

Consiglio dell'ordine degli avvocati di Roma - Seminario 8 giugno 2010

"Diritto alla difesa e violazioni del C.d.s."

Prospettive di riforma del Codice della Strada

Intervento della dott.ssa Maristella Giuliano funzionario presso la Direzione Studi e Ricerche ACI

1. Le istanze normative sottese alla riforma del Codice della Strada

Le **istanze normative di revisione** del codice della strada, partono dall'esigenza di ammodernare il diritto della circolazione stradale che trova la sua fonte nel codice del '92 ormai datato rispetto alle esigenze della mobilità moderna. Il disegno di legge 1720, approvato dal Senato lo scorso 6 maggio 2010 e attualmente allo studio della Camera, si è fatto interprete di queste esigenze contribuendo all'ammodernamento del codice (intervenendo su circa 80 articoli) con l'introduzione di istituti nuovi al diritto della circolazione stradale, ma presentando comunque notevoli carenze sotto il profilo della semplificazione, dell'organicità dell'impianto normativo. Si continua ad intervenire con modifiche normative già note, settoriali che incidono sui singoli articoli senza procedere ad una generale e complessiva riforma dello stesso, continuando ad inasprire le sanzioni, e ponendo poca attenzione all'aspetto preventivo e alla formazione.

Infatti i vari interventi di revisione succedutisi nel corso di questo ventennio sono stati caratterizzati da una estrema frammentarietà e disorganicità. La decretazione d'urgenza, le leggi di conversione con emendamenti, le disposizioni estrapolate dalle leggi finanziarie (circa 60 interventi in meno di 20 anni!) lo hanno appesantito di una normativa caotica che ne rende difficile l'applicazione e l'interpretazione agli stessi esperti del settore e a maggior ragione al resto dei cittadini.

Attualmente il codice della strada risulta uno strumento complesso, perché comprende tante materie che potrebbero essere devolute per la loro disciplina, anche ad atti normativi secondari o alla legislazione speciale. In particolare materie come la classificazione delle strade, la loro gestione, la segnaletica stradale, le caratteristiche tecniche dei veicoli, solo per fare alcuni esempi,

dovrebbero trovare allocazione in una disciplina a parte, per non gravare sulla struttura di un codice che, dovendo garantire in primis la sicurezza nella circolazione stradale, ha bisogno di norme snelle e dirette sia nella formulazione della condotta corretta da adottare che nella indicazione della corrispondente sanzione amministrativa da applicare, in caso di violazione.

Sarebbe stato auspicabile eliminare dal codice le norme tecniche la cui disciplina è rivolta più che ai singoli automobilisti, ad altri destinatari come le strutture pubbliche locali, gli enti proprietari delle strade o le case costruttrici, per creare un codice dei comportamenti, con pochi articoli, massimo 60, chiari e comprensibili riguardanti i comportamenti responsabili da adottare nella circolazione, il sistema sanzionatorio semplificato ed la disciplina degli strumenti di tutela.

Un impianto codicistico così strutturato sarebbe agevole sia per i cittadini che per gli operatori del settore.

A dimostrazione di quanto sia comunque alta l'attenzione del legislatore sulla materia della circolazione stradale, basti pensare alla genesi dell'atto parlamentare in materia di sicurezza e circolazione stradale che parte dalla XIII legislatura (1996-2001) con l'approvazione della legge 22 marzo 2001 n. 85 recante "Delega al Governo per la revisione del nuovo codice della strada". La XV legislatura ha poi proseguito con l'atto C 2480 recante "Disposizioni in materia di circolazione e sicurezza stradale" presentato alla Camera il 27 marzo 2007, passando poi per il testo unificato approvato dalla Camera lo scorso 21 luglio 2009 sino ad approdare al testo attualmente esaminato dalla Camera. Soltanto dal 2007 ad oggi sono state svolte 2 indagini parlamentari in cui ci sono state le audizioni di esperti nel settore della circolazione e dei trasporti e sono stati raggruppati alla Camera 21 disegni di legge in materia di circolazione e sicurezza stradale, e al Senato 22, in VIII Commissione permanente al Senato sono stati esaminati 400 emendamenti, e alla Camera in terza lettura, la Commissione Trasporti ne ha analizzati altri 160!

2. Aspetti tecnici e procedurali introdotti dalla riforma legislativa

Tra gli aspetti procedurali introdotti dal Ddl sulla sicurezza stradale è prevista la modifica dell'art 200 CdS in materia di **contestazione e verbalizzazione delle violazioni** (Art. 37). Il legislatore prevede esplicitamente che il verbale di contestazione può essere redatto anche con l'ausilio di sistemi informatici e stabilisce quali siano i requisiti essenziali relativi al contenuto nel verbale: la

sommatoria descrizione del fatto accertato, gli elementi essenziali per l'identificazione del trasgressore e la targa del veicolo con cui è stata commessa la violazione, oltre alle eventuali dichiarazioni che gli interessati chiedano che vi siano inserite. L'articolo rimanda per i contenuti del verbale al Regolamento ossia all'art. 383. Si può ritenere che il legislatore, con questa previsione normativa abbia voluto individuare direttamente i requisiti necessari del verbale, quelli cioè che sarebbero richiesti a pena di nullità. In sostanza appare verosimile sostenere che il legislatore abbia inteso identificare, nell'ambito dell'elenco fornito dall'art 383 del Regolamento, gli elementi essenziali per la validità del verbale, ossia quelli che sono necessari a garantire la completezza della contestazione in relazione alle necessità dell'esercizio del diritto di difesa dell'interessato. Questo orientamento del resto si pone in linea con quanto stabilito da una ormai consolidata interpretazione della Cassazione attestatasi sul principio che la validità della contestazione, qualunque sia la forma usata, è *condizionata unicamente alla sua idoneità a garantire l'esercizio del diritto di difesa dell'interessato e soltanto tale accertata inidoneità può essere causa di nullità del verbale* (Cass. Civ. sez. I 17546/2003). L'esercizio del diritto di difesa è sicuramente compromesso da un *eventuale indeterminatezza o contraddittorietà dell'addebito mosso all'interessato* (Cass.II civ. 9888/2009). In tema di contenuto del verbale, la Cassazione infatti sostiene che anche la mancata indicazione nel verbale della sanzione edittale da corrispondere seppur esplicitamente prevista dall'art 383 del Reg. non è di per sé causa di nullità della contestazione, non risultandone menomato il diritto di difesa di questi, a condizione che nel verbale siano correttamente indicati non tanto il precetto violato quanto soprattutto la condotta materiale che ne integra la violazione, potendo gli elementi mancanti essere conosciuti dal trasgressore facendo uso *della ordinaria diligenza* (Cass. II civ. 19906/2009). Sempre in tema di elementi indicati dall'art 383 Reg. *non comporta nullità del verbale neanche l'aver riportato nel verbale un testo di legge diverso da quello violato ove l'interessato sia stato posto in condizione di conoscere adeguatamente il fatto ascrittogli e dunque di esercitare il diritto di difesa* (Cass. 2201/2008).

In tema di **notificazione delle violazioni** (Art. 38) sono stati ridotti da 150 a 90 i termini di notificazione del verbale di contestazione delle violazioni. E' stata introdotta un'ulteriore obbligo di notificazione del verbale: quando la violazione sia stata contestata immediatamente al trasgressore, il verbale deve essere

notificato ad uno dei soggetti individuati dall'art. 196 entro un termine di 100 giorni dall'accertamento della violazione. L'art 196 individua i soggetti obbligati in solido con l'autore della violazione al pagamento della somma da questi dovuta. E' una previsione che rafforza gli strumenti di tutela dei soggetti interessati, anche se desta delle perplessità la differenza dei termini stabiliti per le notificazioni nel caso di contestazione immediata e nel caso questa non sia stata contestata immediatamente. Si introduce inoltre una nuova previsione: a decorrere dal secondo anno successivo alla data di entrata in vigore della presente legge, i termini di 90 e 100 giorni sono ridotti rispettivamente a 60 e 90 giorni, come era previsto precedentemente dall'atto approvato dal Senato. In materia di **"ricorso al giudice di pace"** (Art. 41) le novità apportate dal legislatore sono tese ad accelerare i tempi di svolgimento del procedimento giurisdizionale. Le novità principali sono le seguenti:

- il ricorso e il decreto con cui il giudice fissa l'udienza di comparizione sono notificati, a cura della cancelleria, all'opponente o, nel caso sia stato indicato, al suo procuratore, anche a mezzo di fax o per via telematica all'indirizzo elettronico, comunicato ai sensi dell'art. 7 DPR 123/01;
- tra il giorno della notificazione e l'udienza di comparizione devono intercorrere termini liberi non maggiori di 30 giorni (60 per l'estero). Il termine si riduce a 20 giorni nel caso in cui l'istanza contenga anche la richiesta di sospensione del provvedimento impugnato;
- l'opposizione non sospende l'esecuzione del provvedimento, salvo diversa disposizione del giudice in sede di prima udienza concorrendo gravi e documentati motivi;
- la legittimazione passiva nel giudizio spetta al prefetto se le violazioni sono state accertate da funzionari dello Stato oppure a regioni, province e comuni;
- in caso di rigetto del ricorso il giudice di pace determina l'importo della sanzione e impone il pagamento con sentenza immediatamente eseguibile e il pagamento deve avvenire entro 30 giorni successivi alla notificazione della sentenza;
- (La previsione della riduzione del termine del ricorso al GdP da 60 gg. a 30 è stata soppressa in sede di approvazione del Ddl 1720).

All' articolo 40, viene disciplinato un nuovo istituto relativo alla fase del pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria: *la rateazione delle sanzioni pecuniarie*. Si introduce un nuovo articolo il 202 bis dove si stabilisce che i soggetti tenuti al pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria, per una o più sanzioni accertate con lo stesso verbale e che versino in condizioni economiche disagiate, possono chiedere la rateizzazione del pagamento in rate mensili, per un importo superiore a 150 euro: fino ad un massimo di 12 rate se l'importo non supera i 2000 euro, fino ad un massimo di 24 rate entro i 5000 euro, fino ad un massimo di 60 rate per importi superiori ai 5000 euro. La richiesta di rateazione va effettuata al Prefetto (o al Sindaco, o Presidente della giunta regionale, o Presidente della giunta provinciale nel caso la violazione sia accertata da funzionari o agenti appartenenti a questi enti). L'agevolazione è sicuramente una previsione positiva perché a favore di persone disagiate, con reddito non superiore a 10.628,16; il piano di pagamento è disposto dall'Autorità competente e l'istanza deve essere presentata entro 30 giorni dalla contestazione o dalla notificazione della violazione. Da segnalare anche che la presentazione della richiesta produce la rinuncia ad avvalersi della facoltà del ricorso al prefetto e al giudice di pace e che l'autorità preposta adotta il provvedimento di accoglimento o rigetto dell'istanza entro 90 giorni dalla presentazione dell'istanza stessa. Il decorso infruttuoso del predetto termine produce il rigetto automatico dell'istanza di rateazione.

3. Le innovazioni in tema di sicurezza stradale tra aspetti virtuosi e spunti critici

La **sicurezza stradale**, costituisce una delle principali questioni aperte, e forma oggetto da diversi anni di iniziative normative . La Commissione europea ha fissato l'obiettivo della riduzione del **50%** entro il 2010 del numero delle vittime da incidenti stradali (attualmente oltre 40.000 all'anno nei paesi comunitari). Anche nel testo del disegno legge si annoverano vari interventi legislativi orientati alla sicurezza stradale e in particolar modo alla mobilità giovanile, uno di questi è il nuovo istituto della **guida accompagnata** (Art. 16). Si introduce anche in Italia, come già in Francia, Belgio, Svezia ed altri paesi europei, il sistema del

“tutoraggio” alla guida, che dovrebbe consentire al giovane aspirante, di aumentare l’esperienza alla guida di veicoli, prima del conseguimento effettivo della patente. E’ un istituto destinato ai giovani di 17 anni già in possesso della patente A e consiste nell’esercitazione alla guida di un veicolo con accompagnatore (solitamente un genitore, un parente o un amico) in possesso di patente B o superiore da almeno 10 anni. Come condizioni il legislatore ha posto il rilascio di una apposita autorizzazione da parte del competente ufficio del Dipartimento dei trasporti terrestri e l’effettuazione di un corso pratico di guida di almeno 10 ore (da diversificare tra la guida in autostrada o su strade extraurbane e la guida in condizioni di visione notturna) da svolgere presso un’autoscuola.

Ora se è indubbio il vantaggio che si acquisisce con tale istituto ai fini dell’aumento della esperienza e di conseguenza della sicurezza nella circolazione, tuttavia in un tentativo di mediazione, il legislatore ha parzialmente svilito il sistema della guida accompagnata , con la previsione dell’innalzamento dell’età dei giovani aspiranti da 16 anni (come era originariamente la proposta dell’ACI) a 17. Appare infatti difficile pensare che le famiglie che sostengono i giovani, possano accollarsi anche le spese di un corso presso un’autoscuola (con i costi che tutti conosciamo) per consentire al minore l’esercizio alla guida anticipato di un solo anno, a cui deve seguire poi in un lasso temporale brevissimo, l’ulteriore prezzo per il conseguimento della patente.

Altre previsioni normative interessanti riguardano i **ciclomotori**. Aumentano le sanzioni pecuniarie (art. 14) per chi produce, fabbrica, pone in commercio o vende ciclomotori che sviluppino una velocità superiore alla massima consentita dal codice. L’aumento è considerevole basti pensare che si passa dall’attuale 78-311 euro alle 1000-4000. Chi, invece effettua modifiche idonee ad aumentare la velocità dei ciclomotori oltre il limite consentito dall’art. 52 CdS, ossia 45 km/h incorre in una sanzione da euro 779 a 3.119 a fronte degli attuali 78-311. Il forte segnale voluto dal legislatore è stato deciso soprattutto dopo i recenti fatti di cronaca in merito agli incidenti effettuati con le minicar. Ogni modifica della disciplina dei ciclomotori investe anche le minicar essendo equiparate a questi ultimi da una direttiva comunitaria (2002/24/CE- Decreto 31 gennaio 2003 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di recepimento della direttiva). Le cosiddette minicar, sono vere e proprie auto, ma sono classificate come ciclomotori, e come tali non fornite di tutti i sistemi di sicurezza previsti per gli autoveicoli come ad esempio gli airbag o l’obbligo di allacciare le cinture di

sicurezza. Si guidano a 14 anni, dopo il conseguimento del c.d. patentino, ossia certificato di abilitazione alla guida, rilasciato dopo un esame esclusivamente teorico.

Pertanto è sicuramente positiva la previsione dell'introduzione della **prova pratica di guida del ciclomotore** (Art. 17) per il conseguimento del certificato di idoneità alla guida (la prova pratica sarà adottata a partire dal 19 gennaio 2011, data entro la quale deve essere recepita la direttiva comunitaria in materia di patenti); la previsione dell'obbligatorietà **dell'uso delle cinture di sicurezza per la guida delle minicar** (Art. 29); la previsione secondo la quale i soggetti a cui è stata ritirata la patente di guida non possono conseguire il certificato per la guida di ciclomotori né possono condurre tali veicoli (quindi non possono neanche condurre una minicar) (Art. 45).

Nell'ottica dell'inasprimento delle sanzioni si inseriscono altre norme, come la previsione degli accertamenti fisici e psichici per il rilascio della patente (Art. 23) : l'interessato deve esibire una certificazione da cui risulti il non abuso di sostanze alcoliche e il non uso di sostanze stupefacenti o psicotrope, rilasciata sulla base di accertamenti clinico-tossicologici le cui modalità saranno individuate con decreto del Ministero della Salute.

Qualche dubbio suscita, in termini di coerenza con il rigore della portata normativa, la previsione relativa alla sospensione della patente di guida (Art. 44): il conducente a cui è stata ritirata la patente, può presentare istanza al prefetto intesa ad ottenere un permesso di guida per determinate fasce orarie, non oltre 3 ore e per motivi di lavoro o per le agevolazioni di cui alla L. 104/92. La sospensione aumenta di un numero di giorni pari alle complessive ore per le quali è stata autorizzata la guida (alla Camera è stato presentato un emendamento di soppressione di questa previsione).

L'aspetto repressivo è particolarmente accentuato nella disciplina della **guida sotto l'effetto di alcool e in stato di alterazione psico-fisica per uso di sostanze stupefacenti** (Art. 34). Seppure sono condivisibili le scelte di introdurre la possibilità della sostituzione della pena detentiva con quella del lavoro di pubblica utilità nel campo della sicurezza e dell'educazione stradale per chi è stato colto alla guida sotto l'effetto di droghe o alcool e l'introduzione per alcune categorie di persone del divieto assoluto di assunzione di alcolici prima di porsi alla guida (giovani di età inferiore ai 21 anni, i neopatentati nei primi 3 anni dopo il conseguimento della patente, i conducenti adibiti al trasporto di persone o cose) si

continua ad assistere ancora una volta ad una depenalizzazione della guida con tasso alcoolemico da 0,5 a 0,8 grammi per litro, prevedendo la sanzione amministrativa al posto dell'attuale ammenda. Gli artt. 186 e 187CdS hanno subito circa 7 interventi dal 2001, in cui si sono succedute nel tempo fattispecie di reato poi depenalizzate ad illeciti amministrativi, per ritornare poi nuovamente al reato, oltre a notevoli inasprimenti delle pene soprattutto pecuniarie.

Diventa perciò difficile anche per gli esperti del settore districarsi nelle successioni repentine di tali leggi per comprendere la vera ed attuale portata sanzionatoria delle norme.

Quello che occorre più che un inasprimento sanzionatorio è la "condivisione" della norma da parte dei cittadini, occorre cioè che la norma e la sanzione siano percepite come eque, certe, cogenti, e soprattutto applicate da parte degli operatori.