

Relazione del Prof. Aldo Bardusco, ordinario di Diritto Costituzionale dell'Università "Bicocca" di Milano, componente della Commissione Giuridica Nazionale ACI, presidente della Commissione Giuridica A.C.Milano.

I PROVENTI DELL'APPLICAZIONE DELLE SANZIONI PECUNIARIE PER VIOLAZIONE DEL CODICE DELLA STRADA.

1. Spettanza dei proventi ricavati dall'applicazione di sanzioni pecuniarie per infrazioni al Codice della Strada.

I soggetti pubblici interessati a riscuotere i proventi delle contravvenzioni stradali sono, in teoria, una pluralità di enti. Il ricavato dell'applicazione delle sanzioni per violazione di norme del Codice della strada può andare allo Stato, oppure ad una delle Regioni, oppure ad una Provincia, o - ancora - ad uno dei tanti Comuni italiani. Per stabilire a chi spettino i proventi occorre guardare all'appartenenza del funzionario o dell'agente che accerta la contravvenzione e che, di conseguenza, verbalizza la sanzione amministrativa. Se si tratta di un agente della polizia di Stato il provento va allo Stato. Analogamente spettano alla Regione, o al Comune o alla Provincia i proventi delle sanzioni pecuniarie applicate da agenti - rispettivamente della Regione, di un Comune o di una Provincia.

Destinazione dei proventi introitati dallo Stato.

L'art. 208 stabilisce le finalità generali cui debbono essere destinati i proventi incassati dallo Stato.

Queste finalità sono:

I proventi incassati dallo Stato vanno ripartiti - secondo il Codice della strada - in tre quote, cui corrispondono tre diverse (e grandi) categorie di destinazione. Le quote si

calcolano applicando tre percentuali al totale dei proventi incassati dallo Stato: l' 80 per cento; il 20 per cento e il 7,5 per cento.

L' 80 per cento va destinato a:

il finanziamento del Piano nazionale della sicurezza stradale
iniziative e attività di promozione della sicurezza della circolazione
l' insegnamento dell' educazione stradale
il miglioramento della segnaletica.

Tutte queste attività (e quindi la relativa competenza alla spesa) sono affidate dal Codice della strada al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Sempre al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti è assegnata l' altra quota: quella del 20 per cento degli introiti delle contravvenzioni accertate da agenti dello Stato (polizia e carabinieri). Questa quota del 20 per cento deve essere impiegata per studi, ricerche e propaganda sulla sicurezza del veicolo.

Una quota del 7,5 per cento degli introiti delle contravvenzioni spettanti allo Stato è previsto sia devoluta al Ministero dell' Istruzione e dell' Università. Detta quota - in base al dettato del Codice della strada - deve essere impiegata per le seguenti finalità:

favorire l' impegno della scuola pubblica e privata nell' insegnamento dell' educazione stradale

organizzare corsi per il conseguimento del certificato di idoneità alla conduzione di ciclomotori;

A' sensi del 3° comma dell' art. 208 del Codice della strada: il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti (di concerto con altri Ministeri) determina annualmente le quote dei proventi da destinarsi alla finalità sopra enumerate. Il Ministro dell' economia e delle finanze è - a sua volta - investito dal D.Lges. 285 del aptere di adottare con

propri decreti le necessarie variazioni di bilancio dello Stato, nel rispetto delle quote annualmente determinate.

I proventi delle contravvenzioni introitati dagli enti locali.

La previsione del Codice della strada è - all' origine - quella per cui i proventi delle contravvenzioni spettanti a Regioni, Province e Comuni devono essere devoluti:

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).

A questa serie di finalità la legge 17 agosto 2005 n.168, di conversione del D. L. 115 del 30 giugno 2005 (c.d. " decreto omnibus") ne ha aggiunta una di più. Una parte dei proventi ricavati dall' applicazione delle contravvenzioni (nella misura del 50 per cento, almeno) dovranno essere utilizzati anche per lo svolgimento di corsi di educazione stradale nelle scuole di ogni ordine e grado.

La normativa dello scorso agosto prevede che i corsi di educazione stradale siano organizzati (o quanto meno "effettuati") dagli organi della polizia locale. E' un modo (appena velato) per fare intendere che i proventi delle contravvenzioni incassati dalle amministrazioni locali possono (se non debbono) essere devoluti a quegli agenti e funzionari di polizia che (a parte il merito di averne realizzato l' introito con la loro azione repressiva) si mettono a disposizione per tenere corsi di buona educazione stradale nelle scuole.

4. Problemi di controllo sulla destinazione delle somme introitate da Comuni e Province per l' applicazione di contravvenzioni stradali.

Gli enti territoriali (Comuni e Province) debbono deliberare annualmente in via preventiva sui criteri di ripartizione delle quote dei proventi da contravvenzioni stradali, e sulla destinazione delle quote stesse ai diversi impieghi previsti dal Codice della strada. Fino a che punto tale previsione del Codice della strada sia rispettata è difficile capire. L' impressione è che, nel complesso, questa norma sia largamente ignorata dalle Amministrazioni locali, e che le stesse associazioni dei consumatori vi abbiano fatto ben poco caso.

Gli enti stessi hanno l' obbligo di comunicare periodicamente a Ministero delle infrastrutture e dei trasporti l' effettiva destinazione dei proventi. Sono esclusi da quest' obbligo i Comuni con popolazione fino a diecimila abitanti (art. 208, 4° comma, del Codice della strada).

La disposizione sull' obbligo di Comuni e Province di relazionare il Ministero sulla effettiva destinazione dei proventi è di difficile applicazione per una serie di motivi. Vi è un problema non trascurabile di contabilizzazione delle spese (sia di investimento che di ordinaria amministrazione) sostenute dai Comuni nell' ambito della politica per la sicurezza stradale, la viabilità e la segnaletica.

5. Controverso tentativo di modificare per legge la ripartizione tra Enti locali e Stato dei proventi delle contravvenzioni elevate in sede locale.

In sede di conversione del d.l. 21.9.2005, n. 184 (c.d. " decreto salvapunti") la Commissione Lavori Pubblici del Senato approvava un emendamento (alla legge di conversione) con cui si stabiliva che i proventi e le sanzioni pecuniarie per contravvenzioni al C. d. S. rilevate dalle polizie locali andassero a favore dello Stato nella misura - almeno - dell' 80 per cento. Agli enti locali non sarebbe rimasto - in virtù di questa nuova disposizione - più del venti per cento dei proventi derivanti dalle contravvenzioni elevate sul territorio degli enti locali.

Alla base di questa innovazione al criterio di ripartizione dei proventi delle contravvenzioni (proposta dal senatore Montalbano dei ds, ed appoggiata dal sen. Vittorio Guasti di Forza Italia) vi era la dichiarata intenzione del proponente di frenare una cattiva abitudine dei Comuni (di molti Comuni italiani se non di tutti). La cattiva abitudine di accrescere le probabilità di infrazione alle regole del Codice con vari stratagemmi, e di sorprendere in vario modo gli automobilisti, così da gonfiare il volume delle contravvenzioni elevate sul territorio. A quale fine ? Non tanto al fine di indurre conducenti a tenere comportamenti più corretti e più attenti alle regole di circolazione; quanto al fine di incrementare le entrate dei bilanci comunali. E di provvedersi di mezzi finanziari liquidi da destinarsi a vari impieghi e necessità della spesa locale. In alcuni casi (si tratta più spesso di Comuni - di varie dimensioni - che non di Province) i proventi ottenuti dalle contravvenzioni servono per fare fronte a disavanzi di bilancio e - peggio ancora - a “ buchi “ di cassa. Sostanzialmente quindi al fine di “fare cassa”, come si dice in gergo.

E non si tratta soltanto del fatto che interessi e necessità finanziarie spingono molti Comuni a esagerare nell' azione repressiva, con l' invenzione di vere e proprie “ trappole “ della circolazione - soprattutto con l' impiego degli autovelox - in cui molti automobilisti vanno ad infilarsi. Automobilisti e conducenti talora poco prudenti; talora distratti; ma molte volte semplicemente vittime di una segnaletica poco efficace e dissuasiva. Il fatto è che molti enti territoriali programmano di ottenere un determinato gettito dalle contravvenzioni stradali, per usare gli incassi come volano di manovra finanziaria, e come riserva monetaria liquida per fare fronte alle più svariate necessità del bilancio dell' ente locale. I proventi, cioè, anziché servire per gli impieghi voluti dal Codice della strada (e indicati in modo puntuale ed tassativo), vengono utilizzati da molte Amministrazioni secondo criteri e logiche di pura opportunità gestionale. Le previsioni di impiego formulate in modo vincolante dal Codice della strada vengono semplicemente ignorate. Eppure si tratta di regole che sono state pensate e sancite nelle normativa del Codice per finalità essenzialmente legate ai bisogni della viabilità e della circolazione stradale.

Secondo le considerazioni svolte dal proponente Montalbano in molti Comuni gli autovelox vengono sistemati non nei tratti di strada pericolosi; ma sui rettilinei (specie di strade larghe) dove “ restare sotto i cinquanta chilometri non è facile “. Clamoroso ad es. il caso di un Comune di tremila abitanti vicino a Cesena, dove lo spostamento del controllo mediante autovelox da una strada ad un’ altra ha fatto passare gli incassi da novemila euro a seicentomila euro all’ anno.

6. La disposizione proposta dal sen Montalbano col suo emendamento suonava così: “ I proventi derivanti dalle sanzioni amministrative accertate ai sensi del presente articolo (art. 4 del D.L. 121/2002, convertito nella l. 160/2002) spetta allo Stato nella misura dell’ 80 percento, e sono destinati alle finalità indicate dall’ art. 208 comma 2, del decreto lg. 30 aprile 1992, n. 285 “.

Tale emendamento, accolto dalla Commissione LL. PP. - ma soltanto a maggioranza - cadeva poi al momento dell’ approvazione del disegno di legge in assemblea. Le Commissioni del Senato chiamate ad esprimere il loro parere sulla questione si erano infatti pronunciate in senso contrario all’ emendamento, avanzando l’ ipotesi - addirittura - di possibili vizi di legittimità costituzionale della nuova ripartizione ipotizzata dall’ emendamento Montalbano. Il proponente, tra l’ altro, difendeva la sua proposta osservando che “il grosso degli incassi dei Comuni deriva non dalla repressione degli eccessi di velocità, ma dalle contravvenzioni per divieto di sosta” (Corriere d. sera del 13.10.2005).

La sorte avuta da questa proposta in sede di discussione parlamentare al Senato non può considerarsi un buon risultato.

Nel testo in discussione della legge di conversione (del d.l. 21.9.2005, n. 284) vanno viste con favore, comunque, alcune disposizioni che sembrano orientate a contenere l’ eccesso di interventi repressivi in alcuni Comuni e di misure di vincolo alla circolazione automobilistica. Queste disposizioni riguardano:

l'attribuzione al Prefetto del coordinamento dei servizi di accertamento delle violazioni di velocità svolto dalle Polizie Municipali, anche con riferimento all' utilizzo degli autovelox;

la previsione che le postazioni di controllo per il rilevamento della velocità debbano essere preventivamente segnalate e ben visibili. In materia la legge rinvia ad un decreto ministeriale di futura emanazione;

l' ANAS sarà - e questo è molto importante - chiamata entro dodici mesi - a provvedere alla revisione organica dei limiti di velocità localizzati sull' intera rete stradale di sua competenza. E ciò al fine di garantire migliori condizioni di sicurezza e fluidità della circolazione.

7. La riscossione delle contravvenzioni da parte di Comuni e Province .

La legge di delega n. 662 del 1996 ha stabilito in via generale che appartenga alla potestà regolamentare dei Comuni e delle Province la disciplina di “ tutte le fonti delle entrate locali “(art. 149, 3° co., lett. A).

A sua volta il decreto legislativo n. 446 del 1997 (art. 52) si è riferito indiscriminatamente a tutte le tipologie di entrata, specificando che vi sono incluse “anche” (e quindi non solo) le entrate tributarie.

L' art. 208, 1° co., del Codice della strada (decreto legislativo 285/1992) prevede che I proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie previste dal Codice stesso siano devoluti agli enti territoriali a cui appartengono gli agenti che ne hanno accertato la violazione. Appare quindi evidente che i proventi derivanti dagli accertamenti relativi alla violazione del Codice della strada compiuti da funzionari comunali, costituiscono a tutti gli effetti “entrate” proprie degli enti a cui gli agenti appartengono. Gli enti territoriali vanno dunque considerati competenti a disciplinarne le modalità di riscossione in base al citato art. 52 del decreto legislativo n. 446 del 1997.

IL T A R della Campania (sent. n. 17907 del 2004) si è occupato della questione giungendo alla conclusione che la previsione dell' art. 52 del citato decreto legislativo

comprende qualsivoglia forma di entrata quale che ne sia la natura. L' ampia dizione utilizzata dal legislatore delegante (tutte le fonti delle entrate locali) e da quello delegato (tutte le altre entrate, oltre a quelle tributarie) non consente di ritenere che le entrate di cui si tratta possano andare escluse da siffatto ambito revisionale.

Comunque il momento della irrogazione della sanzione va tenuto distinto da quello della riscossione della sanzione pecuniaria. Il procedimento di riscossione della sanzione mira solo a realizzare il diritto di credito dell' amministrazione che è destinataria dei relativi proventi, e non riguarda la disciplina in materia di violazioni del codice della strada, caratterizzata dalla disciplina sopra sintetizzata, attenendo ad una fase successiva alla chiusura della fase stessa.

Se la irrogazione delle sanzioni previste dal Codice della strada si inquadra nell' ambito degli interessi statali di tutela della sicurezza e dell' ordine pubblico, giustificando quindi la attrazione della relativa disciplina nell' ambito della competenza esclusiva dello Stato, il procedimento di riscossione dei proventi che ne derivano attiene invece ad un ordine di interessi completamente diverso. Interessi che fanno capo alla finanza dell'ente creditore e rientrano quindi nell' ambito della relativa autonomia costituzionalmente garantita.