

VIOLAZIONI DEL CODICE DELLA STRADA E RICORSO GIURISDIZIONALE.

La necessità di disciplinare la circolazione stradale, al fine di renderla possibile e sicura, è stata avvertita in ogni epoca, benché i vari ordinamenti abbiano adottato strumenti giuridici differenti, agendo sui tre fattori rimasti costanti nel tempo, vale a dire l'uomo, indispensabile protagonista di ogni attività, la strada e il veicolo.

Nel divenire dell'esperienza storica, l'importanza assunta del fenomeno ha condotto lo Stato moderno alla consacrazione della libertà di circolazione quale valore costituzionale e la stessa normativa internazionale è intervenuta per l'elaborazione di criteri diretti a uniformare le scelte nazionali.

Alcuni ritengono che la libertà di circolazione (art. 16 Cost.) appartenga sostanzialmente al *genus* della libertà personale (art. 13 Cost.), che non si esaurisce nelle sole disposizioni dell'art. 13 Cost., ma è integrata da altre previsioni costituzionali connesse al vario dispiegarsi di tale *status* individuale (CRISAFULLI, GALIZIA. *Contra* BARILE), mentre altri affermano che dette libertà siano autonome, pur se sussistono intrinseci collegamenti tra loro e la linea di confine non possa essere tracciata con chiarezza (BARBERA, ELIA, MAZZIOTTI, MORTATI, PACE, VASSALLI).

In ogni caso, la libertà personale attiene alla persona in sé e per sé considerata, diversamente dalla libertà di circolazione, che attiene alla vita di relazione, anche se la garanzia riguarda esclusivamente la persona, non già i mezzi di cui questa può avvalersi per circolare, dal momento che il legislatore rimane libero di regolarne l'uso, salvo il rispetto del principio di eguaglianza (art. 3 Cost.), nel suo duplice significato di divieto di discriminazioni tra cittadini che non siano consentite dalla Costituzione e di obbligo di rimuovere gli ostacoli che impediscono ad alcuni di essi di godere dei diritti fondamentali in condizioni di parità con tutti gli altri (AMATO, BARBERA, COCOZZA, CORSO, DE SIERVO, GRAVELLI, MAZZIOTTI, ZACCARIA).

Siffatte indicazioni concettuali permettono di formulare una conclusione indiscutibile: pur se il fondamento della libertà di circolazione, costituente attributo di ogni essere umano, si esprime in una dimensione ampia, il suo esercizio deve contemperarsi con

l'altrui diritto, talché la posizione soggettiva tutelata non può essere intesa come qualcosa di assoluto, che si svolge al di là di ogni controllo, ma implica vincoli diretti a creare le condizioni di sicurezza per tutti.

Nel quadro delineato si coglie pienamente il significato dell'art. 140 del vigente Codice della strada, il quale enuncia il principio informatore della circolazione: gli utenti della strada devono comportarsi in modo da non costituire pericolo o intralcio della circolazione in modo che sia in ogni caso salvaguardata la sicurezza stradale.

La disposizione assume, nel contesto delle regole in materia, il valore di un'autentica *Grundnorm*, da cui tutte le altre norme di comportamento derivano per specificazione, volta che descrivono, in via semplificata, situazioni tipiche contenute astrattamente nell'enunciazione-matrice, e l'osservanza dei relativi precetti fa sì che l'evento circolatorio formi un *quid* armonico, all'interno del quale ciascuno dei protagonisti è parte di un insieme che, almeno in via tendenziale, realizza l'obiettivo finale di un ordinato movimento di uomini e di veicoli sulle strade.

Ovviamente i comportamenti devianti rappresentano il reciproco non necessario delle condotte descritte negli enunciati normativi, e per la repressione delle infrazioni il più recente legislatore ha privilegiato il ricorso alle sanzioni amministrative accessorie, come categoria autonoma in rapporto di accessoria rispetto a un illecito amministrativo.

Le misure in questione hanno carattere interdittivo e sono manifestazioni del principio di supremazia generale della P.A.; la loro applicazione, comprimendo o sopprimendo facoltà dei soggetti, denota la struttura afflittiva delle stesse, che svolgono la funzione di prevenzione generale e speciale.

Il procedimento funzionale all'irrogazione delle sanzioni *de quibus* prende l'abbrivio dall' "accertamento" che, sotto un profilo tecnico-giuridico, consiste nella percezione – completa o comunque integrabile – del "fatto" da parte degli organi incaricati, vale a dire nell'apprendimento, per visione diretta o per riferimenti altrui, della materialità di una condotta umana, che abbia le caratteristiche di una infrazione stradale, e sia imputabile a un soggetto identificato o sicuramente identificabile.

La competenza in ordine all'attività accertativa spetta ai soggetti investiti di un *munus* pubblico che espletano i servizi di polizia stradale in base all'art. 12 Cod. strad., i quali pongono in essere atti aventi oggetto e funzione analoghi a quelli compiuti dalla polizia

giudiziaria e dal pubblico ministero nel corso delle indagini preliminari prima dell'esercizio dell'azione penale (RIVA-CRUGNOLA).

Nella sequenza procedimentale assume un ruolo centrale la "contestazione", che attua un principio divenuto fondamentale nella disciplina delle infrazioni sanzionate in via amministrativa, e trova evidente giustificazione nell'esigenza, tutta moderna, di consentire una valida difesa al cittadino.

Lo scopo della contestazione (*in subiecta materia* il termine non ha una precisa valenza tecnica) è di far conoscere immediatamente al presunto responsabile i risultati dell'accertamento, al fine riconsentirgli, tra l'altro, il pagamento in misura ridotta o di proporre ricorso al Prefetto del luogo della commessa violazione.

Si parla di contestazione immediata, per indicare il modo dell'accertamento che avviene in contraddittorio con l'autore dell'illecito, il quale può chiedere, in ordine al fatto addebitatogli, di inserire nel sommario processo verbale anche le dichiarazioni che egli reputi necessarie (art. 200 Cod. strad.).

Il concetto di immediatezza tra accertamento e contestazione deve essere inteso in senso relativo, potendo senz'altro ammettersi la validità della contestazione eseguita a breve distanza di tempo dal fatto, sempre che il contraddittorio tra il pubblico ufficiale e l'autore dell'infrazione si stabilisca quando ancora è viva l'impressione dell'accaduto.

Ove non sia stata eseguita la contestazione personale e diretta, il verbale, con gli estremi precisi e dettagliati della violazione, nonché dei motivi che hanno reso impossibile la contestazione immediata, deve essere notificato agli interessati (c.d. contestazione differita o successiva o non immediata), che così hanno notizia dell'accertamento, eseguito unilateralmente dal pubblico ufficiale, e possono esercitare le facoltà riconosciute dalla Legge.

Trattasi di una comunicazione amministrativa, concretante, al pari di tutte le operazioni amministrative, un'attività materiale, servente di atti amministrativi veri e propri, per la validità della quale non sono necessari i requisiti essenziali per l'esistenza di tali atti.

L'omissione dell'attività di contestazione o, in mancanza, della notificazione, determina effetti preclusivi sull'ulteriore svolgimento del procedimento sanzionatorio, poiché l'obbligazione si estingue: l'art. 201, comma 5 Cod. strad. prevede quest'ultima

conseguenza solo nel caso di omessa notifica, ma la medesima *ratio* vale anche nell'altra evenienza.

La contestazione differita, se non intacca l'esistenza e la validità della violazione, può incidere sull'efficacia probatoria dell'atto di accertamento, atteso che nell'ipotesi di contestazione immediata la valutazione dei fatti compiuta dall'agente accertatore riceve pronta conferma o smentita da parte dell'interessato, laddove le valutazioni, effettuate da un agente che a quella contestazione non ha proceduto, dovranno essere apprezzate in sede giudiziaria con maggior cautela e richiederanno più ampi e sicuri elementi di riscontro.

Questa interpretazione riconosce le pretese della P.A. e, nel contempo, imprime una forza razionale indiscussa anche alla posizione del cittadino coinvolto nel circuito punitivo, in quanto il diritto di difesa, che ha il presidio nell'art. 24, comma 2 Cost., riceve una tutela sufficiente.

Una constatazione del genere, comunque, non vuole esplicitare anche apprezzamento fideistico e indiscriminato per il legislatore che, modificando l'art 201, comma 1 *bis* Cod. strad. con la Legge 1 agosto 2003, n. 214, ha ampliato le ipotesi di rilevazione dell'illecito (ad esempio, eccesso di velocità) per mezzo di appositi apparecchi, il cui impiego indiscriminato, in molti casi, si è risolto in palesi abusi a danno degli automobilisti, senza soddisfare la funzione di prevenzione generale e speciale che appare connaturata alla previsione di adeguato impianto sanzionatorio.

Basti considerare, ad esempio, le norme di comportamento che contemplano la sanzione accessoria della sospensione della patente, che serve a impedire, attraverso la sospensione del titolo abilitativo, la guida al soggetto che crea pericoli per la sicurezza della circolazione.

Il provvedimento prefettizio della sospensione della patente (o del giudice in caso di reati), diretto alla tutela dell'incolumità e dell'ordine pubblico, può applicarsi nei confronti del solo conducente, cioè di colui che ha la direzione del veicolo e ne cagiona il movimento.

I guidatori paventano appunto la sanzione accessoria in discorso, che comprime con inevitabile pregiudizio economico la libertà di circolazione – tanto sentita da questa società – e reprime nella maniera più acconcia lo scorretto esercizio di essa.

La contestazione non immediata, specie quando trascorra un notevole lasso di tempo rispetto alla violazione, finisce solo per assicurare l'incameramento di proventi economici.

In base al principio *nemo tenetur se detegere*, il contravventore ha il diritto di non fornire elementi in proprio danno, onde evitare appunto la sospensione della patente, sicché egli, pur avendo posto in essere una condotta pericolosa, riesce a sottrarsi alla reazione dell'ordinamento, trincerandosi dietro un conveniente silenzio o trovando la facile scappatoia di ignorare il nome del conducente.

L'amministrazione ha, dunque, l'obbligo di attuare le condizioni perché le norme possano esplicare la loro efficacia nel modo più ampio, nell'interesse stesso della collettività: l'impossibilità di contestazione immediata, dunque, non deve essere preconstituita, al di fuori di specifiche e concrete fattispecie, come quelle descritte, ad esempio, nelle lettere *a)*, *b)* *c)* *d)* del comma 1 *bis* del citato art. 201 o dell'art. 4 d.l. 20 giugno 2002, n. 121, convertito con modificazioni, dalla Legge 1 agosto 2002, n. 168.

Non bisogna, mai dimenticare che le due modalità di contestazione non sono meramente alternative tra loro, nel senso che la P.A., a sua insindacabile scelta, possa optare per l'una o per l'altra, poiché la contestazione immediata ha carattere di logica prevalenza, mentre quella differita è subordinata al verificarsi di obiettive situazioni fattuali, che precludono la rapida conoscenza dell'autore della violazione.

Le riserve non si arrestano agli aspetti suindicati. Anzi, si accentuano qualora venga spostata l'osservazione sui rimedi concessi al cittadino contro il trattamento sanzionatorio, in particolare esaminando l'art. 204 *bis* Cod. strad. che disciplina la proposizione del ricorso al giudice di pace competente per il territorio del luogo dove è stata commessa la violazione.

A prescindere dalle perplessità nei confronti di una grammatica normativa, che denota approssimativa sciattezza nella redazione del testo del comma 3, ove si rinviene la scorretta formula stilistica "sanzione inflitta dall'organo accertatore", le censure riguardano la stessa impostazione del legislatore volta a scoraggiare l'accesso alla tutela giurisdizionale, attraverso un reticolo di ostacoli privi di plausibile giustificazione.

Già il raddoppio della sanzione pecuniaria, previsto dall'art. 204, comma 1 Cod. strad., a carico del ricorrente in sede amministrativa, nel caso in cui il Prefetto ritenga

fondato l'accertamento, non appare condivisibile, anche se gli effetti possono essere neutralizzati con la scelta di non optare per codesta procedura.

La disposizione novellata, che dimostra una persistente indifferenza garantistica, addirittura mira a paralizzare l'esercizio dell'azione giurisdizionale, allorché stabilisce che all'atto del deposito del ricorso, l'interessato "deve versare presso la cancelleria del giudice di pace, a pena di inammissibilità del ricorso, una somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione"; inoltre, l'inammissibilità è prevista anche se venga preventivamente presentato il ricorso al Prefetto *ex art. 203 Cod. strad.*

Sorprende l'amnesia dei *conditores* per l'insegnamento della Corte costituzionale, che ha dichiarato illegittimi l'art. 98 c.p.c., che prevedeva il potere del giudice di imporre una cauzione alla parte, con conseguente estinzione del giudizio in caso di mancato versamento della somma (C.cost. n. 67/1960), l'art.6, comma 2, della Legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. E, il quale subordinava l'azione giudiziale al pagamento dei contributi richiesti dall'amministrazione finanziaria (clausola del c.d. *solve et repete*), una serie di disposizioni (per citarne alcune: art. 25, comma 1, d.P.R. 30 dicembre 1981, n. 834, nel testo introdotto dall'art. 17 Legge 6 ottobre 1986, n. 656; art. 33, ultimo comma d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 642, art. 3, ultimo comma, Legge 24 gennaio 1978, n. 27), che subordinavano l'eseribilità dell'azione giudiziaria al previo esercizio del ricorso amministrativo (C. cost. n. 154/ 1992; C. cost. n. 406/1993; C. cost. n. 233/1996).

Come la dottrina ha osservato, dal punto di vista del soggetto agente, l'art. 24, comma 1 Cost., nel delineare "il diritto alla giurisdizione" davanti a organi imparziali e indipendenti, per qualsiasi controversia riguardante diritti soggettivi o interessi legittimi, ricalca "anche testualmente, lo schema tipico del diritto di libertà, ponendo al legislatore ordinario (ed in genere agli altri poteri dello Stato) un limite di intervento, apparentemente assoluto, a salvaguardia dell'inviolabilità di un *agere licere* individuale, qualificato dalla peculiarità dell'oggetto e delle forme del suo esercizio" (COMOGLIO).

Ciò non significa che l'art. 24 Cost. e lo stesso art. 113 Cost. impongano una correlazione assoluta tra il sorgere di un diritto e la sua azionabilità, sicché non sono difformi dalla Costituzione, almeno in via di principio, forme di accesso alla

giurisdizione, condizionate alla preventiva utilizzazione di rimedi di carattere amministrativo.

Il differimento della tutela giurisdizionale deve essere, tuttavia, giustificato dal perseguimento di adeguate finalità di giustizia e, in ogni caso, dall'esigenza di non rendere la tutela giurisdizionale eccessivamente difficoltosa (Tra le altre, C. cost. n. 30/1994).

Esclusa l'esistenza di una pretesa costituzionale all'immediatezza della tutela, la razionalità dell'onere scaturisce dalla necessità di favorire la celere e spedita risoluzione *extra iudicium* delle liti, nonché dall'esigenza di evitare giudizi inutili (C. cost. n. 130/1970).

In questa prospettiva, la *ratio* di un limite alla piena e immediata articolazione del diritto di difesa giurisdizionale può trovare accoglimento nelle ipotesi di controversie che implicano accertamenti tecnici in funzione dei quali appaia necessario o opportuno che la fase giudiziaria sia preceduta da un esame in sede amministrativa.

Non sfugge però ad alcuno che la materia della circolazione stradale, in tutti i suoi risvolti, non è inquadrabile nella tipologia classica della "giurisdizione condizionata" e delle fattispecie a essa riconducibili, per cui i vincoli predisposti assai difficilmente si sottraggono a rilievi di costituzionalità.

A dire il vero, l'intervento del giudice delle leggi già è stata sollecitato in base all'assunto che l'introduzione della cauzione, nel giudizio di opposizione ai verbali di infrazioni del Codice stradale, crea un indubbio e ingiustificato ostacolo per la tutela in sede giurisdizionale, anche in ragione della onerosità della cauzione imposta che potrebbe indurre il ricorrente a desistere dall'impugnare il provvedimento accertativo.

Il diritto fondamentale di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost. finisce con l'essere violato, insieme con quello di difesa (art. 24 Cost.), in quanto solo i cittadini abbienti potranno pagare subito una somma che, per di più, è addirittura il doppio di quella prevista per il pagamento in misura ridotta, che permette di chiudere bonariamente la vertenza.

Inoltre, l'istituto della cauzione riserva un ingiustificato trattamento di favore alla pubblica amministrazione, poiché l'art. 204 *bis* Cod. strad., nel cercare di frenare il cittadino a ricorrere in sede giurisdizionale, induce i soggetti a presentare il ricorso amministrativo, dove, in caso di accoglimento dell'opposizione – non vigendo il

principio della soccombenza alle spese processuali, a differenza della sede giurisdizionale – il ricorrente non viene rifiuto né delle spese di causa sostenute per l'eventuale assistenza di un legale e né degli esborsi” (Giudice di pace Vietri di Potenza, ord. 12 settembre 2003; Giudice di pace Anzio, ord. 28 agosto 2003).

È stato altresì osservato che il ricorso alla tutela giurisdizionale “risulta essere compreso in due modi: in primo luogo, sul piano processuale, attraverso la previsione della cauzione; in secondo luogo, sul piano sostanziale, della misura della sanzione pecuniaria, cioè attraverso il pagamento in misura ridotta.

Quest'ultimo profilo negativo è comune anche al ricorso al Prefetto, non potendo quest'ultimo in caso di rigetto, irrogare una sanzione inferiore al doppio del minimo edittale (art. 204 Cod. strad.).

Il fatto che sia già prevista, come deterrente dei ricorsi, la perdita del beneficio del pagamento in misura ridotta rende ancor più irragionevole la nuova previsione; così come la somma degli oneri previsti, corrispondendo a un risultato finanziariamente non lieve, sembra effettivamente costituire discriminazione tra cittadini, in virtù del loro reddito.

Al fine di considerare, dunque, se vi è o meno uno svuotamento “di fatto” del diritto alla tutela giurisdizionale, e quindi una violazione dell'art. 24 della Costituzione, occorrerà tener presente non solo la norma sulla cauzione in sé, ma tale norma considerata nel complessivo sistema di misure che paventano conseguenze sfavorevoli per il soggetto che intende ricorrere contro l'illecito contestatogli” (FORLENZA).

L'esattezza e la congruità di tale esegesi merita piena adesione.