

# CONVEGNO DELLE COMMISSIONI GIURIDICHE DELLA FEDERAZIONE ACI

2010: OBIETTIVO SICUREZZA STRADALE  
“cambiare le norme per cambiare i modelli di comportamento”

## **Problemi applicativi e di effettività delle sanzioni**

*Giovanni Puoti*

La questione dell'efficacia del sistema sanzionatorio coinvolge differenti problematiche tra loro connesse e talvolta contrastanti.

Un quadro sanzionatorio si valuta in base alla sua capacità di condizionare i comportamenti dei cittadini nella direzione auspicata dalle norme stesse. Poiché l'oggetto delle norme sanzionatorie sono i comportamenti umani, la componente psicologica ha un grande peso in questo processo persuasivo. Si potrebbe dire che la norma sanzionatoria diviene efficace se il cittadino, da un lato, la riconosce e comprende, dall'altro, la considera giusta.

L'equità e la conoscenza da parte dei destinatari sono elementi essenziali per la funzione persuasiva della sanzione. Poi ne andrebbe aggiunto un altro, che a mio avviso, in materia di circolazione stradale spesso manca: la certezza della sanzione.

Il nostro scopo è quello di analizzare questi differenti aspetti anche alla luce dei principi fondamentali del nostro ordinamento giuridico.

Per quanto riguarda la riconoscibilità della norma da parte del comune cittadino, si pone un delicato problema quando le leggi, per adattarsi adeguatamente al fenomeno che intendono regolamentare, devono articolarsi in numerose disposizioni, casistiche, eccezioni, deroghe ecc.. Se questo consente da un lato, di disciplinare compiutamente i comportamenti sociali, dall'altro, favorisce il rischio di una rilevante e diffusa incomprensione. E tipicamente questo problema si pone in materia di circolazione stradale, dove il cittadino è direttamente coinvolto nell'applicazione di norme.

Si pensi, ad esempio, alla limitazione della circolazione dei ciclomotori e motoveicoli, attuata a Roma dal 1 gennaio 2007, la quale prevede che possano circolare soltanto i ciclomotori e i motocicli euro 1, 2 e 3, con esclusione degli euro 0; questi ultimi possono circolare solo se sono dotati di un motore a 4 tempi. Inoltre il divieto vige nella zona della città definita “anello ferroviario” (che non coincide con la c.d. “area verde”), ma fino a ottobre le persone ivi residenti potranno circolare anche con un euro 0. Le espressioni euro 1, 2 ecc., estremamente semplici e di agevole comprensione, non vengono però utilizzate per qualificare il tipo di veicolo nel libretto di circolazione, nel quale, invece, si riportano gli estremi delle direttive UE di riferimento poco note al pubblico e di più difficile lettura. Questo semplice esempio dimostra come spesso le norme sulla

circolazione stradale sono confusamente rappresentate al comune cittadino. Diventa, quindi, elevato il rischio di violazioni in “buona fede”.

L'altro elemento è la percezione etica della sanzione da parte dell'utente stradale, poichè un punto fermo è la necessità che il cittadino ritenga equa la sanzione. La questione è estremamente complessa perché coinvolge differenti aspetti, quali la *proporzionalità* e la *necessità* della sanzione, la *garanzia* e la *tutela* del cittadino contro il provvedimento sanzionatorio, la *trasparenza* nella gestione finanziaria delle sanzioni. Sotto questo profilo emerge un quadro tutt'altro che limpido.

Un primo elemento da sottolineare concerne la previsione di differenti misure sanzionatorie che attualmente il codice della strada prevede anche in seguito alle recenti riforme. L'attuale disciplina presenta un quadro che va dalle sanzioni pecuniarie, al sequestro ed alla confisca del veicolo. Ritengo che l'adozione di diversi strumenti afflittivi, pur condivisibile, vada disciplinato in modo da delineare un sistema generale, coerente e sistematico.

Al riguardo, vorrei portare l'esempio della modifica dell'art. 213 Codice della Strada ad opera del D.L. n. 115/2005 convertito con la L. n. 168/2005 che ha statuito, come noto, la confisca dei motoveicoli e dei ciclomotori, norma che poi è stata sensibilmente modificata dal D.L. n. 262/2006, convertito nella L. n. 286/2006. La confisca del veicolo rappresenta certamente il provvedimento sanzionatorio più grave, poiché comporta l'irreversibile perdita di possesso del bene.

Rispetto al connotato assolutamente eccezionale che tale misura aveva nel periodo anteriore al D.L. n. 115, il legislatore aveva esteso le fattispecie passibili di confisca, ponendo esclusivamente i conducenti dei mezzi a due ruote, oltre alle c.d. macchine di cilindrata non superiore a 50. L'aspetto censurabile della norma era l'inclusione, tra le fattispecie passibili di tale sanzione, anche di alcuni casi di illecito già previsti dal Codice della Strada e di blanda gravità (la guida con una sola mano, il trasporto vietato di persone e materiale, ecc.).

Diverse questioni di legittimità erano state giustamente sollevate dalla dottrina con riferimento ad alcune disposizioni della Costituzione, in particolare con riguardo all'art. 3 statuente il principio di uguaglianza dei cittadini (norma presumibilmente violata nella misura in cui la confisca risultava limitata agli illeciti commessi con l'uso di motoveicoli e non anche con autoveicoli); all'art. 16 sulla libertà di circolazione; all'art. 42 sulla proprietà privata.

La nuova versione della norma stabilita dal D.L. n. 262/2006, convertito dalla L. n. 286/2006 ha reso superate queste questioni: attualmente la norma dispone che *2-sexies*) “è sempre disposta la confisca del veicolo in tutti i casi in cui un ciclomotore o un motoveicolo sia stato adoperato per commettere un reato, sia che il reato sia stato commesso da un conducente maggiorenne, sia che sia stato commesso da un conducente minorenni”. Quindi la confisca è applicabile soltanto alle fattispecie penali. A mio avviso, resta comunque ferma la questione del profilo discriminatorio della

norma nella misura in cui limita il provvedimento di confisca ai reati commessi con mezzi a due ruote. Ed, invero, l'art. 240 del Codice Penale stabilisce parimenti la confisca in ipotesi di reato, qualora il bene oggetto di confisca sia stato il frutto del reato o lo strumento per realizzarlo; quindi anche l'autoveicolo può essere oggetto di confisca se utilizzato nella commissione di un reato. Tuttavia, in questo caso il giudice *può* adottare il provvedimento di confisca, ossia il provvedimento è rimesso all'apprezzamento del giudice. Mentre nell'ipotesi di cui all'art. 213 comma 2- *sexies* del C.d.S. la confisca si applica *in ogni caso*.

L'esempio in questione dimostra come talvolta il legislatore adotti delle misure senza badare alla coerenza sistematica del quadro normativo e, in particolare, di quello sanzionatorio. E' evidente che, in tali ipotesi, il cittadino non può che percepire una sorta di irrazionalità del sistema. Perché questo accade? Frequentemente perché il legislatore adotta misure *spot*, senza comprendere che un sistema normativo validamente costruito richiede riforme di ampio raggio.

Sempre sul profilo persuasivo della norma è bene sottolineare l'ulteriore elemento della proporzionalità della sanzione. In precedenti occasioni, si era giustamente sottolineato come talvolta il legislatore delinea fattispecie di elevata ampiezza, in modo da comprendervi una casistica assai varia, giungendo ad una maggiore semplificazione del corpo normativo e facilitando la comprensione dello stesso da parte del cittadino. Tuttavia, in ambito sanzionatorio è probabile che non prevedere delle esimenti o delle aggravanti per alcuni specifici casi può determinare una sproporzione della sanzione rispetto alla gravità del comportamento. Un'adeguata modulazione della sanzione in base alle differenti e specifiche fattispecie aiuta meglio a percepire la gravità del comportamento, evidenziando anche più efficacemente l'obiettivo della norma sanzionatoria.

Anche il principio della personalità della sanzione amministrativa gioca un ruolo fondamentale nella percezione del cittadino. La sanzione infatti deve punire il comportamento e quindi deve indirizzarsi a colui che ne è stato responsabile; perciò fuoriescono da tale logica quelle norme che sanzionano sussidiariamente non il colpevole ma il proprietario del veicolo. La responsabilità sussidiaria del proprietario per le sanzioni di tipo pecuniario è chiaramente necessaria, essendo finalizzata a garantire l'effettività del sistema sanzionatorio e, tenuto conto che si tratta di responsabilità solidale, il proprietario può comunque agire in regresso nei confronti del conducente. Diversamente, per le sanzioni personali, considerati i gravi limiti alla libertà personale che comportano, l'estensione della responsabilità al proprietario risulta palesemente irrazionale sotto un profilo logico ancor prima che giuridico (come nel caso dell'art. 126 bis).

Non mi soffermo su i profili di incostituzionalità (correttamente rilevati dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 27/2005) dell'art. 126 bis comma 5, che nella sua originaria versione prevedeva una siffatta responsabilità e su cui si è ampiamente dibattuto. Ciò che in questa sede mi preme

rilevare è che il sistema sanzionatorio deve indurre il cittadino ad un'immediata identificazione causale della sanzione con il fatto sanzionato: ciò rende le sanzioni eticamente accettabili. In armonia con il principio che la sanzione si deve collegare strettamente con il fatto illecito non possiamo condividere una norma che, estendendo l'effetto sanzionatorio al proprietario non responsabile dell'infrazione, non sia in grado di esprimere un evidente nesso causale con il comportamento censurabile. Ciò fa venir meno nella collettività la convinzione sulla necessità della sanzione e la fiducia verso il complessivo sistema normativo. A ben vedere queste riflessioni possono apparire superate con le modifiche all'art. 126 *bis*, conseguenti alla sentenza della Corte Costituzionale 27/2005, che hanno introdotto la sanzione pecuniaria per l'omessa comunicazione dei dati identificativi del conducente. Tuttavia, la disposizione (nella versione precedente alle ultime modifiche apportate dal D.L. n. 262/2006) appare altrettanto irrazionale: qual è, infatti, il comportamento censurato dalla norma? L'omissione *intenzionale* dei dati del conducente? Questa interpretazione non appare accettabile, poichè implicherebbe una *presunzione legale* di conoscenza del fatto, assolutamente inammissibile secondo il nostro ordinamento giuridico; un'altra spiegazione può portare a giustificare la sanzione con il mancato rispetto da parte del proprietario (potenzialmente estraneo all'illecito) di un generico dovere di diligenza nel possesso del veicolo, per cui sullo stesso incomberebbe il dovere di esercitare un controllo sulla vettura e di tener memoria dell'uso che ne viene fatto. Al di là di queste interpretazioni, risulta evidente che nuovamente ci si trova di fronte ad una norma della quale si perde di vista l'immediato senso teleologico e che può generare incomprensione nella collettività.

Un passo avanti è stato compiuto con la modifica al comma 5, apportata dal D.L. n. 262/2006, in base alla quale la sanzione pecuniaria sostitutiva è subordinata alla condizione che l'omissione sia priva di "giustificato e documentato motivo". Restano le perplessità sulla condizione del "documentato motivo"; infatti difficilmente si può soddisfare questa condizione quando la comunicazione diviene impossibile per l'ignoranza del proprietario sulle responsabilità del fatto. Probabilmente la giurisprudenza di merito e di legittimità aiuteranno a chiarire la norma colmando le incertezze interpretative.

Per concludere il punto si deve comunque sottolineare come anche con la nuova disposizione continua a sussistere un profilo di illegittimità, con riferimento all'art. 3 della Costituzione, costituito dalla circostanza che tale sanzione pecuniaria, tutt'altro che irrisoria, determina una discriminazione sulla base delle capacità finanziarie, tra coloro che saranno costretti a comunicare i dati richiesti per mancanza di fondi da destinare al pagamento della sanzione aggiuntiva e quelli che invece, grazie al proprio censo, potranno essere liberi di scegliere se ottemperare all'obbligo o

pagare l'ulteriore importo variabile da 250 a 1000 euro. Anche qui emerge il rischio di una percepita iniquità del sistema normativo da parte della collettività.

Vorrei considerare due ulteriori elementi circa l'affidabilità del vigente sistema: gli strumenti di tutela posti a favore del cittadino e la trasparenza nella gestione delle risorse finanziarie collegate al gettito delle sanzioni.

Riguardo alla tutela giudiziale del cittadino verso i procedimenti sanzionatori, il sistema attualmente strutturato spesso offre una tutela solo formale ma non anche sostanziale. Il problema dipende dall'onerosità del ricorso/impugnazione che raramente trova una contropartita nella condanna dell'ente pubblico alle spese processuali (se quest'ultimo è soccombente). Ciò è evidentemente iniquo in tutti i casi di fondato motivo del ricorrente ma soprattutto nell'ipotesi assai frequente in cui la sanzione di lieve entità rende antieconomico procedere alla sua impugnazione. Al riguardo, si potrebbe obiettare che, da un lato, la condanna dell'ente alle spese determinerebbe un rilevante esborso finanziario per lo stesso; dall'altro, con particolare riferimento alla giurisdizione del giudice di pace, la semplicità del rito non garantisce un rigoroso giudizio con la conseguenza che l'ente o il cittadino soccombente si vedrebbero costretti a risarcire spese per un contenzioso di dubbia soluzione. In armonia con questa posizione, si dovrebbe approvare la prassi dei giudici di pace di decidere assai raramente la condanna alle spese. Ma risulta evidente che questa, più che una soluzione, sia una non-soluzione ovvero una volontà di non prendere posizione su una questione essenziale.

Ritengo invece che ammettere sistematicamente l'addebito delle spese processuali rende il sistema molto più efficiente e più equo, e non solo nella fase processuale. È evidente ad esempio che lo Stato e i Comuni, a fronte del rischio di un rilevante esborso finanziario, affineranno le loro tecniche di rilevazione delle infrazioni adottando prassi sanzionatorie molto più rigorose. Inoltre, si eviterebbe l'ingolfamento dei ricorsi dissuadendo molti cittadini dal promuovere azioni meramente pretestuose e si concederebbe al cittadino un sistema di tutela effettivamente funzionante.

Ritengo quindi che la condanna alla spese processuali per il soccombente sia un elemento di estrema importanza per il miglioramento del sistema e, dovendosi superare l'opposta prassi giurisprudenziale sulla questione, ritengo necessario statuirne l'automatica applicazione *ex lege* rendendo più rigorosa l'applicazione dell'art. 91 c.p.c..

L'ultimo rilievo che vorrei fare concerne l'attuale sistema di gestione del gettito finanziario delle sanzioni. L'art. 208 del C.d.S. prevede una ripartizione delle sanzioni tra Stato ed Enti Locali fondata sull'ente di appartenenza del funzionario accertatore. Per quanto riguarda il gettito destinato allo Stato, l'art. 208 fa una puntuale ripartizione delle stesse prevedendo che tali risorse siano destinate:

- al finanziamento del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale;
- ad iniziative e attività di promozione della sicurezza della circolazione;
- al sostegno di studi, ricerche e propaganda sulla sicurezza stradale;
- all'insegnamento dell'educazione stradale nelle scuole e all'organizzazione dei corsi per conseguire il certificato di idoneità alla conduzione dei ciclomotori.

Per quanto riguarda gli altri enti, l'art. 208 limita il vincolo di impiego delle risorse a solo il 50% del gettito. Tale quota, in particolare, è destinata:

- al potenziamento ed al miglioramento della segnaletica stradale;
- alla redazione dei P.U.T. e dei piani per la viabilità extraurbana;
- alla fornitura dei mezzi tecnici per i servizi di polizia locale;
- agli interventi per la sicurezza stradale (in particolare per i soggetti deboli: pedoni, ciclisti, anziani, bambini, disabili);
- all'organizzazione, nelle scuole di ogni ordine e grado, di corsi didattici finalizzati all'educazione stradale.

In precedenti convegni organizzati dall'ACI si era correttamente rilevato come la gestione del gettito da parte degli enti locali ed in particolare dei comuni fosse tutt'altro che trasparente.

Condivido personalmente l'idea che le risorse finanziarie scaturenti dalla sistema sanzionatorio, per un fatto di coerenza etica, dovrebbero essere destinate esclusivamente al finanziamento della stessa sicurezza stradale. Invece, la notevole flessibilità nella gestione di tali risorse ha indotto gli enti locali ad impiegare la politica sulla sicurezza stradale come mezzo per far cassa. Appare evidente che in questo quadro la credibilità del sistema agli occhi del cittadino viene notevolmente incrinata.

Prendo spunto da questa riflessione per ricordare una nuova disposizione del C.d.S. introdotta dalla finanziaria 2007. La disposizione è il comma 4 *bis* dell'art. 208, in base al quale *“La quota dei proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni previste dal presente codice, annualmente destinata con delibera di Giunta al miglioramento della circolazione sulle strade, può essere destinata ad assunzioni stagionali a progetto nelle forme di contratti a tempo determinato e a forme flessibili di lavoro”*. Dalla lettura della norma non risulta chiarissimo se dette assunzioni debbano essere o meno finalizzate ad impiegare personale per le politiche sulla sicurezza stradale.

Detta norma suscita qualche perplessità soprattutto se si condivide l'idea sulla necessità di una stretta connessione tra gettito finanziario delle sanzioni e la politica sulla sicurezza stradale, mentre,

invece la finalità estranea del gettito rischia agli occhi della collettività di trasformare la sanzione in un prelievo sostanzialmente, anche se non formalmente, di tipo tributario.