

LA SANZIONE NELLA DISCIPLINA DELLA CIRCOLAZIONE STRADALE.

di Francesco Ciro Scotto e Elena Venezia

La Fondazione Filippo Caracciolo, in occasione del Convegno delle Commissioni giuridiche della federazione ACI svoltosi a Roma l'11 e il 12 novembre 2005, ha presentato uno studio dedicato al sistema sanzionatorio del Codice della Strada e alla tutela del cittadino nei confronti dei provvedimenti emessi a suo carico¹.

L'indagine approfondisce gli aspetti giuridici di maggiore interesse e le problematiche di particolare attualità in materia, rivelandosi uno strumento di analisi e supporto per quanti siano chiamati a confrontarsi con la disciplina del Codice.

In particolare, sono stati evidenziati gli effetti negativi legati alla "proliferazione" normativa in materia² che ha comportato problemi di orientamento anche per gli stessi addetti ai lavori.

Infatti, l'esigenza di includere all'interno del codice discipline e ambiti prima contenuti in leggi speciali, l'obbligo di adempiere a prescrizioni provenienti da organi comunitari, la necessità di assecondare e governare il progresso e l'evoluzione tecnologica, la volontà politica di imporre un'impronta di cambiamento, hanno comportato l'adozione, nel corso del tempo, di provvedimenti finalizzati a modificare, aggiornare ed integrare la normativa sul tema, generando talvolta antinomie, contraddizioni e lacune nel tessuto prevalente³.

Nell'indagine ampio spazio è stato, poi, dedicato all'analisi del contesto internazionale di riferimento ed, in particolare, della realtà europea. In particolare, si è osservato che in materia di circolazione stradale, nonostante il livello di integrazione normativa raggiunto all'interno dell'Unione, permangono una serie di differenze normative che spesso si pongono in evidente contrasto con i principi della libera circolazione degli uomini e delle merci⁴.

¹L'indagine della Fondazione è stata redatta in collaborazione con la Direzione Studi e Ricerche ACI e, per la prima volta, con la Facoltà di Scienze Giuridiche dell'Università di Ferrara.

²Il Codice della Strada ha subito dal '92 ad oggi, circa 45 modifiche

³Le diverse modifiche adottate, pur motivate da diversificati interessi, in realtà hanno di fatto perseguito due principali obiettivi. Da un lato, nel corso del tempo, si è optato per una significativa *depenalizzazione* delle norme in materia, dall'altro, nel tentativo di organizzare in maniera sistematica ambiti normativi omogenei, le prescrizioni del codice hanno abbracciato *settori sempre più ampi* talvolta soltanto indirettamente collegati con la regolamentazione del traffico e della circolazione con le conseguenti ricadute sul sistema sanzionatorio. Sull'argomento è possibile consultare A. BERNARDI, *Brevi note sulle linee evolutive della depenalizzazione in Italia*, in Atti Convegno Giuridico Automobil Club, Lucca, 200, pag. 55-56; PAGLIARO, *La riforma della sanzioni penali tra Teoria e Prassi*, in Rivista Italiana di Procedura penale, 1979, pag. 1190 ss. ; sempre sul tema è possibile consultare la relazione di M. ROMANO, *Prevenzione generale e prospettive di riforma del codice penale italiano*, presentata al convegno "Teoria e Prassi della prevenzione generale dei reati" 1979, Milano.

⁴Emerge infatti dallo studio come nel settore trasporti, nonostante l'esistenza di direttive d'armonizzazione CE e persino regolamenti CE⁴, finalizzati al ravvicinamento delle normative RIVISTA GIURIDICA DELLA CIRCOLAZIONE E DEI TRASPORTI - AUTOMOBILE CLUB D'ITALIA - 2006

Queste differenze - che riguardano sia le norme di comportamento (pensiamo, ad esempio, ai limiti di velocità o agli orari relativi agli obblighi di accensione delle luci) sia la presenza, l'entità, e la natura delle sanzioni - non solo rendono più difficile la conoscibilità delle norme per i cittadini che si muovono in Paesi diversi da quello di residenza, ma determinano anche problemi di accettazione del diritto interno.

Da qui l'esigenza di procedere in tempi brevi alla armonizzazione delle normative vigenti nei vari paesi dell'Unione⁵.

Passando all'analisi della normativa attualmente in vigore nel nostro Paese, lo studio ha evidenziato le tappe legislative che hanno portato alla formulazione del Codice attualmente in vigore attraverso la disamina delle norme di depenalizzazione e delle diverse disposizioni legislative che hanno portato all'inserimento nel Codice di materie prima contenute in leggi speciali⁶.

L'analisi è stata condotta in chiave critica ed evidenzia le conseguenze negative dei vari interventi correttivi/integrativi succedutisi nel tempo⁷. Uno di questi è, ad esempio, legato alla previsione di un numero forse eccessivo di tipologie sanzionatorie: ad oggi, infatti, nel Codice si ritrovano anche 45 diverse forchette edittali che in alcuni casi si distinguono per importi del tutto marginali (esiste una sanzione di 714 ed una di 716 Euro)⁸.

Un particolare approfondimento è dedicato alla sanzione amministrativa pecuniaria che, a differenza delle altre tipologie di sanzioni previste, è comminata in relazione a tutte le fattispecie illecite contenute nel Codice⁹.

nazionali in tema di circolazione stradale permangano notevoli disomogeneità normative in molti e importantissimi ambiti del settore normativo in questione, sia per quanto concerne le disposizioni su questioni tecnico-costruttive, sia soprattutto per quanto concerne le disposizioni a carattere specificamente comportamentale. Sul punto è possibile consultare *Comparative Study of Road Traffic Rules and corresponding enforcement actions in the Member States of the European Union*, effettuato dalla TIS.PT, consulenti nel campo dei trasporti, dell'innovazione e dei sistemi, S.A.

⁵ In tal senso, a livello europeo, lo strumento più idoneo per l'armonizzazione delle legislazioni sembra risultare la direttiva europea. E' opportuno allora sollecitare gli organi comunitari affinché, nelle materie di competenza comunitaria, emanino direttive comunitarie capaci di attuare un efficace processo di armonizzazione legislativa a livello sia dei precetti che delle sanzioni applicabili in caso di violazione.

⁶ In particolare, fino al '92 la disciplina inerente la tutela delle strade e delle aree pubbliche era regolata dal Titolo I del Decreto n° 1740 del 1933 ed era esterna alla disciplina del codice. Attraverso l'emanazione del nuovo Codice, la materia in oggetto e le relative sanzioni sono state inserite nella normativa redigenda pur in assenza di una doverosa azione di armonizzazione delle sanzioni con la conseguente e prevedibile moltiplicazione delle tipologie sanzionatorie contemplate nel codice attualmente in vigore.

⁷ I successivi aggiornamenti hanno anche talvolta creato problemi di comprensione del testo. Un esempio significativo e anche in parte comico in tal senso è rappresentato dall'art. 173 comma 3 il quale, dopo aver vietato l'uso dei telefoni cellulari durante la guida, recita testualmente : *è consentito l'uso di apparecchi auricolari purché il conducente abbia adeguate capacità uditive ad entrambe le orecchie che non richiedono per il loro funzionamento l'uso delle mani.*

⁸ Emerge dallo studio della Fondazione come "L'Automobile Club d'Italia da tempo evidenzia gli effetti negativi legati al numero cospicuo di sanzioni pecuniarie che impone continui e complessi aggiornamenti e genera difficoltà di orientamento all'interno della normativa anche per gli stessi addetti ai lavori, guardando con favore gli ordinamenti di alcuni Paesi stranieri, come la Francia dove le classi di sanzioni sono raccolte in un unico articolo, di volta in volta, richiamato e le diverse fasce sanzionatorie non superano la decina."

⁹ Il sistema sanzionatorio del codice vigente è fondato sulla sanzione amministrativa pecuniaria. Sulla natura giuridica di tale sanzione è possibile consultare PALIERO, *La legge 689 del 1981: prima codificazione del diritto penale italiano*, in Pol. Dir., 1983, pag. 17 ss.; PALIERO, TRAVI, *Sanzioni amministrative*, in *Enc. Del Diritto*, Vol. XLI, Milano, 1989, pag. 345, ss; PALIERO, *Profili teorici della sanzione amministrativa*, Padova, 1988, pag. 146 ss

Sono stati, quindi, analizzati i diversi percorsi applicativi¹⁰ previsti nel C.d.S., evidenziando come gli stessi concorrano in misura rilevante a determinare la sanzione nella sua concretezza talvolta anche a discapito dei principi di proporzionalità e personalità della stessa¹¹.

Nell'indagine ampio spazio è stato dedicato anche al tema delle sanzioni accessorie¹² che svolgono un ruolo di fondamentale importanza all'interno del sistema sanzionatorio complessivamente considerato: infatti, trattandosi sostanzialmente di misure afflittive queste hanno l'effetto di potenziare l'azione di deterrenza che è tipica delle sanzioni pecuniarie.

In particolare, si è osservato come le sanzioni accessorie non solo assicurino l'effettività della pena ma svolgano anche una importante funzione di prevenzione, sia nei confronti della cittadinanza che nei confronti del singolo trasgressore: infatti, le sanzioni di questo tipo sono destinate a produrre i loro effetti direttamente sulle situazioni giuridiche dei destinatari e, quindi, di fatto impediscono al trasgressore lo svolgimento di tutta una serie di attività collegate alla violazione commessa¹³.

Uno specifico approfondimento è stato, poi, condotto con riferimento all'Istituto della patente a punti¹⁴, che rappresenta una delle più rilevanti modifiche normative adottate negli ultimi anni in materia di circolazione stradale se non altro per l'attenzione che i mezzi di informazione le hanno accordato.

L'analisi dell'istituto ha messo in luce le posizioni più autorevoli emerse nell'ambito del dibattito dottrinale sulla natura giuridica della patente a punti¹⁵

¹⁰ Nello studio è evidenziato come “con lo scopo precipuo di rendere certa e pronta la sanzione in questione, il codice ha introdotto numerose e diversificate regole applicative, così che, seppur con riferimento ad un unico modello di sanzione pecuniaria (c.d. a compasso editale), attraverso suddette regole applicative vengono in essere diversificate risposte punitive.” Infatti la procedura sanzionatoria può chiudersi in diversi modi: attraverso il pagamento in misura ridotta, percorso “automatizzato”, intervento eventuale dell'attività amministrativa, intervento necessario dell'attività amministrativa.

¹¹ Con riferimento al pagamento in misura ridotta, si può osservare ad esempio come esso sia, al pari del c.d. percorso “automatizzato”, assolutamente preclusivo nei confronti del momento commisurativo. Infatti, a fronte di una maggiore prontezza della sanzione, che colpisce il trasgressore entro sessanta giorni dalla contestazione, si pregiudica la sua proporzionalità e la sua individualizzazione.

¹² Ai sensi dell'art. 210 CdS l'irrogazione di tali sanzioni consegue di diritto all'applicazione della sanzione pecuniaria. Emerge dallo studio come le sanzioni accessorie siano “essenzialmente, misure afflittive di carattere interdittivo che - nei casi espressamente previsti dalla legge - accompagnano le sanzioni principali sia di natura amministrativa che di natura penale e rispetto alle quali il legislatore ha dettato una disciplina completa ed autonoma dotata di forte effettività”.

¹³ Considerata la facoltà –riconosciuta agli agenti accertatori - di dare immediata applicazione alle sanzioni accessorie, le stesse presentano un elevato grado di effettività, che le rende particolarmente idonee al perseguimento concreto di quegli scopi di interesse pubblico che sottostanno all'intero sistema sanzionatorio del Codice della Strada. Sulla particolare natura delle sanzioni accessorie previste dal codice della strada è possibile consultare DE FEO – MARCHESIELLO in *Codice della Strada: illeciti amministrativi, procedure sanzionatorie e mezzi di impugnazione*, Maggioli, 2004; F. DELVINO – G. NAPOLETANO in *Nuovo Codice della Strada commentato*, Maggioli, 2004; BELLÈ, *Il sistema sanzionatorio amministrativo del Codice della Strada*, CEDAM.

¹⁴ Per una più approfondita disamina sul funzionamento della patente a punti si rinvia allo studio pubblicato dalla Fondazione Filippo Caracciolo nel 2003 dal titolo *Patente a punti e sicurezza stradale: effetti e comparazioni*

¹⁵ Anche sul punto è possibile consultare DE FEO – MARCHESIELLO in *Codice della Strada: illeciti amministrativi, procedure sanzionatorie e mezzi di impugnazione*, Maggioli, 2004; F. DELVINO – G. NAPOLETANO in *Nuovo Codice della Strada commentato*, Maggioli, 2004; BELLÈ, *Il sistema sanzionatorio amministrativo del Codice della Strada*, CEDAM.

ed ha altresì affrontato i principali problemi applicativi sorti a seguito della pronuncia di incostituzionalità del comma 2 dell'art. 126 bis¹⁶.

Lo studio si chiude con una appendice statistica nella quale vengono analizzati alcuni dati pratici sul sistema sanzionatorio dai quali emergono interessanti considerazioni in ordine al numero dei pagamenti in misura ridotta, dei ricorsi al Prefetto o al Giudice di Pace e dei procedimenti iscritti a ruolo¹⁷.

Questi, dunque, i tratti salienti dell'indagine condotta dalla Fondazione Caracciolo, un'indagine che se non altro offre importanti spunti di riflessione e di approfondimento critico sul sistema sanzionatorio attualmente in vigore anche in funzione di un processo di revisione della disciplina finalizzato a conseguire un sistema deterrente e al tempo stesso garante rispetto ai principi di equità e di tutela del diritto di difesa sanciti nella nostra carta costituzionale.

¹⁶ Su i contrasti evidenziati soprattutto dalla Giurisprudenza di veda in proposito, tra gli altri, Giudice di Pace di Voltri, ordinanza 120 dell'8 novembre 2003 pubblicata in *Gazzetta Ufficiale - 1a Serie Speciale Corte Costituzionale* n. 11 del 17 marzo 2004; Giudice di Pace di Mestre, ordinanza 267 del 5 dicembre 2003 pubblicata in *Gazzetta Ufficiale - 1a Serie Speciale Corte Costituzionale* n. 23 del 16 giugno 2004; Giudice di Pace di Ficarolo, ordinanza 465 del 16 marzo 2004 pubblicata in *Gazzetta Ufficiale - 1a Serie Speciale Corte Costituzionale* n. 25 del 30 giugno 2004; Giudice di Pace di Bra, ordinanza 503, del 17 febbraio 2004 pubblicata in *Gazzetta Ufficiale - 1a Serie Speciale Corte Costituzionale* n. 26 del 7 luglio 2004; Giudice di Pace di Mestre, ordinanza 569 del 26 gennaio 2004 pubblicata in *Gazzetta Ufficiale - 1a Serie Speciale Corte Costituzionale* n. 32, del 18 agosto 2004.

¹⁷ L'analisi dettagliata dei dati è pubblicata sull'indagine della Fondazione Caracciolo.