

*Intervento del dr. Donatello Ghezzi, funzionario del Corpo di Polizia Municipale del comune di Scorzè (VE).*

Esordisco ringraziando l'ACI per avermi dato l'opportunità di essere qui presente oggi e di poter fare il mio intervento.

Queste sono sempre occasioni interessanti per approfondire temi che toccano direttamente ognuno di noi nella vita di tutti i giorni, essendo tutti noi interessati, in qualità di pedoni o in qualità di conducenti, da quelle che sono le norme che regolano la circolazione nel nostro Paese.

Ieri, come ha ben ricordato poc'anzi l'avvocato Gallone, si sono toccati più volte gli argomenti di cui trattiamo in una prospettiva futura, cioè sono state analizzate quelle sanzioni che rappresentano, tutto sommato, una novità all'interno del contesto sanzionatorio del Codice della Strada. Mi riferisco in primis alla sanzione della patente a punti – in merito alla quale bisognerebbe peraltro chiarire se si tratta davvero di una sanzione – nonché alle altre sanzioni che vengono ricondotte nell'ambito delle cosiddette sanzioni accessorie, tra cui quelle che colpiscono il veicolo. Questi sono argomenti interessantissimi, quotidianamente all'ordine del giorno proprio perché rappresentano la nuova frontiera del sistema sanzionatorio amministrativo del Codice della Strada.

La mia intenzione in questo intervento è, invece, di riportarvi per un attimo, cercando di non essere noioso, perché sicuramente sono questioni da voi già conosciute, su alcune osservazioni in merito a quella che è una sanzione tradizionalmente collocata all'interno del panorama sanzionatorio amministrativo; mi riferisco, evidentemente, alla sanzione amministrativa pecuniaria.

Sanzione amministrativa pecuniaria che molto spesso si identifica con lo stesso concetto di sanzione amministrativa, tant'è che ha rappresentato il paradigma al quale si è ispirato il legislatore del 1981 nella notissima legge 689.

Ritengo opportuno continuare a prestare viva attenzione anche alla sanzione amministrativa pecuniaria in considerazione del fatto che essa, ancora oggi, nel contesto sanzionatorio del Codice della Strada è la sanzione più diffusa. E' pur vero che vi sono altri strumenti sanzionatori che probabilmente hanno spesso una efficacia maggiore, per alcuni versi ed in alcuni contesti, rispetto alla sanzione amministrativa pecuniaria, però non possiamo nascondere il fatto che la sanzione amministrativa pecuniaria è a tutt'oggi prevista in relazione a tutte le fattispecie illecite contenute nel Codice, diversamente da altre sanzioni che vengono applicate giustamente nei contesti più opportuni.

Quindi la diffusione della sanzione amministrativa pecuniaria deve mantenere viva l'attenzione nei suoi confronti.

Il mio intervento vuole andare a sottolineare alcuni aspetti della sanzione che, di primo acchito, potrebbero sembrare prettamente teorici, mentre ci si renderà conto di come questi aspetti debbano essere tenuti in considerazione dal legislatore nel momento in cui egli interviene all'interno del contesto sanzionatorio del Codice della Strada per progettare o inserire nuove ipotesi di sanzione amministrativa pecuniaria. Ciò accade tutt'oggi: pensiamo, ad esempio, appunto, all'intervento del legislatore nell'ambito della patente a punti a fronte dell'ipotesi in cui il trasgressore non venga identificato.

Sappiamo tutti che, dopo la sentenza della Corte, si è deciso di intervenire anche in questo caso con una sanzione amministrativa pecuniaria. Oppure pensiamo alle recenti sanzioni che sono state introdotte per la circolazione con il veicolo sottoposto a fermo piuttosto che a sequestro: anche qui si sono previste sanzioni pecuniarie; quindi vediamo come la sanzione pecuniaria è comunque uno strumento ineliminabile, a cui ancora oggi il legislatore ricorre.

Ma al di là di quello che è il modello sanzionatorio scelto dal Codice della Strada – che tutti sappiamo essere il modello a compasso edittale, cioè un modello che prevede un minimo ed un massimo edittale fissato in astratto dalla norma sanzionatoria all'interno del quale, in base ai criteri fissati dall'articolo 195, l'autorità amministrativa andrà poi a determinare l'importo della sanzione concretamente irrogata – io mi soffermerei su quelli che sono i tratti caratterizzanti attorno ai quali si misura l'adeguatezza della sanzione amministrativa pecuniaria a prevenire gli illeciti, in quanto è per questo che la sanzione amministrativa pecuniaria esiste, perché non venga commesso quel fatto illecito, per fare prevenzione prima che repressione.

Meritano attenzione, da un lato i tratti caratterizzanti la sanzione amministrativa, e dall'altro lato quelli che sono i principi garantistici attorno ai quali si deve modellare la sanzione stessa; quest'ultimi sottendono a quel ragionamento che ieri è ritornato

più volte a proposito del fatto che la sanzione venga vissuta come una sanzione giusta, perché solo in questi termini la sanzione riuscirà ad essere proficua nei confronti del cittadino, e la sanzione sarà vissuta come giusta solo se si modellerà intorno ai principi garantistici che ora andrò ad indicare.

Quindi due sono i profili: da un lato i tratti caratterizzanti attorno ai quali si misura l'adeguatezza funzionale, e dall'altro lato i principi garantistici che, per molti versi, trovano riscontro direttamente nel nostro testo costituzionale.

Sui tratti caratterizzanti non dirò certamente nulla di nuovo, essendo questioni più che dibattute soprattutto in ambito penalistico.

In primo luogo abbiamo la certezza della sanzione, cioè la probabilità con la quale il soggetto al termine dell'iter applicativo verrà effettivamente punito, è un tratto importante: bisogna misurare la capacità della sanzione in virtù del grado di certezza della sanzione stessa.

Dopodiché abbiamo la prontezza della sanzione, un dato di natura temporale, poiché è il lasso di tempo che intercorre tra la commissione del fatto illecito e il momento in cui il soggetto verrà effettivamente punito. E' chiaro che una sanzione che interviene di lì a pochi giorni o di lì a pochi mesi avrà un effetto ben diverso rispetto a una sanzione che interviene a distanza di 4 o 5 anni, a quel punto sarà probabilmente inutile.

Il terzo tratto caratterizzante la sanzione amministrativa pecuniaria è la severità, un dato di natura quantitativa, in buona sostanza niente altro se non quel parametro che misura l'ammontare, nel caso delle sanzioni pecuniarie, della sanzione irrogata.

Passando ora all'altro profilo della questione, cioè i principi garantistici – tengo distinti i due profili in quanto intendo poi illustrarvi il compromesso tra i due – anche qui troviamo una serie di tre principi.

Abbiamo il principio di personalità, per cui la sanzione deve andare a colpire il soggetto che ha commesso il fatto illecito, e qui mi collego alla questione di cui si parlava prima dell'obbligato in solido: l'istituto

dell'obbligazione solidale, che anche secondo il mio parere dovrebbe in qualche misura essere rivisto, va proprio contro il principio di personalità, perché rende il soggetto proprietario del veicolo una vera e propria "testa di legno", in realtà egli non è affatto l'autore dell'illecito, quindi non si vede perché punirlo, sembrerebbe quasi che per forza di cose occorra punire qualcuno.

Proseguendo abbiamo il principio di proporzionalità della sanzione, intesa come sanzione proporzionale alla gravità del fatto illecito concretamente commesso dal soggetto. Abbiamo un fattispecie astratta che prevede una certa ipotesi illecita che si concretizza con determinate modalità che possono presentare una maggiore o minore gravità, in virtù delle quali deve essere

proporzionata la sanzione. Ecco che una sanzione proporzionale è una sanzione giusta, una sanzione non proporzionale non è una sanzione giusta.

In ultimo abbiamo l'individualizzazione che, per certi versi, potrebbe essere ricondotta alla proporzionalità in quanto suo corollario. Per individualizzazione si intende l'aspetto proporzionale legato non al fatto bensì al soggetto, quindi nell'ambito dell'illecito amministrativo e della sanzione amministrativa pecuniaria, per semplicità, possiamo identificare l'individualizzazione nell'adeguamento della sanzione alle capacità economiche del soggetto.

Per ottenere un certo effetto, per essere giusta – è questa, d'altra parte, la questione di fondo –, la sanzione deve essere proporzionata alle capacità economiche del soggetto, altrimenti, a parità di sanzione e a diversità di patrimonio, andrebbe a punire più o meno pesantemente il soggetto.

Ebbene, questo inquadramento teorico ci permette di osservare con occhio critico la sanzione amministrativa pecuniaria nel contesto

sanzionatorio del Codice della Strada, sempre in riferimento all'intenzione di verificare l'adeguatezza della sanzione alla prevenzione dei fatti illeciti.

Nel Codice della Strada il tutto è complicato dal fatto che, per esigenze di natura pratica, si scorgono diversi percorsi o iter applicativi, cioè diverse norme procedurali attraverso le quali la sanzione astrattamente prevista in relazione ad un determinato fatto illecito diventa concreta, esce dal testo normativo e colpisce concretamente il trasgressore.

Mi riferisco sostanzialmente a quattro diverse ipotesi contenute all'interno del Codice.

In primo luogo, l'ipotesi del pagamento in misura ridotta che tutti noi conosciamo, consistente nella facoltà del soggetto, entro 60 giorni, di avvalersi della possibilità di estinguere il procedimento sanzionatorio con il pagamento del minimo edittale.

Poi, c'è la diversa ipotesi in cui il soggetto ritenga che sia opportuno attivare un contenzioso, presentando un ricorso, sia esso un ricorso amministrativo o giurisdizionale, in questo caso cambierà la tempistica e cambierà la severità della sanzione.

Il terzo percorso applicativo si ha nell'ipotesi in cui il soggetto rimanga assolutamente inattivo, né paghi in misura ridotta, né ricorra: le conseguenze, quindi, saranno l'iscrizione al ruolo e la riscossione coattiva.

Un quarto percorso attraverso il quale la sanzione diviene viva è l'ipotesi prevista dal legislatore di esclusione dalla facoltà del pagamento in misura ridotta, ipotesi che, dopo la depenalizzazione del '99, è stata integrata con nuove fattispecie precedentemente di natura penale (prima, invece, era presente solamente l'ipotesi dell'articolo

192 quando il soggetto, detta in maniera molto semplice, non si fermava all'alt).

Ora vi starete chiedendo il perché di questa noiosissima elencazione. Vorrei prendere due di questi percorsi applicativi come esempio per osservare come le norme applicative incidano profondamente sui tratti caratterizzanti attorno ai quali si misura l'adeguatezza funzionale della sanzione alla prevenzione dei fatti illeciti, e per verificare il rispetto dei principi garantistici che prima ho elencato.

Tutta questa tediosa introduzione serve proprio per andare a riscontrare una spendibilità pratica dei ragionamenti teorici di questo tipo.

Prendiamo due ipotesi solamente, anche se il medesimo ragionamento può esser fatto per tutti i percorsi applicativi: l'ipotesi in cui il soggetto si avvale della facoltà del pagamento in misura ridotta, e l'ipotesi in cui il legislatore ha escluso la possibilità di avvalersi del pagamento in misura ridotta.

Come incidono questi percorsi applicativi? E' presto detto. Col pagamento in misura ridotta abbiamo prontezza massima, la sanzione colpisce il soggetto addirittura entro 60 giorni, perché appunto il trasgressore si avvarrà del pagamento in misura ridotta e verrà così punito. Difficile pensare ad una prontezza maggiore di questa; è questo uno dei motivi che ha spinto il legislatore a introdurre un istituto come quello del pagamento in misura ridotta. La certezza è, per definizione, altrettanto massima, perché il pagamento in misura ridotta pretende la cooperazione del soggetto, quindi la certezza non può che essere massima.

Tutto ciò a discapito di che cosa? Della severità. La severità è minima, perché il pagamento in misura ridotta si attesta sul minimo edittale.

Dall'altro lato osserviamo invece che i principi garantistici sono pregiudicati da questo procedimento perché non abbiamo né proporzionalità né individualizzazione: a prescindere dalla gravità del fatto concretamente commesso, a prescindere dalla capacità economica del soggetto, tutti pagheranno la medesima cifra, il minimo edittale.

Facciamo lo stesso ragionamento per quanto riguarda l'ipotesi in cui il pagamento in misura ridotta non è consentito dal legislatore: qui chiaramente la questione si inverte completamente – peraltro nel mezzo delle due ipotesi che io ho preso in considerazione vi sono poi molte altre sfaccettature determinate dagli altri percorsi applicativi. Il pagamento in misura ridotta non consentito pregiudica la prontezza, poiché non sappiamo quanto tempo impiegherà il Prefetto ad adottare l'ordinanza di ingiunzione del pagamento, anche perché poi in tal caso bisognerebbe capire se ci sono dei termini perentori oppure no, in ogni caso sicuramente i tempi si allungheranno rispetto ai 60 giorni del pagamento in misura ridotta.

Anche la certezza potrebbe essere pregiudicata perché nel momento in cui il soggetto non dovesse pagare spontaneamente l'ordinanza di ingiunzione si dovrebbe ricorrere alla riscossione coattiva, e non dimentichiamo che il soggetto non ha grande interesse a pagare immediatamente l'ordinanza di ingiunzione

perché, diversamente dall'ipotesi del pagamento in misura ridotta dove fruiva della possibilità di un pagamento di una somma ridotta, in questo caso, che paghi immediatamente l'ordinanza di ingiunzione del Prefetto o che attenda la riscossione coattiva, la differenza sarà data soltanto dagli interessi moratori, quindi tutto sommato l'importo della sanzione rimane il medesimo. Al contrario abbiamo un recupero, un recupero importante, o almeno dovremmo averlo, di quelli che sono i

principi garantistici, perché? Perché il Prefetto applicherà l'articolo 195, commisurerà la sanzione tra il minimo ed il massimo edittale in base ai criteri dettati dalla norma; in tal senso, nel secondo comma, individuiamo proprio i parametri della gravità del fatto illecito e della capacità economica del soggetto.

Ecco, quindi, che il legislatore ha dovuto necessariamente – perché diversamente non è possibile – trovare un compromesso tra i tratti caratterizzanti l'adeguatezza funzionale della sanzione ed i principi garantistici, anzi, ha trovato più compromessi a seconda del percorso applicativo che viene ad essere seguito.

Mi accingo ad andare verso il termine della questione. E' chiaro che il compromesso è fortemente caratterizzato e contraddistinto da quello che è lo spazio che il legislatore ed il percorso applicativo concedono al momento commisurativo, in quanto un momento commisurativo più o meno ampio sposta da una parte piuttosto che dall'altra il baricentro del compromesso.

Tutta questa premessa, che ora è diventata ancora più ampia, permette due osservazioni conclusive, proprio per dare l'idea di

come debba essere mantenuta viva l'attenzione anche nei confronti della sanzione amministrativa pecuniaria e di come tanti ragionamenti che sembrano teorici in realtà abbiano una spendibilità pratica.

Io mi sono chiesto come è possibile recuperare la proporzionalità e l'individualizzazione della sanzione senza pregiudizio per la certezza e la prontezza.

Mi spiego meglio. Ben venga il pagamento in misura ridotta e ben venga una sanzione pronta, però come possiamo provare a recuperare

proporzionalità e individualizzazione? Provo ad indicarvi come, concretamente, il tutto sia una questione di tecnica normativa.

All'interno di una fattispecie illecita astratta si collocano diverse ipotesi concrete, per cui un fatto astratto si può concretizzare in tanti modi diversi. L'ampiezza della fattispecie astratta è la sua tipicità, la sua determinatezza, cioè una fattispecie astratta può essere costruita dal legislatore in termini più o meno ampi: se noi restringiamo la tipicità della fattispecie astratta è chiaro che al suo interno andranno a collocarsi meno ipotesi concrete o, meglio, andranno a collocarsi delle ipotesi di illecito concreto più omogenee in termini di disvalore.

Ecco che, se il legislatore ha ben presente questo ragionamento quando introduce una fattispecie illecita astratta, la costruirà in termini più restrittivi, più determinati, più tipici, e quindi recupereremo dal punto di vista astratto quella proporzionalità che perdiamo facendo venir meno il momento commisurativo.

Non avrete capito, perché evidentemente io non sono stato chiaro, ma vi faccio subito un esempio: l'articolo 193 del Codice della Strada che tutti conosciamo in tema di assicurazione obbligatoria.

Ora, è la stessa cosa circolare con un ciclomotore sprovvisto di assicurazione piuttosto che circolare con un autotreno sprovvisto di assicurazione? Evidentemente no. Il pericolo per il bene giuridico protetto è sensibilmente diverso nell'una piuttosto che nell'altra ipotesi.

Possiamo fare un altro esempio ancora. Secondo voi, è la stessa cosa un veicolo in sosta sprovvisto di assicurazione piuttosto che un veicolo in circolazione, nel senso di movimento, sprovvisto di assicurazione? Altrettanto evidentemente no. Nell'attuale contesto, però, la sanzione è la medesima.

In caso di pagamento in misura ridotta nessuno potrà adeguare la sanzione alla gravità del fatto illecito, di conseguenza tutti subiranno, nelle ipotesi che vi ho fatto, la medesima sanzione.

Se noi andassimo a prevedere fattispecie diverse, o meglio – io direi – dei sistemi di circostanze, come esistono nell’ambito del diritto penale, delle manifestazioni circostanziate dell’illecito amministrativo, ecco che questi soggetti verrebbero puniti in modo diverso, la sanzione recupererebbe proporzionalità e quindi verrebbe vissuta come giusta.

Non è affatto percepita come giusta una sanzione ex articolo 193 di € 700 per un’auto in sosta sprovvista di assicurazione perché sospesa dal proprietario che sta attendendo di vendere o demolire l’auto.

Facciamo lo stesso ragionamento, e con questo concludo, per quanto riguarda l’individualizzazione. Come può il legislatore, avendo presente tutto quello che abbiamo detto, recuperare l’individualizzazione nell’introdurre nuove fattispecie illecite?

Tenendo presente che la forchetta edittale è, di solito, costruita sempre su un rapporto costante – che nell’ambito del Codice della Strada è di 1 a 4, per cui a €50 di minimo edittale corrispondono €200 di massimo edittale, a €500, €2000 – ecco che in termini assoluti tra €50 e €200 corrono €150, tra €500 e €2000 ne corrono €1500. Se possiamo accettare il venir meno della individualizzazione, cioè della commisurazione alla capacità economica del soggetto, a fronte di una forchetta edittale di €50 perché, tutto sommato, la commisurazione non sposterebbe di tanto l’importo della sanzione concretamente irrogata, ciò non sembra accettabile di fronte ad una forchetta edittale di €1500, che è ben più ampia e pretende pertanto una commisurazione.

In questo senso bisogna fare un plauso al legislatore – ogni tanto è giusto riconoscerglielo – che con la legge 507/99, nel momento in cui ha depenalizzato le ipotesi che prima costituivano reato, introducendo sanzioni da €2000 a €8000 e da €4000 a €16000, ha escluso per tutte queste ipotesi la possibilità del pagamento in misura ridotta. Perché?

Perché lo spazio tra €2000 e €8000 e tra €4000 e €16000 è uno spazio decisamente rilevante che pretende la commisurazione, quindi ben venga l'esclusione del pagamento in misura ridotta, sarà poi compito del Prefetto, attraverso i criteri commisurativi, determinare la sanzione.

Altrettanto non si può dire, purtroppo, per il legislatore più recente del 2003, che ha introdotto delle sanzioni particolarmente importanti per la circolazione dei veicoli sottoposti a sequestro piuttosto che per quelli sottoposti a fermo amministrativo, ma non ha escluso il pagamento in misura ridotta, pregiudicando una volta per tutte quella che è la proporzionalità e l'individualizzazione della sanzione e, dal mio punto di vista, quella che è, quindi, l'idea di una sanzione vissuta come una sanzione giusta. Grazie