

Chiarezza e stabilità i presupposti per il rispetto della disciplina

Di Francesco Ciro Scotto

PREMESSA

I termini di tempo ristretti della relazione mi hanno consentito soltanto di accennare, anche in maniera un po' approssimativa, alle singole questioni; per ogni chiarimento e/o ulteriore approfondimento dei singoli aspetti è possibile contattarmi all'indirizzo mail: f.scotto@aci.it

Relazione:

L'illustrazione del tema odierno, affrontato dalla mia relazione, impone una riflessione preliminare. Come si evince dal titolo, chiarezza e stabilità della norme rappresentano una condizione indispensabile per il rispetto della disciplina. Il rispetto è, infatti, inscindibilmente vincolato alla conoscenza che a sua volta dipende dalla chiarezza e dalla stabilità sia dell'intero sistema sia delle singole disposizioni. Si tratta di un principio comunemente condiviso nella teoria del diritto ormai da tempo indeterminato. Già Montesquie, nel primo libro dello spirito delle leggi, dice che queste ultime appunto devono essere poche chiare e semplici e che queste condizioni rappresentano un presupposto indispensabile perché il popolo possa comprenderle, dividerle e rispettarle. Fino qui allora tutti d'accordo, esperti non esperti tecnici, politici, addetti e non addetti ai lavori.

D'accordo almeno in teoria perché poi nella pratica tutti gli intenti di chiarezza, comunemente condivisi, cedono il passo ad altre priorità di varia natura con effetti certamente negativi sul rispetto delle norme.

Detto ciò torniamo ai principi. Il ruolo della chiarezza è indiscutibile ma anche la stabilità ha un peso enorme perché incide:

- 1) sull'attività degli organi accertatori che soltanto nel tempo possono raggiungere adeguati livelli di efficienza
- 2) sulla conoscenza delle norme
- 3) sulla stessa percezione di utilità delle singole disposizioni (è immaginabile una certa difficoltà dei cittadini nel comprendere l'utilità di norme approvate e poi dopo pochi mesi abrogate.) N.B. La percezione di utilità di una disposizione rappresenta una condizione importante per il suo rispetto.

Ebbene nonostante l'importanza di assegnare alla legislazione una certa stabilità nel tempo dal 92 ad oggi, in 15 anni, il codice è stato modificato più di 50 volte (1). Si tratta di un numero di modifiche incredibile. In media una modifica ogni quattro mesi, con l'adozione di provvedimenti che seppur quasi tutti in commissione sono stati approvati un po' per volta con tanti diversi provvedimenti normativi.

Oltretutto il legislatore nel modificare il C.d.S. e purtroppo anche altri testi normativi in materie diverse ha fatto spesso ricorso al decreto legge, che in maniera difforme rispetto alla sua impostazione teorica che lo considera una soluzione rapida per intervenire su questioni urgenti, nella pratica, si è trasformato nel principale strumento per saltare alcuni dei passaggi previsti dal naturale iter parlamentare di formazione delle leggi. Tale *modus operandi* aumenta le possibilità di essere costretti a tornare nuovamente sul testo in sede di conversione o addirittura di non convertirlo (2).

Infine un altro aspetto criticabile è rappresentato dal fatto che le varie modifiche sono state inserite in provvedimenti dai contenuti più disparati, si tratta di leggi c.d. a contenitore, nel quale le possibilità di manovra dell'interprete sono oggettivamente ostacolate dall'onerosa ricerca della disposizione di interesse, non sempre agevolmente rinvenibile (3). Sono inimmaginabili le difficoltà che tale prassi legislativa comporta.

E' un serio problema di conoscenza delle norme che non riguarda soltanto i cittadini, ma gli stessi addetti ai lavori e non tanto la ricerca o i ricercatori; il problema è, in primis, di coloro i quali sono chiamati a fare rispettare la norme e in molti casi non si tratta di grandi comandi di polizia municipale i cui agenti possono frequentare corsi di formazione, il problema riguarda in particolare le piccole e piccolissime realtà dove il vigile del paesino è solo a gestire una consistente mole di lavoro.

Al di là dei ragionamenti soltanto alcuni esempi possono far comprendere l'entità del fenomeno. In Francia le classi sanzionatorie (per classi sanzionatorie intendo le diverse forchette edittali

¹ Lo studio della Fondazione Filippo Caracciolo sulla sanzione nella disciplina della circolazione stradale contiene un elenco dettagliato delle modifiche. La sintesi dello studio è consultabile all'indirizzo mail www.fondazionecaracciolo.aci.it.

² Chi fosse interessato ad approfondire l'argomento può leggere la relazione del Dott. Besson, Comandante del comando di polizia municipale di Milano, contenuta negli atti del Convegno delle Commissioni Giuridiche dedicato alla Sanzione nella disciplina della circolazione stradale.

³ Chi fosse interessato ad approfondire l'argomento può consultare la relazione del Dr. Sapia dal Convegno delle Commissioni Giuridiche di Napoli sulla patente a punti.

comprese fra una misura sanzionatoria minima e una massima) non superano la decina, noi ne abbiamo 45 e molte di queste si distinguono per importi del tutto marginali (4). Ogni volta che si vanno a modificare le sanzioni e succede più o meno ogni anno bisogna intervenire su tutti e 90 gli importi e gli organi accertatori devono memorizzare tutte le modifiche. La sensazione è di una forte disattenzione.

Ci sono poi delle norme dal contenuto difficilmente comprensibile. Ne prendo una ad esempio. L'art. 116 comma che al comma 13 recita: chi guida senza patente o con patente revocata o non rinnovata è punito con la sanzione da a E' fino a qui nulla di strano il comma 18 però recita testualmente: alle violazioni di cui al comma 13 consegue il fermo amministrativo. Poi aggiunge quando non è possibile disporre il fermo alla violazione si applica la sanzione accessoria della sospensione della patente. Come si fa a sospendere una patente che non si possiede.

Arrivo poi al mio cavallo di battaglia, l'art. 173, un raro esempio di linguaggio aulico. L'articolo dopo aver vietato durante la guida dei l'uso c.d. telefonini, espressamente recita: è consentito l'utilizzo degli apparecchi a viva voce o dotati di auricolare, purché il conducente abbia adeguate capacità uditive ad entrambe le orecchie che non richiedono per il loro funzionamento l'uso delle mani.

Ora, si potrebbe pensare a casi isolati, in realtà esistono nel codice un numero di c.d. sviste disseminate qua e là particolarmente ampio. C'è ne una nella disciplina sull'accertamento dei requisiti fisico-psichici, in quella sul foglio rosa, in quella tesa a regolamentare la guida in stato di ebbrezza. Il tempo del convegno non mi permette di soffermarmi su tutti i casi, anche se potrebbe essere divertente.

Un ultimo caso, forse il più emblematico per il numero di soggetti coinvolti è quello del blocco coattivo del veicolo, attraverso l'applicazione alle ruote di appositi strumenti a chiave, d'ora in poi le chiameremo ganasce. L'art. 159, comma 3 consente agli Organi di polizia, quando ne ricorrano i presupposti, di applicare la misura. Poi, in linea con l'art. 24 della costituzione che tutela il diritto di difesa, stabilisce che avverso la sanzione del blocco è possibile presentare apposito ricorso al Prefetto. In realtà, nonostante la previsione normativa, dall'analisi della disciplina emergono una serie di difficoltà che, di fatto, impediscono l'esercizio del diritto. Tale considerazione è confortata

4 4 Lo studio della Fondazione Filippo Caracciolo sulla sanzione nella disciplina della circolazione stradale contiene una tabella con tutte le classi. La sintesi dello studio è consultabile all'indirizzo mail www.fondazionecaracciolo.aci.it.

oltretutto dalla Giurisprudenza dalla quale non risulta presentato mai nessun ricorso. L'esposizione di un esempio concreto mi aiuterà nel ragionamento.

Immaginiamo il caso di un cittadino che sanzionato con l'applicazione delle Ganasce decida di fare ricorso.

Che cosa succede ? Le prime due conseguenze saranno, da un lato la mancata rimozione del blocco da parte delle società concessionarie, alle quali è concesso il diritto di trattenere il veicolo fino al pagamento degli oneri prestabiliti in convenzione, dall'altro l'inizio del procedimento di impugnazione davanti al Prefetto che si concluderà con la notifica dell'Ordinanza prefettizia. In altri termini il nostro utente andrà a piedi fino alla notifica dell'ordinanza prefettizia.

Sorge a questo punto un'altra domanda. Per quanto tempo potrebbe restare a piedi il nostro utente? L'art. 203 stabilisce che il Prefetto, dal momento della ricezione del ricorso ha **30 giorni** per trasmettere lo stesso all'ufficio o comando cui appartiene l'organo accertatore, il quale, dal ricevimento degli atti è, a sua volta, tenuto a trasmettere al Prefetto la documentazione richiesta nel termine di **60 giorni**. Dopo aver esaminato gli atti, il Prefetto a questo punto dovrà emettere l'ordinanza entro il termine di **120 giorni** e notificare il provvedimento entro il termine di **150 giorni**. In conclusione, ipotizzando che il nostro ricorrente sia stato particolarmente solerte proponendo ricorso il giorno stesso dell'accertamento, lo stesso potrà considerarsi fortunato se riuscirà ad ottenere un provvedimento entro il termine di 360 giorni.

Oltretutto considerata l'impossibilità di rimuovere il veicolo, il proprietario dovrà rinnovare il contratto assicurativo. Magari se è lungimirante stipula un'assicurazione a consumo.

In realtà non finisce qui. Perché nell'ipotesi in esame, oltre alle norme sul ricorso al prefetto e quindi agli artt. 203 e 204 C.d.S., trovano applicazione la disciplina relativa al blocco del veicolo il quale stabilisce che mentre il nostro ricorrente sta aspettando l'esito del ricorso, dopo 48 – 72 ore, questa è secondo l'autorevole e condivisibile opinione di Protospataro la prassi amministrativa, il veicolo bloccato viene rimosso e portato **presso le depositerie autorizzate**, dove, se non ritirato dagli aventi diritto nel termine di tre mesi decorrenti dalla notifica al proprietario, viene assimilato a veicolo abbandonato e quindi alienato a cura **dell'ufficio territoriale dell'agenzia del demanio**. Quindi, mentre il ricorso è appena tornato al Prefetto e mancano ancora 270 giorni alla legittima adozione del provvedimento, il veicolo ha un nuovo proprietario. Anche nel caso in cui il Prefetto

accolga, c'è da dire che può farlo legittimamente con il silenzio assenso; a questo punto il nostro ricorrente dovrebbe andare a discutere con il dipendente della società concessionaria chiedendogli di sbloccare il veicolo attraverso l'esibizione della relata di notifica e la sua parola con la quale sostiene di aver ottenuto un accoglimento attraverso la formula del silenzio assenso. Ovviamente sono considerazioni provocatorie perchè nella realtà qualunque persona di buon senso, paga e si fa sbloccare il veicolo. Tuttavia in tal modo nei confronti del soggetto che si senta ingiustamente penalizzato si genera un desiderio di rivalsa non soltanto nei confronti dell'organo accertatore ma anche nei confronti delle stesse regole di condotta e quando si troverà nella condizione di poter violare la disciplina senza il rischio di essere penalizzato lo farà. Non si tratta di compromessi necessari, perché la ricerca ha individuato diverse soluzioni valide (5).

Nell'atto di indirizzo del Ministro Bianchi al Governo è scritto che si interverrà affinché le misure sanzionatorie non rispondono a logiche di cassa. Si potrebbe partire da questa misura.

In alcuni casi c'è poi una sproporzione evidente fra alcune sanzioni presenti all'interno del codice. Il proprietario di ciclomotore sprovvisto di polizza assicurativa è penalizzato con la stessa sanzione prevista per il proprietario dell'autotreno con rimorchio, mentre la diversa gravità delle condotte è evidente. Anche qui la ricerca ha offerto valide soluzioni. Fra tutte è possibile citare quella del Dr. Ghezzi, che lo scorso anno, mutuando, credo, l'esperienza penalistica, propose una soluzione particolarmente brillante cioè l'introduzione di circostanze aggravanti attenuanti tipiche.

C'è, infine, un ritardo drammatico nel processo di uniformazione delle discipline fra diversi Paesi dell'Unione Europea, problema divenuto ancora più evidente adesso che L'Europa ha 27 Paesi membri. Perché non è possibile pensare che un automobilista possa imparare delle norme di comportamento soltanto attraverso la lettura della cartellonistica presente in frontiera. Oltretutto la cartellonistica non è sempre così intelligibile.

Dopo le stragi del Week end scorso, sembrano in via di approvazione tutta una serie di misure che almeno in parte, anche in questo caso dovrebbero essere adottate attraverso lo strumento della decretazione d'urgenza con l'evidente rischio di aumentare confusione e difficoltà interpretative.

Eppure un percorso normativo in materia che sia veramente guidato dal desiderio di migliorare l'assetto normativo vigente appare più semplice che in altri comparti. Nelle modifiche al codice

Cfr. Sul punto è contenuto un approfondimento nella Rivista giuridica della circolazione e dei trasporti consultabile all'indirizzo www.rivistagiuridica.aci.it

della strada non ci sono, infatti, le resistenze mono-oligopolistiche⁽⁶⁾ presenti in altri comparti anche del settore trasporti. Basta operare con buon senso e competenza attraverso un coinvolgimento dei diversi soggetti interessati e la costituzione di un tavolo di lavoro dal quale possa uscire un progetto di riforma valido e duraturo nel tempo, magari un codice dei soli comportamenti.

Bacone diceva: Se un uomo parte con delle certezze finirà con dei dubbi. Ma se si accontenta di iniziare con qualche dubbio arriverà a qualche certezza. Di dubbi, almeno interpretativi nel codice ce ne sono pure troppi, di certezze spero di averne trasmessa almeno una. Per il bene del Paese serve una diversa impostazione nella regolamentazione della circolazione stradale.

PS. Credo sia utile sottolineare che a conclusione del convegno sono tornato a casa e sulla macchina ho trovato le Ganasce !!! Legge del contrappasso?

⁶ Sul punto è possibile consultare lo studio della Fondazione Caracciolo sulla concorrenza nel settore dei trasporti, **Draft**