

L'USO DEI TELEFONI CELLULARI DURANTE LA GUIDA DI AUTOVEICOLI

Di Attilio Carnabuci

SOMMARIO: 1. Panorama normativo di riferimento. – 2. Problemi ermeneutici ed applicativi. Chiarimenti del Ministero dell'Interno. – 3. Problemi ermeneutici ed applicativi. Orientamenti giurisprudenziali. – 3. Prospettive di riforma. Conclusioni.

1. Panorama normativo di riferimento

E' ormai assodato che l'utilizzo, da parte del conducente, di apparecchi telefonici mobili mentre si trova alla guida di un autoveicolo ha l'effetto di allungare notevolmente (secondo alcune ricerche, fino a quattro volte) i suoi tempi di reazione - distraendo la sua attenzione dall'osservare la strada, dallo scorgere eventuali ostacoli, dal cambiare direzione, dal rallentare all'occorrenza fino a fermarsi, ecc. - e di accrescere, conseguentemente, in modo esponenziale, la probabilità di causare incidenti stradali¹.

Si comprende, pertanto, l'attenzione del legislatore verso tale fenomeno (purtroppo tutt'altro che inconsueto), che ha portato alla previsione di uno specifico illecito amministrativo, contemplato nell'art. 173 del D.Lgs. 30 aprile 1992 (*Codice della Strada*), il cui comma 2, nella formulazione attuale, recita alla lettera: “È vietato al conducente di far uso durante la marcia di apparecchi radiotelefonici ovvero di usare

¹ Secondo uno studio, condotto nel 2005 dalla *Associated Press*, intitolato, significativamente, *Cell Phone Use ages Young Drivers*, “when young motorists talk on cell phones, they drive like elderly people — moving and reacting more slowly and increasing their risk of accidents. If you put a 20-year-old driver behind the wheel with a cell phone, his reaction times are the same as a 70-year-old driver”. Al riguardo, cfr. pure TAGGI F - GIUSTINI M., *È l'uso del telefono cellulare durante la guida un rischio reale per la sicurezza stradale? Aspetti sanitari della sicurezza stradale (secondo rapporto sul progetto DATIS). Dati, fattori di rischio, prevenzione, valutazione, costi*, 274-287, ISS, Roma, 2003, in [http://www.iss.it/binary/aria/cont/LIBRO%20II%20\(274-287\)%20SITO.1115732785.pdf](http://www.iss.it/binary/aria/cont/LIBRO%20II%20(274-287)%20SITO.1115732785.pdf)

cuffie sonore, fatta eccezione per i conducenti dei veicoli delle Forze armate, dei Corpi di cui all'articolo 138, comma 11 [si tratta, in particolare, della Polizia di Stato, della Guardia di finanza, del Corpo di Polizia penitenziaria, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, dei Corpi dei vigili del fuoco delle province autonome di Trento e Bolzano, della Croce rossa italiana, del Corpo forestale dello Stato, dei Corpi forestali operanti nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano e della Protezione civile nazionale, della regione Valle d'Aosta e delle province autonome di Trento e Bolzano, n.d.a.], e di polizia, nonché per i conducenti dei veicoli adibiti ai servizi delle strade, delle autostrade ed al trasporto di persone in conto terzi. È consentito l'uso di 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.”

Ai sensi del comma 3-bis dell'art. 173 C.d.S.², chiunque viola le disposizioni di cui al comma 2 è soggetto al pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria. Si applica la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida da uno a tre mesi, qualora lo stesso soggetto compia un'ulteriore violazione nel corso di un biennio. E' altresì prevista la decurtazione di 5 punti dalla patente.

2. Problemi ermeneutici ed applicativi. Chiarimenti del Ministero dell'Interno

La formulazione del comma 2 dell'art. 173 C.d.S. ha dato luogo a diversi problemi di ordine interpretativo, taluni dei quali affrontati e risolti dal Ministero dell'Interno.

In particolare, con Circolare prot. n. M/2413-28 del 9 maggio 2001, il predetto Dicastero ha chiarito che l'eccezione contenuta nell'art. 173, comma 2, C.d.S. “*per i conducenti dei veicoli adibiti ai servizi delle strade, delle autostrade ed al trasporto di persone in conto terzi*” implica che la stessa norma consente, tra l'altro, “*l'uso di apparecchi telefonici, durante la guida, da parte dei conducenti di autobus di linea urbana per trasporto di persone*”. Il chiarimento riveste una certa importanza, anche in relazione alle sempre più frequenti notizie giornalistiche di conducenti di mezzi pubblici di linea sorpresi a parlare al telefonino mentre sono alla guida.

La Circolare del 21 maggio 2008 prot.3081 risponde, invece, al quesito “*se il conducente di un'autovettura, titolare di patente B speciale in quanto privo della mano destra, sia autorizzato ad utilizzare la relativa protesi per fare uso di un telefono cellulare*”. La posizione del Ministero dell'Interno è, al riguardo, che “*la diminuzione*

² Inserito dall'art. 4 del D.L. n. 117 del 3 agosto, convertito con modificazioni dalla Legge 2 ottobre 2007, n. 160.

della capacità di concentrazione del conducente ravvisabile nel caso di specie, non è determinante in quanto l'interessato è comunque facoltizzato alla guida in presenza degli speciali dispositivi di cui le autovetture per disabili sono dotate per adattarle in relazione alla mutilazione o minorazione (art. 2, comma 3 Legge 111 del 18 marzo 1988)". Peraltro, il Dicastero in parola evidenzia come *"l'orientamento interpretativo espresso con la presente, proprio in quanto in deroga al principio generale del divieto di utilizzo del telefonino [debba] essere consentito in modo del tutto eccezionale, con ponderata ed adeguata motivazione correlata al caso cui si riferisce"*.

3. Problemi ermeneutici ed applicativi. Orientamenti giurisprudenziali

La giurisprudenza – sia quella di merito che quella di legittimità - ha affrontato, con riferimento al divieto di fare uso del telefono cellulare durante la guida di autoveicoli, gli ulteriori problemi, di ordine ermeneutico ed applicativo, del corretto valore giuridico da attribuire alla dichiarazione del pubblico ufficiale di aver visto il trasgressore utilizzare il telefono cellulare in contrasto con il divieto di cui all'art. 173, comma 2, C.d.S. e della legittimità della contestazione "differita" della relativa infrazione.

Come è noto, secondo la giurisprudenza di legittimità (Cass. 10 aprile 1999, n.3522), l'efficacia di piena prova, fino a querela di falso, del verbale di accertamento *"non sussiste né con riguardo ai giudizi valutativi che esprima il pubblico ufficiale, né con riguardo alla menzione di quelle circostanze relative ai fatti, i quali, in ragione delle loro modalità di accertamento repentino, non si siano potuti verificare e controllare secondo un metro sufficientemente obbiettivo e, pertanto, abbiano potuto dar luogo ad una percezione sensoriale implicante margini di apprezzamento, come nell'ipotesi di quanto attestato dal pubblico ufficiale, concerna non la percezione di una realtà statica (come la descrizione dello stato dei luoghi, senza oggetto in movimento), bensì l'indicazione di un corpo o di un oggetto in movimento, con riguardo allo spazio che cade sotto la percezione visiva del verbalizzante"*

Muovendo da tale assunto, una pronuncia del Giudice di Pace di Acerra (sentenza del 19 novembre 2007) ha ritenuto che l'omessa contestazione immediata della violazione di cui all'art. 173, comma 2, C.d.S. determini l'illegittimità del verbale in quanto impedisce *"un controllo obbiettivo e rigoroso, affidandosi ad una mera 'percezione sensoriale' di pochi centesimi di secondo; con la conseguenza che la predetta omissione è inidonea ad incidere sull'efficacia probatoria dell'atto di accertamento"*. Secondo il Giudice di Pace di Acerra, in tale ipotesi, *"trova ingresso (...) la regola tratta dall'art. 23 L. n. 689/1981, per cui 'ogni incertezza sulla realizzazione della fattispecie descritta sulla norma sanzionatrice ridonda a danno dell'amministrazione, su cui incombe l'onere di fornire la prova' (Cass. 27/01/1998 n. 772). Per la P.A. la contestazione immediata non deve rappresentare un'eccezione, bensì deve essere la*

regola generale da applicarsi sempre (tranne nei casi in cui ricorrono le esimenti tassativamente previste dall'art. 200 C.d.S.) ed in maniera rigorosa. Infatti, da un lato il cittadino è in grado di esercitare in maniera completa il suo ineludibile diritto di difesa, dall'altro l'organo accertatore può effettivamente verificare con obbiettività e sicurezza se vi è stata qualche infrazione e può procedere alla stesura del verbale di accertamento solo ed esclusivamente se vi sono elementi costitutivi obiettivi, razionali e inconfutabili idonei a far presumere la violazione della norma".

Di diverso avviso si era rivelato, invece, il Giudice di Pace di Bergamo, che, con sentenza del 24 ottobre 2005, aveva respinto un'opposizione avverso il Comune di Dalmine per l'annullamento del verbale di accertamento di violazione con il quale era stata contestata al conducente la violazione dell'art. 173 C.d.S., commi 2 e 3, rilevando che *"il verbale formava prova dei fatti attestati dal pubblico ufficiale come accaduti sotto la sua diretta percezione, non smentiti dall'istruttoria svolta"*.

Con sentenza n. 22224 del 20 ottobre 2009, la Sezione II Civile della Corte di Cassazione ha preliminarmente ribadito il principio generale secondo cui, *"in tema di sanzioni amministrative, il verbale di accertamento dell'infrazione fa piena prova, fino a querela di falso, con riguardo ai fatti attestati dal pubblico ufficiale come avvenuti in sua presenza e conosciuti senza alcun margine di apprezzamento, oppure da lui compiuti, nonché riguardo alla provenienza del documento dallo stesso pubblico ufficiale ed alle dichiarazioni delle parti"*. In particolare, secondo il S.C., non può essere attribuita la fede privilegiata *"ai giudizi valutativi"* ed *"alla menzione di quelle circostanze relative ai fatti avvenuti in presenza del pubblico ufficiale che possono risolversi in suoi apprezzamenti personali, perché mediati attraverso l'occasionale percezione sensoriale di accadimenti che si svolgono così repentinamente da non potersi verificare e controllare secondo un metro obiettivo o in ipotesi limite per svista"*.

Ebbene, seguendo tale principio, la Corte di Cassazione giunge, proprio con riferimento all'art. 173, comma 2, C.d.S., alla conclusione secondo cui, nell'ipotesi in cui gli agenti abbiano visto il trasgressore salire in macchina mentre parlava con il cellulare, lo abbiano visto mettere in moto quest'ultima, ed inoltre lo abbiano seguito fino al momento in cui lo hanno raggiunto per contestargli la violazione, non può dirsi che ci troviamo di fronte ad un giudizio valutativo o ad un apprezzamento personale mediato da una occasionale percezione sensoriale³. Si tratta, in questo caso, *"di una fattispecie*

³Secondo il S.C., nel caso di specie, *"l'attestazione che da un tabulato telefonico di un cellulare del ricorrente emergeva che nei minuti in cui si svolse il fatto non vi era stata alcuna conversazione telefonica"* è da ritenersi *"del tutto insufficiente ad escludere la veridicità del verbale. Per conferirle un'apparente decisività il ricorrente avrebbe almeno dovuto provare di non essere possessore o utilizzatore né stabilmente, né occasionalmente in quel frangente (facendolo constare a verbale), di altre utenze telefoniche mobili, come è invece costume frequente di gran parte degli italiani. Circostanza*

legale pienamente rispondente a quella paradigmatica”, riguardo alla quale il sommario processo verbale fa fede fino a querela di falso.

Ma il S.C. si spinge oltre, osservando che il verbale, *“anche quando non è assistito da fede privilegiata, non è tuttavia privo di efficacia probatoria, dovendo il giudice di merito prenderlo comunque in esame e, facendo uso dei poteri discrezionali di apprezzamento della prova che la legge gli attribuisce, valutarlo nel complesso delle risultanze processuali”*. In altre parole, anche nelle ipotesi in cui, per lo stesso svolgersi dei fatti, non possa essere assistito da fede legale privilegiata, il verbale rimane, comunque, un mezzo di prova validamente utilizzabile al fine di raggiungere il convincimento che l'accaduto, non sussistendo altre prove decisive di segno contrario, si sia svolto nel senso attestato nel documento.

Con successiva sentenza n. 10363 del 19 aprile 2010, la Corte di Cassazione (Sezione II Civile) ha affrontato il problema della legittimità o meno della contestazione non immediata dell'illecito di cui all'art. 173, comma 2, C.d.S., stabilendo che, se l'organo accertatore individua un guidatore al volante di un'autovettura con il telefono cellulare in mano, ma non può fermare subito l'auto e contestare subito l'infrazione, può procedere ugualmente all'accertamento dell'infrazione mediante notificazione del relativo verbale ai sensi dell'art. 201 C.d.S. Tuttavia, in mancanza di contestazione immediata, non può essere effettuata la decurtazione dei punti dalla patente se non è stato possibile identificare il conducente del veicolo. Si tratta di una decisione pienamente condivisibile, che tiene conto della sentenza della Corte Costituzionale n. 27 del 24 gennaio 2005, la quale aveva ritenuto incostituzionale l'art. 126 bis, comma 2, C.d.S. (introdotto dall'art. 7 D.Lgs 15 gennaio 2002, n. 9 e modificato dall'art. 7, comma 3, lett. b), D.L. 27 giugno 2003, n. 151, convertito in Legge 1° agosto 2003 n. 214), nella parte in cui - anziché stabilire che, nel caso di mancata identificazione del conducente, il proprietario del veicolo, entro trenta giorni dalla richiesta, avrebbe dovuto fornire, all'organo di polizia procedente, i dati personali e della patente del conducente al momento della commessa violazione - disponeva che, per le violazioni di norme del Codice della Strada comportanti la decurtazione di punti sulla patente, nel caso di mancata identificazione del conducente, la segnalazione all'Anagrafe Nazionale degli Abilitati alla Guida avrebbe dovuto essere effettuata a carico del proprietario del veicolo, salvo che lo stesso non avesse comunicato, entro trenta giorni dalla richiesta, all'organo di polizia procedente, i dati personali e della patente del conducente al momento della commessa violazione.

quest'ultima ancor più probabile in relazione al soggetto che, come espone il ricorso, svolge attività di lavoro autonomo particolarmente dinamica (agente immobiliare [...]). Emerge invece dagli atti che nessuna attività istruttoria era stata richiesta in tal senso, essendosi l'opponente affidato soltanto alla produzione del tabulato”.

4. . *Prospettive di riforma. Conclusioni*

Una volta chiarito, come ha fatto il Ministero dell'Interno con la circolare richiamata al paragrafo 2, che l'art. 173, comma 2, C.d.S. consente, nella sua attuale formulazione, "l'uso di apparecchi telefonici, durante la guida, da parte dei conducenti di autobus di linea urbana per trasporto di persone", appare abbastanza evidente l'incongruenza di tale deroga, che non trova alcun fondamento sotto il profilo logico mentre, sotto quello giuridico, si rivela in stridente contrasto con la tendenza, manifestata dal legislatore in questi ultimi anni, ad inasprire il regime sanzionatorio per certi comportamenti degli utenti oggettivamente suscettibili di compromettere la sicurezza della circolazione stradale (e l'uso del telefono cellulare da parte del conducente di un autobus mentre sta guidando è, senza dubbio alcuno, uno di questi comportamenti).

D'altra parte, anche a normativa vigente, nel nostro ordinamento giuridico - a prescindere dalla configurabilità di una responsabilità penale del conducente in caso di incidenti stradali che abbiano provocato lesioni personali o la morte di uno o più individui - chiunque, ponendosi alla guida di un autoveicolo (e, *a fortiori*, colui che si ponga alla guida di un mezzo di trasporto pubblico), provochi danni a cose o a persone è obbligato, in ossequio alla clausola generale del *neminem laedere*, a risarcire il danno prodotto dalla circolazione di esso, "se non prova di aver fatto tutto il possibile per evitare il danno" (art. 2054), e cioè se non dimostra di aver utilizzato, nel proprio comportamento, oggettivamente pericoloso, la massima diligenza e non soltanto la diligenza dell'uomo medio o, come pure suol dirsi, del *bonus pater familias*.

In effetti, molte aziende di trasporto pubblico hanno disciplinato la materia, con propri regolamenti interni, in senso ben più restrittivo di quanto abbia fatto il Codice della Strada, comminando, a carico del conducente che utilizzi il telefono cellulare mentre è alla guida di un mezzo di linea, sanzioni disciplinari che possono arrivare, nei casi più gravi, anche alla risoluzione del rapporto di lavoro.

Al fine di eliminare l'incoerenza costituita dalla deroga contemplata nell'art. 173, comma 2, C.d.S. è in discussione in sede parlamentare (C. 3901) un progetto di legge che prevede, molto opportunamente, la modifica - ed, in particolare, la soppressione - della deroga dal divieto di utilizzare il telefono cellulare mentre si trovano alla guida di veicoli prevista per i conducenti dei veicoli adibiti ai servizi delle strade, delle autostrade ed al trasporto di persone in conto terzi⁴.

In particolare, il progetto in questione (S. 2396, *Modifiche all'articolo 173 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, in materia di uso di apparecchi radiotelefonici*

⁴ Il testo recita: "All'articolo 173, comma 2, del nuovo codice della strada di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e successive modificazioni, le parole: « , nonché per i conducenti dei veicoli adibiti ai servizi delle strade, delle autostrade ed al trasporto di persone in conto terzi » sono soppresse".

durante la guida) è stato già approvato dalla VIII Commissione del Senato della Repubblica (*Lavori pubblici e comunicazioni*) ed è stato trasmesso, più di un anno fa (esattamente, il 24 novembre 2010), alla Camera dei Deputati, dove l'iter formativo sembra aver subito, purtroppo, una battuta d'arresto.

Dal momento che, come evidenzia la stessa relazione illustrativa al progetto di riforma in questione, l'intervento normativo di cui trattasi *“non intende costituire un fattore punitivo a carico di determinate categorie di lavoratori, quali autotrasportatori, conducenti di autobus e vetture per il trasporto di persone”* ma è, piuttosto, *“finalizzato ad aumentare il livello di sicurezza sulle strade e sulle autostrade del Paese”* eliminando *“una delle possibili cause di distrazione alla guida che possono recare pregiudizio non solo a chi le utilizza in modo improprio, ma anche a terzi”*, è auspicabile, nell'interesse di tutti, che esso possa essere condotto a termine nel più breve tempo possibile.