

*Intervento della dr.ssa Elisabetta Schietroma, direttore della Direzione Centrale Studi e Ricerche dell' ACI, di presentazione dell' indagine realizzata dalla Fondazione Caracciolo.*

Anche quest'anno, in occasione del Convegno, la Fondazione Caracciolo, in collaborazione con la Direzione Studi e Ricerche ACI e questa volta, con la Facoltà di Scienze Giuridiche dell'Università di Ferrara, ha redatto un'indagine di supporto all'evento.

L'indagine, dedicata alla sanzione amministrativa e alla tutela del cittadino nei confronti delle sanzioni previste dal Codice della Strada, ha approfondito gli aspetti giuridici di maggiore interesse e le problematiche di particolare attualità in materia ed è stata concepita con la finalità di fornire uno strumento di analisi e supporto a quanti siano chiamati a confrontarsi con i temi oggetto del Convegno.

Lo studio si apre con l'analisi del contesto internazionale di riferimento dal quale emerge come, nonostante il livello di integrazione raggiunto, le legislazioni nazionali dei diversi Stati membri presentino, in materia di circolazione stradale, una serie di differenze normative. Esistono infatti notevoli disomogeneità nelle norme di comportamento (limiti di velocità, orari relativi agli obblighi di accensione delle luci) e nella presenza, entità, e natura delle sanzioni. Queste differenze generano problemi di conoscibilità della normativa per i cittadini che si muovono in Paesi diversi da quello di residenza e anche problemi di accettazione del diritto interno laddove, in alcuni Paesi, talune violazioni siano punite più severamente rispetto ad altri. Tale contesto evidenzia la necessità di pervenire in tempi brevi ad un processo di armonizzazione delle legislazioni. A tal fine, considerate le diversità normative esistenti fra i vari Paesi e le resistenze di alcuni Stati membri a modificare ex abrupto particolari disposizioni nazionali, è evidenziato come, fra i vari strumenti normativi esperibili, la Direttiva europea possa rivelarsi quello più efficace. Sul punto interverrà a breve in maniera più approfondita il Prof. Bernardi.

Lo studio offre poi una breve panoramica dell'exkursus normativo che ha portato alla formulazione del Codice attualmente in vigore. In particolare sono analizzate le diverse norme di depenalizzazione, emanate molto prima del 1981 e le diverse disposizioni legislative che hanno portato all'inserimento nel codice di discipline prima regolate in leggi speciali. Sono infine evidenziati gli effetti negativi legati alla "proliferazione" normativa degli ultimi anni (il codice ha subito dal '92 ad oggi, 45 modifiche) che hanno generato problemi di orientamento, anche per gli stessi addetti ai lavori. Esistono oggi nel codice 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).

E' poi evidenziato come il sistema sanzionatorio del Codice della Strada si basi prevalentemente sulla sanzione amministrativa pecuniaria. Tale sanzione è comminata in relazione a tutte le fattispecie illecite contenute nel Codice. L'indagine analizza i diversi istituti previsti nel titolo VI del C.d.S. (si pensi al pagamento in misura ridotta oppure alla disciplina del ricorso al Prefetto) ed evidenzia come gli stessi concorrano in misura rilevante a determinare – in termini di certezza, prontezza e severità – la sanzione concreta, talvolta in forte tensione con i principi di proporzionalità e personalità della stessa.

L'indagine si spinge fino a dimostrare come taluni percorsi applicativi, pur garantendo un adeguato livello di prontezza della normativa, pregiudichino talvolta la

proporzionalità della sanzione soprattutto con riferimento alla norma violata. In questo senso è suggerito il ricorso a circostanze aggravanti o attenuanti “tipiche” che consentano di graduare la sanzione al disvalore del fatto, senza aggravare eccessivamente il procedimento sanzionatorio.

Procedendo nell’analisi del sistema sanzionatorio complessivamente considerato, si è poi osservato che nel perseguimento dell’interesse alla sicurezza della circolazione stradale, un ruolo di fondamentale importanza è svolto dalle sanzioni accessorie.

Infatti, anche se l’irrogazione di tali sanzioni consegue di diritto all’applicazione della sanzione pecuniaria tuttavia, le prime producono l’effetto di potenziare l’azione di deterrenza tipica della seconda in quanto misure, evidentemente, afflittive.

Si tratta, infatti, di sanzioni che vanno ad incidere direttamente sulle situazioni giuridiche dei destinatari inibendo al trasgressore il compimento di tutte quelle attività causalmente collegate all’infrazione commessa. Questa caratteristica, che è tipica delle sanzioni accessorie, assicura effettività alla pena consentendo, inoltre, alle misure qui in esame di svolgere una importante funzione di prevenzione non solo nei confronti della generalità dei consociati ma anche del singolo trasgressore.

Parte dello studio è, poi, dedicata alla disamina dell’Istituto della patente a punti, una delle novità più rilevanti introdotte con la riforma del Codice della Strada, sicuramente quella che ha avuto il maggior impatto mediatico.

In particolare, si sono ripercorsi i momenti più significativi del dibattito dottrinale sorto con riguardo alla natura giuridica dell’Istituto dando, altresì, conto delle recenti modifiche legislative introdotte con il DL 184 del 21 settembre 2005 che, peraltro, si ricorda è attualmente in fase di conversione alla Camera (nel calendario dei lavori della Camera è prevista la votazione finale della legge di conversione proprio in questi giorni).

In conclusione, compatibilmente con i tempi avuti a disposizione, l’obiettivo è stato quello di offrire spunti di riflessione e di approfondimento critico sul sistema in vigore, mettendo in luce quegli aspetti ritenuti più interessanti e utili, affinché un processo di revisione delle disciplina volto a semplificare, armonizzando l’intera materia della circolazione stradale, individui un sistema sanzionatorio che sia in grado di assolvere alla sua funzione tipica di deterrenza alle violazioni delle norme e, al tempo stesso, riesca a salvaguardare quei principi di equità e di tutela del cittadino tipici di un Ordinamento giuridicamente e socialmente evoluto.