

Relazione del Dr. Emiliano Bezzon, vice-comandante del Corpo di Polizia Municipale del Comune di Milano.

LE SANZIONI ACCESSORIE INTRODOTTE DALLA LEGGE 168/2005: PROBLEMI APPLICATIVI

A cura di Emiliano Bezzon *Vice Comandante della Polizia Municipale di Milano*

L'operatore di polizia stradale incontra essenzialmente tre grandi categorie di difficoltà nell'applicare nuove norme a contenuto sanzionatorio, nei primi periodi successivi all'entrata in vigore:

difficoltà cognitive ed interpretative

difficoltà relazionali

difficoltà organizzative e logistiche

le prime nascono dalla necessità di conoscere con congruo anticipo le modifiche o novità legislative per poterle studiare, approfondire, comprendere e convertire in capacità operative; in tale contesto, la disponibilità della gazzetta ufficiale "on line" è sicuramente una risorsa, ma non per tutti e, comunque, non esaustiva.

Le seconde nascono nel momento in cui si trova faccia a faccia con il contravventore, fermato per un controllo o coinvolto in un sinistro, nei confronti del quale l'applicazione di nuove sanzioni pecuniarie, ma ancor più di quelle accessorie – siano esse relative a documenti o veicoli – suscita le reazioni più disparate, riconducibili ad un'ampia gamma di comportamenti, che vanno dal disappunto, alla violenta aggressione fisica, anche con l'uso dello stesso veicolo a motore (tentativo di investimento).

Le terze derivano dalla perenne scarsità delle risorse finanziarie, umane e strumentali o, per lo meno, dalla inadeguatezza delle stesse rispetto all'ambizioso e condivisibilissimo obiettivo di tutelare la sicurezza della circolazione, con la quale bisogna rapportarsi trovandosi ad applicare norme (o indirizzi interpretativi ministeriali e/o giurisprudenziali) che richiedono adeguamenti delle procedure informatiche, della modulistica, delle dotazioni strumentali, delle dotazioni logistiche quali i depositi per i veicoli.

Con tutto questo ci si è trovati a fare i conti, nel caso più recente, dal 22 al 23 agosto 2005, essendo la prima data quella della pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale e, la seconda, quella dell'entrata in vigore della legge 17.8.2005 n. 168.

La polizia stradale non è fatta solo di grandi comandi organizzati ed informati, ma anche di piccole stazioni carabinieri, piccoli o piccolissimi comandi di polizia locale e tante altre realtà meno note (forse quasi nessuno saprebbe elencare tutti gli organi di polizia stradale se non andando a leggersi l'art. 12 del codice della strada, dove ci si imbatte in una folta schiera, composta anche, tra gli ultimi arrivati, dal Corpo Forestale dello Stato, dalla Polizia Provinciale, dalla Polizia Penitenziaria), che mille incombenze hanno da svolgere e che, comunque, non hanno sempre la materiale capacità e possibilità di conoscere tutte le nuove disposizioni di legge approvate e pubblicate.

L'assenza di piena e corretta informazione da parte degli organi di polizia ha un primo effetto aberrante: la disomogeneità nell'applicazione delle sanzioni: sia nel senso di mancata applicazione di nuove sanzioni, sia nel senso della non corretta applicazione o della sopravvivenza di vecchie sanzioni superate o sostituite.

Il codice della strada, in particolare, è protagonista di ripetuti interventi di modifica negli ultimi anni, a volte contenuti in provvedimenti legislativi afferenti a materie alquanto distanti dalla circolazione stradale, che quasi sempre sono costruiti con la tecnica legislativa della sostituzione o aggiunta di incisi e periodi al testo precedente: l'utilizzo di tale tecnica aumenta in termini esponenziali le difficoltà di lettura ed interpretazione, costringendo il destinatario della norma all'auto produzione di un testo coordinato, con le immaginabili possibilità di errore.

Nel caso del provvedimento legislativo in esame, le difficoltà sono derivate anche dalla circostanza dell'entrata in vigore nel pieno del mese d'agosto e, oltretutto, nel giorno successivo alla pubblicazione in gazzetta ufficiale, come previsto per le leggi di conversione dei decreti legge.

L'accettazione di una sanzione più o meno pesante da parte del cittadino-utente, passa necessariamente attraverso la condivisione della norma e della sua "ratio"; la condivisione di un precetto non può che nascere dalla comprensione dello stesso; la

comprensione di una disposizione di legge non può che nascere dalla sua piena conoscenza.

Ne consegue necessariamente che una norma di legge non può essere accettata senza essere conosciuta.

Gli strumenti di conoscenza a disposizione del cittadino sono tanti ma, purtroppo, efficaci soprattutto per categorie particolari di utenti, di quelli, cioè, che per necessità professionale, fanno dell'aggiornamento legislativo un presupposto imprescindibile; la totalità dei cittadini conosce le leggi solo attraverso la comunicazione di massa.

Il codice della strada riguarda la totalità dei cittadini: ogni modifica sostanziale, come è sicuramente quella che prevede la confisca di un bene in caso di infrazione, deve "passare" attraverso i mezzi di comunicazione di massa, pena l'assoluta ignoranza della norma e, in definitiva, la sua non accettazione, da cui nascono contenziosi anche aspri.

Nel caso in esame, da parte di molti è stata indirizzata agli organi di polizia stradale la richiesta di soprassedere per un certo periodo (non determinato e nemmeno determinabile) dall'applicazione della confisca dei veicoli a due ruote: questo denota la consapevolezza della necessità di una maggiore e più efficace comunicazione, trasformatasi però in un improprio trasferimento di responsabilità su chi è chiamato ad applicare la norma, assumendosene piena responsabilità, anche in sede penale.

In ultima analisi, tutto ciò che poteva essere fatto per tempo e nei modi di legge, si chiede sia fatto in emergenza e "contra legem" dagli operatori di polizia.

Oltre che conosciuta, come abbiamo già avuto modo di dire, la norma deve anche essere compresa.

Se ci mettiamo nei panni di un ciclomotorista, anche particolarmente attento, dallo scorso 23 agosto ci troviamo ad essere puniti con la perdita definitiva di disponibilità del nostro mezzo di svago, studio o lavoro, ad esempio perché portiamo un passeggero. Lo stesso ciclomotorista, nel non lontano 2003, si era sentito dire che sarebbe stato possibile trasportare un passeggero a condizione di avere un veicolo adeguato; la stessa cosa si trova, infatti, scritta nell'art. 170 del codice della strada, dove poi si fa rimando a provvedimenti regolamentari da emanare.

A distanza di due anni, il comune utente della strada si aspetta che tutto sia a posto, che i regolamenti siano stati fatti e che, quindi, in definitiva, si possa trasportare un passeggero sul ciclomotore che così come è fatto, consente peraltro un comodo alloggiamento di una seconda persona (per non parlare delle micro car!).

E, invece, ciò che doveva essere ampiamente consentito è rimasto vietato e, per di più, non solo punito con una sanzione pecuniaria, poi con un fermo di trenta giorni, ma ora – definitivamente - con la confisca del veicolo: come stupirsi del disorientamento, presto trasformatosi in protesta?

La comprensione di una norma è anche facilitata dalla sua ri-comprensione in un complesso di norme equilibrato ed omogeneo: il ragionamento di fondo sta nella più facile percezione di una punizione come equa se riscontrabile anche come conseguenza di altri comportamenti altrettanto o maggiormente gravi e lesivi di interessi meritevoli di tutela.

Una rapida e sommaria lettura del codice della strada ci porta a trovare ben poche ipotesi di confisca del mezzo utilizzato per compiere l'infrazione e, di converso, moltissimi comportamenti ben più gravi – anche solo dal punto di vista della sicurezza della circolazione – puniti molto più lievemente. Tutto questo genera sensazioni e percezioni di iniquità, che non solo non agevolano il rispetto della norma ma, anzi, potrebbero anche stimolare a violarla.

Tralasciando di entrare nel dibattito – pur interessantissimo – tra chi ritiene utile l'inasprimento sanzionatorio e quanti altri, invece, propendono maggiormente per l'effettività della applicazione delle sanzioni, emerge chiaramente la necessità che la sanzione sia comunque:

proporzionata alla condotta in violazione di legge (cioè all'interesse tutelato)
omogenea e coordinata al contesto normativo di riferimento

La modifica di una norma a contenuto sanzionatorio spesso richiede anche adeguamenti della modulistica: è avvenuto con l'introduzione della patente a punti, laddove era necessario indicare espressamente sul verbale la prevista decurtazione, avviene anche ora con l'introduzione della confisca, poiché sul verbale andranno indicati il luogo di

custodia e la facoltà di ottenere il veicolo in affidamento dal 31 giorno successivo al sequestro, se già non è intervenuta la confisca.

E' pur vero che sul sommario processo verbale possono essere aggiunte tutte le integrazioni necessarie, anche scritte "a mano" dall'agente operante e poi sottoscritte dal contravventore, ma è altrettanto vero che il verbale prestampato agevola il lavoro sulla strada e riduce al minimo gli indici di errore.

L'adeguamento e la stampa dei verbali costituiscono un costo non irrilevante, così come sono significativi i costi di addestramento del personale e di adeguamento delle procedure, siano esse informatizzate o meno.

Circa due anni or sono, gli articoli 213 e 214 del codice della strada, disciplinanti il sequestro ed il fermo dei veicoli, sono stati completamente stravolti, attraverso una modifica legislativa chiaramente orientata al contenimento dei costi gravanti sull'erario per la prolungata custodia di veicoli presso i depositi privati convenzionati; la riforma ha infatti previsto l'obbligo per il contravventore di prendersi in custodia il veicolo in regime di fermo o sequestro, prevedendo anche sanzioni pecuniarie elevate e la sospensione della patente per chi si rifiutasse di adempiere.

Tale nuovo assetto normativo fece storcere il naso ad alcuni perché fortemente orientato al contenimento dei costi e poco alla tutela della sicurezza della circolazione, lasciando nella quasi completa disponibilità del proprietario il veicolo "fermato o sequestrato" ; poi anche perché venne così introdotta una sanzione accessoria senza precedenti e, cioè, la sospensione della patente di guida in capo al proprietario che si rifiutasse di prendere in custodia il veicolo, in definitiva, una sospensione di patente non legata a cattivi comportamenti di guida, ma alla violazione di un obbligo di collaborazione con la pubblica amministrazione.

La novità più consistente fu, comunque, quella introdotta dal nuovo art. 214 bis, con la previsione del custode acquirente, presso il quale depositare il veicoli non affidati a proprietari e conducenti, con facoltà per i primi di procedere alla successiva vendita, finalizzata al recupero delle spese di custodia.

Il custode acquirente deve essere individuato attraverso procedure previste dall'art. 214 bis del codice della strada, sfocianti in una convenzione con il Ministero dell'Interno e l'Agenzia del Demanio.

Quale sia l'attuale "stato dell'arte di tale procedura" non ci è dato sapere; la circolare Ministero degli Interni n. 300/A/1/44285/101/3/30/90 del 7 settembre 2005, un po' laconicamente dice che in attesa di individuazione dei custodi, ci si deve rifare alle disposizioni già emanate con D.P.R. 571/82 che istituiva gli albi prefettizi dei depositi autorizzati. Di certo le polizie locali delle grandi città possono quasi sempre contare su depositerie civiche, ben altra è la difficoltà per i restanti organi di polizia stradale, che come abbiamo visto sopra, sono in costante aumento.

La legge 168/2005 ha, nuovamente, ribaltato la prospettiva, prevedendo – solo per i veicoli a due ruote – necessariamente l'immissione in deposito in caso di sequestro finalizzato alla confisca, cancellando definitivamente anche le ipotesi di fermo cosiddetto domiciliare; in definitiva, ogni sanzione accessoria riguardante il veicolo a due ruote deve ora necessariamente concretarsi nella rimozione d immissione del veicolo nei depositi individuati ai sensi dell'art. 214 bis.

Per tutte le altre categorie di veicoli a motore, invece, resta ferma la disciplina precedente, che impone al proprietario di prendersi in custodia il veicolo.

Anche da questo punto di vista, la disomogeneità nell'applicazione delle nuove disposizioni entrate in vigore lo scorso 23 agosto, contribuisce a creare disorientamento, incertezza, quasi necessariamente sfocianti in contenziosi più o meno aspri.

Da ultimo resta da esaminare la nuova fattispecie introdotta della confisca del veicolo a due ruote utilizzato, non per commettere una delle violazioni previste dagli articoli 169 commi 2 e 7, 170 e 171 del codice della strada, ma per commettere un reato.

La fattispecie allarga gli orizzonti di applicazione della confisca verso confini che, paradossalmente, potrebbero ricomprendere quasi tutto il campionario della legislazione penale sostanziale.

L'espressione dell'art. 213 comma 2sexies "*è sempre disposta la confisca in tutti i casi in cui un ciclomotore o un motoveicolo sia stato adoperato ... per commettere un reato*" commesso indifferentemente da detentore maggiorenne o minorenne, non fa alcuna distinzione tra delitti e contravvenzioni, ne, tanto meno, attribuisce rilevanza all'elemento psicologico del reato.

Ciò significa che, oltre ai reati più eclatanti, a cui subito si è portati a pensare, quali le rapine o gli scippi, la norma si applica anche alla guida in stato di ebbrezza o sotto l'influenza di sostanze stupefacenti o nel caso di incidente mortale o con feriti (omicidio o lesioni colpose).

Bene ha fatto la già citata circolare ministeriale del 7 settembre 2005 a specificare che, nei reati perseguibili a querela di parte, la stessa costituisce presupposto essenziale anche per l'effettuazione del sequestro finalizzato alla confisca, atteso che quest'ultima costituisce sanzione amministrativa, irrogabile dall'autorità giudiziaria a seguito di sentenza di condanna.

In realtà sullo stesso veicolo potrebbero concorrere più ipotesi di sequestro, amministrativo e penale, ad esempio ai fini della confisca ex art. 213 del codice della strada ed a fini probatori: sarà opportuno tenere distinte le procedure, dimodochè il sopravveniente dissequestro per cessate esigenze probatorie non infici la procedura di confisca.

Ancora, potrebbe verificarsi la concorrenza di un procedimento amministrativo ed uno penale, con due differenti provvedimenti di sequestro finalizzati alla confisca, ad esempio quando sia accertata la conduzione di un motociclo in stato di ebbrezza alcolica e con il casco non allacciato, con violazione, rispettivamente degli articoli 186 e 171 del codice della strada.

Da ultimo, è da tener presente che, comunque, anche l'irrogazione della sanzione accessorie della confisca è ricorribile innanzi al prefetto ed opponibile innanzi al giudice di pace (così come l'eventuale ordinanza prefettizia di rigetto) e addirittura fino alla suprema corte di cassazione: se il proprietario non ha ritenuto di avvalersi della possibilità dell'affidamento in custodia domiciliare del veicolo, le spese di trasporto e custodia in luogo convenzionato saranno a suo carico solo in caso di soccombenza; di converso, in caso di accoglimento del ricorso, le spese della custodia protrattasi presumibilmente per anni, resteranno a carico della pubblica amministrazione.