

*Intervento di S.E. dr. Carlo Schilardi, prefetto della provincia di Caserta.*

Non è facile affrontare i problemi reali che giorno dopo giorno si pongono negli uffici di prefettura, chiamati a decidere i ricorsi amministrativi avverso le violazioni al codice della strada. La depenalizzazione amministrativa, soprattutto nel dopoguerra, quando l'Italia è divenuta una grande nazione industriale e si è passati da poche migliaia a decine di milioni di autoveicoli circolanti (e di patenti), è stata vista dal legislatore come un mezzo per risolvere il problema dell'enorme contenzioso che si è sviluppato in ordine alle violazioni in materia.

Com'è noto, con la depenalizzazione in genere, si cerca di corrispondere alla esigenza di svuotare gli uffici giudiziari, intasati dal contenzioso minore, per trasferirlo agli uffici amministrativi perché sia risolto in termini più semplici e "meno giuridici", se vogliamo usare un'espressione forse non molto tecnica ma efficace.

Nella circolazione stradale si è realizzato un doppio binario, da una parte la depenalizzazione amministrativa, dall'altra la tutela di carattere giurisdizionale, con due metodi di lavoro profondamente diversi.

Quindi non il giudice che interviene in via successiva e in appello, ma il giudice chiamato a decidere contemporaneamente e in via alternativa.

Da una parte le prefetture che hanno sempre cercato di mantenersi aderenti al dettato normativo e ai paletti posti dalla legge e dal codice, dall'altra il giudice di pace, con una sua giurisprudenza, a volte creativa, molto vicina al sistema anglosassone: e voi esperti della materia sapete come lo stesso legislatore talvolta oggi cerchi di rincorrere la giurisprudenza per adeguarvi la normativa.

Una metodologia che è presente del resto anche nel diritto amministrativo.

Comunque, limitandoci all'istituto prefettizio e al tema della circolazione stradale, devo osservare che il fenomeno non appare sempre affrontato in modo adeguato, atteso l'imponente numero dei ricorsi da esaminare e decidere nel corso dell'anno.

Basti pensare che in una provincia come quella di Caserta si è passati nell'arco di appena 3 anni da circa 9.000 a 20.000 ricorsi, con un aumento certo non aritmetico.

Di contro il legislatore e la giurisprudenza si sono preoccupati di mantenere entro termini ragionevoli la risposta dell'amministrazione, per cui i termini per decidere vengono considerati di decadenza e non di prescrizione, quindi non quinquennali ma di pochi mesi e cioè 180 giorni dalla presentazione del ricorso, che possono diventare 210 per motivi procedurali.

Ciò che a mio avviso mortifica gli scopi della norma depenalizzatrice è l'audizione del ricorrente, che finisce per trasformare il procedimento di carattere amministrativo in un vero e proprio mini processo, perché quando per 20.000 ricorsi (ma a Napoli o Roma sono almeno 100.000), si devia dalla procedura e si crea un dibattito, cresce la tutela del cittadino, ma si sviluppa un procedimento complesso e lungo.

Pensate cosa significhi ascoltare in un anno 20.000 persone e avvocati (o peggio 100.000) anche dedicando a ogni caso solo 15 minuti!

Quindi occorre una riflessione per non assimilare il procedimento amministrativo al procedimento giurisdizionale. Il fenomeno si è dilatato perché, voi lo sapete, sono aumentate moltissimo le sanzioni per l'utilizzo di autovelox e di photored, con conseguente contenzioso circa la efficacia di tali apparecchi, la loro taratura e soprattutto credibilità.

Vi è noto anche come i giudici di pace si determinino in modo diversificato ma è un dato di fatto, che l'uso di questi apparecchi

sembra talvolta incongruo. Noi Prefetti, quali primi tutori dei diritti del cittadino, dobbiamo tenere conto che quando egli ricorre deve avere un risposta giusta e soprattutto tempestiva e, nella veste di autorità provinciali di pubblica sicurezza, dobbiamo tenere conto che gli agenti spesso verbalizzano successivamente le infrazioni, sulla base di ciò che “vede” una apparecchiatura automatica con contestuali doglianze circa l'utilizzo di tali apparecchiature, più come fonte collaterale di finanziamento dei bilanci, siano essi comunali o statali, che non per educare il cittadino al rispetto della norma nell'interesse generale alla sicurezza.

Ora, molto del contenzioso che noi siamo chiamati ad esaminare riguarda soprattutto la mancata contestazione immediata dell'infrazione.

La normativa si è evoluta molto, con la previsione di apparecchiature che possono funzionare senza l'occhio umano, ma il problema della contestazione immediata continua ad essere al centro dell'attenzione generale del legislatore, della magistratura e dei prefetti. Quando la contestazione immediata non è possibile, ciò dovrebbe essere doverosamente motivato, evitando formule precostituite; perché se è ragionevole usarle quando un automobilista sfreccia a 200 all'ora, non lo è quando viaggia a 70 o ad 80 all'ora.

Viene fuori così l'esigenza di coordinare l'attività delle polizie urbane, nell'utilizzo delle apparecchiature automatiche in parola, anche perché talvolta, su percorsi stradali molto limitati su cui insistono più comuni, sono attivate apparecchiature a distanza di 4 o 5 chilometri, con il rischio che degli automobilisti incorrano nella stessa infrazione più volte in un solo viaggio o percorso.

Non è ragionevole l'installazione di un multavelox su una strada a 4 corsie con un limite di velocità abbattuto da 90 a 50 Km/h, né si può accettare che il limite dei 50 Km/h. sia quasi una costante sulle nostre strade, malgrado la norma prescriva, per le arterie provinciali e statali a percorrenza ordinaria, la velocità di 90 Km/h.

Per il dovere che ciascuno di noi ha di esercitare il proprio ruolo al servizio del cittadino, ricordo raccontare che circa sei mesi fa, per la statale Casilina, che nel casertano parte da Mignano Montelungo per arrivare fino a Capua, presi atto di centinaia di verbali di infrazione al codice della strada in tema di limiti di velocità. I sei sindaci interessati hanno osservato che per esigenze della sicurezza il limite continuativo di 50 Km/h era adeguato.

Alcuni giorni dopo, con un dirigente ANAS, i Comandanti provinciali della Polizia Stradale e dei Carabinieri e due dei sindaci interessati abbiamo allora percorso la Casilina dall'inizio alla fine, rispettando tutti i limiti di velocità imposti.

È stato defaticante e noioso, ma alla fine si è convenuto che i limiti sulla Casilina potevano essere sì ridotti per motivi di sicurezza da 90 a 80 ma non più a 50 Km/h. E il numero di infrazioni è sceso, con un gettito tributario forse minore, ma con maggiore equità nei confronti del cittadino, che non sempre è persona facoltosa.

Si eliminano così, i presupposti perché sussistano espressioni che all'estero fanno sorridere, quali "abusivismo di necessità" o "infrazione di necessità", perché l'abusivismo deve considerarsi abusivismo e basta, cioè una violazione della legge!

Vi potrei ancora parlare della giurisprudenza prefettizia o del giudice di pace in tema di taratura delle apparecchiature, di notifiche, di obbligo immediato di contestazione, ecc., però mi preme soprattutto insistere sul fatto che se ci sarà un corretto coordinamento nei termini accennati, molti passi avanti si potranno fare.

Di interesse è poi esaminare le problematiche poste dalle apparecchiature fotografiche installate ai semafori, perché se i semafori su strada di larga percorrenza sono facilmente automatizzabili, i semafori dei centri urbani, con alto volume di traffico, presentano degli impedimenti, atteso che rosso, verde e giallo talvolta si sovrappongono, prima che si riesca a transitare del tutto.

Non si può, parimenti, disconoscere l'esigenza che il giallo semaforico abbia durata adeguata, perché una macchina in movimento a 40, 50 Km/h, in presenza di un giallo che persiste solo tre secondi, o transita con il rischio di trovare poi il rosso o si blocca con il rischio di procurare incidenti.

Altro rilevante problema è la disciplina più in generale del traffico, perché non vi sono dubbi che una grande o media città ha a disposizione tecnici adeguati per disciplinare la circolazione, stabilire i limiti di velocità, apporre la segnaletica opportuna, ecc.-

Però qualcuno ha oggi ricordato che l'Italia è fatta di circa 8.800 comuni, di cui 8.000 molto piccoli, con personale preposto alla materia che non sempre ha potuto acquisire le dovute esperienze o che non ha potuto percorrere all'interno dell'organizzazione comunale un percorso di carriera adeguato.

A mio avviso, si potrebbe ovviare a ciò con delle consulte a livello provinciale, competenti a disciplinare o ad essere obbligatoriamente sentite in tema di circolazione su tutto il territorio di pertinenza, mentre per accedere al concorso di responsabili dei Corpi di Polizia Urbana, dovrebbe essere obbligatoria la frequenza di un serio e articolato corso di formazione e il possesso di adeguate esperienze, comprovate da un qualificato curriculum professionale.

Sono problemi importanti e da affrontare se si vuole veramente dare una svolta al settore, se veramente la pubblica amministrazione vuole essere di servizio al cittadino e conquistarsene la fiducia: sulla strada si gioca una partita molto importante.

L'automobilista con il pagamento di una serie notevole di tasse ed imposte concorre in maniera rilevante a sostenere la spesa pubblica e non va "punito" aggiuntivamente. Occorre invece continuare con ciò che di buono negli ultimi tempi è stato realizzato, soprattutto come per la

patente a punti, che ha effettivamente determinato un calo notevole e rilevante degli incidenti e posto le basi per una maggiore moralizzazione del settore che dovrebbe comportare, nel tempo, anche un calo dei costi assicurativi.

Grazie.