

## **Codice della strada: quell'assenza lessicalmente non giustificata. La deroga all'immediata contestazione esercitata in "assenza" del conducente**

**Autore:** Gatto Umberto

**In:** Diritto civile e commerciale

Le sanzioni per infrazioni stradali coinvolgono sempre più famiglie, alle prese con la conseguente pretesa pecuniaria, non sempre legittima. Tra le sorprese meno gradite all'automobilista vi sono il ritrovamento sul parabrezza del foglietto di contestazione di un'infrazione, lasciato dall'agente di polizia, nel frangente di allontanamento dall'autoveicolo, e la notifica a domicilio del verbale di accertamento, elevato per un'infrazione commessa parecchio tempo prima.

Oggetto di riflessione, in questo elaborato, è proprio la facoltà degli agenti accertatori di posticipare la contestazione dell'infrazione, con notifica del Verbale di Accertamento in un momento successivo. Sono innumerevoli le Pronunce di merito e di legittimità sulla mancata contestazione immediata delle violazioni stradali e sull'omessa indicazione in Verbale delle ragioni, che eventualmente ne giustificano la deroga.

L'Art. 200 del Codice della Strada recita:

La violazione, quando è possibile, deve essere immediatamente contestata tanto al trasgressore quanto alla persona che sia obbligata in solido al pagamento della somma dovuta.

Dell'avvenuta contestazione deve essere redatto verbale contenente anche le dichiarazioni che gli interessati chiedono che vi siano inserite. Nel regolamento è indicato il relativo modello.

Copia del verbale deve essere consegnata al trasgressore e, se presente, alla persona obbligata in solido.

Copia del verbale è consegnata immediatamente all'ufficio o comando da cui dipende l'agente accertatore.

Molto spesso gli Organi accertatori, come motivazione della mancata immediata contestazione, si limitano semplicemente a riportare il testo dell'Art. 201[1] c. 1-bis lett. d) del Codice della Strada: occorre constatare che, così facendo, non viene assolto il dovere di "concreta motivazione"[2] delle ragioni per cui non si è proceduto a dare immediato atto dell'entità dell'addebito; ne discende l'illegittimità dell'accertamento e degli atti successivi del procedimento.[3]

La contestazione immediata dell'infrazione consente di risolvere a monte "possibili equivoci, non risolvibili con certezza proprio per l'assenza degli agenti sul posto".[4] Infatti, è facoltà del cittadino di rilasciare dichiarazioni da inserire nel Verbale e che, divenendone parte integrante, costituiscono un primo ed immediato esercizio del diritto di difesa, ancor prima dell'avvio della fase contenziosa: la condivisione delle ragioni di parte privata da parte della Pubblica Amministrazione, che può esercitare il potere di autotutela, può risolvere ab origine la controversia senza alcun aggravio sul bilancio dello Stato.

D'altronde, la presenza dell'agente è orientato ad assolvere la funzione pubblica di conciliare la corretta applicazione delle norme con le esigenze di sicurezza e di snellezza del traffico, "la istituzionale rinuncia alla contestazione immediata appare non conforme alle possibili situazioni che in tali evenienze possono verificarsi (esemplificativamente, il caso di coda di autoveicoli che non consenta al mezzo che abbia legittimamente impegnato l'incrocio di attraversarlo tempestivamente) e che, solo la presenza di un agente operante in loco, può ricondurre nell'alveo della corretta applicazione delle disposizioni relative"[5].

Occorre qui rammentare che il Codice della Strada è informato al principio enunciato all'Art. 1 c. 1: "la sicurezza delle persone, nella circolazione stradale, rientra tra le finalità primarie di ordine sociale ed economico perseguite dallo Stato".

Per perseguire i contravventori, garantendo adeguata sicurezza agli altri utenti della strada, è stata introdotta la deroga all'immediata contestazione: i casi in cui è esercitabile sono elencati all'Art. 201 c. 1-bis. In questa sede, ci soffermeremo sul punto d), ossia sull'assenza del trasgressore al momento della contestazione.

Nella fattispecie, non si può prescindere dalla definizione giuridica del termine "assente": l'adozione dell'accezione comune ("Lontananza di una persona dal luogo in cui dovrebbe essere o in cui ci si aspetterebbe che fosse", IL NUOVO ZINGARELLI - Vocabolario della Lingua Italiana), senza alcuna determinazione temporale e spaziale, implicherebbe un'ampia discrezionalità a favore dell'agente accertatore, che potrebbe in base a proprie individuali cognizioni del trascorrere del tempo, stabilire il ricorrere della circostanza di cui alla lettera d).

In ambito giuridico, si definisce assenza: "la scomparsa protratta nel tempo dall'ultimo domicilio o dimora e mancanza di notizie di una persona". Il nostro sistema giuridico non contempla in alcun caso

l'unilaterale dichiarazione di "assenza". Il Codice Civile (Art. 48 e seguenti) prevede che una persona possa essere dichiarata assente dal Tribunale, su istanza delle parti interessate e comunque dopo che siano trascorsi due anni dal giorno a cui risale l'ultima notizia; si ha, infatti, "assenza" quando una persona non è più comparsa nel luogo del suo ultimo domicilio o dell'ultima sua residenza e non se ne hanno più notizie, in modo tale da determinare una situazione di incertezza circa la sua esistenza in vita e circa il luogo in cui si trova.

Nel caso in trattazione, chi decide l'assenza? L'accertatore? In base a quali criteri? In luogo libero, chi consente all'accertatore di riconoscere il proprietario e viceversa? Se l'accertatore è in borghese, e acquisisce i dati di un veicolo, per poi, in altro luogo, redigere un atto di contestazione di una presunta violazione, come può il cittadino-automobilista contestare il fatto che nel momento in questione era sul posto, in area poco distante? È, dunque, ammissibile ritenere assente quel proprietario che non sia a bordo del proprio veicolo, ma si trovi a due metri da esso? È necessario che per considerarsi presente, il proprietario debba essere a bordo o a contatto con la sua proprietà? Il proprietario che si trovi seduto in un locale di fronte al proprio veicolo e lo tenga sotto controllo è da considerarsi assente o presente?

La norma di un ordinamento giuridico evoluto, qual è quello italiano, non può prestarsi a cotanti interrogativi e dubbi. La norma è certezza e la certezza è desumibile dalla lettera della norma stessa, incardinata in maniera organica nel sistema giuridico.

Paradossalmente, se nella lettura di una norma, dessimo al termine "assente", riferito ad una persona, una connotazione diversa da quella giuridica ci troveremmo di fronte ad enormi aberrazioni: nel caso dell'Art. 117 c. 3 del Codice Civile[6], ad esempio, colui che si assenta dalla residenza coniugale dovrebbe accettare che il coniuge abbia facoltà di contrarre matrimonio con un altro individuo, con la consapevolezza di poter impugnare l'atto di matrimonio solo al rientro nella residenza e non prima!

L'Art. 181 c.p.c. prevede tempi e luogo (tribunale) entro cui il giudice determina l'assenza di una parte in giudizio; l'Art. 668 c.p.c. nel procedimento di sfratto prevede, in assenza dell'intimato, la notifica degli atti a lui diretti; l'Art. 720 e sgg. contemplan una procedura per la dichiarazione della "assenza" di un individuo.

Si richiama l'attenzione sugli articoli del Codice di Procedura Civile, in materia di notificazioni: in essi non si fa mai menzione dell'assenza dell'individuo. L'Art. 139 fa riferimento al "destinatario che non viene trovato" e non al "destinatario assente"; il successivo Art. 140 fa riferimento alla "irreperibilità". Dobbiamo ritenere che si tratti di un puro caso? Di una libera scelta linguistica del Legislatore? Tutti siamo soliti definire "assente" quella persona che non troviamo in casa al momento in cui ci rechiamo presso di ella. Il Codice di Procedura Civile, invece, non accenna all'assenza della persona, perché altrimenti intenderebbe far riferimento ad un individuo di cui non si hanno più notizie. La persona che non si trova in casa al momento in cui l'ufficiale giudiziario la cerca per notificarle un atto, semplicemente, non è ivi reperibile, ma ella esiste e si trova certamente in altro luogo, più o meno prossimo.

Se non è giuridicamente assente la persona non rinvenibile presso il proprio domicilio (generalmente coincidente con un immobile), come si fa a ritenere “assente” il proprietario di un bene mobile, quando non risulta essere a bordo o in contatto fisico con lo stesso?

Se si optasse per l’accezione comune del termine “assente”, oltre a non vigere la certezza del diritto, si incorrerebbe nell’applicazione della legge in maniera discriminatoria: gli accertatori potrebbero ad libitum decidere chi sanzionare, constatando, volta per volta, l’assenza del proprietario o del trasgressore in base ad una individuale definizione della distanza e della durata dell’allontanamento. Ovviamente, sarebbero avvantaggiati gli automobilisti che avessero la fortuna d’incontrare accertatori con una percezione spazio-temporale più elastica. Una simile facoltà discrezionale si paleserebbe come un’evidente violazione del principio di imparzialità della azione amministrativa, sancito dall’Art. 97 della Costituzione.

L’irripetibilità dell’accertamento e l’impossibilità per l’interessato di verificare, ex post, il corretto comportamento dell’accertatore rende impossibile l’esercizio del diritto di difesa, con evidente lesione del diritto costituzionale di cui all’Art. 24. “La contestazione immediata imposta dall’art. 201 c.d.s. ha un rilievo essenziale per la correttezza del procedimento sanzionatorio e svolge funzione strumentale alla piena esplicazione del diritto di difesa del trasgressore. La limitazione del diritto di conoscere subito l’entità dell’addebito può trovare giustificazione solo in presenza di motivi che la rendano impossibile, i quali devono essere, pertanto, espressamente indicati nel verbale, conseguendone altrimenti l’illegittimità dell’accertamento e degli atti successivi del procedimento” [7].

La Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell’Uomo e delle Libertà fondamentali del 4 novembre 1950, ratificata con Legge 4 agosto 1955 n. 848, sancisce il principio per cui le garanzie processuali, ivi comprese quelle concernenti il trattamento paritario in ordine alla prova (Art. 6 lett. b), devono essere estese anche all’infrazione amministrativa che, secondo la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo[8] è equiparabile, per struttura e finalità all’illecito penale, sicché, anche nel processo avente ad oggetto il primo, va attuato il medesimo regime probatorio del secondo con esclusione, quindi, dell’operatività del principio della prova legale.

Il libero convincimento del Giudice in merito alla sussistenza delle ragioni di deroga all’immediata contestazione è comunque fatto salvo: anche nei casi previsti dall’Art. 201 non sussiste una presunzione legale d’impossibilità della contestazione immediata, il Giudice può “svolgere l’indagine sulle concrete modalità del fatto” la norma “indica un criterio di massima relativo alla possibilità o meno di procedere alla contestazione immediata, ma non impedisce al giudice di accertare se quei presupposti si siano in concreto verificati” [9].

L’immediata contestazione ha lo scopo di mettere al corrente l’automobilista dell’infrazione commessa e di sanzionarlo, affinché non perpetrì, magari inconsapevolmente, la condotta non conforme a garantire sicurezza e scorrevolezza al traffico.

Le deroghe all'immediata contestazione svincolano lo scopo "correttivo" della sanzione, ma possono essere giustificati da interessi superiori quali la garanzia dell'incolumità fisica di chiunque si trovi nell'area. Infatti, i casi enunciati all'Art. 201 c. 2 si inquadrano nell'alveo della tutela della circolazione o della possibilità di constatare con certezza l'avvenuta violazione, mediante strumentazione elettronica.

L'inseguimento di un veicolo lanciato ad alta velocità, che non rispetti i divieti di sorpasso e le luci semaforiche, comporterebbe rischi esiziali per tutti i soggetti coinvolti e coinvolgibili. Il mancato rispetto di un divieto di sosta, tutt'al più, può ostacolare la circolazione o ostruire il transito, in tal caso, ove previsto si può procedere alla rimozione forzata, con successiva notifica della contravvenzione al momento del ritiro del veicolo da parte del proprietario.

Se il contravventore non è reperibile nell'immediatezza, prima di raccogliere i dati del veicolo per una successiva notifica della contravvenzione è necessario esperire tutte le ordinarie forme di ricerca (di cui deve esser dato riscontro nel Verbale), solo qualora il contravventore avesse abbandonato il veicolo scomparendo, si avrebbe legittima facoltà di far appello all'Art. 201 c. 1-bis lett. d); nel frattempo, dichiarata l'assenza, ove fosse prevista, si procederebbe alla rimozione forzata per sgomberare l'area pubblica dall'intralcio arrecato.

Così facendo, si tutelerebbe la sicurezza stradale e l'ordine pubblico; lasciare un accertamento di infrazione sul parabrezza o notificare un verbale a domicilio, senza fare i dovuti accertamenti è indice di un'azione amministrativa che mira a far cassa e non si preoccupa di tutelare i cittadini da ben più gravi fenomeni delittuosi. Un veicolo potrebbe essere volutamente abbandonato per commettere gravi atti terroristici o mafiosi (il recente passato italiano è ricco di esempi): l'omesso tentativo di ricercare il legittimo proprietario con tutti i mezzi tecnologicamente disponibili, può compromettere la sicurezza di centinaia di persone. Troppo spesso le ragioni di far cassa inducono ad applicare la norma in maniera superficiale. Un veicolo con un proprietario giuridicamente "assente" è una spia sociale: o il proprietario ha subito qualche evento negativo o la collettività potrebbe subire a breve un evento negativo!

Non solo i potenziali rischi criminali dovrebbero sensibilizzare le Autorità, di fronte all'esigenza di non lasciare abbandonati veicoli su aree pubbliche, ma a maggior ragione sarebbe opportuno tutelare il valore del suolo pubblico: gli spazi pubblici indebitamente occupati equivalgono a riduzione dei posteggi disponibili e a danni ecologici, discendenti dalla perdita di liquidi e componenti che finiscono nel terreno.

## **CONCLUSIONI**

La norma è chiara: si può eccezionalmente derogare all'obbligo di immediata contestazione, nei casi

indicati all'Art. 201 C.d.S.; come si è già detto, non potendo ravvisare alcuna presunzione legale assoluta, i Giudici aditi possono appurare caso per caso, la sussistenza dei requisiti per operare la deroga: in loro carenza dichiarano la nullità dell'atto di accertamento.

È, comunque, auspicabile un intervento legislativo, per fornire un'interpretazione autentica del sostantivo "assenza", contenuto nell'Art. 201 c. 1-bis lett. d): così facendo, la certezza del diritto non sarebbe più in balia della discrezionalità dei singoli.

Umberto Gatto

[1] L'Art. 201 c. 1-bis del Codice della Strada elenca in maniera esaustiva i casi in cui non è necessaria la contestazione immediata:

- a) impossibilità di raggiungere un veicolo lanciato ad eccessiva velocità;
- b) attraversamento di un incrocio con il semaforo indicante luce rossa;
- c) sorpasso vietato;
- d) accertamento della violazione in assenza del trasgressore e del proprietario del veicolo,
- e) accertamento della violazione per mezzo di appositi apparecchi di rilevamento direttamente gestiti dagli organi di polizia stradale ovvero nella loro disponibilità che consentono la determinazione dell'illecito in tempo successivo poiché il veicolo oggetto del rilievo è a distanza dal posto di accertamento o comunque nell'impossibilità di essere fermato in tempo utile o nei modi regolamentari;
- f) accertamento effettuato con i dispositivi di cui all'articolo 4 del decreto-legge 20 giugno 2002, n. 121, convertito, con modificazioni, dalla legge 1<sup>o</sup> agosto 2002, n. 168, e successive modificazioni;
- g) rilevazione degli accessi di veicoli nelle zone a traffico limitato e circolazione sulle corsie riservate attraverso i dispositivi previsti dall'art. 17, comma 133-bis, della legge 15 maggio 1997, n.127 omologate.

[2] La Suprema Corte di Cassazione, con Sentenza n. 8837/05 del 28 aprile 2005, ha eccepito in merito alla mera riproduzione in Verbale della lettera della norma che “non consente di conoscere la ragione concreta per la quale, nel caso di specie, non era stato possibile fermare il veicolo del ricorrente per procedere alla contestazione immediata. Manca, infatti, nel verbale qualsiasi riferimento, sia pure sommario, alle circostanze di tempo, di luogo e di fatto che resero impossibile la contestazione immediata da parte degli agenti verbalizzanti”. L’orientamento giurisprudenziale prevalente, di merito e di legittimità, ritiene necessaria l’indicazione delle circostanze del caso concreto impeditive della contestazione immediata e non riconosce sanabile l’omessa indicazione in Verbale delle ragioni concrete (non è sufficiente un generico “riferimento alla necessità di garantire la sicurezza della circolazione stradale”) che avrebbero imposto la deroga all’immediata contestazione, neppure quando esse sono successivamente espresse in sede contenziosa (Corte di Cassazione, Sez. II, Sentenza n. 12865 del 21 maggio 2008; Giudice di Pace di Palazzo San Gervasio, Sentenza n. 13 del 27 febbraio 2004).

[3] Corte di Cassazione, Sentenza n. 11184/01.

[4] Corte di Cassazione Sentenza n. 7388/09 del 19 febbraio 2009.

[5] Corte di Cassazione, Sezione II civ., Sentenza 26 marzo 2009, n. 7388: in questo caso i Supremi Giudici sono stati chiamati a pronunciarsi sull’attraversamento di un incrocio presidiato da un sistema automatico delle infrazioni semaforiche. Dello stesso orientamento: Corte di Cassazione Sentenze n. 7388/09, n. 23310/05 e n. 8465/06.

[6] “Il matrimonio contratto dal coniuge dell'assente non può essere impugnato finché dura l'assenza”.

[7] Corte di Cassazione, Sentenze n. 12865/08, n. 8837/05 e n. 11184/2001.

[8] Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Sentenza n. 73 del 21 febbraio 1984, caso Ozturk contro Germania.

[9] Corte di Cassazione, Sentenza n. 8457 dell'11 aprile 2006.

<https://www.diritto.it/codice-della-strada-quell-assenza-lessicalmente-non-giustificata-la-deroga-all-immediata-contestazione-esercitata-in-assenza-del-conducente/>