

Prof. Avv. Valerio Di Gravio
Avv. Massimo Tesei
Avv. Giovanna Adinolfi
Avv. Filippo Auriti
Avv. Silvia Bertoletti
Avv. Francesca Cavalieri
Avv. Andrea Cerroni
Avv. Daniele De Liberato
Avv. Filippo De Luca
Avv. Federica Della Monica
Avv. Federica Gentile
Avv. Dario Gizzi
Avv. Brenda La Cava
Avv. Silvio Lecca
Avv. Alba Lupo
Avv. Giuseppe Dionigi Mariella
Avv. Carlo Mecella
Avv. Alessandro Metrangolo
Avv. Alessandro Nardella
Avv. Ilaria Nardi
Avv. Tommaso Nuzzo
Avv. Davide Ravasi
Avv. Chiara Rudel
Avv. Antonia Sigillito
Avv. Giuseppe Tamberi
Avv. Elena Tomanelli
Dott.ssa Rebecca Doria
Dott. Marco Morano
Dott.ssa Virginia Trischitta



Roma, 7 febbraio 2024

Spettabile

A.N.I.A.S.A.

Via del Poggio Laurentino n. 11

00144 – Roma

Italia

A mezzo PEC all'indirizzo: aniasa@pec.aniasa.it

OGGETTO: PARERE IN MERITO ALLA PROPOSTA DI MODIFICA DELL'ART. 196, COMMA 1, DEL D.LGS. N. 285 DEL 30 APRILE 1992 (IL "CODICE DELLA STRADA" OVVERO IL "C.D.S.")

Egregi Signori,

ci avete chiesto di fornire un parere in merito alla proposta di modifica dell'art. 196 del Codice della Strada, attualmente oggetto di discussione presso i competenti uffici legislativi (la "**Proposta in Discussione**").

Il primo comma dell'art. 196 C.d.S. (rubricato "*Principio di solidarietà*"), come riformato dalla Legge n. 156 del 9 novembre 2021, dispone – in deroga al principio generale sulla responsabilità solidale stabilito dalla Legge n. 689 del 1981 – che in caso di violazioni delle norme di cui al medesimo Codice della Strada punibili con l'irrogazione di una sanzione



amministrativa pecuniaria commesse alla guida di veicoli in locazione senza conducente (fattispecie disciplinata dall'art. 84 C.d.S.), *il soggetto locatario* sia tenuto a rispondere in solido con l'autore della violazione.

In particolare, per quel che qui interessa, detto articolo prevede al primo comma che:

*“per le violazioni punibili con la sanzione amministrativa pecuniaria” commesse “nelle ipotesi di cui all'articolo 84 **il locatario, in vece del proprietario**, risponde solidalmente con l'autore della violazione o, per i ciclomotori, con l'intestatario del contrassegno di identificazione”* (enfasi aggiunte).

Da quanto ci avete rappresentato, la Proposta in Discussione prevede l'aggiunta, al primo comma della disposizione normativa in commento, del seguente periodo:

*“**in tali casi**, ferma restando la responsabilità del conducente, **gli organi di polizia stradale notificano le contravvenzioni al locatore, che procede al pagamento. È fatto salvo l'obbligo di rivalsa sul locatario, secondo le modalità convenzionalmente pattuite**”* (enfasi aggiunte).

Al fine di rispondere al quesito sottopostoci, appare utile un sintetico *excursus* in merito all'interpretazione fornita, in particolare dalla giurisprudenza di legittimità, in relazione all'Art. 196, comma 1, del Codice della Strada.

1. L'ATTUALE FORMULAZIONE DELL'ART. 196 C.D.S. – GLI ORIENTAMENTI INTERPRETATIVI DELLA GIURISPRUDENZA DI LEGITTIMITÀ

A. Come anticipato, l'art. 196 C.d.S. – nella sua attuale formulazione – chiarisce che, nel caso di infrazioni delle norme del Codice della Strada commesse con veicoli adibiti a locazione senza conducente, i soggetti coobbligati in solido al pagamento delle pedissequae sanzioni amministrative pecuniarie sono non solo l'autore della violazione, ma anche il locatario (ovvero, il soggetto che ha stipulato il contratto di noleggio con il locatore), *“in vece del proprietario”*.

Il testo vigente della norma esclude dunque una responsabilità solidale *“aggiuntiva”* a carico del soggetto locatore (i.e. le società di noleggio dei veicoli senza conducente), e vieppiù del proprietario ove lo stesso sia un soggetto diverso da quest'ultimo.

La modifica della norma operata dal Governo Draghi aveva il fine dichiarato di dirimere i contrasti interpretativi sorti, specie nella giurisprudenza di legittimità, nella vigenza del



precedente testo dell'art. 196 C.d.S., sul tema della responsabilità solidale, unitamente all'autore della violazione e al locatario del veicolo, del soggetto locatore.

- B.** Il testo dell'art. 196 C.d.S. vigente *ante* modifica del 2021¹ si limitava invero a stabilire che, nell'ipotesi di locazione di veicoli senza conducente, con l'autore della violazione della norma del Codice della Strada rispondesse “*solidalmente il locatario*”, senza fare alcun riferimento al locatore e/o al proprietario del veicolo.

L'ambigua formulazione della norma, che non escludeva espressamente il proprietario–locatore dalla responsabilità solidale, era stata oggetto di interpretazione non univoca da parte della giurisprudenza. Ne diamo conto in appresso, anticipando sin d'ora che non ci risultano decisioni pubblicate della Suprema Corte in applicazione dell'art. 196 C.d.S. come riformato nel 2021.

- C.** Secondo un primo orientamento, la norma *ante* 2021 doveva essere interpretata nel senso di *escludere* la responsabilità solidale aggiuntiva del proprietario–locatore del veicolo, a condizione che questo ottemperasse all'onere di comunicare agli organi della Polizia Stradale le generalità del locatario, collaborando pertanto alla tempestiva identificazione del trasgressore.

A titolo esemplificativo, la Suprema Corte, con ordinanza n. 10833 del 5 giugno 2020, ha statuito che:

*“in tema di noleggio di autovettura senza conducente, il locatario risponde delle infrazioni al codice della strada in via solidale con l'autore della violazione, **non essendovi alcuna ragione per ipotizzare una corresponsabilità del proprietario locatore che, nell'ipotesi in cui abbia ottemperato all'onere di comunicare la generalità del detto locatario, deve essere ritenuto estraneo ad ogni responsabilità, non avendo avuto la materiale disponibilità del veicolo**”* (enfasi aggiunte)².

¹ La formulazione dell'art. 196, comma 1, C.d.S. anteriore a quella vigente, e dunque nella versione in vigore dal 14 dicembre 2018 al 9 novembre 2021, disponeva che: “*per le violazioni punibili con la sanzione amministrativa pecuniaria il proprietario del veicolo [...] o, in sua vece, l'usufruttuario, l'acquirente con patto di riservato dominio o l'utilizzatore a titolo di locazione finanziaria, è obbligato in solido con l'autore della violazione al pagamento della somma da questi dovuta, se non prova che la circolazione del veicolo è avvenuta contro la sua volontà. Nelle ipotesi di cui all'articolo 84 risponde solidalmente il locatario [...]*”.

² Nello stesso senso anche la più risalente Cass. Civ, Sez. I, sentenza n. 16717 del 24 agosto 2004.



Tale interpretazione della norma si fonda(va), oltre che sul tenore letterale dell'art. 196 C.d.S., sui plurimi chiarimenti forniti in materia dal Ministero dell'Interno – Dipartimento P.S. Direzione della Polizia Stradale, e precisamente:

- (i) con la circolare n. 300/48507/113/2 del 15 gennaio 1994, ove – sul presupposto che *“il dettato della norma [all’epoca vigente, ndr] non consente margini interpretativi”*, era stato chiarito che *“l’art. 196 del Codice della Strada, nel disciplinare il principio di solidarietà, indica il locatario come responsabile in solido, con l’autore della violazione, nelle ipotesi di infrazioni commesse con veicoli adibiti a locazione senza conducente (art. 84), escludendo da ogni responsabilità le imprese locatrici”*, sebbene con la precisazione che *“per essere esclusa dalla responsabilità solidale, l’impresa di locazione è tenuta a comunicare nei tempi previsti ogni informazione utile all’identificazione dell’effettivo trasgressore ed alla conseguente rinotifica del verbale da parte della PA sanzionante (vedi citati artt. 201 del CdS e 386 del Regolamento attuativo)”*;
- (ii) con la circolare n. M/2413/19 del 26 gennaio 2001, resa ad esito di una ulteriore richiesta di chiarimenti sul principio di solidarietà di cui all’art. 196 C.d.S., ove è stato ribadito che *“il legislatore [...] ha espressamente escluso la possibilità che possa essere chiamato a rispondere della infrazione il locatore”*; e, da ultimo
- (iii) con la circolare n. 300/A/245/149/2018/06 del 10 gennaio 2019.

In relazione a tali indicazioni, le imprese del settore hanno attivato dai primi anni 2000 – in collaborazione con le varie Città Metropolitane e con il C.N.A.I. (Centro Nazionale Accertamento Infrazioni) – un valido procedimento telematico per comunicare agli uffici competenti le complete generalità del locatario, al fine di consentire la c.d. doppia notifica nei suoi confronti (come da C.d.S.). Risulta dunque che attualmente, nella prassi, la notifica della sanzione venga inviata al noleggiatore, il quale comunica i dati del soggetto che ha locato il mezzo alla Pubblica Amministrazione, affinché questa possa provvedere alla notifica della sanzione anche nei confronti del locatario, presunto autore della violazione.

Secondo questa interpretazione, l’aver l’ultima parte del comma 1 dell’art. 196 C.d.S. indicato, nel caso di cui all’art. 84, il solo locatario (e non già il proprietario o i soggetti equiparati indicati nella prima parte di detta norma) quale soggetto solidalmente



responsabile, dovrebbe comportare l'esclusione della responsabilità di colui che concede in locazione (breve) il veicolo, cioè (in linea di massima) il suo proprietario.

- D.** A tale orientamento si è tuttavia affiancato un secondo il quale – sulla base dell'ambiguo tenore lessicale dell'art. 196 C.d.S. *ante* modifica del 2021 – ha invece affermato che “*in tema di sanzioni amministrative pecuniarie per infrazioni stradali, nel caso di vetture date in noleggio il locatore del veicolo è responsabile in solido con il locatario ed il conducente, giacché l'art. 196 codice della strada, pur menzionando esclusivamente il locatario, intende assicurare il pagamento di un soggetto agevolmente identificabile, mentre l'identità del locatario, di regola, è nota soltanto al locatore*” (cfr. Cass. Civ., Sez. VI-2, ordinanza n. 1845 del 25 gennaio 2018)³.

Secondo detto orientamento, una diversa interpretazione dell'art. 196 C.d.S. non terrebbe conto della *ratio* complessiva della disposizione normativa, che ha previsto, quali obbligati in via solidale, soggetti diversi dal proprietario del veicolo solo nelle ipotesi specificamente indicate (come l'usufruttario, l'acquirente con patto di riservato dominio o l'utilizzatore a titolo di locazione finanziaria). La norma in esame (così come l'art. 386 reg. exec. C.d.S.⁴) non menziona la locazione del veicolo, e ciò per la ragione dell'agevole identificabilità del soggetto solidalmente responsabile.

Secondo l'orientamento in commento, l'art. 196 C.d.S. intenderebbe assicurare, attraverso la titolarità di un diritto adeguatamente e agevolmente accertabile, la possibilità di ottenere il pagamento della sanzione amministrativa comminata. Nel caso della locazione del veicolo senza conducente, il rapporto di locazione riguarda solo il locatore e il locatario

³ Nello stesso senso anche Cass. Civ., Sez. III, ordinanza n. 8143 del 23 aprile 2020; Cass. Civ., Sez. II, ordinanza n. 1214 del 17 gennaio 2019; Cass. Civ., Sez. VI-2, sentenza n. 14452 del 5 giugno 2018; Cass. Civ., Sez. VI-2, sentenza n. 18988 del 24 settembre 2015 e Cass. Civ., Sez. VI-2, ordinanza n. 22318 del 21 ottobre 2014.

⁴ Detto articolo prevede che **1.** Quando viene effettuata la notificazione all'intestatario del certificato di proprietà o ad uno dei soggetti indicati nell'articolo 196 del C.d.S. e questi, con dichiarazione contenente, nel caso di alienazione, gli estremi dell'atto notarile, informa l'ufficio o il comando procedente che non è proprietario del veicolo, né titolare di alcuno dei diritti di cui al medesimo articolo 196 C.d.S. alla data dell'accertamento della violazione per la quale si procede, l'ufficio o comando interessati, se riscontrano l'esattezza delle notizie fornite, rinnovano la notificazione all'effettivo responsabile, con relativo addebito delle ulteriori spese, entro i termini previsti dall'articolo 201 del C.d.S. Tali termini decorrono dalla data di ricezione da parte dell'ufficio o comando delle notizie fornite dal destinatario della precedente notificazione. **2.** Il rinnovo della notificazione può essere effettuato, nei confronti dell'effettivo responsabile, dal momento in cui si accerti la sua identità ed il suo indirizzo in modo definitivo e, comunque, non oltre cinque anni dal giorno in cui è stata commessa la violazione. **3.** Nel caso di notifica eseguita a soggetto estraneo alla violazione per errore di trascrizione del numero di targa ovvero di lettura delle risultanze dei pubblici registri o per altra causa, l'ufficio o comando procedente, ad istanza dell'interessato o di propria iniziativa, eseguiti gli opportuni accertamenti, trasmette gli atti al prefetto per l'archiviazione, ovvero se possibile procede alla eventuale notifica nei confronti dell'effettivo responsabile entro i termini previsti. **4.** Nel caso di cui al comma 3, l'istanza dell'interessato deve essere proposta entro il termine di cui all'articolo 203 del C.d.S. L'ufficio o comando procedente può rilevare l'errore ai sensi del comma 3 fino alla formazione del ruolo.



e il nominativo di quest'ultimo è noto al solo locatore: da qui la ragione della mancata equiparazione del locatore alle ipotesi suindicate.

In detta prospettazione, la società locatrice resterebbe dunque obbligata in solido con il locatario e con l'autore della violazione del Codice della Strada, in quanto la previsione di solidarietà del locatario di cui all'art. 196 C.d.S. sarebbe da aggiungere, e non da sostituire, alla solidarietà di tali altri soggetti.

Va, a tal riguardo, sottolineato che tale interpretazione si basava, essenzialmente (se non addirittura esclusivamente) sulla circostanza che la persona del locatario era normalmente nota solo al locatore ed ignota al soggetto irrogante la sanzione.

E. Il contrasto giurisprudenziale appena illustrato è stato superato (come anticipato sopra, non risultano pubblicate pronunce di legittimità successive alla riforma) dalla modifica introdotta nel 2021 dal Governo Draghi che, aggiungendo la locuzione “*in vece del proprietario*” all'ultimo periodo del primo comma dell'art. 196 C.d.S., ha inteso *escludere espressamente* qualsivoglia responsabilità solidale aggiuntiva del locatore/proprietario del veicolo.

Ed infatti, anche il Viceministro alle Mobilità Sostenibili, in carica durante il Governo Draghi – rispondendo in IX Commissione alla interrogazione parlamentare urgente n. 5-06622 (presentata il 7 settembre 2021, seduta n. 559, dunque prima della definitiva approvazione della modifica) – ha evidenziato come “*l'obbligazione solidale dei soggetti contemplati dalla norma [ndr. di cui all'art. 196, C.d.S.] non si aggiunge a quella del proprietario, ma si sostituisce ad essa, come espressamente previsto dalla locuzione «in sua vece»*”.

Peraltro anche il Ministero dell'Interno – Dipartimento P.S. Direzione della Polizia Stradale, con l'ultetiore circolare del 28 dicembre 2021, che ha illustrato la modifica del Governo Draghi relativa all'art. 196 C.d.S. (cfr. All. 1, Scheda Illustrativa), ha nuovamente affermato che “*attraverso la modifica dell'art. 196 si chiarisce definitivamente la controversa interpretazione della norma che nel tempo ea stata data dalla giurisprudenza di legittimità, secondo la quale nell'ipotesi di locazione ai sensi dell'art. 84 il proprietario doveva considerarsi sempre obbligato solidalmente insieme al locatario. Con la modifica del secondo periodo del comma 1, è ora previsto espressamente che l'unico obbligato in solido con l'autore della violazione è il locatario ed il proprietario non può essere chiamato in causa. Infatti rispetto alla formulazione*



precedente è stato aggiunto che il locatario risponde in vece del proprietario e, quindi, al posto dello stesso”.

Il secondo orientamento della giurisprudenza di legittimità sopra richiamato è quello che sembrerebbe avere invece ispirato la Proposta in Discussione di riforma dell’art. 196, comma 1, del Codice della Strada. E, lo anticipiamo, parrebbe farlo senza considerare affatto la *ratio* sulla quale quella interpretazione fondava, e perciò prescindendo del tutto dalla circostanza che la persona del locatario sia resa nota, dal locatore, ai soggetti deputati ad irrogare le sanzioni amministrative derivanti dalle violazioni del Codice della Strada. Sicché la Proposta in Discussione sembra travisare detto orientamento estensivo, estendendo la sanzione al locatore anche nel caso in cui lo stesso abbia rese note le generalità del locatario.

2. I POTENZIALI PROFILI DI CRITICITÀ DELLA PROPOSTA DI MODIFICA DELL’ART. 196, COMMA 1, DEL CODICE DELLA STRADA

- A.** Come anticipato, la riforma dell’art. 196, comma 1, C.d.S. propone l’aggiunta a tale articolo del seguente periodo *“in tali casi, ferma restando la responsabilità del conducente, gli organi di polizia stradale notificano le contravvenzioni al locatore, che procede al pagamento. È fatto salvo l’obbligo di rivalsa sul locatario, secondo le modalità convenzionalmente pattuite”.*

La Proposta in Discussione prevede dunque espressamente – nelle ipotesi di violazione delle norme del Codice della Strada commesse in fattispecie di noleggio di veicoli senza conducente (art. 84 del C.d.S.) ed oggetto di sanzione pecuniaria amministrativa – non solo la responsabilità solidale aggiuntiva del locatore/proprietario del veicolo, che si cumula a quelle dell’autore della violazione e del soggetto locatario (laddove distinto dal contravventore), ma altresì l’obbligo, per il locatore medesimo, di pagare la relativa sanzione, seppur facendo salvo il suo diritto di rivalsa verso il locatario.

- B.** La disposizione, come riformulata, presenta *ictu oculi* alcuni profili di criticità sotto un profilo giuridico e sistematico.
- C.** Tra questi, l’incompatibilità con l’art. 24 della Costituzione della versione emendata dell’art. 196 C.d.S., letto in combinato disposto con l’art. 203 del medesimo Codice della Strada.



L'art. 203, comma 1, del Codice della Strada statuisce che *“il trasgressore o gli altri soggetti indicati nell'art. 196 [dunque, i soggetti solidalmente responsabili con il trasgressore, ndr], nel termine di giorni sessanta dalla contestazione o dalla notificazione, qualora non sia stato effettuato il pagamento in misura ridotta nei casi in cui è consentito, possono proporre ricorso al prefetto del luogo della commessa violazione”*.

La norma *de qua* prevede dunque che il pagamento – da parte del trasgressore ovvero degli altri soggetti con questo solidalmente responsabili ai sensi del richiamato art. 196 C.d.S. – della sanzione amministrativa pecuniaria (sebbene nei soli casi in cui il pagamento stesso possa essere effettuato in misura ridotta) preclude la possibilità, per i medesimi soggetti, di esercitare il diritto di proporre ricorso avverso il provvedimento sanzionatorio innanzi al Prefetto territorialmente competente.

Come visto, la proposta di riforma dell'art. 196 C.d.S. prevede non solo che il verbale di accertamento e contestazione dell'intervenuta violazione del Codice della Strada, a mezzo del quale viene irrogata la comminata sanzione pecuniaria amministrativa, sia notificato al locatore del veicolo, ma altresì che quest'ultimo debba *“procede[re] al pagamento”* di tale sanzione, salvo il suo diritto di rivalsa sul locatario (peraltro, senza neppure prevedere espressamente che tale diritto di rivalsa sussista anche nei confronti del contravventore, laddove soggetto diverso dal locatario medesimo).

È dunque di tutta evidenza come l'art. 196 C.d.S. – nella versione oggetto della Proposta in Discussione – possa integrare una violazione del diritto di difesa (cfr. art. 203 del medesimo C.d.S.) costituzionalmente garantito (cfr. art. 24 Cost.) del locatario/autore della violazione. L'intervenuto pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria ad opera del locatore del veicolo produrrebbe infatti, quale effetto automatico, la concreta impossibilità, per il soggetto trasgressore/locatario, di presentare innanzi alle competenti autorità ricorso avverso il medesimo provvedimento sanzionatorio.

In altri termini, l'adempimento dell'obbligo di pagamento da parte di un soggetto, il locatore, del tutto estraneo (e dunque terzo rispetto) alla contestata violazione del Codice della Strada (e quindi non in possesso di elementi di fatto astrattamente idonei a contestare la sanzione), priva il locatario del veicolo e/o l'autore della violazione – unici soggetti portatori di un concreto interesse in tal senso ed unici ad avere piena cognizione del reale accadimento dei fatti che hanno portato all'irrogazione della sanzione medesima



– del diritto ad impugnare il provvedimento sanzionatorio mediante ricorso al Prefetto. Ciò comporterebbe, a nostro giudizio, una privazione, con riferimento a tali soggetti, del diritto di difesa costituzionalmente garantito dall'art. 24 della Costituzione, ai sensi del quale *“tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi. La difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento. [...]”*.

Violazione che assumerebbe connotati di maggiore gravità ove si considerasse che su tali soggetti (o quantomeno, alla luce del testo attualmente in discussione, sul locatario del veicolo) il locatore avrà diritto di rivalsa. Dunque, non solo il locatario/trasgressore si vedrà ingiustamente privato del diritto di contestare – per il tramite dell'impugnazione – la sanzione amministrativa irrogatagli ma, anche laddove tale sanzione fosse illegittima, esso sarà inevitabilmente gravato dal conseguente onere economico che, sebbene anticipato dal locatore, verrà su tale soggetto *“ribaltato”* mediante il meccanismo della rivalsa.

Tanto basterebbe a suggerire un ripensamento della riforma proposta. Ma vi è di più.

- D.** Oltre al sopra illustrato profilo di possibile criticità, può anche sostenersi, a nostro avviso, che la Proposta in Discussione sia difficilmente compatibile con il principio, mutuato dal sistema penale e cardine anche nella materia degli illeciti amministrativi, di personalità della responsabilità amministrativa. Il principio in commento – sancito dall'art. 3, comma 1, della Legge n. 689 del 24 novembre 1981 – è infatti applicabile in tema di sanzioni amministrative irrogate per violazioni delle norme del Codice della Strada in forza del richiamo operato dall'art. 194 del medesimo C.d.S.⁵.

L'art. 3, comma 1, della Legge n. 689/1981 prevede che:

“nelle violazioni cui è applicabile una sanzione amministrativa ciascuno è responsabile della propria azione od omissione, cosciente e volontaria, sia essa dolosa o colposa”.

Il principio posto dalla disposizione appena richiamata esclude la necessità, da parte della Pubblica Amministrazione, di dimostrare l'elemento soggettivo (dolo ovvero colpa) del presunto autore dell'illecito, sul quale grava dunque una presunzione relativa (cfr., *ex multis*, Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza n. 3719 del 21 giugno 2011).

⁵ L'art. 194 del Codice della Strada dispone infatti che *“in tutte le ipotesi in cui il presente codice prevede che da una determinata violazione consegua una sanzione amministrativa pecuniaria, si applicano le disposizioni generali contenute nelle sezioni I e II del capo I della legge 24 novembre 1981, n. 689 [...]”*.



Da quanto appena esposto si evince dunque che la responsabilità per l'illecito amministrativo è *personale*, da cui il principio per cui nessuno può essere chiamato a rispondere per il fatto altrui.

Prevedere un obbligo di legge, in capo al locatore, di pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria irrogata in conseguenza della violazione da parte del locatario/trasgressore delle norme del Codice della Strada potrebbe dunque considerarsi lesivo del richiamato principio di personalità della sanzione, alla luce del fatto (pacifico) che il locatore non avrebbe posto in essere alcun comportamento (né commissivo, né omissivo) che abbia cagionato, o concorso a cagionare, alcuna violazione del C.d.S., essendosi limitato a locare il veicolo al locatario.

È ben vero che l'art. 6, comma 1, della medesima Legge n. 689/1981 già prevede espressamente alcune ipotesi di responsabilità solidale di soggetti terzi rispetto all'autore della violazione, disponendo che:

“il proprietario della cosa che servì o fu destinata a commettere la violazione o, in sua vece, l'usufruttuario o, se trattasi di bene immobile, il titolare di un diritto personale di godimento, è obbligato in solido con l'autore della violazione al pagamento della somma da questo dovuta se non prova che la cosa è stata utilizzata contro la sua volontà”.

Ratio della norma ci pare tuttavia la medesima che ispira l'art. 196 C.d.S. nel testo riformato dal Governo Draghi: non vi è infatti la volontà di derogare all'art. 3 della Legge 689/1981, quanto piuttosto quella di creare un vincolo di solidarietà tra chi ha commesso il fatto oggetto di sanzione e chi è (più) facilmente passibile di identificazione da parte dell'ente esattore.

Nel caso che ci occupa, i dati di chi ha commesso l'infrazione debbono essere necessariamente richiesti al locatore del veicolo, non essendo evidentemente possibile – per l'ente – venirne a conoscenza *aliunde*.

Individuare invece il locatore–proprietario del veicolo come l'unico destinatario della sanzione (sia pure continuando a definire il “*conducente*”, e dunque l'autore dell'illecito amministrativo, “*responsabile*”) significherebbe di fatto derogare al principio di personalità della sanzione, giacché a pagarla sarebbe chi non è responsabile dell'illecita azione od omissione, il quale si troverebbe ulteriormente gravato dall'onere di rivalsa. Nel contempo, con il pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria, la stessa verrebbe



ad estinguersi, e dunque la responsabilità (verso l'ente esattore) del diverso soggetto che ha commesso l'illecito verrebbe meno.

E. Infine, si rileva che la Proposta in Discussione appare censurabile – oltre che sotto i profili squisitamente giuridici appena illustrati – anche per la sua intrinseca irragionevolezza, almeno sotto due ulteriori aspetti. In particolare:

- (i) da un lato, non può non essere sottolineato come la previsione di una responsabilità solidale aggiuntiva del locatore rischi concretamente di produrre, quale effetto pratico, una deresponsabilizzazione del locatario del veicolo e soprattutto, laddove soggetto distinto da quest'ultimo, del suo conducente (infatti, la proposta di riforma dell'art. 196 C.d.S. esplicita il diritto di rivalsa del locatore esclusivamente verso il locatario, non anche verso il conducente). Il tutto, con conseguente incremento del pericolo per la sicurezza stradale e per l'incolumità pubblica; e
- (ii) dall'altro, deve altresì considerarsi che la norma, come emendata, produrrebbe esternalità negative per l'attività imprenditoriale del locatore, traducendosi in termini antieconomici, posto che il noleggiatore di veicoli si troverebbe sempre obbligato al pagamento di tutte le sanzioni amministrative irrogate ai vari soggetti cui ha locato i propri veicoli, trovandosi costretto a sopportare sia il costo derivante dall'obbligo di pagamento che, al contempo, il rischio di non riuscire a recuperare dal locatario (in sede di rivalsa) quanto versato. Il tutto, con potenziali ripercussioni sulla continuità aziendale della società coinvolta e, in termini generali, su quella dell'intero settore dei noleggiatori di veicoli.

3. CONCLUSIONI

Alla luce di quanto esposto nei paragrafi che precedono, riteniamo che la Proposta in Discussione, per come attualmente formulata, presenti significativi profili di criticità in relazione ai profili sopra evidenziati.

Restiamo naturalmente a disposizione per qualsiasi integrazione ed ulteriore chiarimento.

Cordiali saluti.

Avv. Prof. Valerio Di Gravio

Avv. Dario Gizzi