

*Intervento dell' ing. Pasquale Cialdini, presidente della II Sezione del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici (Ministero Infrastrutture e Trasporti) e componente della Commissione Mobilità ACI.*

Devo innanzitutto ringraziare il presidente dell'ACI e il presidente della Commissione Giuridica Nazionale per avermi invitato. Il relatore che mi ha preceduto, il prefetto Piscitelli, ha appena detto che è stato *un azzardo* invitarlo a parlare in un convegno di così alto spessore giuridico. Noi tutti sappiamo che non è vero, perché il prefetto Piscitelli è un fine giurista che si occupa da sempre dell'osservanza delle norme. Nel caso mio è diverso: è un *vero azzardo*, in quanto sono un ingegnere, un semplice tecnico che si è occupato per molti anni (oggi non più) dei problemi della circolazione stradale.

Ho, però, avuto la fortuna di lavorare sia con Enrico Ferri, alla fine degli anni ottanta, quando era ministro dei lavori pubblici, sia con il professor Tamburino, presidente emerito della suprema corte di cassazione, nel momento in cui è stata risistemata la normativa della circolazione stradale, dopo un periodo di leggi e leggine che avevano profondamente e disorganicamente modificato il codice della strada del '59.

Come tutti voi ricorderete, nell'88 Enrico Ferri, lasciata la toga perché chiamato a ricoprire il prestigioso incarico di ministro dei lavori pubblici, intuì che era necessario rimettere a posto l'intero corpo normativo. Tra l'altro si veniva da un codice che prevedeva solo sanzioni penali, come ha appena detto la dottoressa Schietroma. Ancora oggi molti utenti usano termine di *multa* (tipico delle sanzioni penali) e non quello più corretto di *sanzione*, in quanto è intervenuta una forte depenalizzazione; tant'è che oggi le sanzioni previste sono quasi tutte sanzioni amministrative. Tra il 1959 ed il 1988, quando il ministro Ferri pensò di rivedere la materia, sono intervenute, come abbiamo già detto, numerose leggi di modifica, tra cui soprattutto la

**CONVEGNO DELLE COMMISSIONI GIURIDICHE DELLA FEDERAZIONE ACI  
"VIOLAZIONE DELLE NORME DI CIRCOLAZIONE: SISTEMA SANZIONATORIO E TUTELA DEL  
CITTADINO"**

**CENTRO CONGRESSI FRENTANI, ROMA 11-12 novembre 2005**

legge 689/1981 con la quale quasi tutti i reati previsti dalla normativa stradale sono stati depenalizzati ad illeciti amministrativi.

Il legislatore, non era intervenuto specificatamente e in maniera organica su tutto il corpo normativo della circolazione stradale, di conseguenza ci si trovava di fronte ad un ginepraio nel quale anche i più profondi conoscitori della materia, trovavano enormi difficoltà a muoversi.

È chiaro che adesso questo stesso rischio lo stiamo vivendo adesso, infatti, abbiamo appena visto in una diapositiva che sono intervenute ben 45 modifiche dal '92 ad oggi.

\*\*\*\*\*

Prima di venire a questo importante convegno, per non sentirmi del tutto impreparato, sono andato a rivedermi alcuni scritti del professor Tamburino proprio in materia di sanzioni; da tali documenti ho preso spunto per il mio intervento.

Innanzitutto mi piace il titolo del vostro convegno perché si presta ad una duplice interpretazione: è il cittadino che si deve tutelare dal sistema sanzionatorio o è il sistema sanzionatorio che tutela il cittadino? Su questo punto vorrei soffermarmi un poco.

In una società civile uno dei compiti principali della sanzione dovrebbe essere proprio quello di prevenire una successiva violazione. Per cui è chiaro che la sanzione stessa è una tutela per il cittadino, soprattutto per quanto riguarda le norme della circolazione; su altre materie, dove non è in gioco la vita umana, è chiaro che il discorso potrebbe anche essere diverso. In materia di circolazione stradale, ad una violazione possono corrispondere, come tutti abbiamo avuto modo di vedere, conseguenze gravi e in alcuni casi addirittura

**CONVEGNO DELLE COMMISSIONI GIURIDICHE DELLA FEDERAZIONE ACI  
“VIOLAZIONE DELLE NORME DI CIRCOLAZIONE: SISTEMA SANZIONATORIO E TUTELA DEL  
CITTADINO”**

**CENTRO CONGRESSI FRENTANI, ROMA 11-12 novembre 2005**

In materia di circolazione stradale, ad una violazione possono corrispondere, come tutti abbiamo avuto modo di vedere, conseguenze gravi e in alcuni casi addirittura catastrofiche; pertanto, è chiaro che prevenire e quindi sanzionare per prevenire è senz'altro una buona e doverosa "tutela" non solo del cittadino che ha commesso la violazione, ma in generale di tutti i cittadini, perché tutti potenzialmente ne possono venire coinvolti. Per cui, visto in quest'ottica, possiamo affermare che il sistema sanzionatorio previsto dal codice della strada tutela il cittadino. E queste erano le intenzioni, sia del Parlamento nella legge delega n.190/1991, sia del Governo che ha predisposto la legge delegata (D. Leg.vo 285/1992).

Però è altrettanto vero, e non possiamo nascondercelo, che non sempre il sistema sanzionatorio fornisce quelle garanzie costituzionali di cui il cittadino ha diritto e anche questo ciascuno di noi ha avuto modo di poterlo sperimentare.

La situazione, in termini di efficienza e correttezza, che ha descritto il prefetto Piscitelli è perfettamente vera, almeno per quanto riguarda gli organi di polizia stradale che dipendono da lui, ovvero la Polizia Stradale del Ministero dell'interno. Tutti noi dobbiamo essere riconoscenti agli agenti di Polizia Stradale che spesso rischiano la propria vita, di giorno e di notte, con il freddo e con il caldo, per salvaguardare quella degli utenti della strada. Purtroppo non tutti coloro che hanno il potere di applicare il sistema sanzionatorio, previsto dal codice della strada, si comportano come gli agenti della Polizia Stradale.

Abbiamo alcune categorie di agenti, e io mi sento tra i responsabili di averle introdotte, mi riferisco in particolare agli ausiliari al traffico, che fanno spesso un uso distorto del sistema sanzionatorio.

Oggi abbiamo anche sentito, dagli illustri relatori che mi hanno preceduto, che la sanzione e la norma viaggiano insieme; in particolare, se "si abusa" delle sanzioni o si fanno applicazioni non

corrette del disposto sanzionatorio, ne discende che anche la norma più giusta perde la sua *ratio* iniziale e incomincia a diventare ingiusta; nella testa del cittadino, che dovrebbe rispettarla incomincia ad entrare tutta una serie di motivazioni, che poi lo portano ad infrangere la legge o comunque lo portano a non vedere più nella norma uno strumento di tutela per sé stesso e per gli altri; il cittadino allora vede soltanto una prevaricazione, un ingiusto accanimento contro di lui sia da parte del legislatore che dell'Ente da cui dipende l'agente che lo controlla.

Una prima rivoluzione in questo settore è avvenuta con la modifica introdotta dal codice della strada del '92 rispetto a quanto era previsto nel codice del '59 che attribuiva i proventi delle sanzioni all'Ente proprietario delle strade su cui era stata commessa la violazione.

In particolare col codice del '59, se un Vigile Urbano elevava una contravvenzione su una strada statale o provinciale, l'importo non andava nelle casse comunali, ma andava allo Stato o alla Provincia. È chiaro che questa norma non andava bene, perché si riscontrava che i Vigili Urbani non gradivano svolgere il proprio servizio, o non venivano mandati ad espletare il loro servizio, nelle strade statali o provinciali perché non c'era alcun ritorno economico per l'amministrazione di appartenenza.

Quindi, nel '92 si è ritenuto giusto modificare tale norma prevedendo che i proventi contravvenzionali andassero all'amministrazione di appartenenza degli agenti accertatori delle violazioni; quindi nel caso di Carabinieri, Guardia di Finanza e Polizia Stradale allo Stato, mentre nel caso di organi provinciali alle Province e di organi comunali ai Comuni.

Questa è una norma molto bella; però anche qui c'è stato il risvolto della medaglia, nel senso che alcuni Comuni, non tutti per fortuna, hanno interpretato questa norma, non come uno strumento per ridurre l'incidentalità stradale, ma esclusivamente come mezzo per rimpinguare le casse comunali.

**CONVEGNO DELLE COMMISSIONI GIURIDICHE DELLA FEDERAZIONE ACI  
"VIOLAZIONE DELLE NORME DI CIRCOLAZIONE: SISTEMA SANZIONATORIO E TUTELA DEL  
CITTADINO"**

**CENTRO CONGRESSI FRENTANI, ROMA 11-12 novembre 2005**

In ciò non accorgendosi, involontariamente o ancor più spesso volontariamente, dell'esistenza di un'altra disposizione, contenuta già nel codice del '59, e ripresa e potenziata nel codice del '92, che prevede che i proventi delle sanzioni per le violazioni del codice della strada devono essere destinati alla sicurezza stradale e quindi alla prevenzione e per la sicurezza.

Ritengo che si tratti di una delle disposizioni più belle, più giuste tra quelle contenute nel codice della strada e che più di tante altre dovrebbe contribuire alla prevenzione degli incidenti e, quindi, alla tutela del cittadino.

Purtroppo ho avuto modo di accertare che è una delle norme più disattese del codice della strada e, purtroppo non è prevista alcuna sanzione nei confronti dei Comuni inadempienti. La maggior parte delle amministrazioni comunali hanno utilizzato e, penso che continuino ad utilizzare, i proventi contravvenzionali del codice della strada per ripianare i propri deficit.

Alcuni esempi fortemente negativi li abbiamo tutti sotto gli occhi. Per esempio non so se vi ricordate che fino a qualche mese fa sull'autostrada per Fiumicino, il tratto finale, quando si passa dalla competenza ANAS alla competenza comunale, il Comune di Fiumicino aveva trovato un buon sistema per rimpinguare le proprie entrate. Aveva abbassato il limite di velocità sull'ultimo tratto e l'aveva portato a 40 km/h con un segnale piccolo, piccolo che neanche si vedeva, senza inserire nessuna gradualità e senza alcuna giustificazione inerente la sicurezza della circolazione. Poco distante era stata predisposta tutta una serie di misuratori di velocità con moderne apparecchiature fotografiche, al solo ed evidente scopo di far entrare nelle casse comunali il maggior numero di proventi. Dove è finito il bel principio che prevede che la sanzione costituisce una tutela del cittadino? In questo caso si è verificato l'opposto:

**CONVEGNO DELLE COMMISSIONI GIURIDICHE DELLA FEDERAZIONE ACI  
"VIOLAZIONE DELLE NORME DI CIRCOLAZIONE: SISTEMA SANZIONATORIO E TUTELA DEL  
CITTADINO"**

**CENTRO CONGRESSI FRENTANI, ROMA 11-12 novembre 2005**

è il cittadino che deve, tramite i previsti ricorsi, tutelarsi dalle sanzioni.

È chiaro, che dopo infiniti ricorsi, in questi ultimi giorni il limite di velocità è stato riportato ad un valore di accettabile; adesso è pari a 80 km/h e solo in un piccolo tratto è a 60 km/h, per poi scendere a 40 km/h solo davanti ai terminal aeroportuali.

Il nuovo e corretto sistema quanto tempo durerà? Una nuova amministrazione comunale, tra qualche mese o tra qualche anno, potrà impunemente ripristinare i vecchi cartelli.

Ho raccontato questo episodio, che purtroppo non è affatto isolato, per dimostrare che una cattiva applicazione può rendere il sistema sanzionatorio pessimo, anche qualora esso sia stato perfettamente studiato dal legislatore per assicurare la prevenzione degli incidenti e quindi per tutelare il cittadino. Le conseguenze sono altamente diseducative perché portano poi l'utente ingiustamente a fare di tutta l'erba un fascio. Molti utenti pensano, infatti, che si devono tutelare da tutte le sanzioni e da tutti gli agenti accertatori. Ciò costituisce, effettivamente un'aberrazione.

Così come un'altra aberrazione è quella provocata sovente dagli ausiliari del traffico, i quali intervengono normalmente quando il cittadino non è presente; spesso lo fanno di proposito, perché trovano più semplice agire in assenza del trasgressore; di conseguenza reprimono senza esercitare alcuna azione di prevenzione.

Questo comportamento, meramente repressivo, potrebbe in parte trovare giustificazione nel fatto che il codice non ha previsto per loro il segnale distintivo (la paletta), che invece possiedono tutti gli altri agenti di polizia stradale; tuttavia, volendo esprimere un giudizio sulla base dell'esperienza maturata nei primi di applicazione, sono portato a ritenere che il comportamento del ausiliari del traffico è fortemente

**CONVEGNO DELLE COMMISSIONI GIURIDICHE DELLA FEDERAZIONE ACI  
“VIOLAZIONE DELLE NORME DI CIRCOLAZIONE: SISTEMA SANZIONATO RIO E TUTELA DEL  
CITTADINO”**

**CENTRO CONGRESSI FRENTANI, ROMA 11-12 novembre 2005**

influenzato dai loro datori di lavoro (Società che gestiscono i parcheggi in concessione, o S.p.A comunali) che spesso hanno stabilito anche il numero dei verbali che ciascun ausiliare deve giornalmente redigere.

Il contenzioso che si è creato su questo argomento è piuttosto ampio e rischia di intasare gli uffici delle prefetture e quelli dei giudici di pace, soprattutto dopo l'introduzione della normativa sulla "patente a punti".

In merito alla patente a punti, è stato detto che è stata introdotta nel nostro ordinamento nell'agosto del 2003, con l'approvazione della legge 1° agosto 2003, n.214 di conversione del Decreto legge 27 giugno 2003, n.151; in realtà era stata già introdotta con il decreto legislativo n. 9 del 15.1.2002 e sarebbe dovuta entrare in vigore il 15 luglio 2002, ma gli Uffici della Motorizzazione non erano pronti. Il decreto legislativo del 2002 era, a mio avviso, più corretto rispetto alla legge del 2003, in quanto prevedeva che il sistema delle patenti a punti entrasse in funzione solo a seguito di contestazione immediata, cioè solo in presenza del trasgressore. Per cui l'agente accertatore poteva togliere i punti alla persona che aveva effettivamente trasgredito la norma.

Con la legge del 2003 la decurtazione dei punti della patente è stata estesa anche ad alcuni casi in cui è prevista la contestazione non immediata. La *ratio* della legge era nobile in quanto poteva essere utilizzata anche per altre gravi violazioni, quali ad esempio il passaggio con il semaforo rosso. Accanto alle violazioni gravi sono state aggiunte anche alcune meno gravi, quali ad esempio la sosta negli spazi destinati alle fermate dei mezzi pubblici. L'utilizzazione della legge anche ai casi in cui il trasgressore non era presente al momento dell'accertamento, ha comportato, però, anche tutta una serie di problemi.

**CONVEGNO DELLE COMMISSIONI GIURIDICHE DELLA FEDERAZIONE ACI  
"VIOLAZIONE DELLE NORME DI CIRCOLAZIONE: SISTEMA SANZIONATORIO E TUTELA DEL  
CITTADINO"**

**CENTRO CONGRESSI FRENTANI, ROMA 11-12 novembre 2005**

Tutti sappiamo che, nonostante che l'informatizzazione degli uffici abbia raggiunto in tutta Italia un elevato standard di efficienza, nei procedimenti legati alle violazioni del codice della strada, gli uffici comunali si riducono sempre ad inviare i verbali negli ultimi giorni utili, ovvero qualche giorno prima della scadenza dei 150 giorni dal giorno in cui è avvenuta la violazione.

Sicuramente dopo 150 giorni incomincia a diventare abbastanza difficile per il proprietario del veicolo che riceve il verbale poter individuare e risalire al trasgressore. E' questo il caso delle famiglie dove la macchina la utilizzano più persone, o delle aziende le cui macchine possono essere guidate da più autisti.

Allora come rimediare? In un primo momento si era applicata la norma che in mancanza di segnalazione la decurtazione dei punti andava addebitata comunque al proprietario del veicolo, salvo che questi non segnalava entro 30 giorni il nominativo ed i dati della patente del conducente che era effettivamente alla guida al momento della violazione. La Corte Costituzionale, con la nota sentenza n.27 del 24 gennaio 2005, ha ritenuto incostituzionale tale norma e ha suggerito a margine della sentenza che, in mancanza della comunicazione del proprietario "poteva farsi riferimento al comma 8 dell'art. 180". Su questo punto, ritengo che potrebbe essere utile un dibattito in seno alla Commissione giuridica dell'ACI che ha organizzato questo convegno. Io non sono un conoscitore del diritto, ma mi sembra di ricordare che in materia di sanzioni c'è la riserva di legge e si applica il principio della specificità. Per la riserva di legge, la sanzione può essere stabilita solo dal legislatore nella legge e non può essere surrogata da un parere, anche se autorevole come quello della Corte Costituzionale. Inoltre per il principio della specificità non si può far riferimento ad una fattispecie diversa da quella espressamente prevista dalla legge. Il comma 8 dell'art. 180 recita:

**CONVEGNO DELLE COMMISSIONI GIURIDICHE DELLA FEDERAZIONE ACI  
"VIOLAZIONE DELLE NORME DI CIRCOLAZIONE: SISTEMA SANZIONATORIO E TUTELA DEL  
CITTADINO"**

**CENTRO CONGRESSI FRENTANI, ROMA 11-12 novembre 2005**



*Chiunque senza giustificato motivo non ottempera all'invito dell'autorità di presentarsi, entro il termine stabilito nell'invito medesimo, ad uffici di polizia per fornire informazioni o esibire documenti ai fini dell'accertamento delle violazioni amministrative previste dal presente codice, è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da € 357 a € 1.433.”*

Ora, da incompetente qual sono, ritengo innanzitutto che la fattispecie prevista dall'art. 180 riguarda “*Il possesso dei documenti di circolazione e di guida*” ed era, e continua ad essere applicato tutte le volte che gli agenti fermano un conducente che non ha con sé la patente di guida e lo invitano a presentarsi entro un certo tempo al più vicino comando. Fattispecie che è completamente diversa da quella che viene ora applicata anche al caso del proprietario del veicolo cui venga notificato un verbale per una violazione per la quale sia prevista la decurtazione dei punti della patente.

Comunque, anche se fosse applicabile tale fattispecie, qualora il proprietario si recasse al più vicino comando e dichiarasse che dopo tanto tempo (quasi cinque mesi) non ricorda chi potesse essere alla guida del veicolo, non credo, ripeto da incompetente, che gli si possa addebitare di non aver “*ottemperato all'invito*”. A mio avviso ci si trova di fronte, non ad una volontà di “*non facere*”, ma solo ad una materiale “*impossibilità*” di denunciare il vero conducente; infatti, dopo cinque mesi è effettivamente difficile ricordare chi era alla guida.

Mi sembra che in termini di sanzioni, debba essere chiara e indiscussa la fattispecie, ovvero la violazione, per la quale si applica una determinata sanzione, non si può applicare alcun tipo di analogia. Il sistema “*analogico*” può essere usato in ingegneria, ma non in diritto. Mi meraviglio, io lo dico da profano, che questo suggerimento sia venuto dalla Corte Costituzionale.

**CONVEGNO DELLE COMMISSIONI GIURIDICHE DELLA FEDERAZIONE ACI  
“VIOLAZIONE DELLE NORME DI CIRCOLAZIONE: SISTEMA SANZIONATORIO E TUTELA DEL  
CITTADINO”**

**CENTRO CONGRESSI FRENTANI, ROMA 11-12 novembre 2005**

La mia meraviglia è stata poi ancora maggiore quando ho visto come la sentenza della Corte è stata interpretata nelle circolari ministeriali. Infatti, l'interpretazione che io avrei dato alla sentenza costituzionale, ve lo dico sempre da profano, si basa sull'utilizzazione del termine "può farsi riferimento". Io non avrei applicato "sempre ed in ogni caso" la sanzione prevista dall'art. 180 in maniera automatica; al contrario, avrei utilizzato meglio il "può" della sentenza; esso, infatti è diverso dal "deve". Ovvero, avrei usato la sanzione prevista dal comma 8 dell'art. 180 solo quando si verificava effettivamente la fattispecie, cioè quando, fosse manifesto il rifiuto (a presentare documenti): veicolo intestato ad un titolare di impresa senza dipendenti, o veicolo intestato ad un appartenente ad una famiglia con un solo patentato e, comunque, sempre in caso di verbale consegnato al proprietario pochi giorni (e non mesi ) dopo l'avvenuta violazione. Ecco questi sono gli argomenti che ho voluto citare in questo importante convegno anche perché penso che possano essere oggetto di approfondimento o di studio da parte della Commissione Giuridica e forse anche di ausilio per il legislatore, specialmente in questo momento, o nei momenti in cui si accingerà a migliorare o a ricodificare. A questo punto potrebbe ricorrere la necessità di dover risistemare un po' tutta la materia, che è stata già purtroppo e più volte modificata con interventi sporadici, ed anche con decreti legge.

Permettami di aggiungere che il ricorso al decreto legge per le norme in materia di circolazione stradale andrebbe preso *con le molle*. Il decreto legge, lo sappiamo tutti, è un qualcosa che vale soltanto nel periodo in cui è stato emesso, poi se non viene trasformato in legge, si ritorna addirittura alla situazione di *quo ante*; se viene poi trasformato e modificato in corso d'opera si creano altri problemi non solo per il cittadino che dovrebbe osservare la norma, ma soprattutto anche per le forze dell'ordine che dovrebbero farla rispettare. Tutto ciò poi inevitabilmente crea un forte contenzioso e riduce la fiducia da parte dei cittadini nelle istituzioni.

**CONVEGNO DELLE COMMISSIONI GIURIDICHE DELLA FEDERAZIONE ACI  
"VIOLAZIONE DELLE NORME DI CIRCOLAZIONE: SISTEMA SANZIONATORIO E TUTELA DEL  
CITTADINO"**

**CENTRO CONGRESSI FRENTANI, ROMA 11-12 novembre 2005**

della strada numerose correzioni, modifiche, integrazioni anche attraverso decreti rrezioni, modifiche, integrazioni anche attraverso decreti legge, tutto ciò ha disgregato il corpo normativo; il testo delle norme in materia di circolazione stradale non può più essere definito unico. Ricordo a voi tutti, come su questo punto Tamburino fosse, a ben ragione, irremovibile. Per una corretta applicazione delle norme, sia da parte degli utenti che degli organi accertatori, Tamburino riteneva indispensabile predisporre un *testo unico*, dove tutta le norme concernenti la circolazione stradale, ancorché complesse, fossero correlate e congruenti l'una con l'altre.

Al termine di questo breve intervento, consentitemi di chiudere con un'esortazione. È chiaro che dai numerosi ed autorevoli interventi di questa sera si possono trarre utili elementi per una modifica organica delle norme in materia di sanzioni ed anche di quei comportamenti anomali o illegittimi degli agenti accertatori che anche io ho contribuito a stigmatizzare. Ritengo che tutti ci possiamo fare promotori delle modifiche suddette, ma in attesa delle modifiche, non dobbiamo però cadere, né indurre l'utente a cadere, nell'eccesso opposto. Infatti, è fuori di dubbio, che il sistema sanzionatorio nella sua globalità deve, comunque, essere applicato; guai se non si applicasse, o se noi inducessimo a non applicarlo. Dico questo proprio per la indiscussa funzione di "tutela del cittadino", che il sistema sanzionatorio deve, malgrado tutto, continuare senza soluzione di continuità ad espletare. Esso costituisce, infatti, come ho detto all'inizio dell'intervento, anche una forma di "prevenzione" nei confronti non solo del cittadino trasgressore, ma anche degli altri cittadini e quindi della collettività in genere.

Che altro dire se non unirmi al ricordo, che tutti voi avete già fatto, del professor Tritto e rinnovare il ringraziamento al presidente Lucchesi per avermi invitato.

**CONVEGNO DELLE COMMISSIONI GIURIDICHE DELLA FEDERAZIONE ACI  
"VIOLAZIONE DELLE NORME DI CIRCOLAZIONE: SISTEMA SANZIONATORIO E TUTELA DEL  
CITTADINO"**

**CENTRO CONGRESSI FRENTANI, ROMA 11-12 novembre 2005**