, o anche di comune prudenza, e tale inosservanza abbia prodotto un evento pregiudizievole in danno di altri.

Le recenti modifiche al Codice della strada, tuttavia, inducono a spingere più a fondo l'osservazione dei rapporti tra le violazioni al Codice della strada e di sistema della responsabilità civile.

Tra le pieghe delle nuove norme, infatti, sembrano aprirsi spazi pericolosi per l'apertura di nuovi fronti di contenzioso, a causa di una non sempre perfetta tecnica di redazione delle norme: al punto che potrebbe ben dirsi, con riferimento alle leggi, quel che un illustre giurista di due secoli fa scrisse con riferimento ai contratti, e cioè che “la cattiva redazione degli atti è l'origine di tutte le liti a cui dà luogo l'interpretazione delle convenzioni” (Laurent, Principii, XXVIII, Milano 1882, 100).

In questo breve scritto verranno presi in esame, in particolare, due profili coinvolgenti aspetti civilistici:

(a) una sostanziale, e cioè quella del conducente del veicolo, nel caso di omesso uso delle cinture di sicurezza o del casco da parte dei passeggeri;

(b) l'altra processuale, e cioè quella dell'imposizione della cauzione obbligatoria per proporre opposizione dinanzi al giudice di pace alle sanzioni amministrative.

2. Le modifiche al Codice della strada: un patchwork.

Tra gli anni 2001-2003, il Codice della strada è stato soggetto ad una vera e propria alluvione di ritocchi. Non sempre perspicui, in verità, come è dimostrato dal fatto che il legislatore ha ritenuto talora di modificare non già il Codice della strada, ma la precedente norma che l'aveva a sua volta modificato (tecnica legislativa assai davvero bizzarra, posto che da un punto di vista della produzione normativa essa non produce altro effetto che quello di costringere l'interprete ad un più faticoso lavoro di "colla e forbici" per ricostruire la norma vigente).

(A) L'avvio delle modifiche parte con la Legge delega 22-03-2001, n. 85, in Gazz. Uff. 31-03-2001, n. 76, recante "Delega al Governo per la revisione del nuovo Codice della strada". Con tale Legge, venne fissata al governo un termine di nove mesi per l'emanazione dei decreti delegati, decorrenti dal 15.4.2001.

(B) In attuazione di questa Legge, è stato emanato il d. lgs. 15-01-2002, n. 9 (in G.U. 12-02-2002, n. 36, Supplemento ordinario), recante "Disposizioni integrative e correttive del nuovo Codice della strada, a norma dell'articolo 1, comma 1, della Legge 22 marzo 2001, n. 85".

Le modifiche introdotte dal d. lgs. 9/2002 sarebbero dovute entrare in vigore il 1° gennaio 2003; tale termine, tuttavia, venne prorogato al 30 giugno 2003, dall'art. 10, comma 1, D.L. 25 ottobre 2002, n. 236, convertito, con modificazioni, dalla Legge 27 dicembre 2002, n. 284.

(C) Cinque mesi dopo l'entrata in vigore del decreto delegato, allegando non meglio precisate ragioni di urgenza, venne emanato il D.L. 20-06-2002, n. 121, in G.U. 21-06-2002, n. 144, recante "Disposizioni urgenti per garantire la sicurezza nella circolazione stradale", successivamente convertito in Legge, con modificazioni, dall'art. 1, L. 1° agosto 2002, n. 168. Con tale decreto venne tra l'altro imposto, come si ricorderà, l'uso obbligatorio delle luci di posizione durante la marcia sulle autostrade e sulle strade "extraurbane principali".

(D) L'ultima tappa è rappresentata dal D.L. 27-06-2003, n. 151 (Convertito in Legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 1° agosto 2003, n. 214), recante "Modifiche ed integrazioni al Codice della strada", con il quale, oltre ad essere rimodulata la tabella dei punteggi sottratti nel caso di infrazione, ai sensi dell'articolo 126 bis Codice della strada, sono state introdotte altre norme assai contestate, soprattutto in tema di procedimento per irrogazione dell'opposizione alle sanzioni amministrative (abolizione, in determinati casi, dell'obbligo di immediata contestazione dell'infrazione; aumento dei termini concessi al prefetto per decidere sulle opposizioni e per notificare il relativo provvedimento; e soprattutto l'introduzione di una cauzione obbligatoria a carico di chi intende proporre opposizione dinanzi a giudice di pace avverso il provvedimento di irrogazione di una sanzione amministrativa per violazioni del Codice della strada).

3. Patente a punti, casco e cinture.

L'art. 171, comma 1, C.d.s., dispone che "durante la marcia, ai conducenti e agli eventuali passeggeri di ciclomotori e motoveicoli è fatto obbligo di indossare e di tenere regolarmente allacciato un casco protettivo conforme ai tipi omologati, secondo la normativa stabilita dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti".

Il comma 2 della stessa norma aggiunge che "chiunque viola le presenti norme è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 68,25 a euro 275,10. Quando il mancato uso del casco riguarda un minore trasportato, della violazione risponde il conducente".

La "tabella dei punteggi" allegata al Codice della strada, e richiamata dall'art. 126 bis stesso Codice, infine, prevede che la violazione del ricordato articolo 126 bis, comma 2, Codice della strada, comporta la sottrazione di 5 punti dalla patente.

Questo blocco normativo pone due ordini di problemi.

Innanzitutto, v'è da chiedersi se la violazione, da parte del conducente, dell'obbligo di imporre al passeggero l'uso del casco, possa costituire fonte di responsabilità del conducente nei confronti del passeggero stesso.

In secondo luogo, è da chiedersi quale sia il soggetto la cui patente subirà la sottrazione detta, e se l'irrogazione di tale sanzione amministrativa possa coinvolgere profili di responsabilità civile nei rapporti tra conducente e passeggero.

Il primo dei problemi appena indicati può sorgere nell'ipotesi in cui il trasportato, avendo riportato lesioni sequenze di un sinistro stradale di terzi, azioni la propria pretesa anche nei confronti del vettore, e del suo assicuratore della responsabilità civile, allegando a titolo di colpa di quest'ultimo il non aver preteso dal proprio passeggero l'uso del casco protettivo, ovvero il non avergliene fornito uno.

Se si ammettesse che tale condotta del vettore sia rilevante sul piano della colpa civile, il trasportato infortunato potrebbe agire nei suoi confronti anche per l'intero risarcimento del danno: infatti, ai sensi dell'articolo 2055 Codice civile, tutti coloro che hanno con causato un fatto illecito ne rispondono in solido nei confronti dello stesso, salve le azioni di regresso una volta che abbiano tacitato la vittima.

La conseguenza sarebbe paradossale: il vettore potrebbe essere sempre convenuto in giudizio, e obbligato al pagamento dell'intero risarcimento, anche quando egli non abbia contribuito in alcun modo alla verifica del sinistro stradale.

Questa conclusione, tuttavia, non sembra possa essere condivisa.

Infatti il primo comma dell'articolo 171 Codice della strada, con una sintassi molto chiara, impone l'obbligo dell'uso del casco protettivo "ai conducenti e agli eventuali passeggeri".

La lettera della Legge, quindi, non sembra lasciare dubbi sul fatto che i soggetti obbligati siano due (conducente e passeggero, per l'appunto).

Pertanto, ciascuno di essi potrà essere autonomamente e separatamente sanzionato nel caso di violazione dell'obbligo in questione.

Tale soluzione sembra corroborata dal disposto del comma 2, ultima parte, stessa norma, nel quale si stabilisce che qualora il mancato uso del casco riguarda un minore trasportato, della violazione risponde il conducente.

Dal che si desume che, se la violazione riguarda invece un maggiorenne trasportato, della violazione dovrebbe rispondere soltanto quest'ultimo, e non già il conducente.

Deve dunque concludersi, sulla questione, che il passeggero ciclomotore o di un motociclo, il quale decida di salire a bordo senza casco, nell'ipotesi in cui riporti lesioni alla persona in conseguenza di un sinistro non potrà invocare la responsabilità del conducente per non avergliene fornito uno.

Il secondo dei problemi sopra riassunti (a chi debbano essere sottratti i punti dalla patente, in caso di omesso uso del casco) è più delicato.

In astratto, le soluzioni possibili sono due: o si ritiene che, nel caso di omesso uso del casco da parte del passeggero, i punti debbano essere sottratti dalla patente del conducente; ovvero si ritiene che debbano essere sottratti dalla patente del passeggero.

A favore della prima soluzione militano le ragioni del buon senso, ma essa non sembra essere del tutto coerente con la lettera della norma (ecco un esempio paradigmatico in cui l'infelice penna delle cancellerie ministeriali fa premio sulla ratio legis).

In teoria, infatti, potrebbe ritenersi che il conducente di un veicolo a due ruote debba esigere da passeggero l'uso del casco, e debba di conseguenza rifiutare di trasportare persone prive di tale strumento protettivo.

Tuttavia, come accennato, il primo comma dell'articolo 171 è scritto in modo tale da lasciare intendere che su conducente e passeggero incombono due distinti obblighi, e che ciascuno di essi risponda in proprio per la violazione di esso: ed infatti, la responsabilità del conducente per l'omesso uso del casco da parte del passeggero è espressamente prevista soltanto nell'ipotesi in cui quest'ultimo si un minore (articolo 171 Codice della strada, comma 2).

Se, infatti, il legislatore avesse inteso, per così dire, "costituire garante" il conducente dell'obbligo di uso del casco da parte del passeggero, avrebbe previsto espressamente una sanzione a carico del conducente, nel caso di omissione da parte del passeggero, anche quando questo è maggiorenne.

Questa conclusione è corroborata anche da altri elementi di interpretazione letterale. L'art. 126 bis C.d.s., il quale ha introdotto il sistema dei "punti", stabilisce che il punteggio iniziale della patente "subisce decurtazioni (...) a seguito (...) della violazione (...) di una tra le norme di comportamento di cui al titolo V". Tra le norme di comportamento di cui al Titolo V del Codice della strada troviamo, giustappunto, l'articolo 171, il quale fa obbligo ai conducenti ed ai passeggeri di indossare il casco. Anche per questa via, dunque, non sarebbe azzardato articolare il seguente sillogismo:

- (a) i punti vengono sottratti a chi viola le norme del Titolo V;
- (b) l'art. 171 C.d.s., ricompreso nel Titolo V, impone al passeggero l'obbligo di uso del casco;
- (c) ergo, l'omesso uso del casco da parte del passeggero comporta per quest'ultimo, e non per il conducente, la perdita dei punti.

Questa conclusione, tuttavia, pur avendo dalla propria la lettera della Legge, desta forti perplessità non soltanto perché la ratio della riforma è quella di responsabilità dei conducenti ma anche e soprattutto perché il passeggero potrebbe essere persona fornita di patente di guida, e non sembra equo prevedere una sanzione amministrativa più o meno grave, per identica infrazione, a seconda del fatto che il trasgressore sia o meno munito di patente di guida.

Va da sé che i problemi sin qui esposti trovano applicazione anche con riferimento all'ipotesi di omesso uso delle cinture di sicurezza da parte del passeggero.

4. La cauzione obbligatoria.

Col citato d.l. 27 giugno 2003, n. 151, convertito, con modificazioni, dalla l. 1 agosto 2003, n. 214, è stato inserito nel C.d.s. il nuovo art. 204 bis, il quale al terzo comma dispone che “all’atto del deposito del ricorso, il ricorrente deve versare presso la cancelleria del giudice di pace, a pena di inammissibilità del ricorso, una somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta dall’organo accertatore. Detta somma, in caso di accoglimento del ricorso, è restituita al ricorrente”.

Il successivo quinto comma aggiunge che “in caso di rigetto del ricorso, il giudice di pace, nella determinazione dell’importo della sanzione, assegna, con sentenza immediatamente eseguibile, all’amministrazione cui appartiene l’organo accertatore, la somma determinata, autorizzandone il prelievo dalla cauzione prestata dal ricorrente in caso di sua capienza (...). La eventuale somma residua è restituita al ricorrente”.

Questa norma ha suscitato molte perplessità, ed è stata già oggetto di tre ordinanze di rimessione alla corte costituzionale. In particolare, il Giud. di pace di Anzio (ord.) 28 agosto 2003, ha ritenuto l’art. 204 bis C.d.s. in contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost., in lesivo del diritto alla tutela giurisdizionale e del principio di uguaglianza. Allo stesso modo, Giud. di pace di Roma (ord.) 13 agosto 2003, ha ritenuto l’art. 204 bis cit. in contrasto con gli artt. 2, 3 e 24 Cost., in quanto introduce una discriminazione in danno dei cittadini meno abbienti (nello stesso senso, si veda anche Giud. di pace Vietri di Potenza (ord.) 12 settembre 2003, in Guida al dir., 2003, fasc. 43, 30).

Una questione per molti versi analoga a quella sollevata dalle ordinanze ora citate venne già decisa dalla Consulta quarant’anni fa, allorché il giudice delle leggi fu chiamato a valutare la conformità agli artt. 3 e 24 cost. dell’art. 98 c.p.c., il quale

prevedeva peraltro (al contrario dell'art. 204 bis C.d.s.) una cauzione facoltativamente imposta dal giudice, e non obbligatoria. In quel caso, la Corte costituzionale ritenne illegittimo l'art. 98 c.p.c. (Corte cost. 29.11.1960 n. 67), ma con una motivazione che, rispetto all'odierna questione, presenta spunti in favore sia dell'accoglimento, sia del rigetto.

Da un lato, infatti, osservò allora la corte costituzionale che dal combinato disposto degli artt. 3 e 24 cost. “si deduce che il principio, secondo il quale tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi, e che la difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento, deve trovare attuazione uguale per tutti, indipendentemente da ogni differenza di condizioni personali e sociali.

Né sembra dubbio che l'art. 98 Cod. proc. civ., prevedendo la imposizione della cauzione a carico di chi non sia ammesso al gratuito patrocinio e nella ipotesi che vi sia fondato timore che l'eventuale condanna nelle spese possa restare ineseguita, ricollega l'applicazione dell'istituto alle condizioni economiche dell'attore, con la conseguenza che, se questi possiede un patrimonio di qualche entità, la misura prevista dalla disposizione non può essere disposta”.

Nella stessa sentenza, però, la corte costituzionale aggiunse che le medesime conclusioni non erano applicabili alle varie ipotesi normativamente previste di depositi per il caso di soccombenza: sia perché questi ultimi erano “posti in funzione di particolari interessi pubblici, che il legislatore ha voluto salvaguardare”; sia perché “essi presuppongono un provvedimento giurisdizionale o amministrativo, quindi emesso da una pubblica autorità, che può ben essere considerato titolo sufficiente a giustificare l'imposizione di una cauzione, anche se suscettibile di impugnazione e di riforma”.

Allora, quindi, la Corte implicitamente ma chiaramente ammise - sia pure obiter dictum - la possibilità che l'impugnazione di un provvedimento amministrativo fosse subordinata al versamento di un deposito cauzionale.

Deve tuttavia ricordarsi come, soltanto pochi mesi dopo, la Corte costituzionale rimeditò tale affermazione: infatti, proprio con riferimento ad una norma che imponeva l'obbligo di previo pagamento dell'imposta, al fine di proporre l'opposizione ad ingiunzione tributaria, la Consulta eliminò il vieto istituto del solve et repete (art. 6 l. 20.3.1865 n. 2248, all. E), osservando che l'imposizione dell'onere del pagamento del tributo, quale presupposto imprescindibile della esperibilità dell'azione giudiziaria

diretta a ottenere la tutela del diritto del contribuente mediante l'accertamento giudiziale della illegittimità del tributo stesso, è in contrasto sia con l'art. 3, sia con l'art. 24 cost.:

(a) col primo, in quanto "è evidente la differenza di trattamento che ne consegue fra il contribuente, che sia in grado di pagare immediatamente l'intero tributo, ed il contribuente, che non abbia mezzi sufficienti per fare il pagamento, né possa procurarsi agevolmente ricorrendo al credito, fra l'altro perché, anche in caso di vittoria in giudizio, non otterrebbe il rimborso delle somme versate se non con ritardo";

(b) col secondo, in quanto la parola "tutti", che compare nell'art. 24 cost., "ha chiaramente lo scopo di ribadire la uguaglianza di diritto e di fatto di tutti i cittadini per quanto concerne la possibilità di richiedere e di ottenere la tutela giurisdizionale, sia nei confronti di altri privati, sia in quelli dello Stato e di enti pubblici minori" (Corte cost. 31.3.1961 n. 21).

Alla luce di queste due sentenze, pertanto, non è forse azzardato prevedere che la Consulta accoglierà o rigetterà la questione a seconda della qualificazione giuridica dell'istituto della cauzione ex art. 204 bis C.d.s.: se la dovesse qualificare come un pagamento anticipato della sanzione, potrebbe forse prevalere la tesi dell'illegittimità, sulla scorta di quanto ritenuto da Corte cost. 21/1961, cit.

Ove, invece, la cauzione dovesse essere qualificata come deposito per l'ipotesi di soccombenza, potrebbe forse prevalere la tesi della non fondatezza della questione, sulla base degli obiter contenuti nella motivazione di Corte cost. 67/1960, cit..

Può essere utile, infine, ricordare che, sebbene l'art. 204 bis, comma 3, C.d.s., preveda che il deposito della cauzione avvenga "presso la cancelleria del giudice di pace", con singolare decisione il ministero della Giustizia (Circ. 13 agosto 2003) ha disposto che tale deposito avvenga non già in Cancelleria, ma su un libretto di deposito giudiziario presso gli uffici postali.

La legittimità di tale provvedimento è ovviamente tutta da scrutinare, posto che essa ha di fatto disapplicato una Legge, effetto non consentito alle circolari ministeriali.