

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 2790

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori BUCCIERO, CARUSO Antonino, FLORINO
e SPECCHIA**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 25 FEBBRAIO 2004

—————

Modifiche al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, in materia di illeciti amministrativi e relative sanzioni nonché introduzione di norme complementari in relazione alla competenza ed al procedimento dinanzi al giudice di pace

—————

ONOREVOLI SENATORI. - I tempi ristretti imposti dalla necessità di convertire in legge il decreto legge 27 giugno 2003, n. 151, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2003, n. 214, hanno reso di fatto impossibile intervenire per correggere e migliorare il testo approvato dalla Camera.

Pertanto oggi diviene indispensabile ed urgente effettuare gli auspicati interventi correttivi alle norme riguardanti i ricorsi giurisdizionali avverso le sanzioni amministrative riguardanti le infrazioni del codice della strada e la stessa competenza del giudice di pace, come auspicato dall'ordine del giorno approvato dal Senato in sede di conversione.

Le modifiche che si propongono tengono conto delle motivazioni e dei problemi che hanno ispirato la legge di conversione, delle difficoltà attuative della riforma segnalate in modo organico dall'Unione nazionale dei giudici di pace e, infine, delle considerazioni della dottrina e degli esperti.

Nella sostanza la norma si è ispirata alla necessità di evitare che all'esito dei procedimenti di opposizione alle sanzioni amministrative previste dal codice della strada e dei processi penali riguardanti le fattispecie di cui agli articoli 186 e 187 del medesimo codice, il cittadino possa ottenere con eccessiva facilità l'accoglimento del ricorso e la revoca della sanzione accessoria.

Obbligo del deposito cauzionale.

Da più parti il siffatto obbligo è stato ritenuto un «ostacolo grave e discriminatorio» per l'accesso alla giustizia, in violazione degli articoli 3, 24, commi primo e terzo, e 113 della Costituzione.

Ed in effetti detta previsione sembra rappresentare proprio un ostacolo per la tutela dei diritti nella sede giurisdizionale, soprattutto nei confronti dei non abbienti, reintro-

ducendo nell'ordinamento la regola del *solve et repete*, già più volte dichiarata incostituzionale dalla Consulta.

Nella sostanza non si può limitare l'accoglimento dei ricorsi negando la possibilità di proporli perchè in tal guisa si danneggiano i cittadini, particolarmente quelli non abbienti, mentre non si eliminano i pericoli paventati nei casi più gravi: sono infatti così scoraggiati dalla presentazione del ricorso gli automobilisti che hanno commesso piccole infrazioni che si riducono a conciliare pur di evitare lungaggini e adempimenti.

Per nulla scoraggiati invece rimangono coloro i quali sono incolpati per aver commesso infrazioni più gravi e che rischiano di subire pene pecuniarie ed accessorie più onerose, quali il ritiro della patente e l'attribuzione di penalità di punteggio pregiudizievole.

Lo spirito della legge non può essere realizzato «taglieggiando» la generalità dei multati, ma introducendo un sistema sanzionatorio e di accertamento giurisdizionale più rigoroso, specie per coloro che si macchiano di infrazioni più gravi, mettendo in pericolo la incolumità degli utenti della strada.

Ulteriore disparità di trattamento viene sancita a favore della pubblica amministrazione la quale in caso di esito positivo della lite ha l'indubbio vantaggio dell'immediata esecutività della sentenza, che si estrinseca *in primis* con il diritto di riscuotere immediatamente le somme depositate (e tali somme contengono pure - si badi - una parte delle spese di giudizio, perchè la cauzione è di importo nettamente superiore a quello della sanzione), mentre un pari vantaggio non è stabilito per il cittadino vittorioso delle spese, il quale nella migliore delle ipotesi

dovrà tentare un'inutile azione esecutiva nei confronti dell'amministrazione.

Per di più non è affatto chiaro - e nel dubbio si potrebbe concludere in senso negativo - se in effetti la sentenza possa costituire titolo esecutivo, vuoi per la restituzione della cauzione, con il risultato di dovere attendere il passaggio in giudicato della sentenza per ottenere la restituzione delle somme depositate, vuoi per il recupero delle spese di lite in favore della parte vittoriosa e se addirittura il giudice di pace possa condannare la pubblica amministrazione alla refusione delle spese di lite.

Numerosissime in pochi mesi di vigenza sono state, dunque, le rimissioni alla Consulta da parte di giudici di pace di ogni parte d'Italia, degli atti di procedimenti di opposizione a sanzione amministrativa per la decisione sulla costituzionalità dell'art. 204-*bis* nel testo introdotto dalla citata legge n. 214 del 2003.

Competenza penale.

Le stesse osservazioni possono porsi per il trasferimento ai tribunali della competenza sui reati di cui agli articoli 186 e 187 del codice della strada. I tribunali, come purtroppo è noto, sono oberati di processi, onde tali reati rischiano di non avere la priorità che meriterebbero, soggiacendo così a frequenti prescrizioni. Inoltre i tribunali irrogano pene apparentemente più gravi, ma non effettive, in quanto soggette alla sospensione della pena, non applicabile alle condanne emesse dai giudici di pace.

Queste ragioni inducono a proporre alcune modifiche che hanno lo scopo di eliminare situazioni di incostituzionalità, nonché di rendere le sanzioni reali, tempestive e non apparenti ed offrire, comunque, garanzie di un giudizio più ponderato e controllabile in settori della vita collettiva nei quali deve prevalere l'interesse pubblico alla tutela della incolumità e sicurezza degli utenti della strada, sul presupposto che la legge non debba costituire solo un fatto intimidatorio ma avere un effetto inibitorio più incisivo at-

traverso una sua corretta attuazione amministrativa e giurisdizionale.

L'automobilista, che nel breve periodo può essere «intimidito» dall'annuncio di un codice della strada particolarmente rigoroso, deve trovare nel medio periodo una attuazione amministrativa e giurisdizionale seria e concreta.

Ispirandosi a questi obiettivi ed esigenze di concretezza si propongono le seguenti modifiche degli articoli 204-*bis*, 205, 186 e 187 del codice della strada e di alcune altre norme complementari a queste.

Con le modifiche di cui all'articolo 1 si sopprime l'obbligo del deposito cauzionale per la proposizione del ricorso avverso i verbali, oggi previsto dal terzo comma dell'articolo 204-*bis* ma - si ritiene per un mero errore materiale - inopinatamente non previsto per i ricorsi avverso le ordinanze - ingiunzione regolati dall'articolo 205 del codice della strada.

La proposta di riforma, al medesimo articolo, sopprime la disposizione che non consente a chi abbia provveduto al pagamento della sanzione in misura ridotta nei termini stabiliti, di poter comunque adire il giudice di pace per la tutela dei propri diritti.

Non si vede, infatti, perchè si debba negare la tutela giurisdizionale al cittadino diligente che effettua il pagamento in misura ridotta. L'attuale formulazione del primo comma dell'articolo 204-*bis* contrasta *ictu oculi* con il disposto dell'articolo 113 della Costituzione, che impone il divieto di limitazione della tutela giurisdizionale contro gli atti della pubblica amministrazione.

Si chiarisce, poi, definitivamente, che la sentenza resa dal giudice di pace costituisce titolo esecutivo per entrambe le parti, anche per il recupero delle spese di lite che possono essere liquidate dal giudice secondo il principio della soccombenza.

Da ultimo, ancora all'articolo 1 si ribadisce il principio secondo il quale la pubblica amministrazione deve porre in condizione il cittadino di conoscere, trascrivendoli nel ver-

bale di contestazione, termine, modalità ed autorità cui è possibile ricorrere avverso la contravvenzione, nonchè ogni ulteriore condizione di ammissibilità o procedibilità del ricorso. All'articolo 2 vengono introdotte le norme che regolano l'appello avverso le sentenze di cui all'articolo 205-bis.

Per assicurare una reale ponderazione del giudizio dei giudici di pace si prevede dunque che le sentenze sulle infrazioni che prevedano sanzioni accessorie (sospensione della patente, riduzione dei punti) siano appellabili dinanzi ai tribunali, garantendo così al cittadino una giustizia celere e senza oneri e, nel contempo, assicurando il diritto di appellare le sentenze dei giudici di pace, riguardanti però soltanto le sanzioni più gravi, previste per comportamenti che mettono in pericolo la incolumità e la sicurezza della circolazione stradale.

Per porre fine all'anomala prassi delle cancellerie che omettono di notificare i dispositivi delle sentenze emesse dai giudici di pace alle autorità amministrative opposte nel caso in cui le stesse non siano costituite in giudizio (e ciò in apparente contrasto con la giurisprudenza di Cassazione che, in considerazione della specialità del procedimento di opposizione a sanzioni amministrative, non ritiene applicabile l'istituto giuridico della contumacia), è apparso opportuno prevedere espressamente che le sentenze emesse dal giudice di pace ai sensi degli articoli 204-bis e 205 siano notificate a cura della cancelleria sia al ricorrente che all'autorità amministrativa opposta a prescindere dalla sua costituzione in giudizio.

L'avvenuta notificazione della sentenza determina la decorrenza del termine per proporre l'appello ovvero il ricorso per Cassazione laddove l'appello non sia consentito. Tale norma garantisce altresì la rapidità della definizione dei procedimenti e la conoscenza delle sentenze da parte dell'autorità amministrativa che ha applicato la sanzione evitando, come spesso succede nella prassi, che la pubblica amministrazione ponga in esecuzione

provvedimenti amministrativi che sono stati annullati o modificati dal giudice ovvero, al contrario, non venga a conoscenza del rigetto dei ricorsi che rendano definitivo il provvedimento amministrativo con tutte le conseguenze che ne derivano, anche per quanto riguarda la decurtazione dei punti della patente.

L'appellabilità delle sentenze nei casi di opposizione a verbali contenenti anche l'applicazione di sanzioni accessorie garantisce l'interesse della pubblica amministrazione e del ricorrente al doppio grado di giurisdizione di merito su questioni che coinvolgono rilevanti interessi del cittadino.

Con gli articoli 3, 4 e 5 si riportano alla competenza del giudice di pace penale le fattispecie di cui agli articoli 186 e 187 del codice della strada e cioè la guida in stato di ebbrezza e sotto l'effetto di sostanze stupefacenti. La riattribuzione della competenza al giudice di pace viene però temperata da alcune modifiche sostanziali della precedente normativa, per cui si prevede che tutte le sentenze dei giudici di pace, comprese quelle di assoluzione o con pene minime, possano essere impugnate dal pubblico ministero. In secondo luogo l'applicazione dell'oblazione non esclude un provvedimento amministrativo sulla sospensione della patente o altre pene accessorie da parte delle prefetture competenti. Viene poi esclusa la possibilità per il giudice di pace di applicare a queste fattispecie la disciplina della particolare tenuità del fatto introdotta dall'articolo 34 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274.

Si consente cioè una più sicura perseguibilità di tutti i reati e si evita la prescrizione. Inoltre le pene previste per il giudizio davanti al giudice di pace hanno una sicura efficacia, essendo definitive e non soggette a sospensione, come quelle irrogate dai tribunali. La previsione della impugnazione in grado di appello di queste sentenze consente di garantire una ulteriore ponderazione del giudizio ove la pubblica accusa dovesse ritenere ingiustificata l'assoluzione o troppo mite la pena.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. All'articolo 204-*bis* del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, come introdotto dal decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2003, n. 214, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, le parole: «qualora non sia stato effettuato il pagamento in misura ridotta nei casi in cui è consentito,» sono soppresse;

b) i commi 3, 4 e 5 sono abrogati;

c) il comma 6 è sostituito dal seguente:

«6. La sentenza costituisce titolo esecutivo per il recupero coatto delle somme inflitte dal giudice di pace, anche a titolo di refusione delle spese di lite»;

d) il comma 9 è sostituito dal seguente:

«9. Le disposizioni di cui ai commi 2, 6 e 7 si applicano anche nei casi di cui all'articolo 205»;

e) è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«9-*bis*. Nel verbale di accertamento e contestazione delle infrazioni al codice della strada, nonché nell'ordinanza-ingiunzione di cui all'articolo 205, devono essere indicati, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 3, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241, il termine e l'autorità cui è possibile ricorrere, nonché ogni ulteriore condizione di ammissibilità del ricorso prevista dalla legge».

Art. 2.

1. Dopo l'articolo 205 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, è inserito il seguente:

«Art. 205-bis. - (*Giudizio di appello*) - 1. Le sentenze emesse nei giudizi di opposizione di cui agli articoli 204-bis e 205 sono notificate, a cura della cancelleria, all'opponente ed all'autorità che ha emesso il verbale o l'ordinanza, ingiunzione anche se contumace.

2. In deroga all'articolo 23, ultimo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689, le sentenze emesse dal giudice di pace nei procedimenti di opposizione di cui agli articoli 204-bis e 205 avverso verbali ed ordinanze ingiunzioni che prevedano l'applicazione di sanzioni accessorie o la decurtazione di punti della patente di guida sono impugnabili dinanzi al tribunale con appello entro sessanta giorni dalla notifica di cui al comma 1.

3. L'appello si propone con ricorso, al quale è allegata, a pena di improcedibilità, la sentenza impugnata. Si applicano le norme previste dai commi 4, 5 e 6 dell'articolo 22 della legge 24 novembre 1981, n. 689.

4. L'appello non sospende la efficacia esecutiva o l'esecuzione della sentenza impugnata, salvo che il tribunale provveda ai sensi dell'articolo 283 del codice di procedura civile. Il tribunale fissa l'udienza di comparizione con decreto esteso in calce al ricorso. Il ricorso ed il decreto sono notificati alle parti a cura della cancelleria e tra il giorno della notificazione e l'udienza di comparizione devono intercorrere almeno sessanta giorni liberi.

5. Le parti possono stare in giudizio personalmente; l'autorità che ha emesso il provvedimento può avvalersi anche di funzionari appositamente delegati, salva l'applicazione del comma 3 dell'articolo 205.

6. Gli atti del processo e la decisione sono esenti da ogni tassa o imposta.

7. A tutte le notificazioni e comunicazioni occorrenti si provvede d'ufficio a cura della cancelleria».

Art. 3.

1. All'articolo 34 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«3-bis. Le disposizioni di cui ai commi 1, 2 e 3 non si applicano ai reati previsti agli articoli 186 e 187 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285.»

Art. 4.

1. All'articolo 186 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, al comma 2 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il secondo periodo è sostituito dai seguenti: «Per l'irrogazione della pena è competente il giudice di pace. Il pubblico ministero, l'imputato ed il ricorrente che ha chiesto la citazione a giudizio dell'imputato possono in ogni caso appellare le sentenze di cui al presente articolo. Per l'appello si applicano le disposizioni di cui all'articolo 39, commi 1 e 2, del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274»;

b) al terzo periodo, dopo le parole: «all'accertamento del reato» sono inserite le seguenti: «, anche se estinto per oblazione,»;

c) dopo il terzo periodo è inserito il seguente: «Il giudice di pace che dichiara estinto il reato per oblazione deve disporre la trasmissione degli atti al prefetto competente per l'applicazione delle sanzioni amministrative accessorie di cui al presente comma».

Art. 5.

1. All'articolo 187 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, al comma 7, al secondo periodo, le parole: «ultimo periodo» sono soppresse.

Art. 6.

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.