

Relazione dell'Avv. Vito Andrea Ranieri, componente della Commissione Giuridica Nazionale ACI e presidente della Commissione Giuridica dell'A.C. Bari

TUTELA DEL CITTADINO IN RIFERIMENTO AL SISTEMA SANZIONATORIO E AGLI ASPETTI PROCESSUALI E ASSICURATIVI

Introduzione, tutela del cittadino, prescrizione estintiva, depenalizzazione, aspetti processuali, profili assicurativi.

INTRODUZIONE

Il tema rientra ampiamente nei compiti dell' A.C.I., Federazione che associa gli Automobile Club provinciali. Tra le commissioni statutarie è rilevante quella giuridica nazionale e quelle istituite presso gli Automobile Club provinciali.

Come statutariamente previsto, l'A.C.I. da sempre è pensoso operatore della difesa dei diritti e degli interessi dei cittadini e degli automobilisti in particolare. Tra gli altri scopi promuove lo studio dei temi connessi alla circolazione dei veicoli riguardati poliedricamente sotto ogni aspetto.

In particolare, in ordine al sistema sanzionatorio, va tenuto conto delle fondamentali disposizioni del titolo sesto di quello che, comunemente, è denominato codice della strada e, in particolare, degli illeciti amministrativi e delle relative sanzioni cui è dedicato il capo uno, sezione prima. Con esso viene stabilito il principio di solidarietà sotto il profilo dell'assolvimento dell'obbligo alla corresponsione della sanzione amministrativa pecuniaria tra proprietario, o, in sua vece, l'usufruttuario, o l'acquirente con patto di riservato dominio, o l'utilizzatore a titolo di locazione finanziaria e l'autore della violazione. Ma, non solo. Tale principio si applica in ordine alla responsabilità sia patrimoniale che non patrimoniale conseguente all'eventuale illecito consumato. Sono disciplinati, inoltre, l'intrasmissibilità dell'obbligazione agli eredi, l'obbligo della contestazione, la verbalizzazione delle violazioni, la loro notificazione e finalmente il

ricorso al prefetto, suoi provvedimenti, il ricorso al giudice di pace e sue decisioni, l'opposizione dinanzi all'autorità giudiziaria, i proventi delle sanzioni pecuniarie.

Sono rimarchevoli gli aspetti processuali e assicurativi.

Auspicio immanente e propositivo resta: l'eliminazione del conflitto fra interessi legittimi e diritti soggettivi; le leggi non stratificate e a volte contraddittorie; l'intensificazione della prevenzione; la depenalizzazione degli illeciti minori.

1- TUTELA DEL CITTADINO

La carta costituzionale riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo e fra questi è rimarchevole quello della libertà che deve essere garantita sia con riferimento alla circolazione dei veicoli, sia come protezione dell'ambiente. La commissione giuridica nazionale e quelle provinciali operano nel campo della giustizia che realizza l'applicazione della legge e, quindi, traduce il principio della legalità.

La giustizia deve essere garanzia di certezza nei rapporti sociali, come ricerca dell'applicazione del diritto adeguata al fatto, come approfondimento della norma giuridica posta a tutela di chi è lesa nei propri diritti. Lo avevo riferito in precedente relazione, e lo ribadisco perchè il principio cardine della certezza del diritto risulta sostanzialmente sradicato. E' prevalente, anzi, l'incertezza.

E' avvertita, pertanto, l'esigenza normofilattica delle Sezioni Unite della corte di cassazione al fine di superare gli ondivaghi indirizzi delle sezioni semplici e l'eccessivo ricorso al criterio della interpretazione evolutiva della norma dalla giurisprudenza di merito.

Il raggiungimento del fine della tutela del cittadino si persegue attraverso il mezzo della prevenzione e del sistema sanzionatorio. Certo, il fine ultimo, quantunque utopistico, è quello di giungere a escludere la violazione e, per questa ragione, è doveroso che si sperimentino tutti i mezzi per prevenire la violazione, foriera di eventi a volte irreversibili.

Si tocca per mano, infatti, da sempre, che non esiste sanzione, anche la più pesante, che sia riuscita a evitare la violazione di norme. D'altra parte, a volte il sistema

sanzionatorio si traduce in una persecuzione che colpisce il cittadino, la cui libertà di circolazione, di sosta e di fermata andrebbe assicurata. Allo stato della normativa, la circolazione veicolare merita particolare attenzione, invero da ultimo rivolta con cospicue innovazioni, in quanto essa aumenta in misura esponenziale. Il percorso della distinzione fra diritti soggettivi e interessi legittimi, che purtroppo non ha trovato radici nel diritto comunitario, è perpetuata in due direzioni: quella della giurisdizione e quella del merito.

Vi è stata una persistente incertezza nel sistema di riparto della giurisdizione nei confronti degli atti della P.A. tra giudice ordinario e giudice amministrativo fondata a volte sulla confusione fra tutela del diritto soggettivo e tutela dell'interesse legittimo. Avevo ricordato, in precedente conversazione, che le Sezioni Unite della Corte di cassazione, nella fondamentale sentenza 22.7.1999 n. 500, colsero la sofferenza ripetutamente rappresentata dalla dottrina secondo la quale la questione relativa alla risarcibilità degli interessi legittimi costituisce questione di merito.

L'operazione denominata della trasfigurazione di alcune figure da interesse legittimo con la conseguente possibilità di accesso alla tutela risarcitoria ex art. 2043 c.c. va definitivamente risolta. All'evidenza, infatti, la tutela del cittadino si persegue attraverso la chiarezza delle disposizioni sia processuali che di merito perchè bisogna definitivamente stabilire se vada adita l'autorità amministrativa per l'annullamento dell'atto illegittimo posto in essere dalla P.A. e il giudice ordinario per conseguire il risarcimento del danno.

Conati seri sono stati posti in essere per dirimere tale incertezza, tanto che, con la sentenza 27.3.2003 n. 1600, il Consiglio di Stato ha finito con il riconoscere gli interessi diffusi in capo a una comunità locale.

2- ASPETTI PROCESSUALI

La disamina di tale fondante argomento non può che fermare l'attenzione sulla normativa richiamata nella introduzione sul titolo VI, capo I, sezione I.

La tutela del cittadino è espressa dall'articolo 200 c.d.s., ancorchè con una elasticità che mal si concilia con la certezza, allorchando il legislatore afferma che la violazione, "*soltanto quando fosse possibile*", deve essere immediatamente contestata non solo a chi viola la norma, ma anche alla persona obbligata in solido all'adempimento dell'obbligazione. Si spiega, pertanto la previsione del n. 2 dell'articolo allorchando impone che, per l'avvenuta contestazione, deve essere redatto verbale contenente anche le dichiarazioni che gli obbligati chiedano siano inserite; la disposizione dettata al numero 3, di cui al medesimo articolo 200, con il quale è fatto obbligo di consegnare copia del verbale al trasgressore e, se presente, alla persona obbligata in solido e altra copia immediatamente all'ufficio o comando da cui dipende l'agente accertatore. Non per niente, infatti, l'articolo 201 prescrive che, qualora la violazione non possa essere immediatamente contestata, il verbale deve contenere, non solo gli estremi precisi e dettagliati di essa, anche l'indicazione dei motivi che hanno reso impossibile la contestazione immediata, sia pure in un termine, di certo eccessivamente ampio, di centocinquanta giorni.

Avverso l'accertamento della violazione, il trasgressore o gli altri soggetti di cui al precedente articolo 196 - recante disposizioni sulla solidarietà - nel termine di giorni sessanta dalla contestazione ex articolo 200, o dalla notificazione ex articolo 201 possono proporre ricorso al prefetto del luogo della commessa violazione presso l'ufficio o comando cui appartiene l'accertatore o inviarsi con raccomandata a.r. anche direttamente al prefetto stesso.

Il prefetto deve sentire gli interessati che ne abbiano fatta richiesta ed entro centoventi giorni emettere ordinanza motivata.

In via alternativa, l'articolo 204 bis prevede la proposizione del ricorso al giudice di pace competente per il territorio del luogo in cui è stata commessa la violazione nel termine di sessanta giorni dalla data di contestazione o di notificazione. La citata disposizione ex art. 204 bis prescrive le modalità e le condizioni di ammissibilità del ricorso.

Avverso l'ordinanza-ingiunzione di pagamento gli interessati possono proporre opposizione entro il termine di trenta giorni dalla notificazione del provvedimento all'autorità giudiziaria. In tal caso, il prefetto è legittimato passivo nel giudizio di opposizione. Il giudice di pace è competente per qualunque controversia in materia di circolazione, mentre l'autorità giudiziaria è competente esclusivamente per quanto inerisce alle posizioni contro l'ordinanza-ingiunzione prefettizia.

Non convince la distinzione tra giudice di pace e autorità giudiziaria ordinaria visto che anche il giudice di pace amministra giustizia.

Le disposizioni evidentemente sono la risultante di scoordinati interventi legislativi.

Il ricorso al giudice di pace, all'evidenza, è inammissibile qualora sia stato presentato il ricorso al prefetto, in virtù dell'espressa previsione di cui al n. 4 dell'articolo 204 bis c.d.s.

E' sin troppo evidente che il principio di *ne bis in idem* non può subire deroghe neppure in questa materia e ciò all'evidente scopo di evitare contrasto di decisioni e di provvedimenti.

Sotto l'aspetto processuale vanno seguite le norme codicistiche vigenti. I procedimenti, infatti, riguardano opposizioni avverso provvedimenti dell'autorità e, per questa ragione, è usata la dizione "*ricorso*".

L'opponente può stare in giudizio di persona qualunque sia il valore della causa, in deroga alle norme vigenti in materia di difesa, a differenza della prescrizione di cui all'articolo 82 cpc che, invece, limita tale possibilità al valore non eccedente euro 516,46.

L'opponente ha l'unico onere di dichiarare la propria residenza o la propria elezione di domicilio nel Comune ove ha sede il giudice adito. In mancanza, la comunicazione avviene mediante il deposito della decisione in cancelleria.

Il giudice, ove il ricorso sia proposto oltre il termine previsto dal I comma dell'articolo 22, in sostanza, ne dichiara l'inammissibilità con ordinanza, che però è ricorribile solo per cassazione.

In sostanza la normativa non presenta difficoltà interpretative. Con il II comma, infatti, è prescritto che il giudice, anche di ufficio, dispone l'ammissione dei mezzi di prova e la citazione dei testi anche senza la formulazione dei capitoli. E' prevista l'udienza di precisazione delle conclusioni e di discussione della causa con l'obbligo però imposto al giudice di leggere il dispositivo della sentenza, mutuando così il rito del lavoro. Il giudice può anche redigere e leggere la motivazione della sentenza. E' prevista anche la gratuità sia degli atti che della decisione e la possibilità che avverso la sentenza la parte possa ricorrere per cassazione.

Viene riconosciuta la possibilità che possano stare in giudizio anche funzionari appositamente nominati, consentendo in tal modo la difesa a soggetti non abilitati all'esercizio della professione forense e, come tali, privi delle indispensabili nozioni anche processuali in giudizi di valore indeterminato e indeterminabile.

E' significativo e innovatore il XII comma dell'articolo 23 della esaminata legge 689/81 che, mutuando l'istituto proprio del diritto processuale penale, articolo 530, II comma, impone al giudice l'accoglimento dell'opposizione in difetto di prove sufficienti della responsabilità dell'opponente.

L'intera normativa denuncia la carenza di un ordine sistematico che gli interventi legislativi successivi, stratificatisi nel tempo, non hanno posto rimedio coordinando le disposizioni con i principii cardini dell'ordinamento positivo. Nè sembra avere senso la conservazione dell'articolo 205 cds e l'introduzione dell'articolo 204 bis, giacchè sarebbe stato più sistematico e, comunque, più semplice riscrivere il testo dell'articolo 205, riportando il contenuto dell'articolo 204 bis, trattandosi di opposizione dinanzi all'autorità giudiziaria.

E' rimarchevole l'antinomia, dianzi denunciata, tra la possibilità concessa dal comma IV dell'articolo 23 sia all'opponente che all'opposta di consentire la difesa personale senza limiti e le ripercussioni negative conseguenti alle carenze processuali e sostanziali proprie di una difesa non tecnica. Sembra, invece, più opportuno il semplice richiamo alle norme di cui al correlato disposto degli articoli 82 e 86 cpc.

E' di pregiudizio per il cittadino anche il salto processuale inerente alla impugnazione avverso le decisioni di primo grado consentita soltanto alla Corte di legittimità. In tal modo sono state privilegiate le parti per il primo grado nel quale è consentita la difesa persino personale e penalizzate, invece, per il ricorso in cassazione per il quale l'onere è di gran lunga più pesante. Sarebbe stato, perciò, auspicabile non precludere l'appellabilità della decisione.

Di tal ché, sembra necessario un intervento legislativo che metta fine alle incongruenze, alle discrasie, alle incompatibilità e, come ben posto in rilievo nella presentazione dell'odierno convegno dal presidente dell'ACI, avvocato Franco Lucchesi, evitare che il sistema sanzionatorio sia oggetto continuo "*di revisioni, integrazioni, chiarimenti, ripensamenti e modifiche*" e produca dubbi e incertezze, conculcando l'aspetto preventivo e privilegiando, invece, quello repressivo. La commissione giuridica nazionale presieduta dall'On. Enrico Ferri e la Direzione Centrale Studi e Ricerche coordinata dalla dottoressa Elisabetta Schietroma, avevano reiteratamente rilevato tali incongruenze.

3 - PRESCRIZIONE ESTINTIVA.

La influenza del tempo sui rapporti giuridici e l'esigenza della società civile di avere certezza del diritto hanno introdotto nel nostro ordinamento la prescrizione estintiva. Essa si sostanzia nella estinzione delle situazioni giuridiche attive, fondate sull'inerzia del titolare considerata oggettivamente.

La norma di cui all'articolo 2934 c.c., ponendo termine alla diatriba, anche dottrina, sugli effetti della maturata prescrizione dispone che ogni diritto si estingue quando il titolare non lo esercita per il tempo determinato. Invero, la norma contiene l'ulteriore disciplina per la quale non sono soggetti alla prescrizione i diritti indisponibili e ogni altro indicato dalla legge. In sostanza, la imprescrittibilità del diritto va ricondotta ai diritti della personalità, come l'integrità fisica, il nome, l'onore, l'immagine, la qualità di coniuge e di figlio.

La tutela del cittadino è avallata dall'articolo 28 della legge 89/81 sanzionante l'inerzia della pubblica amministrazione per cui il diritto a riscuotere le somme dovute per le violazioni come previste si prescrive nel termine di cinque anni dal giorno in cui è stata commessa la violazione. In tal modo, viene salvaguardata l'esigenza fondamentale della certezza dei rapporti giuridici.

4- DEPENALIZZAZIONE.

Il Legislatore si è preoccupato di selezionare i fatti meritevoli di sanzione penale e ha considerato che non tutti gli illeciti costituiscano reato.

Ha ritenuto necessario introdurre le leggi di depenalizzazione negli anni 1967 e 1975, effettuando una conversione di numerose ipotesi di reato, in precedenza punite con la sola pena della multa o dell'ammenda, in illeciti amministrativi.

La strada da percorrere è quella di rendere la tutela penale effettiva per i reati più gravi e depenalizzare quelli minori, declassandoli a illeciti amministrativi.

Tali considerazioni sono state rilevate anche dalla commissione giuridica dell'A.C. Bari, di recente ricostituzione, e ritenute degne di una proficua discussione e della promozione di un apposito convegno.

L'articolo 32 della legge 24.11.1981 n. 689, richiamato dianzi, ha sostituito la sanzione amministrativa pecuniaria alla multa o alla ammenda. La norma, infatti, prescrive che non costituiscono reato e sono soggette alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma di danaro tutte le violazioni per le quali è prevista la sola pena della multa. In alcuni casi, in materia di previdenza e assistenza obbligatoria, in materia finanziaria, puniti con la sola ammenda, la sanzione è limitata a quella amministrativa.

Il successivo articolo 33 elenca altri casi di depenalizzazione, mentre l'articolo 34 esclude dalla depenalizzazione alcuni altri tipi di reato, quale la interruzione volontaria della gravidanza, il possesso di armi, munizioni ed esplosivi, la tutela degli alimenti per la prima infanzia e dei prodotti dietetici, la tutela delle acque dall'inquinamento e quella contro l'inquinamento atmosferico; la materia urbanistica ed edilizia, i rapporti di lavoro e la prevenzione degli infortuni.

Significativi in ordine alla depenalizzazione sono i casi introdotti dalla legge 25.6.1999, n. 205, la quale pone in evidenza la molteplicità dei meccanismi deflattivi adottati. Si constata, dunque, una riconversione delle sanzioni con l'aggiunta di quelle accessorie o con l'appesantimento di quelle pecuniarie, già comminate. Anche per gli illeciti, o presunti tali, configurabili come fattispecie di reato è, dunque, necessario derubricare il delitto nella contravvenzione. In particolare, i casi meno meritevoli di tutela penale quali certamente sono quelli di lesioni colpose in materia di circolazione stradale.

In tali casi, deve ravvisarsi la necessità di una particolare prevenzione e, nel caso di promozione di un'azione civile o, peggio ancora di un'azione penale, rendere ancora più rigoroso l'onere a carico del presunto danneggiato, ove fosse ravvisato il fondato timore che il fatto addotto manchi di storicità.

5 - PROFILI ASSICURATIVI

Tali aspetti trovano radici negli articoli 2043 e 2054 II comma c.c., con riferimento alla legge 24.12.1969 n. 990.

Il titolo IX del libro IV delle obbligazioni del nostro codice civile reca disposizioni inerenti ai fatti illeciti e l'articolo 2043 c.c., in particolare, fa riferimento al risarcimento dovuto in conseguenza di un fatto doloso o colposo che cagioni ad altri un danno ingiusto.

La norma fondamentale si applica in tutti i casi di illecito civile. L'articolo 2054 c.c. fa riferimento specifico alla circolazione dei veicoli ed è richiamato dalla legge che introdusse in Italia l'assicurazione obbligatoria, in adempimento dell'obbligo preso da tutti gli Stati europei aderenti, sancito dalla convenzione di Strasburgo del 20.4.1959, cui seguì il regolamento approvato con modifiche dal D.L. 23.12.1976 n. 857.

All'articolo 1 la norma prescrive, infatti, che non possono essere posti in circolazione i veicoli a motore su strade di uso pubblico o su strade a queste equiparate se non coperti dall'assicurazione per la responsabilità verso i terzi come disciplinata dall'articolo 2054 c.c.. Essa deve comprendere anche la responsabilità dei danni causati alle persone trasportate, qualunque sia il titolo in base al quale è effettuato il trasporto.

Con l'assicurazione obbligatoria, come introdotta, viene garantito il risarcimento a colui che subisce un danno alla persona o ai propri beni, sempre che sussista la responsabilità del conducente del veicolo.

E' in itinere una ulteriore autentica rivoluzione del principio di responsabilità in quanto il danneggiato avrà titolo di chiedere il risarcimento del danno direttamente al proprio assicuratore, salva l'azione di quest'ultimo nei confronti dell'assicuratore del responsabile.

La vittima ha azione diretta contro l'assicuratore e questi non può opporre al danneggiato le eccezioni che gli è consentito far valere nei confronti dell'assicurato.

Ne deriva la elementare considerazione per la quale, con l'introduzione della legge, il cittadino è certamente tutelato tanto più che, con essa, fu istituito il Fondo di garanzia per le vittime della strada presso l'INA allo scopo di risarcire le vittime che per una qualsiasi ragione non avessero azione contro l'assicuratore. Ergo, il cittadino è certamente tutelato allorquando rimane vittima di un incidente stradale.

Non può trascurarsi, però, la tutela che pure spetta al conducente del veicolo assicurato per la responsabilità civile verso terzi, vittima frequente di azioni estorsive del presunto danneggiato.

Non è affatto raro il caso, che la persona danneggiatasi per fatto non addebitabile ad altri e che, quindi, per proprio conto abbia subito il danno, ponga in essere il tentativo spesso andato a buon fine di addebitare a conducenti incolpevoli la responsabilità e, quindi, di rivolgere contro di lui la pretesa risarcitoria.

In tali casi, accade che la presunta vittima del danneggiamento verificatosi instauri un giudizio civile, avvalendosi semmai di prove compiacenti che asseverino la storicità del fatto, la responsabilità addebitabile ad altri e, in tal modo, finiscano con l'ottenere il risarcimento dall'assicuratore dell'incolpevole assicurato. Le conseguenze sono gravi e gravose perchè chi non avesse diritto avrebbe il risarcimento e l'assicurato si vedrebbe onerato del cosiddetto "*malus*".

Ancora più estorsiva a carico dell'incolpevole conducente del veicolo sarebbe l'azione penale introdotta dal presunto danneggiato che, assumendo di avere subito il danno per

fatto e colpa altrui, proponesse querela. In tale fattispecie, le conseguenze sarebbero ancora più gravi perchè il querelato, privo di tutela, si vedrebbe imputato di un fatto reato, pur essendo estraneo alle conseguenze dannose reclamate. L'assicuratore risulterebbe onerato di un risarcimento indebito con la conseguenza della lievitazione del costo medio dei sinistri e della ripercussione sul premio a carico della collettività; l'assicurato subirebbe, inoltre, anche il danno del versamento del maggior premio riveniente dal citato "*malus*".

Roma, 11-12 dicembre 2005

(Avv. Vito Andrea Ranieri)