

*Relazione del Dott. Giovanni Battista Petti – Magistrato presso la III Sezione della Suprema Corte di Cassazione*

Libertà e Codice dei comportamenti: dal Codice della strada al Codice dei comportamenti.

Alla fine del secolo XX° la scienza, la letteratura, la diffusione in tempi reali dell'informazione, la politica, gli spazi di libertà senza frontiere, hanno creato per gli Europei e per gli Americani un mondo in cui sarebbe magnifico vivere, se non fosse immaginario o virtuale, pieno di inferni, di paradisi fittizi e di terroristi impazziti.

Smarriti in questo mondo del benessere, abbiamo poco a poco perduto il senso delle grandi realtà della vita.

Non sappiamo più esattamente cosa sono la guerra, la pace, la rivoluzione, l'ordine, la giustizia, il diritto, il potere, la legittimità.

Le nozioni delle cose essenziali sono diventate confuse, contraddittorie, elastiche, mobili, in parte quasi completamente irreali, ovvero realizzano una realtà contraria alle nostre aspettative.

Questa amara riflessione, parafrasando una analoga riflessione dello storico italiano Ferrero, esule a Ginevra nel 1939, alle soglie della seconda guerra mondiale, vale anche per la nostra riflessione, che invece attiene a quanto avviene in tempi di pace, in Italia, ogni giorno, ogni notte, per le strade sovraffollate da gente che si affretta, che si trasforma non appena si pone alla guida di un mezzo veloce, protesa ad affermare il proprio diritto alla velocità, al sorpasso, alla prepotenza.

Non sappiamo più esattamente cosa sia la circolazione, la sicurezza delle persone, la sicurezza stradale come qualità della vita, prudenza, abilità, responsabilità.

Articolerò il mio intervento in quattro parti: la prima, dedicata al quadro normativo europeo, la seconda dedicata al quadro normativo italiano appena riformato; la terza, dedicata a sei primati negativi italiani; la quarta dedicata ai possibili rimedi.

## PARTE PRIMA

Nella grande Europa delle 25 Nazioni, un unico territorio consentirà la circolazione giornaliera di oltre duecento milioni di veicoli privati, di 60 milioni di veicoli di trasporto, di 600.000 TIR, di un centinaio di milioni di motoveicoli e biciclette.

In termini statistici il rischio di incidente è di un incidente con danni a cose ogni 1000 ore di guida, di un incidente con danni alla persona ogni 3000 ore, contro il rischio di accidente aereo che è di un incidente ogni milione di ore di volo.

Eppure nella Carta Europea, di prossima approvazione in quel di Roma sotto la Presidenza italiana, non troviamo nel titolo dedicato alle libertà personali, una norma corrispondente all'art. 16 della nostra Costituzione, che riguarda specificamente la libertà di circolazione e di soggiorno.

Libertà garantite da una riserva di Legge forte, nel senso che le limitazioni a tali libertà individuali, possono avvenire per Legge, in via generale, e per motivi di sanità e di sicurezza.

Come spiegare la LACUNA presente nella Carta Europea?

Una risposta positiva è che la libertà di circolazione e di soggiorno è già prevista nel Trattato della Unione, come emendato da Maastricht ed Amsterdam, nel testo dell'art. 18 (ex art. 8A.) e poiché la Carta non sostituisce né abroga totalmente tale parte del Trattato, la lacuna è apparente.

Nel testo dell'art. 18 del Trattato la libertà di circolazione appare come una libertà vigilata, sottoposta a limiti e condizioni del Trattato ed alle disposizioni adottate in applicazione dello stesso, mediante direttive, regolamenti e deliberazioni consiliari intese a facilitare l'esercizio dei diritti di circolazione e soggiorno.

Il significato delle prescrizioni europee è quello della necessità della conformazione, al fine di istituire progressivamente uno spazio comune di libertà, di sicurezza e di giustizia.

Il legislatore italiano, con il D. Legislativo n. 360 del 1993, entrato in vigore il 1° ottobre 1993, si è in parte adeguato alle direttive europee, con un notevole ritardo e dietro sollecitazioni della Commissione e minaccia di sanzioni.

Nel successivo D. Lgs. Del gennaio 2002 n. 9, in vigore dal 1 gennaio 2003, vengono riformulati e migliorati i principi generali che presidono la disciplina della circolazione

stradale, ed ancora una volta la miglioria è dipesa dalla sollecitazione dagli Organi della comunità.

Ma quello che è importante rilevare è che si tratta di PRINCIPI COMUNI ALLA CIRCOLAZIONE EUROPEA che costituiscono finalità primaria di ordine sociale ed economico, non solo dello Stato membro, ma della intera Unione o Grande Europa.

Non mi soffermo sulle numerose direttive europee in tema di standards di sicurezza dei veicoli e mezzi di trasporto; in tema di sicurezza tecnica ed omologazione per la circolazione; in tema di responsabilità civile da circolazione: in tema di assicurazione obbligatoria in regime di concorrenza; in tema di responsabilità oggettiva del produttore; in tema di istituzione di Fondi di garanzia per le vittime della strada; in tema di parità di trattamento nel caso di circolazione transfrontaliera.

L'esame di queste direttive richiederebbe una apposita conferenza e un corso di specializzazione ed aggiornamento professionale.

Quello che è di attualità, nell'imminente approvazione della Carta europea e dello status di doppia cittadinanza, europea e nazionale, che ciascuno avrà, è la riflessione sui principi di diritto comune e sulle esigenze di conformazione.

Conformazione ai principi, ma anche confronto comparativo tra discipline della circolazione estremamente differenziate e talora incompatibili (com'è nel caso della circolazione inglese con guida a destra) con le abilitazioni alla guida.

La riflessione di fondo mi sembra che sia la seguente: l'Europa liberista post industriale applica, nella materia che ci occupa (la circolazione di mezzi privati, per ragioni di lavoro o di diporto) è ferma al principio della libera concorrenza quanto alla produzione dei veicoli, mentre viene in evidenza, e non solo come limite, ma come progetto promozionale, la creazione di un sistema di sicurezza stradale, che garantisca la sicurezza delle persone nella circolazione, devolvendo tale principio e la relativa responsabilità a ciascun singolo Stato membro.

Esiste così una discrasia progettuale tra i produttori di macchine sempre più veloci, scattanti e potenti, con un forte consumo di benzina, e la progettazione della sicurezza stradale, che invece richiede guide pazienti e prudenti, basse velocità, consumi contenuti e motori programmati per le basse velocità ed a basso inquinamento.

Da questa discrasia la produzione italiana trae le ragioni della propria crisi, a fronte della produzione francese e giapponese di piccole macchine insicure a basso consumo e

con cilindrata ridotta tanto da consentirne la guida anche a minori, completamente digiuni di regole e di conoscenze sulla circolazione.

## PARTE SECONDA

Il quadro della legislazione italiana e della codificazione del 1993 è periodicamente aggiornata sino alla patente a punti ed alle sanzioni che progressivamente spogliano il conducente indisciplinato della abilitazione alla guida.

Concezione punitiva e dissuasiva, cui doveva aggiungersi anche la corrispondente concezione persuasiva e premiale, nel senso di ridurre il premio al conducente assicurato che non subisca o denunci incidenti nel tempo.

Le ragioni delle continue revisioni legislative, che hanno l'effetto perverso di rendere incerto il diritto e complicata la successione delle leggi nel tempo, deriva:

dalla necessità di conformarsi alle direttive europee;

dalla necessità di adeguare le regole di condotta alle condizioni di sicurezza in concreto accertate.

dalla necessità di adeguare il sistema sanzionatorio al persistere della inosservanza e della indisciplinazione.

In questo sistema dinamico e apparentemente concorrenziale, l'Italia ripete gli errori della produzione europea, che non rispetta i diritti dell'utente consumatore, ma i profitti del produttore imprenditore.

Profitti in perdita, per il rifiuto di progettare macchine sicure, a basso costo, a basso prezzo, a basso consumo, a basso inquinamento.

La conseguenza è, per l'Italia, l'inquinamento delle grandi città, la chiusura dei centri storici o residenziali, le crescenti misure provvedimentali di limitazione della circolazione, ed il crescente costo dei parcheggi e delle soste e le soste selvagge necessitate dal numero eccessivo dei veicoli in circolazione e dalla inefficienza del trasporto pubblico.

E qui vengo ai principi generali, già proclamati nel 1992, ma nuovamente rielaborati nel 2002 ed in vigore dal 1 gennaio 2003.

Riproduco per comodità del lettore il testo dell'art. 1 del Nuovo codice della strada, cui seguirà un breve commento logico sistematico (il commento analitico è nel testo del libro sulla RCA di prossima edizione UTET):

## PRINCIPI GENERALI

La sicurezza delle persone, nella circolazione stradale, rientra tra le finalità primarie di ordine sociale ed economico perseguite dallo Stato.

(Domanda: è norma programmatica o precettiva?)

La circolazione dei pedoni, dei veicoli e degli animali sulle strade è regolata dalle norme del presente codice e dai provvedimenti emanati in applicazione di esse, **NEL RISPETTO DELLE NORMATIVE INTERNAZIONALI E COMUNITARIE IN MATERIA**. Le norme ed i provvedimenti ... perseguendo gli obiettivi: di ridurre i costi economici, sociali ed ambientali derivanti dal traffico veicolare; di migliorare il livello della qualità della vita dei cittadini anche attraverso una razionale utilizzazione del territorio; di migliorare la fluidità della circolazione.

(Noto che questa norma è precettiva e prescrittiva per la prima parte, programmatica per la seconda, ma con descrizione di obiettivi che direttamente interessano l'utente ed il consumatore e le qualità della vita del cittadino.

C'è allora da chiedersi se il mancato conseguimento degli obiettivi non possa determinare situazioni di disagio o persino di danno ingiusto).

Al fine di ridurre il numero e gli effetti degli incidenti stradali ed in relazione agli obiettivi ed indirizzi della Commissione europea, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti definisce il **PIANO NAZIONALE PER LA SICUREZZA STRADALE**.

Questa norma, programmatica, determina la responsabilità politica del Ministro competente, se il Piano fallisce o è inefficiente;

ma la Commissione europea ha fissato obiettivi esagerati: per il 2008 la riduzione degli incidenti al 50%. E cosa accadrà allo Stato membro che fallisce gli obiettivi?

Il Governo comunica annualmente al Parlamento l'esito delle indagini periodiche riguardanti i profili sociali, ambientali ed economici della circolazione stradale.

Ne deduco che allo stato dell'arte, l'indagine della Commissione governativa, è piuttosto elementare: la circolazione incide sulla vita sociale (come dire ha un costo economico e determina un sacrificio per chi guida per recarsi al lavoro), incide sull'ambiente (inquinandolo, degradandolo), incide sull'economia, per i costi di manutenzione delle strade, per il costo della benzina, per la produzione di macchine inadatte alla circolazione urbana.

Oltre a comunicare il Governo dovrebbe provvedere e progettarle corrispondenti riforme.

La comunicazione è un'informazione sommaria, che non arricchisce l'utente.

Il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti fornisce all'opinione pubblica i dati più significativi utilizzando i più moderni sistemi di comunicazione di massa e, nei riguardi di alcune categorie di cittadini, il messaggio pubblicitario di tipo prevenzionale ed educativo”.

(Noto la curiosa costruzione di diritto di informazione come potere di informazione affidato alla discrezionalità di un ministro ed alla propaganda ministerialmente gestita).

Io credo che l'analisi dei principi generali, comparata al dettaglio delle norme, consenta agli esperti un giudizio critico.

I principi esprimono le varie ratio legis della riforma.

Le norme di condotta, i regolamenti, le norme tecniche, sono funzionali alla realizzazione dei principi, ma non ne assicurano la realizzazione.

Infatti tutte le norme programmatiche esigono la periodica verifica del risultato secondo due beni giuridici collettivi non coincidenti: si tratta appunto dei BENI DELLA SICUREZZA DELLE PERSONE NELLA CIRCOLAZIONE STRADALE E DELLA SICUREZZA STRADALE DI SÉ COME QUALITÀ TECNICA DEL SISTEMA DELLA CIRCOLAZIONE SU STRADA.

Se la dottrina più attenta vorrà approfondire, potrà risultare che accanto al bene collettivo, alla cui protezione provvede lo Stato (centrato o decentrato) esiste il bene personale della sicurezza della circolazione, che è poi un diritto soggettivo, ed un attributo soggettivo della stessa libertà personale della circolazione.

Che dire allora se l'incidente avviene perché non esistono condizioni di sicurezza stradale, e se il conducente è costretto a viaggiare a rischio, in assenza di interventi, segnalazioni, soccorsi manutenzione e quant'altro competono a chi è obbligato a garantire la sicurezza stradale?

Io gradirei che i commentatori del nuovo codice della strada si soffermassero più a lungo su questi sacri principi, per la ragione che le regole di condotta non sono solo quelle a carico dell'utente, del conducente o dell'assicurato, ma anche quelle che obbligano lo Stato, l'ente gestore della strada, il comune, l'ANAS, l'ente territoriale, il costruttore di macchine.

Regole che sono indicate nei beni collettivi e negli obiettivi, che non sono soltanto obiettivi politici del Governo o del Ministro delle infrastrutture, ma anche degli imprenditori e delle assicurazioni private.

Ridurre i costi economici, sociali ed ambientali, significa rendere trasparenti i premi, migliorare le gestioni, le manutenzioni, le tecniche anti inquinanti.

Compiti delle imprese, non del Governo che deve limitarsi al Piano nazionale, al monitoraggio, alla revisione legislativa del sistema, non solo considerando la condotta dei conducenti, ma anche quella dei costruttori e degli assicuratori.

In definitiva dalla libertà della circolazione derivano responsabilità politiche (per il fallimento degli obiettivi) economiche (per la gestione delle imprese e per i costi di uso e della assicurazione dell'auto) e costi sociali, specie quando dall'incidente derivi la lesione della salute della persona.

#### PARTE TERZA: SEI PRIMATI ITALIANI IN NEGATIVO

Il primo primato attiene al numero degli incidenti rapportato alle ore di guida. Abbiamo un incidente lieve ogni 1000 ore, un incidente grave ogni tremila ore di guida, contro una media europea (ma considerando solo nazioni con circolazione simile) che è della metà.

Abbiamo il primato dei decessi annuali (tra le 3500 e le 4000 unità), delle lesioni con esiti permanenti (300.000/350.000) l'anno; il primato dei colpi di frusta e delle transazioni per tali danni.

Questo triste primato, purtroppo, non deriva dalla sfortuna, dal caso fortuito, dalla forza maggiore, dalla pioggia torrenziale, dalle condizioni atmosferiche. Deriva quasi esclusivamente dal fattore umano, e spesso, da un concorso di colpe di difficile accertamento. C'è sempre chi sfugge, chi nega, chi, comunque vada, non paga.

Conseguenze:

il costo sociale per il servizio sanitario nazionale;

il costo economico per le perdite della capacità lavorativa;

il danno diretto al datore di lavoro;

l'effetto sulle polizze assicurative, le più alte di Europa;

il contenzioso giudiziario: 360.000 processi pendenti, con durata di 4 anni in primo grado, due in secondo, un anno in cassazione;

le spese del contenzioso giudiziario, che la vittima anticipa, per poi vedersi espropriata in base alla quota lire o per richieste di rivalsa previdenziale.

Il secondo primato attiene direttamente al tema che si occupa: è il primato della INDISCIPLINA E DELLA INOSSERVANZA.

Consideriamo la velocità secondo una concezione del tutto personale e discrezionale. I segnali di stop ed i segnali semaforici come semplici consigli, le cinture di sicurezza come impicci per la guida, la manutenzione del veicolo come facoltativa, la libertà di bambini e di animali, all'interno del veicolo, come un diritto civile.

Conseguenze:

la determinazione degli incidenti per una serie ininterrotta di disobbedienze civili che restano solitamente impunte e senza effetti, ma che aumentano il rapporto di rischio tra ore di guida ed evento di danno.

Ulteriore conseguenza: il primato delle contravvenzioni.

Un terzo primato è di ordine psicologico, appartiene alla forma mentis nazionale, che è stressata e complessata:

Gli psicologi individuano: il complesso di Alborello, l'eterno secondo.

Da ciò deriva l'idea della competizione con chi ci precede, ci affianca, ci insegue. Il restare in colonna è insopportabile e poiché la situazione è frequente, si adottano rimedi originali: invasione di corsie, di marciapiedi, sorpassi a destra, utilizzazione delle corsie di emergenza, slalom improvvisi ed audaci.

Il complesso di Superman: il porsi alla guida trasforma le nostre energie e la visione del mondo.

Il ciclomotore ed il pedone non sono che ostacoli irritanti, faranno bene a togliersi di mezzo.

La nostra abilità, la nostra fretta è tale che dobbiamo affermare la nostra prepotenza anche con parolacce e gesti allusivi.

A lungo andare questa abitudine alla prepotenza ed alla diseducazione incide sul carattere dei giovani rampolli, dei nostri figli.

Lo stress dello sciatore: il conducente considera la strada che frequenta abitualmente come una pista obbligata: invece sogna il fuori pista, e spesso realizza questo sogno, con slalom, sorpassi a sorpresa, partenze ed arresti improvvisi.



Infine lo stress da telefonino, che impegna la mano destra, rendendo indispensabile la sinistra per il cambio, il volante, le corna e qualche grattatina.

La macchina sembra un cavallo obbediente, bastano i pedali. Ma il rischio dell'incidente e della distrazione aumenta vertiginosamente.

Il quarto primato concerne la DISINFORMAZIONE, l'analfabetismo della circolazione.

Un nuovo codice per vecchi guidatori che ignorano le norme e non si aggiornano. Segnali nuovi di difficile interpretazione.

Giovani che guidano motocicli e piccole scattanti vetture senza avere la patente ed ignorando quasi tutto, anche gli stop e le precedenzae.

Esami di abilitazione alla guida scarsamente selettivi e senza alcun controllo delle condizioni di salute.

Altrettanto elevata è la disinformazione, da parte delle pubbliche autorità, delle condizioni della sicurezza stradale, e del pericolo per la salute che deriva dall'inquinamento atmosferico nei centri urbani, nelle cinque metropoli, e nelle quaranta città densamente abitate del territorio.

A questa disinformazione dovrebbe sopperire la campagna di notizie a cura del Ministro delle infrastrutture. Troppo poco.

Il quinto primato attiene alla misura elevata delle polizze assicurative, malgrado le due leggi "finanziarie" del 2001 e del 2002.

Il sesto primato infine attiene alla supposta denuncia delle truffe assicurative, che le assicurazioni affermano esistenti nei vari convegni o campagne di stampa, ma che non trovano un adeguato riscontro in sede penale. Per una ragione evidente, e cioè che nella gran parte si tratta di truffe transattive, specie nel ramo assicurazione danni (che tuttavia segna il bilancio in attivo).

Si tratta dunque del PRIMATO DELLA TRUFFA, ma allora non si capisce perché l'autorità italiana Antitrust e il Consiglio di Stato abbiano condannato le imprese di assicurazioni in RCA per accordi di monopolio sulla gestione e formazione dei premi, realizzando così indebite maggiorazioni.

Si vuol dire che il truffatore, in Italia (e altrove) non è necessariamente la vittima o l'assicurato.

Questi sei primati, in negativo, segnano pesantemente il destino delle riforme della circolazione, che richiedono nell'Italiano e nelle autorità preposte alla sicurezza della strada, un radicale mutamento di stili di vita.

Ora la recente riforma sulla patente a punti e sulla perdita di punti sino alla perdita della abilitazione alla guida, ha segnato una svolta che ha immediatamente inciso sul primato della inosservanza dei limiti di velocità, dei semafori e delle precedenza, ed ha immediatamente impinguato le casse dell'erario ed i premi di produttività dei custodi della Legge stradale.

Questo dimostra che lo strumento della sanzione come perdita della idoneità alla guida, vale quanto meno per i maggiorenni che hanno la patente. Ma come convincere i non patentati?

O come convincere i dipendenti di società, che guidano allegramente sicuri della propria impunità?

Inoltre, se la diminuzione del rischio di incidenti, che si è immediatamente verificata in tempi brevi è un dato reale, perché non prevedere, sempre per Legge, di considerare e premiare la condotta virtuosa?

Perché non premiare il neo patentato, che non provochi incidenti nei primi tre o cinque anni della sua onorata carriera di automobilista o di ciclomotorista?

Un premio non solo in punti patenti, ma in bonus premio. Rendendo così più eque le polizze RCA che per i giovani sono disastrose, anche quando l'assicurato non provoca e non denuncia incidenti.

#### PARTE QUARTA

Concerne le proposte di RIFORMA che attengono a tre punti fondamentali:

il sistema sanzionatorio che, attualmente, è scarsamente garantista con conseguente contenziosità e ricorso al giudice di pace:

il sistema della responsabilità civile e penale, che penalizza le vittime e rappresenta una denegata giustizia:

il sistema delle assicurazioni private, che non operano in concorrenza, non falliscono, non rendono trasparenti i criteri della formazione dei premi ed i bilanci e le riserve.

Tutto è da riformare, secondo le direttive europee, rendendo virtuose tutte le parti interessate, autorità, imprese, utenti, consumatori.

E chiudo con una tenera poesia di Tibullo (primo secolo avanti Cristo), che dice:

“Chi portò via per primo  
l’amata al giovane ed il giovane  
amato alla fanciulla,  
ebbe un cuore di ferro;  
e fu di ferro chi seppe  
reggere ad un simile strazio e,  
toltagli la sposa,  
poté vivere ancora.

Io non so farlo: per indole  
Non sono così rassegnato  
E nel dolore si spezzano  
Anche gli animi forti.”

Tibullo parlava di crimini d’amore, di tradimenti.

Ma vale la metafora per i crimini della strada, che portano via gli amati, la sposa, il padre, i figli, e non sempre si ha il cuore di ferro e nel dolore si spezzano anche gli animi forti.