

Antonio Ciccia - Tratto dal settimanale "Italia Oggi"

RICORSI CONTRO LE MULTE IN GENERALE

Per impugnare le multe il cittadino trova una strada in salita. Il nuovo codice della strada, frutto del decreto legge 151/2003 convertito definitivamente in legge 214/2003, rende più difficile la vita a chi vuole ricorrere avanti al giudice di pace contro l'amministrazione. Per ricorrere bisogna versare un deposito cauzionale e vengono neutralizzate alcune interpretazioni dei magistrati onorari troppo favorevoli agli automobilisti. Anche per i ricorsi amministrativi al prefetto vengono meno alcune chance per il trasgressore, in particolare quella collegata al tempo massimo entro il quale il prefetto deve decidere: i termini per decidere il ricorso sono, infatti, dilatati fino a 120 giorni.

Il nuovo codice della strada mantiene comunque la regola per cui agli automobilisti è consentito di impugnare le multe senza necessità di rivolgersi a un avvocato. I problemi che deve affrontare il cittadino sono molteplici a causa dell'esasperante tecnicismo sia delle regole sostanziali sia delle regole processuali. E come si è detto dopo l'entrata in vigore della legge 214/2003 i problemi sono aumentati.

Di fronte a multe di qualche decina o centinaia di euro oggettivamente la legge incentiva a rinunciare alle proprie difese (anche quando si ritiene di avere sacrosanta ragione) perché l'onorario del legale è sproorzionato rispetto al risparmio collegato a una sentenza favorevole che metta nel nulla la contravvenzione o perché il costo in termini di tempo da dedicare è comunque giudicato superiore a quello necessario a sistemare le cose versando a malincuore la sanzione ridotta. L'obiettivo del capitolo che segue è offrire gli strumenti per risolvere tutti i dubbi al momento in cui si deve prendere la decisione se impugnare o meno la multa ingiusta. Una multa ingiusta va impugnata. Occorre però avere le conoscenze per distinguere una multa ingiusta da una legittima e per andare all'ufficio giusto.

Per un esame obiettivo bisogna anche aggiungere che la legge 214/2003 porta anche alcune certezze relativamente a punti oscuri o comunque non espressamente disciplinati: l'impugnazione diretta dei verbali senza passare dalla prefettura; poteri del giudice con riferimento alla quantificazione della sanzione; rapporto tra pagamento della sanzione in misura ridotta e ricorso.

Impugnare una multa va fatto sempre con consapevolezza. Ora più di prima. Quando si impugna la multa davanti al giudice si fa una causa vera e propria.

Non si tratta di improvvisare anche perché le amministrazioni magari si difendono con avvocati o comunque con personale qualificato.

Questo vale sia quando si assume l'iniziativa del ricorso al giudice subito dopo beccata la multa, sia quando una volta scelta la strada (non obbligatoria) del ricorso al prefetto ci si trova di fronte al provvedimento amministrativo che da torto (con somme notevolmente più alte rispetto al verbale).

Lo spirito che anima le pagine che seguono è quello di invitare il lettore, automobilista od operatore qualificato, a superare momenti di rabbia o di stizza, umanamente comprensibili dopo avere trovato piegato sul parabrezza il preavviso di verbale, e di affrontare la vicenda con tutti gli strumenti necessari. Non è detto che l'agente accertatore abbia commesso una illegittimità, ma se l'ha commessa l'ordinamento offre i modi per sanzionare tale illegittimità.

A questo punto sono due le possibili vie: andare subito dal giudice di pace o andare dal prefetto e completare l'iter amministrativo.

Il rito dal giudice di pace comunque è semplificato e molti adempimenti sono a carico delle cancellerie. La procedura finisce con una sentenza vera e propria. Attenzione poi a essere presenti all'udienza, perché l'assenza unita all'assenza di apparenti motivi di illegittimità dell'attività della pubblica amministrazione portano al rigetto del ricorso e quindi al successivo obbligo di pagare la multa.

Per sintetizzare dunque le cose da fare sono: verifica formale del verbale (è completo in ogni sua parte? È stato ritualmente notificato? Poteva essermi consegnato personalmente al momento del fatto?); scelta dell'autorità alla quale ricorrere (prefetto o giudice di pace); compilazione del ricorso;

presenza all'udienza in caso di ricorso al giudice di pace; produzione al giudice delle prove delle proprie difese (anche con testimoni).

La cosa migliore è comunque che sia in pendenza che alla fine del contenzioso (nei casi più complicati rispettivamente a seguito di ricorso al prefetto; successivo ricorso al giudice; successivo ricorso per Cassazione) i rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione non vengano del tutto compromessi: il vigile non è un giustiziere e l'automobilista non è il padrone assoluto della strada.

Il ricorso al prefetto

Contro la multa si può presentare, a scelta dell'interessato, ricorso amministrativo al prefetto oppure ricorso al giudice di pace. Se si presenta un ricorso amministrativo al prefetto si può ancora ricorrere al giudice di pace contro la decisione dell'autorità amministrativa. Numerose sono le novità in materia di ricorso al prefetto.

Il ricorso può essere presentato direttamente al prefetto (e non solo tramite il comando della polizia municipale) mediante lettera raccomandata con avviso di ricevimento. In ogni caso l'organo accertatore deve essere sentito per appurare la "campana" dell'amministrazione.

In tale caso, per la necessaria istruttoria, il prefetto trasmette all'ufficio o comando cui appartiene l'organo accertatore il ricorso, corredato dei documenti allegati dal ricorrente, nel termine di 30 giorni dalla sua ricezione.

Il responsabile dell'ufficio o del comando cui appartiene l'organo accertatore, a questo punto, è tenuto a trasmettere gli atti al prefetto nel termine di 60 giorni dal deposito o dal ricevimento del ricorso e dal ricevimento degli atti da parte del prefetto nei casi di ricorso diretto al prefetto. L'organo accertatore deve inviare al prefetto gli atti, corredati dalla prova dell'avvenuta contestazione o notificazione, corredati dalle deduzioni tecniche dell'organo accertatore utili a confutare o confermare le risultanze del ricorso.

Il prefetto deve adottare il provvedimento finale entro 120 giorni decorrenti dalla data di ricezione degli atti da parte dell'ufficio accertatore.

Questo punto è particolarmente significativo, considerato che in molti casi nella prassi le prefetture non riuscivano a evadere le pratiche nel più breve termine anteriormente previsto di 90 giorni. Per costante giurisprudenza l'ordinanza tardiva del prefetto era emessa in violazione di legge e quindi destinata a essere annullata se impugnata avanti al giudice. Con il meccanismo descritto si allungano i tempi e si scongiura l'esito non favorevole per l'amministrazione a causa delle proprie lungaggini.

I termini previsti per l'inoltro del ricorso all'organo accertatore, per la trasmissione delle controdeduzioni sono dichiarati perentori e si cumulano tra loro ai fini della considerazione di tempestività dell'adozione dell'ordinanza-ingiunzione. Decorsi detti termini senza che sia stata adottata l'ordinanza del prefetto, il ricorso si intende accolto con il meccanismo del silenzio-assenso.

Il nuovo codice rimedia a una piccola astuzia dei ricorrenti: chiedere l'audizione personale con allungamento dei termini della procedura e possibile superamento dei termini massimi. Il nuovo codice blocca tutto ciò prevedendo che quando il ricorrente ha fatto richiesta di audizione personale, il termine per l'adozione dell'ordinanza si interrompe con la notifica dell'invito al ricorrente per la presentazione all'audizione. Il termine resta sospeso fino alla data di espletamento dell'audizione o, in caso di mancata presentazione del ricorrente, comunque fino alla data fissata per l'audizione stessa. Peraltro se il ricorrente non si presenta alla data fissata per l'audizione, senza allegare giustificazione della sua assenza, il prefetto decide sul ricorso, senza ulteriori formalità.

Dopo l'adozione nei 120 giorni, l'ordinanza-ingiunzione di pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria (in caso quindi di rigetto del ricorso) deve essere notificata, nel termine di 150 giorni dalla sua adozione. Quindi il tempo notifica non grava sul tempo previsto per l'emanazione.

CHI PUO' FARE RICORSO

Puo fare ricorso il trasgressore o gli altri soggetti indicati nell'articolo 196 del codice della strada. Per trasgressore si intende la persona fisica che ha commesso la condotta che è considerata illecita in una disposizione di legge.

- Gli altri soggetti indicati all'articolo 196 del codice della strada sono
- il proprietario del veicolo,
- al posto del proprietario, l'usufruttuario, l'acquirente con patto di riservato dominio o l'utilizzatore a titolo di locazione finanziaria,
- locatario nell'ipotesi di locazione senza conducente,
- per i ciclomotori, l'intestatario del contrassegno di identificazione,
- la persona rivestita dell'autorità o incaricata della direzione o della vigilanza su persona capace di intendere e di volere, autrice della violazione
- la persona giuridica o l'ente o associazione o l'imprenditore, se la violazione è commessa dal rappresentante o dal dipendente di una persona giuridica o di un ente o associazione privi di personalità giuridica o comunque da un imprenditore, nell'esercizio delle proprie funzioni o incombenze.

I TERMINI DA RISPETTARE

Il ricorso va proposto entro 60 giorni dalla contestazione o dalla notificazione.

La contestazione è la contestazione immediata e cioè quella che avviene nell'immediatezza dell'infrazione direttamente al trasgressore.

Quando non avviene la contestazione immediata, il codice prescrive che il verbale sia notificato al responsabile. Nel primo caso i 60 giorni partono dalla data della contestazione ad opera degli agenti accertatori, data che coincide con quella della violazione. Nel secondo caso i 60 giorni partono dalla data della notificazione. In proposito si ricorda che se la notificazione avviene a mezzo del servizio postale, può capitare una delle seguenti circostanze:

- il destinatario riceve la notifica al suo domicilio o ritira l'atto: i sessanta giorni partono dalla data del ritiro al domicilio o all'ufficio postale
- il destinatario non ritira l'atto: i sessanta giorni partono dalla data della cosiddetta "compiuta giacenza", cioè dal decimo giorno di giacenza dell'atto presso l'ufficio postale, qui depositato dall'ufficiale postale che non ha rintracciato il destinatario al domicilio
- il destinatario ritira l'atto, ma dopo che è scaduto il termine della "compiuta giacenza": vale la data della compiuta giacenza, come nel caso precedente.

I 60 giorni sono di calendario e si contano anche i giorni festivi.

SE NON SI FA RICORSO

Qualora nel termine di 60 giorni non sia stato proposto ricorso e non sia avvenuto il pagamento in misura ridotta, il verbale costituisce titolo esecutivo per una somma pari alla metà del massimo della sanzione amministrativa edittale e per le spese di procedimento.

Posso pagare la misura ridotta e fare contemporaneamente ricorso amministrativo al prefetto?

Il codice della strada prevede, per la maggioranza delle infrazioni, che il responsabile può pagare entro 60 giorni la sanzione in "misura ridotta", e cioè pari al minimo edittale.

Ora si potrebbe pensare di pagare la misura ridotta e di fare lo stesso il ricorso al prefetto. Così se, per caso, il prefetto rigettasse il ricorso, comunque si è già pagata la sanzione, senza essere esposti al pagamento della maggiore somma che stabilisce il prefetto nella sua ordinanza.

Questo "salvagente", però, è precluso dallo stesso codice della strada che considera possibile il ricorso al prefetto solo "qualora non sia stato effettuato il pagamento in misura ridotta nei casi in cui è consentito".

A CHI SI PRESENTA IL RICORSO

Il ricorso si presenta al prefetto del luogo della commessa violazione.

L'atto va quindi intestato al prefetto (non alla polizia municipale o alla polizia stradale, ecc.).

Inoltre non bisogna trascurare la competenza territoriale. Non conta la residenza del ricorrente: si guarda sempre la sede del prefetto.

A CHI SI INOLTRA IL RICORSO

Fermo restando che l'atto deve essere intestato "ricorso al prefetto", il ricorso può arrivare al prefetto per il tramite dell'ufficio o comando cui appartiene l'organo accertatore.

Il ricorrente può recarsi direttamente all'ufficio competente dell'organo accertatore oppure può avvalersi del mezzo postale. Se si usa la posta il ricorso deve essere inviato con raccomandata con ricevuta di ritorno.

C'è un'alternativa: il ricorso può essere presentato direttamente al prefetto mediante lettera raccomandata con avviso di ricevimento. In sostanza l'interessato può scegliere se recapitare il ricorso al prefetto o all'organo accertatore.

COSA CONTIENE IL RICORSO

Il ricorso contiene:

- l'intestazione al prefetto competente
- l'identificazione del ricorrente
- precisa del verbale contro cui si ricorre
- la descrizione dei fatti
- le ragioni per cui si propone il ricorso
- la richiesta eventuale di audizione personale
- la richiesta di archiviazione del verbale.

Con il ricorso possono essere presentati i documenti ritenuti idonei.

COME FUNZIONA IL RICORSO

Se il ricorso è inviato al prefetto, questo, per la necessaria istruttoria, il prefetto trasmette all'ufficio o comando cui appartiene l'organo accertatore nel termine di 30 giorni dalla sua ricezione. L'organo accertatore ha 60 giorni per la sua istruttoria. Il prefetto ha successivi 120 giorni per decidere.

Il ricorrente ha, dunque, due possibilità: presentare ricorso all'organo accertatore o direttamente al prefetto. In quest'ultimo caso il termine finale di 180 giorni (60 più 120) entro il quale deve essere adottata l'ordinanza ingiunzione è incrementato di 30 giorni. La norma prevede che decorsi i termini senza che sia stata adottata l'ordinanza del prefetto, il ricorso si intende accolto: la legge sul punto non è chiara e segue una frase in cui si fa riferimento ai termini per la comunicazione all'organo accertatore del ricorso ricevuto dal prefetto e a quelli per l'istruttoria da parte di quest'ultimo. La circolare prot. M/2413-1 del 6 agosto 2003 del Ministero dell'interno, sul punto, ha spiegato che "decorsi tutti i termini cumulativamente considerati" si verifica il tacito accoglimento del ricorso. I termini, infatti, per espressa previsione del nuovo articolo 204, comma 1 - bis, sono cumulabili ai fini del computo finale (cioè si sommano l'uno all'altro). Secondo la circolare il mancato rispetto anche di uno solo dei termini costituisce una violazione di legge che comporta l'archiviazione degli atti, il tempo, eventualmente, risparmiato in ogni singola sotto fase però non può essere portato ad incrementare il termine della fase successiva. Quindi per esempio se l'istruttoria da parte dell'organo accertatore è conclusa in 40 giorni, anziché 60, i 20 giorni residui vanno persi e il prefetto emette l'ordinanza nella fase successiva sempre in 120 giorni e non in 120 più 20.

L'ordinanza emessa dal prefetto deve, comunque, essere notificata entro ulteriori 150 giorni.

Il ricorso al giudice di pace

Il nuovo codice rende anche più difficoltosa la via del ricorso giudiziario, alternativa al ricorso al prefetto.

Per la verità con il nuovo codice si ha per la prima volta la disciplina espressa di una materia che

fino ad oggi è stata regolata dalla giurisprudenza e dalla prassi, adattando non sempre in maniera lineare le regole stabilite dalla legge 689/81 per l'opposizione alle ordinanze-ingiunzioni. Vediamo dunque cosa cambia nel processo sulle multe.

GIUDICE

Il giudice competente è individuato sempre nel giudice di pace sia per le sanzioni principali sia per quelle accessorie. Inoltre la competenza territoriale è determinata dal luogo in cui è stata commessa la violazione, confermando analoga disciplina presente nella legge 689/1981.

TERMINE

Derogando alla legge 689/1981 il nuovo codice assegna un termine di sessanta giorni dalla data di contestazione dell'infrazione o notificazione del verbale per la proposizione del ricorso. Dopo una snervante altalena in giurisprudenza (30 o 60) il legislatore ha scelto l'opzione più lunga, pari a quella prevista per presentare il ricorso amministrativo al prefetto.

OBBLAZIONE

Non è più ammesso a presentare ricorso (come invece capita oggi spesso nella prassi) chi ha effettuato il pagamento in misura ridotta, ovvero della cifra scritta nel verbale. Chi paga ha accettato la multa e non può più ripensarci. In sostanza il responsabile ha 60 giorni per decidere se pagare l'oblazione, fare ricorso al giudice di pace o fare ricorso al prefetto.

ALTERNATIVITA'

I ricorsi (al prefetto o al giudice di pace) sono alternativi e non sono ammessi in contemporanea. Se l'interessato ha presentato ricorso al prefetto il giudice di pace deve dichiarare inammissibile il ricorso presentato avanti a sé. L'interessato dovrà attendere la decisione del prefetto e, se negativa, potrà ancora impugnarla avanti al magistrato onorario.

FORMALITA'

Le formalità del ricorso sono quelle della legge 689/1981: possibilità di difesa in proprio, oneri di notificazione della data di fissazione dell'udienza a carico della cancelleria, esonero da spese e a contributo unificato, ecc.

CAUZIONE

Per il settore dei giudizi contro le multe del codice della strada viene ripristinata la regola (a rischio di incostituzionalità, e la questione è già stata sollevata) del *solvo et repete*, seppure nella forma del versamento presso la cancelleria del giudice di una cauzione pari alla metà del massimo della sanzione edittale: la cifra può raggiungere importi non trascurabili, anche qualche centinaia di Euro. Il mancato versamento determina inammissibilità del ricorso, il che pare eccessivo sul piano del rispetto dell'assicurazione del diritto di difesa anche ai non abbienti.

La cauzione comunque viene restituita, in caso di vittoria del cittadino; viene assegnata all'amministrazione, in caso di sconfitta del cittadino, fino alla concorrenza della somma posta a carico del responsabile. Se il giudice di pace determina la sanzione in misura inferiore alla cauzione, la somma eccedente sarà restituita al ricorrente sconfitto. Se la cauzione non è sufficiente a pagare la sanzione, allora la sentenza che da ragione all'amministrazione costituisce titolo esecutivo per la riscossione coatta delle somme ancora dovute (l'amministrazione metterà a ruolo la sentenza).

IL GIUDIZIO

Il giudizio, in virtù del rinvio alla legge 689/1981, si svolge secondo diritto e non secondo equità. Di conseguenza i giudici di pace dovranno sempre congruamente motivare le loro sentenze, senza potersi ancorare ad argomenti di giustizia sostanziale.

LA DECISIONE

Il ricorso può essere accolto oppure rigettato oppure dichiarato inammissibile. L'accoglimento del ricorso (con la soccombenza della p.a.) può essere totale o parziale. Il giudice di pace può anche rideterminare, secondo il suo libero convincimento, la sanzione con un limite: il giudice di pace non può applicare una sanzione inferiore al minimo edittale stabilito dalla legge per la violazione accertata. Cessa anche qui un comportamento riscontrato talvolta nella prassi dei giudici di pace non giustificabile sul piano del diritto e cioè applicare sanzioni al di sotto del minimo edittale e,

pertanto, letteralmente inventate dai giudici.

Inoltre, quando il ricorso è rigettato (sconfitta del cittadino) il giudice di pace non può escludere l'applicazione delle sanzioni accessorie e la decurtazione dei punti dalla patente, che seguono la sanzione principale. Il ricorso è dichiarato inammissibile quando, per esempio, è presentato fuori termine, senza pagamento della cauzione, ecc.

LE PARTI

Il nuovo codice consente alle amministrazioni che hanno irrogato la sanzione di essere presenti nel processo, anche quando legittimato passivo sarebbe in realtà il prefetto. Questo può delegare la tutela giudiziaria all'amministrazione cui appartiene l'organo accertatore, quando sia destinataria dei proventi. Per esempio quando la sanzione è elevata dalla polizia municipale la multa è incassata dal comune. Se però il cittadino fa ricorso al prefetto e lo perde, il prefetto emana una ordinanza-ingiunzione. Il cittadino può ancora ricorrere contro questa ordinanza proponendo ricorso avverso al prefetto. Quest'ultimo, con il nuovo codice, può delegare il comune a difendere l'ordinanza, anche perchè se l'ordinanza viene bocciata dal giudice di pace, sarà il comune a non incassare il provento (ed ha quindi un grosso interesse a svolgere le difese).

Posso fare ricorso al giudice di pace e contemporaneamente al prefetto?

No. Si può proporre ricorso al giudice di pace alternativamente alla proposizione del ricorso al prefetto. Se è stato presentato ricorso al prefetto, il ricorso avanti al giudice di pace è inammissibile. Per contro, il ricorso al prefetto non costituisce presupposto processuale per poter adire il giudice ordinario e quindi il previo ricorso di tale ricorso amministrativo è meramente facoltativo, potendo l'interessato, indipendentemente da esso, rivolgersi al giudice per contestare la soggezione alla sanzione amministrativa pecuniaria (Cassazione civile, sez. un., 21 dicembre 2001, n. 16181)

CHI PUO' FARE RICORSO AL GIUDICE DI PACE

Può fare ricorso il trasgressore o gli altri soggetti indicati nell'articolo 196 del codice della strada.

Per trasgressore si intende la persona fisica che ha commesso la condotta che è considerata illecita in una disposizione di legge.

- Gli altri soggetti indicati all'articolo 196 del codice della strada sono
- il proprietario del veicolo,
- al posto del proprietario, l'usufruttuario, l'acquirente con patto di riservato dominio o l'utilizzatore a titolo di locazione finanziaria
- locatario nell'ipotesi di locazione senza conducente
- per i ciclomotori, l'intestatario del contrassegno di identificazione
- la persona rivestita dell'autorità o incaricata della direzione o della vigilanza su persona capace di intendere e di volere, autrice della violazione
- la persona giuridica o l'ente o associazione o l'imprenditore, se la violazione è commessa dal rappresentante o dal dipendente di una persona giuridica o di un ente o associazione privi di personalità giuridica o comunque da un imprenditore, nell'esercizio delle proprie funzioni o incombenze.

Naturalmente per presentare il ricorso occorre essere stato destinatario di un atto con cui l'amministrazione chiede il pagamento della sanzione, altrimenti c'è carenza di interesse al ricorso. La legittimazione a proporre opposizione contro la sanzione amministrativa deriva non dall'interesse di fatto che il soggetto ricorrente possa avere alla rimozione del provvedimento, ma dall'interesse giuridico di cui lo stesso possa considerarsi investito, quale destinatario del provvedimento (Cassazione civile, sez. I, 2 novembre 2001, n. 13588).

Così, per esempio, il vincolo di solidarietà che esiste tra la persona giuridica o ente sfornito di personalità giuridica ed il proprio rappresentante, non comporta che i primi possano considerarsi interessati a proporre opposizione contro la sanzione emessa a carico del solo rappresentante legale. E' anche questa la ragione per cui nei confronti di ciascuno degli obbligati sussiste l'obbligo della preventiva contestazione dell'infrazione (Cassazione civile, sez. I, 2 novembre 2001, n. 13588; Cassazione civile, sez. I, 21 novembre 2001, n. 14635).