

PROVVEDIMENTI SANZIONATORI SUL VEICOLO:
LA CONFISCA, IL SEQUESTRO ED IL FERMO AMMINISTRATIVO

Presidente,

questa prima sessione dei lavori da Lei presieduta, che sta volgendo a conclusione, ha - come abbiamo ascoltato - uno “ scenario di riferimento” in movimento; uno scenario, cioè, non ancora definito in quella parte sottoposta a modifica legislativa che - come ricordato dai precedenti relatori - è in via di approvazione da uno dei rami del nostro Parlamento.

Ne consegue che il tema che mi è stato assegnato e che ho il piacere e l’onore di sottoporre alla Vostra attenzione ha un doppio riferimento quello de iure condito e quello de iure condendo.

Il primo è ovviamente rappresentato dagli artt. 213 e 214 del C.d.s. in vigore, come modificati dal Decreto legge (n. 115/2005) e relativa Legge di conversione (n. 168 del 17 agosto 2005), soprattutto in relazione alle infrazioni di cui agli artt. 169, 170, 171, 186 e 187, sempre del C.d.s.

Il secondo riferimento di questo mio intervento è obbligatoriamente quello de iure condendo, cioè il Disegno di legge n. 3596 che converte in legge, con modificazioni, il Decreto-legge 21 settembre 2005 n. 184, recante misure urgenti in materia di guida dei veicoli e patente a punti. (ed operante solo sino al 20 novembre 2005, in caso – molto probabile – di mancata conversione in legge!).

Fatta questa opportuna premessa metodologica, è possibile addentrarci quindi nell’esame dei provvedimenti sanzionatori specifici ed, in proposito, possiamo preliminarmente osservare come essi , pur avendo in comune la caratteristica di privare il cittadino del proprio mezzo di locomozione, abbiano presupposti, natura ed effetti giuridici differenti tra di loro.

Quello della **confisca del veicolo** rappresenta certamente il provvedimento sanzionatorio più grave, avendo come caratteristica tipica quella di privare definitivamente il proprietario della disponibilità del bene.

Prima della mini-riforma introdotta con la Legge n. 168 del 2005 n. 115 - l'istituto della confisca del veicolo costituiva, anche in considerazione della sua severità, una sanzione accessoria eccezionale, connessa alla violazioni di "fondamentali" disposizioni del Codice della Strada (come ad esempio: la guida senza patente, la conduzione di taxi senza licenza, la circolazione di ciclomotori "truccati").

Con l'entrata in vigore della nuova disciplina, in un'ottica generale di inasprimento delle sanzioni conseguenti alla violazione del Codice della Strada (mi riferisco all'introduzione della "patente a punti"), il Legislatore ha esteso le fattispecie per le quali è possibile oggi procedere alla confisca dei veicoli, colpendo però esclusivamente i conducenti dei mezzi a due ruote, insieme ai possessori delle c.d. microcars.

Questi ultimi rischiano, cioè, di perdere definitivamente la proprietà del proprio mezzo per infrazioni che, sino a poco tempo fa, venivano punite con mere sanzioni pecuniarie, in alcuni casi anche blande.

Oltre ad ipotesi certamente gravi, quali la guida senza il casco o con il casco non allacciato (di cui all'art. 171 C.d.S.), la conduzione vietata di un passeggero sul motociclo (prevista all'art. 170, comma 2°, C.d.S.), la guida con la ruota anteriore sollevata (di cui all'art. 170, comma 1° C.d.S.), la guida in stato di ebbrezza o sotto l'effetto di sostanze stupefacenti (disciplinata dagli artt. 186 e 187 C.d.S.), la confisca scatta anche a seguito della commissione di infrazioni precedentemente ritenute lievi quali:

- guidare con una sola mano (come può avvenire per sollevare la visiera del casco),
- guidare senza stare correttamente seduti sulla sella (come può avvenire quando ci si alza per evitare il contraccolpo di una buca),
- guidare senza il "libero uso della gambe e delle braccia" (come accade quando si sorregge un casco o una borsa della spesa),
- trainare un altro motoveicolo,

- trasportare il passeggero in maniera non prevista dalle apposite attrezzature del veicolo (come avviene per il trasporto dei bambini sulla pedana dello scooter),
- trasportare oggetti ingombranti o animali “senza l’apposita gabbia”.

Anche , poi, l’aver previsto la confisca del motoveicolo o del ciclomotore in tutti i casi in cui venga commesso con esso un “reato”, espone oggi qualunque motociclista, coinvolto in un sinistro stradale con un autoveicolo, alla possibilità di vedersi confiscare il proprio mezzo, qualora il conducente dell’autoveicolo – pur avendo il 99% di responsabilità –riporti una qualsiasi lesione, come un colpo di frusta o altro.

Proprio la previsione contenuta nel vigente art. 213, comma 2° sexies, genera le principali difficoltà di carattere interpretativo: se è infatti da considerarsi più che plausibile il riferimento a reati di natura dolosa (come le rapine o gli scippi) - ipotesi queste che certamente appartengono alla voluntas del legislatore - suscitano qualche perplessità, proprio in sede di applicazione della norma, le fattispecie di natura colposa, soprattutto quelle configurabili negli incidenti stradali con feriti.

In tale situazione, infatti, l’agente di polizia intervenuto viene a trovarsi, il più delle volte, di fronte ad un delitto con lesioni personali, che, costituendo ovviamente un “reato” (art. 590 c.p.), dovrebbe obbligarlo inevitabilmente al sequestro (prodromico alla confisca) del ciclomotore o del motoveicolo.

Da ciò derivano conseguenze assai rilevanti sulla portata della norma, sugli effetti pratici che essa può produrre rispetto allo scopo effettivo che la stessa – riteniamo – dovrebbe invece conseguire sul piano “sociale”, rappresentato dal deterrente della perdita definitiva di quel bene (il motoveicolo) utilizzato dal reo “per commettere un reato”, vale a dire al fine strumentale di porre in essere un comportamento volontariamente contra jus.

L’esigenza di dotare la norma di un’interpretazione meno letterale e più conforme all’effettiva volontà del Legislatore, sorge anche in riferimento all’attuale disciplina regolamentare imposta agli organi di Polizia dalla Circolare Ministero Interno del 7.9.20005 n. 300, dove è prescritto il sequestro (prodromico alla confisca) di quei motoveicoli coinvolti, tout court, in un sinistro dal quale siano derivate lesioni personali seguite da querela, indipendentemente dal grado di responsabilità del presunto autore del reato, per i casi assai diffusi del c.d. concorso di colpa.

Tale interpretazione trova conforto dal raffronto tra la confisca amministrativa prevista

dal novellato art. 213 C.d.S. e la confisca penale di cui all'art. 240 c.p., laddove, in ambito penale, la confisca rappresenta una misura di sicurezza che colpisce quelle cose che “servirono o furono destinate a commettere il reato” o che ne costituiscono “il prodotto o il profitto”, misura che il giudice può applicare all'imputato insieme alla pena principale.

Ciò che è facoltativo nel codice penale, diventa obbligatorio nel codice della strada!

Auspichiamo, quindi, che coloro i quali sono chiamati ad applicare la disposizione in argomento (agenti accertatori, prefetture, giudici di pace), adottino una “interpretazione correttiva”, sulla scorta della più verosimile e ragionevole intenzione del Legislatore.

Invero, anche l'espressione utilizzata "è sempre disposta la confisca in tutti in casi in cui un ciclomotore o un motoveicolo sia stato adoperato ... per commettere un reato..." rimanda ad una strumentalità del veicolo rispetto al reato, ed implica una finalizzazione del comportamento, tipica dell'agire doloso.

Seguire un'interpretazione diversa da quella prospettata ed attenersi ad una lettura testuale della norma di legge, significherebbe ritenere il conducente di un motoveicolo come appartenente ad una “categoria a rischio”, che rimane esposto, a differenza di ogni altro utente della strada, a sanzioni a carattere definitivo e con rilevanti conseguenze sul piano economico e ciò quale conseguenza di comportamenti meramente colposi, per i quali – si badi – la stessa legge penale (art. 590, comma primo, c.p.) prevede pene pecuniarie che nel massimo non superano la multa di €309!

Per tali ragioni l'interpretazione sopra richiamata appare senz'altro quella preferibile, anche sotto il profilo della concreta applicazione.

Le nuove ipotesi in cui è possibile procedere alla confisca, in virtù della sua definitività, sollevano certamente forti perplessità sotto almeno due profili:

da un lato, infatti, l'entità degli effetti punitivi legati all'accertamento delle infrazioni in parola appare sproporzionata, privando in maniera definitiva il cittadino della proprietà di un bene che può valere anche diverse migliaia di euro, provocandogli così un danno patrimoniale che – soprattutto in riferimento alla commissione delle infrazioni meno gravi – non appare rispondente al generale principio della proporzionalità della pena.

dall'altro lato, la sottrazione del mezzo di trasporto al motociclista, reo di infrazioni oggettivamente non gravissime, può altresì incidere sulla libertà di circolazione costituzionalmente tutelata, impedendogli la libera esplicazione della propria personalità, con danni non patrimoniali che vanno al di là del mero valore economico

del mezzo di trasporto, (in tal senso vedi l'ordinanza del Tribunale di Roma, Giudice Dott. Scaramuzzi, del 5.3.2004, in materia di fermo amministrativo).

Ulteriore considerazione sulle conseguenze dell'allargamento delle ipotesi di confisca dei motoveicoli riguarda i possibili profili di incostituzionalità della Legge n. 168/2005 ed, in particolare, l'eventuale violazione dei principi sulla proprietà privata (art. 42 Cost.), sulla libertà di circolazione (art. 16 Cost.) e sulla stessa uguaglianza fra cittadini (art. 3 Cost.), atteso che, per la identica infrazione (ad es. trasporto di passeggeri oltre il limite consentito, guida con una sola mano, trasporto di oggetti ingombranti, ecc.), la confisca è stata prevista esclusivamente a carico dei proprietari di motoveicoli e non di tutti i guidatori, circostanza questa che espone – allo stato - la nuova legge a probabili giudizi di costituzionalità da parte della Consulta.

Queste considerazioni risultano confortate dal recente provvedimento con cui il Giudice di Pace di Bari (dopo quello di Catania e quello di Giarre) il 18 ottobre scorso ha accolto il ricorso presentato da un associato Confconsumatori al quale era stato sequestrato il motorino, disponendo la sospensione del provvedimento e sollevando questione di legittimità costituzionale alla Consulta. La lesione del principio generale di uguaglianza, inteso come parità di trattamento, tra l'utente della strada che guida un ciclomotore o un motoveicolo e quello che guida un autoveicolo è stato evidenziato con assoluta chiarezza: in forza della Legge 168/2005, l'inosservanza dell'obbligo di indossare il casco per il ciclomotore o il motoveicolo è sanzionato con la confisca del veicolo stesso, ma detta sanzione non trova applicazione nell'ipotesi in cui il conducente di un autoveicolo non indossi ad esempio la cintura di sicurezza. Il Codice della Strada prevede inoltre che sul manubrio di un ciclomotore siano tenute entrambe le mani, così come entrambe le mani devono essere poste sul volante dell'auto in movimento: eppure non viene prevista la confisca dell'auto per chi guida con una mano sul volante e l'altra fuori dal finestrino ovvero per chi guida con una mano impegnata a tenere un

telefonino. Sempre con riferimento al rispetto del principio generale della parità di trattamento, in via ipotetica, sarebbe possibile trasportare anche sette o otto persone su un'auto omologata per cinque rischiando l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria, mentre per i ciclomotori che trasportano un passeggero quando ciò non sia consentito - ovvero sia in caso di trasporto di un numero di persone superiore a quello indicato - è prevista l'immediata confisca del veicolo.

Infine, può essere agevole osservare che un autoveicolo che trasporta carichi non solidamente ancorati o sporgenti non può essere confiscato, mentre il ciclomotore può esserlo.

Come ho già accennato all'inizio, a seguito delle aspre critiche sollevate da più parti, la mini-riforma introdotta con la Legge n. 168/2005 sta subendo un ridimensionamento ad opera del Legislatore che - approfittando dell'occasione fornita dalla conversione in legge del decreto n. 21.9.2005 n. 184 (meglio noto come decreto "salvapunti") emanato sulla scorta della nota sentenza della Corte Costituzionale n. 27/2005 - ha ridefinito in termini meno "severi" la portata e gli effetti delle nuove norme in materia di circolazione stradale, anche in riferimento all'aspetto qui dibattuto, relativo alla sanzione accessoria della confisca.

Dopo la recente approvazione da parte del Senato del disegno di legge n. 3596, di conversione del decreto legge n. 184/2005, il testo è dal 4 novembre all'esame dell'aula della Camera (ddl n. 6159) che deciderà se mantenere le modifiche apportate dal Senato, ovvero non modificare il testo del decreto ancor oggi in vigore.

Attraverso questi ultimi interventi, l'istituto della confisca risulta ridimensionato da un doppio punto di vista:

- dal punto di vista della natura delle infrazioni che lo determinano e
- dal punto di vista dei presupposti per la sua applicabilità.

Sotto il primo profilo le sanzioni originarie (ed attualmente in vigore), risultano nel disegno di legge licenziato dal Senato, ridotte a quelle di cui all'art. 169, commi 2° e 7°, C.d.S. (trasporto del passeggero sulle c.d. microcars), all'art. 170, comma 2°, C.d.S. (trasporto del passeggero sul ciclomotore) ed all'art. 171 C.d.S. (guida senza casco o

con il casco non allacciato), con l'esclusione di quelle – meno gravi – di cui abbiamo parlato in precedenza.

Sotto il secondo profilo, il decreto in corso di conversione (184/05), prevede che la confisca possa essere comminata soltanto quando, nel corso di un biennio, con un ciclomotore o un motociclo sia stata commessa, per almeno due volte, una delle violazioni di cui ai citati artt. 169, 170 e 171 C.d.s., mentre secondo la Legge n. 168/2005, attualmente in vigore, la stessa sanzione accessoria scatta anche per una sola delle infrazioni previste, senza la necessità della c.d. recidiva nel biennio.

Con lo stesso disegno di legge, inoltre, risulta estesa anche agli automobilisti la confisca del veicolo nelle ipotesi di accertata guida in stato di ebbrezza o sotto l'effetto di

sostanze stupefacenti di cui agli artt. 186 e 187 C.d.s., ipotesi che, però, presuppongono una sentenza di condanna del giudice penale. Mentre con la legge in vigore la sanzione della confisca, a seguito della pronuncia penale per le stesse ipotesi di cui al 186 e 187, è prevista esclusivamente a carico dei conducenti di motoveicoli.

Viene, infine, eliminata la confisca dei ciclomotori “truccati” di cui all'art. 97, comma 14°, C.d.s., ipotesi per la quale il testo in corso di approvazione prevede però un inasprimento delle sanzioni pecuniarie.

Per chi ha già subito la confisca del motoveicolo, invece, il disegno di legge n. 3596/05 prevede, poi, una norma transitoria per i casi di sequestro o confisca avvenuti in base alla disciplina introdotta con la Legge n. 118/05.

Infatti i detti provvedimenti (sequestro e confisca) vengono trasformati in “fermo amministrativo”, la cui durata risulta però estesa a 90 giorni (e non più a 30), con l'onere per il proprietario di richiedere, al termine dei tre mesi, la restituzione del mezzo fermato entro un termine perentorio di appena dieci giorni, previa dimostrazione dell'avvenuto pagamento della sanzione pecuniaria, pena la definitiva confisca del motoveicolo.

Non c'è dubbio che il recentissimo intervento “riparatore” operato dal Legislatore ed al momento in fase di approvazione da parte del Parlamento, rappresenti una scelta più corretta ed equa verso il cittadino ed, in particolare, verso la categoria dei motociclisti - molto spesso rappresentata da utenti ancora minorenni - responsabilizzandoli e

consentendogli di assimilare e rispettare la disciplina del codice della strada, in maniera forse più consapevole e matura.

*** **

Passando all'esame del provvedimento di **sequestro del veicolo**, esso rappresenta la fase preliminare alla definitiva confisca del veicolo e viene emesso nei confronti del proprietario del mezzo di trasporto, dall'organo che accerti la commissione di una delle infrazioni che abbiamo elencato più sopra.

Durante il periodo di sequestro, non si perde la proprietà del bene ma lo stesso viene sottratto alla disponibilità del proprietario, al quale è fatto divieto di utilizzarlo.

In particolare, nel quadro dell'attuale disciplina codicistica (che non sembra destinata a cambiare anche con la legge in corso di approvazione), nelle ipotesi in cui il codice preveda la sanzione accessoria della confisca amministrativa, l'organo di polizia che accerta la violazione provvede al sequestro del veicolo, o delle altre cose oggetto della violazione, facendone menzione nel processo verbale di contestazione della violazione (art. 213 C.d.S.).

Il sequestro, quindi, ha una natura transitoria soddisfacendo una duplice esigenza : quella del conducente che non perde la proprietà ed al contempo ha la possibilità di esperire le azioni previste dall'ordinamento (sia amministrative, che giudiziarie) per contestare l'addebito dell'infrazione; l'altra esigenza quella di impedire che il presunto trasgressore possa continuare a circolare liberamente con il veicolo coinvolto.

In caso di esito negativo dell'istaurato procedimento (amministrativo o giudiziario), ovvero in caso di mancata impugnazione del verbale di accertamento nei termini di legge, il provvedimento di sequestro si trasformerà in definitiva confisca del mezzo, il cui destino sarà quello di essere venduto all'incanto, secondo la disciplina di cui alla Legge n. 326/2003.

Qualora invece il verbale di accertamento dell'infrazione contestata dovesse venire annullato dal Prefetto o dall'autorità giudiziaria, il motoveicolo potrà essere – ovviamente – restituito al legittimo proprietario attraverso il contestuale provvedimento di dissequestro del mezzo.

L'unica eccezione che consente al proprietario colpito da sequestro di ottenere il provvisorio dissequestro del proprio bene - cioè prima della definizione del procedimento - è prevista soltanto in favore del proprietario di un motoveicolo

comunque diverso da un motociclo; questi, decorsi trenta giorni dall'inizio del sequestro, può chiedere, in attesa del provvedimento per la eventuale confisca, la restituzione del mezzo, purché lo stesso non risulti sequestrato per la violazione degli artt. 169, comma 2°(passeggero in più su motociclo), e 171 (uso del casco) C.d.S. , ovvero perché coinvolto nella commissione di un reato.

Con specifico riguardo alla mini-riforma di cui alla Legge n. 168/2005, mentre in precedenza il proprietario del mezzo sequestrato veniva nominato custode dello stesso (art. 213, comma 2°, C.d.S.), l'attuale disciplina esclude che tale facoltà venga concessa al proprietario di un motociclo o di un ciclomotore, il quale è invece tenuto a consegnare il mezzo ad un custode convenzionato con la locale Prefettura che, a spese del proprietario, lo conserva sino alla definizione della procedura.

Anche qui emerge la tendenza del Legislatore ad intervenire in modo drastico solo sulle violazioni commesse alla guida di ciclomotori e motoveicoli.

Appare evidente la disparità di trattamento con l'automobilista al quale è consentito di portar via e custodire in proprio il mezzo sequestrato, evitando così spese di custodia e probabili danni da trasporto effettuato da terzi.

Inoltre, è opportuno segnalare che, in tutte le ipotesi di sequestro dei motoveicoli la legge in vigore (168/05) ha introdotto all'art. 210, comma 3, quale ulteriore penalizzazione, l'esclusione dei soli motociclisti dal beneficio del pagamento in misura ridotta per l'estinzione dell'illecito, imponendo alla forze di polizia l'immediata (entro 10 giorni) trasmissione degli atti al Prefetto per l'emissione dell'ordinanza ingiunzione di pagamento.

*** **

Diverso per natura, finalità ed effetti è invece la sanzione accessoria del c.d. **fermo amministrativo** del veicolo.

Sul concetto di fermo amministrativo e su ogni altro profilo giuridico, ritengo ampiamente esaustivo quanto già autorevolmente illustrato dal Prof. Puoti in occasione

del convegno tenutosi circa un anno fa, le cui considerazioni e conclusioni mi sento di poter condividere pienamente.

Infatti con l'introduzione della legge n. 168/2005 non sono state apportate modifiche sostanziali al precedente assetto normativo, disciplinato agli artt. 214 e 214 bis C.d.S.; mentre con il disegno di legge n. 3596/2005 in fase di approvazione – e, quindi, con le riserve sulla effettiva portata futura dell'intervento - risultano estese le ipotesi di applicabilità della sanzione e, soprattutto, la sua durata.

Si tratta, in dettaglio, della durata del fermo amministrativo dei motoveicoli, originariamente stabilita per **30 giorni** ed elevata, secondo il disegno di legge all'esame del Parlamento, al superiore termine di **90 giorni**.

Importanti novità riguardanti la sanzione del fermo amministrativo si rinvencono, invece, sul fronte dell'interpretazione giurisprudenziale ed, in particolare, della qualificazione giuridica assunta dall'istituto del fermo amministrativo.

Sebbene, infatti, la sanzione del fermo sia da considerarsi un provvedimento amministrativo vero e proprio - frutto della discrezionalità del concessionario/incaricato di un pubblico servizio - idoneo senza dubbio ad incidere in senso autoritativo nella sfera giuridico-patrimoniale del destinatario, con la recente sentenza **13.9.2005 n. 4689 il Consiglio di Stato** (cambiando il precedente indirizzo assunto con la sua ordinanza sospensiva 13.7.2004 n. 3259) ha ritenuto che il fermo sia uno strumento funzionale ad una proficua esecuzione di procedura civile, non dissimile da altri strumenti di conservazione della garanzia patrimoniale del creditore che l'ordinamento prevede nell'ambito del diritto comune, ragione questa che ha fatto propendere la decisione del Consiglio di Stato per la competenza del giudice ordinario, in materia di opposizione al provvedimento di fermo amministrativo dei veicoli.