

Incapacità amministrativa del Comune di Livorno



Un cattivo esempio della gestione della regolamentazione sulla circolazione stradale

di Pier Luigi Ciolli

Il presente documento si propone di evidenziare come la gestione di alcuni aspetti della circolazione stradale da parte del Comune di Livorno, riguardo alla regolamentazione e al contenzioso sugli accertamenti di violazione del Codice della Strada, è connotata da impreparazione e incapacità amministrativa che produce inefficienza e cagiona danni ai cittadini livornesi, a tutti gli utenti delle strade e alla stessa Amministrazione Comunale.

Si tratta di un settore, quello della circolazione stradale, che dovrebbe ricevere particolare attenzione da parte dell'amministrazione perché incide in maniera significativa su aspetti essenziali della vita dei cittadini tra i quali circolazione, infrastrutture e giustizia.

La mala gestione non solo è di grande impatto sulla collettività ma è produttiva anche di un danno all'economia, di un danno all'immagine del Comune e della sua Amministrazione, di responsabilità (civili, contabili e penali) oltre che foriera di contrasti con altre Istituzioni.

Nei casi che si andranno a esaminare i dirigenti e funzionari del Comune di Livorno, senza verificare i presupposti per imporre determinati comportamenti agli utenti o per sanzionarli, hanno causato indebiti oneri a carico di cittadini.

Emergerà l'ingiustificato omesso esercizio dell'autotutela che sta all'origine dei contenziosi nonché l'ostinata resistenza nei giudizi che potevano essere evitati e all'esito dei quali sono state emesse sentenze di annullamento e di condanna del Comune al pagamento delle spese legali.

Situazioni inaccettabili che si pongono in antitesi con l'idea di amministrazione la quale pre-

suppone che gli eletti ad amministrare analizzino con competenza e precisione le norme prima di regolamentare la circolazione e sanzionare gli utenti: ciò al fine di migliorare la qualità della vita, evitare oneri e contenziosi nonché creare fiducia nelle istituzioni.

I CASI

1. Impiego di autovelox sulla variante Aurelia al km 316+900

La Polizia municipale di Livorno contesta il superamento del limite di velocità di 90 km/h sulla variante Aurelia, all'altezza del km 316.900 in direzione nord tramite una postazione mobile di controllo della velocità. La Polizia municipale di Livorno utilizzava e sta utilizzando l'autovelox:

- senza aver verificato la tipologia di strada (extraurbana principale anziché secondaria) e il conseguente limite di velocità che si ritiene a 110 km/h e non a 90 km/h;
- in mancanza del provvedimento istitutivo del limite di velocità che l'ente può sempre ridurre;
- in mancanza del parere dell'ente proprietario della strada previsto dall'art. 4 D.L. 121/2002;
- senza aver verificato la sussistenza delle condizioni previste dalla direttiva del Ministero dell'Interno (art. 4 D.L. 121/2002);
- senza aver istituito, tramite provvedimento, i segnali di preavviso e di visibilità della postazione;
- senza aver verificato le condizioni per la corretta presegnalazione nel rispetto del DM 15.8.2007 e degli articoli 77-82, 124-125 e 170 del regolamento di esecuzione e di attuazione del Codice della Strada;

- collocandolo dietro un complesso di segnali e installazioni che distraggono l'utente e occultano la postazione;
- con l'autovettura della Polizia municipale di Livorno in via delle Sorgenti, nascosta sotto il piano stradale della variante Aurelia, e quindi con gli agenti che non sono in grado di controllare l'eventuale caduta o rimozione dell'apparecchio e del segnale di indicazione sulla banchina.

A seguito di varie istanze l'ANAS, ente gestore della strada ha dichiarato che non è stato pos-



sibile accertare l'esistenza del parere dell'ente proprietario né recuperare il provvedimento istitutivo del limite di velocità.

Ciò nonostante la Polizia municipale di Livorno ha perseverato nel notificare verbali e i cittadini, ignari di quanto sopra, hanno pagato le sanzioni comminate. In risposta a un'istanza la Polizia municipale di Livorno ha dichiarato che dal 20.4.2018 al 17.5.2018 i verbali elevati per superamento di un limite di velocità non regolare, accertato tramite autovelox, sono stati ben 1.249!



Considerata la mancanza delle condizioni previste dalla legge per l'impiego della postazione di rilevazione della velocità è stato chiesto al Comune di Livorno di astenersi dall'attività di accertamento sulla variante Aurelia e di annullare in autotutela i verbali emessi (quantomeno dal 20.4.2018, data in cui il Comune ha avuto certezza dell'inesistenza del parere dell'ente proprietario e del provvedimento istitutivo dei limiti di velocità) nonché i verbali che risultavano impugnati.

Dopo aver sostenuto che la variante Aurelia è una strada extraurbana secondaria con limite a 90 km/h originando il contenzioso e difendendo l'assunto in giudizio a firma dell'Ispettore Dr. Patricia Marcucci, il Comandante Dr. Riccardo Pucciarelli ha dichiarato trattarsi di strada extraurbana principale (quindi con limite di 110 km/h) rifiutandosi però sia di annullare i verbali e non rispondendo in merito alla richiesta di astensione dall'attività di accertamento (nota prot. n. 73546 dell'11.6.2018). Non si comprende quindi come la Polizia possa proseguire a elevare verbali nulli contestando il superamento del limite di 90 km/h nella consapevolezza che si tratta di strada extraurbana principale con limite di 110 km/h e in assenza di un provvedimento che abbia istituito un diverso limite.

2. Riserva di parcheggio alle autovetture in via Minghi per vietare la sosta alle autocaravan su illegittima richiesta dei Vigili del Fuoco

Con una nota del 2.1.2011 immotivata, illogica e contraddittoria il Comando provinciale dei Vigili del Fuoco di Livorno riteneva che le autocaravan non potessero sostare in via Minghi ai fini della salvaguardia della pubblica incolumità e che si rendeva necessario adottare provvedimenti per vietare la sosta delle autocaravan "nelle zone destinate al parcheggio ordinario degli autoveicoli". La nota si basava sull'esposto di alcuni residenti in via Minghi che lamentavano la carenza di stalli di sosta mentre i vigili del Fuoco richiamano esigenze di sicurezza pubblica. Senza verificare la richiesta dei Vigili del Fuoco, con determinazione n. 5 del 1.3.2011 il Comandante Dr. Riccardo Pucciarelli riservava il parcheggio di via Minghi alle sole autovetture richiamando la nota dei Vigili del Fuoco nonché:

- il "rapporto" dell'Ufficio Mobilità Urbana consistente in poche righe che rinviano alla nota dei Vigili del fuoco;
- il "rapporto" del Nucleo Operativo di Sicurezza Urbana della Polizia municipale di Livorno che pur accertando che le autocaravan in sosta in via Minghi erano "in sosta regolare marcianti ed in buono stato d'uso" e quindi non rappresentavano alcun problema per la pubblica incolumità preci-

sava che "per ovviare all'inconveniente lamentato" era "opportuno istituire il divieto di sosta alle autocaravan".

A seguito di numerose istanze la nota dei Vigili del fuoco veniva revocata il 5.12.2011. Ciò



Mod. I/VF

COMUNE DI LIVORNO
Ufficio Mobilità Urbana

18 FEB. 2011

Ministero dell'Interno

Comando Provinciale Vigili del Fuoco Livorno
"In audentia hilares"

UFFICIO PREVENZIONE

Dipartimento dei Vigili del Fuoco del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile
COM-LI
REGISTRO UFFICIALE - USCITA
Prot. n. 1458 del 31/01/11

Prot. N. Allegati

Livorno, 22 gennaio 2011

Al Sindaco del Comune di Livorno

Al Comandante della Polizia Municipale di Livorno

E.p.c. Alla Prefettura di Livorno

OGGETTO : Sosta Automezzi Camper in via Minghi civ 42 Livorno

Si comunica che in data 22/01/11, un Funzionario tecnico di questo Comando ha effettuato un sopralluogo a seguito di un esposto in Livorno, via Minghi in prossimità del civico 42.

Dalla suddetta verifica è stata riscontrata la presenza di n. 5 Camper disposti in serie lungo una superficie di parcheggio degli autoveicoli posta nel versante opposto ai giardini pubblici di via Torino.

La suddetta zona in cui è stata rilevata la sosta dei Camper, risulta prossima al fondo chiuso di via Minghi.

Premesso quanto sopra si pone in evidenza, sulla base delle esperienze operative dei Vigili del Fuoco, che gli automezzi Camper sono suscettibili di un grado di rischio notevolmente maggiore rispetto agli automezzi ordinari in quanto sovente sono caratterizzati dalla presenza di impianti ed utilizzatori elettrici la cui installazione non risponde ai requisiti della regola d'arte.

Tale circostanza incrementa la probabilità di inneschi di incendio.

Oltretutto i Camper generalmente sono dotati di bombole di GPL le quali in presenza di calore di elevata intensità che si può sviluppare in caso di incendio, determinano effetti gravi conseguenti al fenomeno di scoppio mettendo a repentaglio l'incolumità pubblica.

Al riguardo si rileva che uno scenario incidentale di incendio di Camper, alla luce degli effetti sopra descritti, può coinvolgere potenzialmente un edificio di civile abitazione posta a circa 10 mt dai suddetti Camper in sosta, ubicata nella zona d'angolo tra via Minghi 42 e via O. Chiesa 57/63 nonché le autovetture poste nella stessa area di parcheggio.

Alla luce di quanto sopra esposto, questo Comando ritiene, ai fini della salvaguardia della pubblica incolumità, che i Camper non possano sostare nella zona sopra esposta, pertanto si rende necessario adottare provvedimenti atti ad interdire la sosta dei Camper nelle zone destinate al parcheggio ordinario degli autoveicoli.

Si ritiene che le aree di sosta dei Camper devono essere definite anche sulla base dei criteri di sicurezza antincendio mediante l'adozione di congrue distanze di sicurezza rispetto ai fabbricati, alle aree di sosta degli autoveicoli ordinari, ai giardini e aree vegetative in genere.

Tanto segnala per quanto di competenza trascende.

IL FUNZIONARIO V.F. (Dott. Ing. Fabio Bernardini)

08 FEB. 2011

IL COMANDANTE PROVINCIALE (Dott. Ing. Lamberto Cusberia)

nonostante l'Ispettore Dr. Patricia Marcucci e il Comandante Dr. Riccardo Pucciarelli negavano l'autotutela del verbale costringendo un utente al contenzioso e respingevano l'istanza di revoca della determinazione dirigenziale n. 5/2011 perché ritenuta legittimamente emessa in ragione del provvedimento dei Vigili del Fuoco di Livorno (ormai revocato!). L'illegittimo rifiuto di procedere al ritiro della determinazione dirigenziale da parte del Comandante Dr. Riccardo Pucciarelli e dell'Ispettore Dr. Patricia Marcucci ha dato causa anche a un interpello al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti che riteneva la determinazione non correttamente motivata. In seguito anche la determinazione dirigenziale n. 5/2011 veniva poi revocata con procedimento avviato il 23.1.2012.



Dipartimento dei Vigili del Fuoco di Soccorso Pubblico e della Difesa Civile
COM-LI
REGISTRO UFFICIALE - USCITI
Prot. n. 19901 del 01/2/2012

UFFICIO PREVENZIONE

Al Sig. Sindaco del Comune di Livorno
Piazza del Municipio, 1 - 57123 Livorno

PRAT. N. 35607

Al Comandante della Polizia Municipale di Livorno
Piazza del Municipio, 1 - 57123 Livorno

Allo Studio Legale, Assunta Brunetti
Via San Niccolò 21 - 50125 Firenze

p.c. Alla Prefettura di Livorno
Piazza dell'Unità d'Italia, 1 - 57123 Livorno

p.c. Alla Direzione Regionale VVF di Firenze
Via Marsilio Ficino 13-50100 Firenze

OGGETTO: Veicoli Ricreazionali - Auto Caravan -

In riferimento alla lettera pervenuta via fax in data 02/11/2011 dallo studio legale Avv. Assunta Brunetti avente per oggetto la lettera del Comando prot. N° 1458 del 31/01/2011, si comunica che i veicoli ricreazionali auto-caravan come definiti dall'art.54 comma 1 lettera m. del D.Lvo n. 285 del 30 aprile 1992 e s.m. ai fini della circolazione stradale e dei parcheggi in genere ed agli effetti dei divieti e limitazioni sono soggetti alla stessa disciplina prevista per gli altri veicoli.

Sono fatte salve, per la circolazione e per i parcheggi, eventuali differenti disposizioni prefettizie, comunali, provinciali, regionali, come previsto dagli artt. N.5, N.6, N.7, del Nuovo Codice della Strada stesso.

Sono da ritenersi superate differenti comunicazioni emanate da questo Comando.

IL COMANDANTE PROVINCIALE
Dott. Ing. Mario Bergamini

ESENTI.DOC

COMUNE DI LIVORNO
STAFF PERMESSI e ORDINANZE

11 APR 2012

Prot. Gen. N. 31920



Comune di Livorno
U. TRAFFICO, MOBILITA' URBANA E PARCHEGGI
Permessi e Ordinanze

n. 11/2012

IL DIRIGENTE

Considerato che con ordinanza n. 5 del 1 marzo 2011, conseguentemente ad una nota dell'Ufficio Prevenzione del Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco di Livorno che evidenziava una situazione di pericolo per la pubblica incolumità, fu adottato un provvedimento che limitava la sosta in un settore di via Adolfo Minghi alle sole autovetture.

Tenuto conto che, come evidenziato con altra nota del suddetto Ufficio Prevenzione del Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco del 12 gennaio 2012, deve considerarsi abrogata la nota di cui al precedente capoverso.

Ravvisato pertanto che sono venuti meno i presupposti che avevano determinato l'adozione dell'ordinanza n. 5 del 1 marzo 2011.

Visto la Deliberazione della Giunta Comunale n. 17 del 27.1.2011, "Macrostruttura dell'Ente. Riorganizzazione Uffici e servizi comunali per la realizzazione delle linee programmatiche di mandato" e relativi allegati.

Visto l'art. 107 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (T.U.E.L.) recante disposizioni sulle funzioni e responsabilità dei dirigenti.

Visto il D.Lgs. del 30 aprile 1992, n. 285, recante disposizioni sulla disciplina della circolazione stradale e successive modifiche.

ORDINA

✓ L'abrogazione dell'ordinanza n. 5 del 1 marzo 2011.

La presente ordinanza avrà efficacia dal giorno 4 aprile 2012.

I provvedimenti e la segnaletica in contrasto con il presente atto sono revocati.

Avverso il presente provvedimento è ammesso ricorso gerarchico al Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti ai sensi dell'art. 37, c. 3, del Codice della Strada e con le formalità e gli effetti dell'art. 74 del Regolamento di Esecuzione del Codice della Strada.

Gli Uffici e gli Agenti di polizia stradale sono incaricati del controllo sul rispetto della presente ordinanza.

Dal Palazzo Comunale, addì 3 aprile 2012

IL DIRIGENTE
(Dott. Riccardo Pucciarelli)

L'ostinazione dell'Ispettore Dr. Patricia Marcucci e del Comandante Dr. Riccardo Pucciarelli hanno costretto l'Amministrazione a sopportare costi e oneri di un giudizio svoltosi prima avanti al Giudice di Pace e poi dinanzi al Tribunale di Livorno che ha annullato il verbale con condanna del Comune al pagamento delle spese legali del doppio grado di giudizio pari a €1.660,00. Altri due verbali notificati allo stesso utente sono stati archiviati dalla Prefettura di Livorno sulla base della revoca della determinazione dirigenziale n. 5/2011 e della circolare del Ministero dell'Interno n. 277/2008 con la quale è stata recepita e diffusa la direttiva del Ministero Trasporti prot. 31543/2007 in materia di circolazione e sosta delle autocaravan. Per una completa lettura dei numerosi procedimenti e istanze prodotte in merito al caso rimandiamo

alla lettura dei seguenti articoli della rivista inCAMPER numero 145 del 2012, dalla pagina 8 alla pagina 27:

www.incamper.org/swf_num.asp?num=145&startPage=10
e inCAMPER numero 148 del 2012, pagina 84 e pagina 85:

www.incamper.org/sfoglia_numero.asp?id=148&n=86&pages=80

3. Strisce di fermata dell'autobus in viale Antignano invisibili e apposte senza provvedimento

A seguito di una sanzione per sosta in spazio riservato alla fermata degli autobus in via Antignano l'utente presentava richiesta di autotutela dell'avviso stante la palese invisibilità e mancanza di percezione della segna-



letica orizzontale. Pochi giorni dopo l'istanza l'utente notava il rifacimento delle strisce di delimitazione delle fermate degli autobus in viale Antignano risultando evidente come il Comune avesse riconosciuto l'inidoneità della segnaletica orizzontale ad assolvere la funzione sua propria, provvedendo a ripristinare le strisce.

Ciò nonostante la Polizia municipale rigettava l'istanza oltretutto confondendo l'avviso di accertamento con il verbale. Nonostante venisse ricordato all'Ispettore Dr. Patricia Marcucci che nel caso del divieto di via Minghi il mancato esercizio all'autotutela era costato ai cittadini livornesi €1.660,00, avverso il successivo verbale la Dr. Marcucci rifiutava di esercitare l'autotutela.

Il legale incaricato dall'utente illustrava all'Ispettore Dr. Patricia Marcucci l'errore in cui era incorsa nel negare l'autotutela del verbale trasmettendo altresì esempi di annullamento d'ufficio disposti da altri Comandi di Polizia municipale.

Stante il silenzio della Polizia il ricorrente proponeva istanza al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti che, a seguito di istruttoria, accertava la violazione delle norme di cui al Codice della Strada e intimava al Comune il rifacimento delle strisce.

Neppure l'intimazione del Ministero faceva desistere il Comando di Polizia e l'Ispettore Dr. Patricia Marcucci ribadiva la legittimità del verbale.

Al contempo, in risposta a plurime istanze di accesso, il Dr. Giuliano Belli, dirigente del settore ambiente e mobilità sostenibile, dichiarava che non esisteva alcun provvedimento istitutivo della segnaletica di fermata dell'autobus in viale Antignano fronte civico 39 (nota prot. n. 150158 del 9.12.2016).

Tale ultima ammissione avrebbe dovuto senz'altro condurre l'ente a esercitare l'autotutela ma incredibilmente il Comando si ostinava a non annullare d'ufficio e provocava l'ennesimo contenzioso che ben poteva essere evitato.

Anche in questo caso il Giudice ha accolto l'opposizione con condanna dell'amministrazione a pagare le spese legali (€ 581,00).

4. Plurime sanzioni per l'entrata e l'uscita ai varchi della ZTL

All'interno degli uffici del Giudice di Pace di Livorno, in attesa per l'udienza relativa al punto precedente, numerosi cittadini si lamentavano per essere stati sanzionati varie volte nell'arco dello stesso giorno per l'entrata e l'uscita ai varchi della ZTL, quando il Ministero e la Corte costituzionale hanno precisato trattarsi di singola violazione.

5. Sosta consentita a particolare categoria "S"

Abbiamo appreso che in piazza del Cisternone risulta installato un segnale composito di sosta consentita a particolare categoria che riporta come simbolo della categoria esclusa dal divieto la lettera "S". È stato evidenziato al Comune che tale simbolo appare ignoto e non è indicativo di alcuna delle categorie previste dall'art. 120 co. 2 del DPR 495/1992. Al fine di comprendere la legittimità di tale prescrizione è stato quindi chiesto l'accesso al provvedimento istitutivo di tale divieto, ai documenti della relativa attività istruttoria e al documento che attesta la data e le operazioni di installazione di tale segnale.



Alla data odierna non è stata ricevuta ancora nessuna risposta.

6. Tariffe di parcheggio diverse a distanza di pochi metri agli Scali Manzoni

Alla pagina web: <http://iltirreno.gelocal.it/livorno/cronaca/2018/05/13/news/stalli-blu-stessa-stradama-due-tariffe-molto-diverse-per-parcheggiare-1.16832188?ref=search>

abbiamo appreso che in Scali Manzoni e piazza Manin sussistono più parcheggi a pagamento con tariffe diverse a distanza di pochi metri e che non sussistono stalli liberi e gratuiti nelle vicinanze.





Per comprendere tale stranezza sono stati chiesti i provvedimenti istitutivi dei parcheggi a pagamento (delibere di giunta e ordinanze).

CRITICITÀ NELLA GESTIONE DELLA REGOLAMENTAZIONE

Le vicende sopra sintetizzate mostrano alcune criticità nella gestione della regolamentazione della circolazione stradale.

1. Assenza o impossibilità di accertare l'esistenza dei provvedimenti di regolamentazione della circolazione

La più grave criticità riscontrata consiste nell'assenza ovvero nell'omesso accertamento sull'esistenza dei provvedimenti di regolamentazione. Invero, ai sensi dell'art. 5 co. 3 del Codice della Strada i provvedimenti per la re-

golamentazione della circolazione sono emessi con ordinanze motivate e resi noti al pubblico mediante i segnali stradali. La segnaletica, dunque, costituisce non una semplice forma di pubblicità-notizia della regolamentazione stradale, bensì un elemento costitutivo della fattispecie complessa da cui la regolamentazione stessa scaturisce.

Ne consegue che in mancanza del provvedimento istitutivo del segnale la sanzione amministrativa comminata per violazione delle prescrizioni imposte dalla segnaletica stradale è nulla.

Al medesimo risultato si perviene anche ove non è possibile accertare l'esistenza del provvedimento istitutivo del segnale, conclusione fondata sulla supposizione di un pregresso provvedimento che non si è in grado di reperire (si vedano gli esempi delle strisce della fermata dell'autobus in viale Antignano e dell'autovelox sulla variante Aurelia).

La collocazione della segnaletica in assenza del provvedimento potrebbe altresì configurare a carico dell'ente la violazione dell'art. 45 del Codice della Strada che vieta la collocazione dei segnali e dei mezzi segnaletici in modo diverso da quello prescritto.

Ulteriore conseguenza è l'immediata rimozione del segnale previa sospensione della prescrizione.

La verifica di una regolare istituzione della segnaletica scongiura altresì l'ipotesi di coinvolgimento nelle fattispecie penali di omicidio stradale (art. 589-bis codice penale) o lesioni personali stradali gravi o gravissime (art. 590-bis codice penale) nei casi in cui la segnaletica è causa o concausa di un sinistro dal quale sia derivata la morte o lesioni alla persona.

Quanto sinora esposto dovrebbe indurre l'ente proprietario o gestore della strada quanto meno a verificare preventivamente la sussistenza del provvedimento.

2. Assenza di un catasto delle strade

I precedenti rilievi conducono alla necessità, imposta dalla legge, che l'ente adotti il catasto delle strade e loro pertinenze previsto dall'art. 13 co. 6 del Codice della Strada secondo le modalità stabilite con D.M. 1° giugno 2001.

Il catasto consentirebbe, quanto meno, di:

- visualizzare in maniera immediata i punti dell'infrastruttura stradale che necessitano di intervento per l'installazione o la manutenzione;
- pianificare gli interventi di manutenzione;
- verificare che la segnaletica sia installata in modo corretto evitando che i provvedimenti che si susseguono nel tempo senza tenere conto dei precedenti rendano la segnaletica scarsamente percepibile;
- costituire una banca dati dei sinistri;
- evitare responsabilità civile o penale derivanti da sinistri stradali cagionati dal cattivo stato della segnaletica;
- evitare la soccombenza dei giudizi di opposizione a sanzione amministrativa ove siano eccepite la carenza e la cattiva manutenzione della segnaletica;
- migliorare le condizioni di fluidità e sicurezza della circolazione.

3. Carenza o difetto di istruttoria

Altra criticità nella gestione della regolamentazione della circolazione attiene all'adozione di provvedimenti privi della necessaria attività istruttoria o non adeguatamente motivati riguardo ai presupposti di fatto che dovrebbero giustificare la decisione dell'amministrazione.

È questo il caso della riserva alle autovetture disposta in via Minghi per vietare la sosta alle autocaravan ove l'ente non ha verificato la legittimità del presupposto di fatto, poi risultato illegittimo.

È questo altresì il caso dell'autovelox sulla variante Aurelia. Infatti nonostante il proprietario della strada sia un ente diverso, nel momento in cui l'amministrazione comunale procede all'accertamento delle violazioni per superamento del limite di velocità utilizzando le proprie postazioni di controllo, è opportuno che verifichi l'istruttoria espletata anche da parte degli altri organi poiché – come è avvenuto nel caso di specie – se vi sono carenze nel procedimento è il Comune a subirne le conseguenze in termini di improprio utilizzo della postazione e soccombenza in giudizio.

Dunque, per regolamentare la circolazione l'ente deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni di diritto che giustificano l'emanazione delle ordinanze (artt. 6 e 7 c.d.s.) in relazione alle risultanze dell'istruttoria mettendo in evidenza il nesso causale che deve intercorrere tra le esigenze di carattere generale (previste dagli artt. 6 e 7) e il provvedimento in concreto adottato.

Con particolare riferimento all'indicazione dei presupposti di fatto e alle risultanze dell'istruttoria, si è avuto modo di accertare che gli enti proprietari delle strade spesso motivano le ordinanze attraverso il generico richiamo alle «esigenze della circolazione» oppure alle «caratteristiche delle strade».

Tali indicazioni, anche alla luce delle disposizioni normative richiamate, non integrano la motivazione dell'ordinanza bensì costituiscono una mera riproposizione di quanto enunciato nell'art. 6 Codice della Strada.

Analogamente, non è sufficiente richiamare *sic et simpliciter* esigenze di «sicurezza» stradale o delle persone ovvero esigenze di «fluidità della circolazione» in quanto si tratta di principi ed obbiettivi previsti dall'art. 1 Codice della Strada cui ogni ordinanza di regolamentazione della circolazione deve ispirarsi.

Viceversa, l'art. 5 comma 3, del Codice della Strada attraverso l'espressione «ordinanze motivate» richiede che l'ente proprietario comprovi la sussistenza delle esigenze e dei presupposti (già previsti a livello normativo) attraverso documenti o analisi tecniche che attestino e confermino indiscutibilmente la sussistenza delle ragioni che sono alla base del provvedimento adottato.

In mancanza l'ordinanza di regolamentazione della circolazione potrebbe risultare illegittima per violazione di legge o eccesso di potere riscontrandosi quantomeno un difetto di motivazione ovvero di istruttoria.

In estrema sintesi, i presupposti di fatto che hanno determinato la decisione dell'amministrazione non possono essere semplicemente enunciati ma devono essere sorretti da un'attività istruttoria il cui espletamento e le cui risultanze devono essere non solo specificate ma anche verificabili.

Emblematico è il contenuto della direttiva del Ministro dei Lavori Pubblici 24 ottobre 2000, n. 6688 “Sulla corretta ed uniforme applicazione delle norme del Codice della Strada in materia di segnaletica e criteri per l’installazione e la manutenzione” ove al paragrafo 4.3. titolato “Le ordinanze di disciplina della circolazione: compiutezza dell’istruttoria” dispone: *“Assai frequente è il fenomeno della carente motivazione delle ordinanze cui si associa quello della poca chiarezza degli obiettivi o delle disposizioni oggetto dei provvedimenti (...). Si segnala, inoltre, tra le carenze istruttorie, che i provvedimenti non sempre sono supportati dalle opportune indagini, valutazioni, stime e rilievi preventivi, necessari per sorreggere il provvedimento stesso di fronte alle eccezioni che vengono mosse in sede di ricorso. È evidente che tali carenze fanno presupporre una non sempre ponderata scelta delle misure di traffico adottate in ragione degli obiettivi che si intendono perseguire”*.

CRITICITÀ NELLA GESTIONE DELLE RICHIESTE DI AUTOTUTELA E DEL CONTENZIOSO

I casi sopra menzionati hanno rivelato altre criticità nella gestione delle richieste di autotutela e del successivo contenzioso.

1. Mancato esercizio dell'autotutela

La principale, se non l’unica, causa del contenzioso e di tutti i danni a esso correlati (mancato introito per l’ente, pagamento delle spese legali, lesione dell’immagine dell’amministrazione comunale) consiste nell’ingiustificata e ostinata negazione dell’esercizio del potere di autotutela amministrativa da parte dei dirigenti e dei preposti al settore.

Se le richieste di autotutela degli avvisi di accertamento, dei successivi verbali di contestazione e dei provvedimenti di regolamentazione della circolazione illegittimi fossero state accolte non si sarebbero svolti quattro processi che si sono conclusi negativamente per l’amministrazione. Il mancato esercizio dell’autotutela meriterebbe una trattazione approfondita ma per chiarire alcuni aspetti osserviamo sinteticamente quanto segue.

La posizione di chi rifiuta l’autotutela dell’avviso e del verbale di accertamento sembra non tener conto dell’evoluzione normativa, delle circolari e direttive che si sono susseguite nel tempo e di una certa prassi in materia. La legge n. 15/2005, nel novellare la legge n. 241/1990, ha introdotto la disciplina della revoca del provvedimento e dell’annullamento d’ufficio con l’inserimento degli artt. 21-quinquies e 21-nonies nella legge n. 241/90. Con tali previsioni il legislatore ha codificato il potere di autotutela come principio generale dell’attività amministrativa ispirato ai criteri di economicità, efficacia, pubblicità, trasparenza e di proporzionalità dell’azione amministrativa. L’esercizio dell’autotutela prescinde dalla circostanza che il Codice della Strada preveda specifiche modalità di ricorso e le preveda solo con riferimento al verbale trattandosi di un potere, quello previsto legge 241/90, proveniente da una fonte normativa distinta dal Codice della Strada, che si esplica in un ambito diverso e con presupposti differenti. In particolare, la tesi sostenuta dall’Ispettore Dr. Patricia Marcucci, secondo la quale l’autotutela sarebbe inapplicabile perché il verbale è sottoposto al vaglio di un’autorità terza non trova sostegno normativo e si scontra con principi logico-giuridici.

Infatti, non solo non vi è alcuna norma che preveda tale limite di applicabilità, ma in pendenza dei termini per impugnare il verbale non può essere nella disponibilità di un’autorità terza per il semplice fatto che non è stata ancora adita.

Inoltre, l’autorità che avrebbe la disponibilità del verbale non sarebbe neppure preventivamente individuabile stante l’alternatività tra ricorso al Prefetto e al Giudice. Infine va osservato che perfino a gravame in corso e fino alla pronuncia sull’opposizione, è sempre possibile per l’ente esercitare l’autotutela determinando la cessata materia del contendere, come avviene nei giudizi amministrativi. Né si ritiene condivisibile l’assunto, invocato dal Comandante Dr. Riccardo Pucciarelli secondo cui la polizia potrebbe annullare d’ufficio nelle sole limitate ipotesi di cui all’art. 386 co. 3 reg. es. del codice. In primo luogo la

norma non è un esempio di autotutela in quanto prevede la trasmissione di una richiesta di archiviazione che deve disporre il Prefetto. In secondo luogo tale norma, contenuta nel regolamento di esecuzione e attuazione del Codice della Strada, non può escludere ulteriori ipotesi di autotutela, tanto più introdotte successivamente e con legge.

Piuttosto, nel far riferimento al Prefetto, la norma regolamentare è l'esempio di un difetto di coordinamento in quanto non tiene conto dell'eventualità che il ricorrente possa aver introdotto ricorso al Giudice di Pace in base all'art. 204-bis Codice della Strada, norma introdotta nel 2003. A sostegno dell'esercizio dell'autotutela, oltre al dato normativo, si cita la direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri prot. n. 2147/05-7.1197 del 17.10.2005. Va, infine, dato conto di una certa prassi in materia. A tal proposito alleghiamo i provvedimenti di alcuni enti locali che, proficuamente, esercitano l'autotutela con riferimento a verbali di accertamento e danno indicazioni sui loro siti (esempio http://www.comune.maglianosabina.ri.it/comune/comune_action.php?ACTION=servizi&cod_servizio=292&cod_dipartimento=103&cod_ufficio=161).

In conclusione, il potere di autotutela è esercitabile dall'organo che ha emanato l'atto ovvero dall'organo superiore fino a quando non intervenga l'ordinanza di archiviazione prefettizia o una sentenza di annullamento.

2. Sulla gestione del contenzioso

Altra criticità nella gestione del contenzioso attiene al contenuto delle difese predisposte dall'Ispettore Dr. Patricia Marcucci e dal suo comportamento in udienza, sintomatici di una resistenza pretestuosa che aumenta le possibilità di soccombenza dell'ente.

Di seguito alcuni esempi.

1. Nella prima udienza per la causa relativa alla violazione dei limiti di velocità sulla variante Aurelia accertata con autovelox, l'Ispettore Dr. Patricia Marcucci si oppone all'ammissibilità di un documento depositato, che tuttavia si è formato successivamente al deposito del ricorso e che costituisce una risposta a un'istanza presen-

tata prima dell'instaurazione del giudizio. Non potendo essere prodotto prima l'eccezione era evidentemente infondata e infatti il Giudice l'ha rigettata.

2. Nella comparsa di risposta redatta per la causa sulla violazione dei limiti di velocità e alla stessa udienza l'Ispettore Dr. Patricia Marcucci dichiara erroneamente che il provvedimento amministrativo presupposto (nella specie il decreto del Prefetto) doveva necessariamente essere impugnato al T.A.R.: una deduzione errata poiché incurante del potere che il Giudice ordinario dispone, di disapplicare in via incidentale il provvedimento amministrativo illegittimo. Un potere che esiste almeno dal 1865 confermato dalla recente giurisprudenza della Cassazione, anche a Sezioni Unite;
3. In udienza l'Ispettore Dr. Patricia Marcucci ha più volte dichiarato che in presenza del segnale è necessario rispettarlo e che quindi l'accertamento doveva ritenersi valido. Tale deduzione confonde due situazioni completamente diverse: un conto è il rispetto della segnaletica ai fini della responsabilità dei danni provocati dalla circolazione stradale (esempio circolazione con semaforo rosso che causa il sinistro = responsabilità dell'utente) ove è sufficiente verificare il mero rispetto della segnaletica; altro conto è verificare la corretta istituzione del segnale al fine di applicare una sanzione amministrativa con la conseguenza che la mancanza o l'illegittimità anche di un solo atto del procedimento inficia la sanzione (esempio assenza di provvedimento istitutivo del semaforo = nullità della sanzione).
4. Nel processo sulla sanzione accertata con autovelox, dopo la lettura del dispositivo di sentenza che annullava il verbale e condannava il Comune di Livorno al pagamento delle spese legali l'Ispettore Dr. Patricia Marcucci anziché uscire dall'aula di udienza restava nella stanza per parlare col Giudice dell'esito del processo: un comportamento inspiegabile e non proprio esemplare che va a compromettere anche l'immagine dell'ente.