

LA SANZIONE ACCESSORIA DELLA SOSPENSIONE DELLA PATENTE DI GUIDA ALLA LUCE DELLA L. 29 LUGLIO 2010, N.120 ED IL COSÌ DETTO EMENDAMENTO "GRAPPINO"

*di Attilio CARNABUCI*

SOMMARIO: 1. Il procedimento di applicazione della sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida ai sensi del novellato art. 218 D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285 - 2. Il così detto emendamento "grappino": problemi in ordine all'applicabilità dei permessi di guida di cui all'art. 218, comma 2, alle ipotesi di adozione dei provvedimenti sanzionatori di cui all'art. 224, comma 1 - 3. Problemi in ordine all'applicabilità dei permessi di guida di cui all'art. 218, comma 2, alle ipotesi di adozione dei provvedimenti di natura provvisoria e cautelare di cui all'art. 223, comma 1

1. Il procedimento di applicazione della sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida ai sensi del novellato art. 218 D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285

Come è noto, la recente L. 29 luglio 2010, n. 120, recante "*Disposizioni in materia di sicurezza stradale*", ha ritoccato profondamente D.Lgs. 30 aprile 1992 (*Codice della Strada*), modificando, tra l'altro, l'art. 218 dello stesso D.Lgs. che disciplina, come è noto, il procedimento di irrogazione della sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida allorché ci si trovi di fronte ad una violazione in materia di circolazione stradale che rivesta in caratteri dell'illecito amministrativo.

Nella sua attuale configurazione, il predetto procedimento si snoda in quattro diverse fasi, la prima delle quali continua ad essere costituita dall'immediato ritiro del documento abilitativo alla guida da parte dell'agente o dell'organo di polizia che ha accertato la violazione.

Il ritiro consiste, in particolare, nella apprensione materiale della patente da parte dell'organo accertatore e nella conseguente sottrazione di

essa alla disponibilità del trasgressore<sup>1</sup>. Si tratta, più particolarmente, di un ritiro di natura endoprocedimentale, distinto come tale dal ritiro del documento di guida contemplato dall'art. 216 D.Lgs. n. 285/1992, che si configura, invece, alla stregua di una vera e propria sanzione amministrativa accessoria, fornita di una propria autonomia sotto il profilo dogmatico<sup>2</sup>.

Del ritiro (endoprocedimentale) è fatta menzione nel sommario processo verbale di contestazione della violazione. L'agente accertatore rilascia un permesso provvisorio di guida limitatamente al periodo strettamente necessario a condurre il veicolo nel luogo di custodia indicato dall'interessato, con annotazione sul verbale di contestazione. Inoltre, quando le norme di cui al D.Lgs. n. 285 del 1992 dispongono che la durata della sospensione della patente di guida debba essere aumentata a seguito di più violazioni della medesima disposizione di legge, l'organo di polizia che accerta l'ultima violazione (e - novità introdotta dalla novella - che, dall'interrogazione dell'Anagrafe Nazionale degli Abilitati alla Guida istituita presso il Dipartimento per i Trasporti Terrestri, constata la sussistenza delle precedenti violazioni) dovrà indicare, anche nel verbale, la disposizione applicata ed il numero delle sospensioni precedentemente disposte; qualora la sussistenza delle precedenti sospensioni risulti successivamente, l'organo od ufficio che ne viene a conoscenza dovrà informare immediatamente il Prefetto.

---

<sup>1</sup> "Il provvedimento prefettizio di sospensione della patente di guida ex art. 218 del Codice della Strada è subordinato al previo ritiro materiale del documento da parte dell'agente che ha accertato la sanzione principale": Trib. Venezia-Portogruaro, 29 novembre 1999, in Arch. Circolaz., 2001, 133.

<sup>2</sup> Cfr. Corte Cost., 24-07-1998, n. 330, in Cons. Stato, 1998, II, 1077, secondo cui la configurazione del procedimento di cui all'art. 218 D.Lgs. n. 285/1992 costituisce il frutto di una scelta né arbitraria né manifestamente irragionevole da parte del legislatore, in coerenza con la finalità di dare una risposta efficace a condotte pericolose poste in essere violando il Codice della Strada, là dove requisito imprescindibile di detta efficacia è l'immediatezza dell'intervento, connotato anche per la sua funzione preventiva, mirante ad impedire al conducente colto nella violazione di proseguire in un'attività potenzialmente creativa di ulteriori pericoli. Ne consegue che l'art. 218 d.lgs. 30 aprile 1992 n. 285, nella parte in cui prevede l'immediato ritiro del documento di abilitazione alla guida in caso di peculiari violazioni del codice della strada, in anticipazione del provvedimento prefettizio di sospensione della patente, non contrasta con l'art. 24 Cost., sotto il profilo della mancata partecipazione del trasgressore al procedimento, perché il soggetto sanzionato può proporre immediata opposizione all'A.G. avverso il verbale di accertamento dell'infrazione e di ritiro della patente.

Anche la seconda fase del procedimento in questione continua ad essere costituita dall'invio della patente di guida e di copia del verbale, da parte dell'organo che ha effettuato il ritiro, entro cinque giorni dal ritiro stesso, alla Prefettura – Ufficio Territoriale del Governo del luogo della commessa violazione.

La terza fase della scansione procedimentale è stata, invece, introdotta dalla L. n. 120/2010, a seguito dell'approvazione di un emendamento al relativo Disegno di Legge presentato in Senato, ed è puramente eventuale.

In particolare, ai sensi del comma 2 del novellato art. 218 D.Lgs. n. 285/1992, entro cinque giorni dal ritiro della patente di guida, il conducente, solo nel caso in cui dalla commessa violazione non sia derivato un incidente, può presentare istanza al Prefetto intesa ad ottenere un permesso di guida, per determinate fasce orarie, e comunque di non oltre tre ore al giorno, adeguatamente motivato e documentato per ragioni di lavoro, qualora risulti impossibile o estremamente gravoso raggiungere il posto di lavoro con mezzi pubblici o comunque non propri, ovvero per il ricorrere di una situazione che avrebbe dato diritto alle agevolazioni di cui all'art. 33 della L. 5 febbraio 1992, n. 104 (*Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate*). Il Prefetto, nei quindici giorni successivi, emana l'ordinanza di sospensione, indicando il periodo al quale si estende la sospensione stessa. Tale periodo, nei limiti minimo e massimo fissati da ogni singola norma, è determinato in relazione all'entità del danno apportato, alla gravità della violazione commessa, nonché al pericolo che l'ulteriore circolazione potrebbe cagionare. Tali due ultimi elementi, unitamente alle motivazioni dell'istanza del permesso di guida ed alla relativa documentazione, sono altresì valutati dal Prefetto per decidere della predetta istanza. Qualora questa sia accolta, il periodo di sospensione è aumentato di un numero di giorni pari al doppio delle complessive ore per le quali è stata autorizzata la guida, arrotondato per eccesso. Il permesso di guida in costanza di sospensione della patente può essere concesso una sola volta.

La terza fase del procedimento di applicazione della sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida è quella della notificazione all'interessato. In particolare, l'ordinanza, che eventualmente reca l'autorizzazione alla guida, determinando espressamente fasce orarie e numero di giorni, è notificata immediatamente all'interessato, che deve esibirla ai fini della guida nelle situazioni autorizzate. L'ordinanza è altresì comunicata, per i fini di cui all'art. 226, comma 11, D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285<sup>3</sup>, all'Anagrafe degli Abilitati alla

---

<sup>3</sup> Nell'Anagrafe Nazionale devono essere indicati, per ogni conducente, i dati relativi al procedimento di rilascio della patente, nonché a tutti i procedimenti successivi,

Guida. Il periodo di durata fissato decorre, in ogni caso, dal giorno del ritiro. Qualora l'ordinanza di sospensione non sia emanata nel termine di quindici giorni, il titolare della patente può ottenerne la restituzione da parte della Prefettura – Ufficio Territoriale del Governo.

Al termine del periodo di sospensione fissato, la patente viene restituita dal Prefetto e l'avvenuta restituzione è comunicata all'Anagrafe Nazionale degli Abilitati alla Guida (quarta ed ultima fase).

2. Il così detto emendamento "grappino": problemi in ordine all'applicabilità dei permessi di guida di cui all'art. 218, comma 2, alle ipotesi di adozione dei provvedimenti sanzionatori di cui all'art. 224, comma 1

Come si è detto al paragrafo precedente, il testo novellato dell'art. 218 D.Lgs. n. 285/1992 ha conferito al trasgressore la possibilità di ottenere un specifico "permesso di guida" - per recarsi sul luogo di lavoro e tornare a casa (per un massimo di tre ore al giorno), **ovvero per assistere parenti disabili**, qualora risulti impossibile o estremamente gravoso utilizzare mezzi pubblici e, comunque, non propri.

Tale novità è il frutto dell'approvazione di un emendamento al D.D.L. sulla riforma del Codice della Strada, presentato in Senato ed immediatamente associato, soprattutto sui mezzi di informazione che vi hanno dato ampio risalto, alla guida in stato di ebbrezza, tanto da meritarsi l'appellativo di "emendamento grappino".

---

come quelli di rinnovo, di revisione, di sospensione, di revoca, nonché i dati relativi alle violazioni previste dal Codice della Strada e dalla L. 6 giugno 1974, n. 298 (*Istituzione dell'albo nazionale degli autotrasportatori di cose per conto di terzi, disciplina degli autotrasporti di cose e istituzione di un sistema di tariffe a forcella per i trasporti di merci su strada*) che comportano l'applicazione delle sanzioni accessorie e alle infrazioni commesse alla guida di un determinato veicolo che comportano decurtazione del punteggio di cui all'art.126-bis D.Lgs. n. 285/1992, agli incidenti che si siano verificati durante la circolazione ed alle sanzioni comminate.

In realtà, la possibilità di applicare la disposizione di cui all'art. 218, comma 2, alle ipotesi di guida in stato di ebbrezza – art. 186 D.Lgs. n. 285/1992 – è tutt'altro che pacifica ed, anzi, a parere di chi scrive, appare piuttosto dubbia.

La guida in stato di ebbrezza (come pure la guida sotto l'effetto di sostanze stupefacenti) costituisce un illecito di natura penale, per cui l'irrogazione delle sanzioni amministrative accessorie di cui all'art. 186 (ed all'art. 187 per la guida sotto l'effetto di sostanze stupefacenti) del D.Lgs. n. 285/1992 non può che essere conseguente (e, pertanto, successiva) all'accertamento di tale illecito da parte dell'Autorità Giudiziaria: in buona sostanza, al termine del processo penale, sarà il Giudice – e non il Prefetto - ad applicare, con la sentenza di condanna, la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente, previa determinazione del periodo di durata della stessa.

L'art. 224 D.Lgs. n. 285/1992 (che disciplina il procedimento di applicazione delle sanzioni amministrative accessorie della sospensione e della revoca della patente a seguito di condanna penale), non modificato dalla recente L. n. 120/2010, dispone, semplicemente, che, quando la sentenza penale o il decreto di accertamento del reato e di condanna sono irrevocabili, anche a pena condizionalmente sospesa, il Prefetto, se è previsto dallo stesso D.Lgs. n. 285/1992 che da esso consegua la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente, adotta il relativo provvedimento "per la durata stabilita dall'Autorità Giudiziaria" e ne dà comunicazione al competente Ufficio Provinciale del Dipartimento dei Trasporti Terrestri.

Come dispone l'art.12, comma 2, delle Preleggi, in mancanza di una norma che regolamenti espressamente una fattispecie concreta, "si ha riguardo alle disposizioni che regolano casi simili o materie analoghe". L'interpretazione analogica, che ha il fine di garantire la completezza dell'ordinamento giuridico, regola una fattispecie concreta quando ci si trova in assenza di una specifica norma giuridica ed altre disposizioni normative regolamentino "casi simili o materie analoghe".

E' lecito ritenere, pertanto, che, considerate le differenze strutturali tra il procedimento sanzionatorio di cui all'art. 218 e quello di cui all'art. 224 D.Lgs. n. 285/1992, in assenza di un esplicito cenno da parte del legislatore, sia tutt'altro che scontata la possibilità per il Prefetto di estendere analogicamente l'applicabilità della disposizione contenuta nel secondo comma dell'art. 218 (riguardante la possibilità per il trasgressore di ottenere il permesso di guida per ragioni di lavoro) al procedimento di adozione del provvedimento che applica la sanzione amministrativa

accessoria della patente di guida a seguito condanna, la cui durata è stata stabilita dall'Autorità Giudiziaria.

3. Problemi in ordine all'applicabilità dei permessi di guida di cui all'art. 218, comma 2, alle ipotesi di adozione dei provvedimenti di natura provvisoria e cautelare di cui all'art. 223, comma 1

Ben diversa è la natura della sospensione della patente di guida di cui all'art. 223, comma 1, D.Lgs. n. 285/1992, la quale, nella economia complessiva del sistema sanzionatorio prefigurato dallo stesso D.Lgs., assolve ad una funzione non già punitiva, bensì preventiva e cautelare, impedendo al conducente del veicolo che si sia reso responsabile di fatti configurabili come ipotesi di reati connessi alla circolazione stradale, di proseguire nell'esercizio di una attività che si appalesi potenzialmente foriera di ulteriori pericoli.

La determinazione di detta misura fa capo all'Autorità Prefettizia e investe una fase che *precede* l'accertamento penale: in particolare, l'art. 223, comma 1, D.Lgs. n. 285/1992, prevede che, nelle ipotesi di reato per le quali è prevista la sanzione amministrativa accessoria della sospensione (o della revoca) della patente di guida, l'agente o l'organo accertatore della violazione ritira immediatamente la patente e la trasmette, unitamente al rapporto, entro dieci giorni, tramite il proprio comando o ufficio, alla Prefettura-Ufficio Territoriale del Governo del luogo della commessa violazione. Il Prefetto, ricevuti gli atti, dispone la sospensione provvisoria della validità della patente di guida, fino ad un massimo di due anni. Il provvedimento è comunicato all'Anagrafe Nazionale degli Abilitati alla Guida.

Viene, pertanto, in rilievo un provvedimento di natura completamente diversa rispetto a quello con il quale è irrogata la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente, contemplato dall'art. 218: siamo qui in presenza di un provvedimento di natura cautelare, il cui intrinseco carattere di provvisorietà è evidentemente riferito al successivo intervento di eventuali provvedimenti definitivi da parte dell'Autorità Giudiziaria.

D'altra parte, il provvedimento cautelare del Prefetto non è subordinato alla certezza del successivo intervento di un provvedimento definitivo da parte del Giudice penale. Al contrario, il provvedimento prefettizio ha valenza ed efficacia autonome, sino a quando verrà sostituito (se verrà sostituito) da quello giudiziario. Tale carattere di provvisorietà si estrinseca in tutta la sua chiarezza allorché sul fatto venga ad instaurarsi un procedimento penale, che condurrà ad una sentenza o a un decreto definitivo con i quali si dovrà necessariamente confrontare il provvedimento del Prefetto per esservi adeguato nel contenuto dispositivo (cfr. art. 223, comma 3, D.Lgs. n. 285/1992).

L'art. 223, comma 1, D.Lgs. n. 285/1992 non prevede alcun limite minimo per quel che concerne la durata della sospensione della patente di guida ma solo il limite temporale massimo di due anni; né possono ritenersi vincolanti, ai fini della graduazione della sospensione cautelare, i parametri di cui all' artt. 186 (per la guida in stato di ebbrezza alcolica) ed all'art. 187 (per la guida sotto l'effetto di sostanze stupefacenti) del D.Lgs. n. 285/1992, rivolti all'Autorità Giudiziaria per la determinazione delle sanzioni accessorie da applicarsi a seguito all'accertamento processuale.

Ciò sia in ragione dell'autonomia del provvedimento prefettizio di sospensione cautelativa rispetto al definitivo provvedimento giudiziale, sia in ossequio al principio di legalità che governa il sistema sanzionatorio amministrativo, ai sensi dall'art. 1 della L. n. 689/1981 (così detta *Legge generale di depenalizzazione*), alla luce del quale i predetti limiti edittali vanno riferiti alle sole sanzioni amministrative accessorie alla sanzione penale principale, non anche alla sospensione cautelare del documento di guida, che segue un proprio iter procedimentale.

Nell'applicazione della misura di cui al citato art. 223, comma 1, D.Lgs. n. 285/1992, pertanto, il Prefetto dovrà necessariamente tener conto del limite massimo ivi previsto (due anni), graduando la sanzione da applicare in base alla puntuale valutazione degli elementi di fatto, quali la gravità della violazione, la condotta tenuta del conducente, la eventuale recidiva e così via, senza che siffatta valutazione possa ritenersi in alcun modo subordinata ai limiti minimi prescritti dall'art. 186 e dall'art. 187 D.Lgs. n. 285/1992 per le sanzioni amministrative accessorie che verranno applicate dal giudice in sede penale.

Ciò premesso, appaiono in tutta la loro evidenza le differenze di ordine strutturale – oltre a quelle, per così dire, funzionali - tra il procedimento sanzionatorio di cui all'art. 218 D.Lgs. n. 285/1992 e quello cautelare di cui all'art. 223 dello stesso D.Lgs., per cui, anche alla luce delle considerazioni che precedono in materia di interpretazione analogica ed in assenza di esplicite indicazioni da parte del legislatore, sembra di poter

escludere in radice la possibilità, per il Prefetto, di estendere analogicamente l'applicabilità della disposizione contenuta nel secondo comma dell'art. 218 (riguardante la possibilità, per il trasgressore di una norma di comportamento in materia di circolazione stradale che rivesta il carattere di illecito amministrativo, di ottenere un permesso di guida per ragioni di lavoro nonostante l'intervenuta sanzione accessoria della sospensione della patente) al procedimento di adozione - allorché ci si trovi di fronte ad una "ipotesi di reato" - di un provvedimento di natura provvisoria e cautelare, "strumentalmente e teleologicamente teso a tutelare con immediatezza l'incolumità e l'ordine pubblico"<sup>4</sup>. Del resto, la stessa ratio sottesa all'art. 223, comma 1, D.Lgs. n. 285/1992 si porrebbe in macroscopico ed insanabile contrasto con eventuali autorizzazioni di guida in deroga all'intervento della immediata sospensione del documento abilitativo ancor prima dell'accertamento della eventuale responsabilità penale del conducente.

---

<sup>4</sup> Cass. Civ. Sez. II, 31-10-2006, n. 23502, in CED Cassazione, 2006.