

**L'ATTIVITÀ DI ACCERTAMENTO
DEGLI ILLECITI STRADALI**

VOLUME 1

Ringraziamenti e Attribuzioni

Lo studio è stato realizzato grazie alla preziosa collaborazione di un gruppo di lavoro che ha operato dietro il supporto scientifico dell'Avv. Francesco Ciro Scotto e del Dr. Donatello Ghezzo.

In particolare:

l'Avv. Francesco Ciro Scotto è autore esclusivo del I Capitolo(volume I);

il Dr. Donatello Ghezzo è autore esclusivo del II, III e IV Capitolo(volume I);

La Dr.ssa Antonella Palumbo è autrice esclusiva del V Capitolo(volume I);

L'Avv. Fabio Piccioni è autore esclusivo del VI e VII Capitolo(volume I);

L'Avv. Massimo Ancillotti è autore esclusivo dell VIII Capitolo(volume I); nonché del I, II e III allegato (Volume II);

Il Dr. Stefano Manzelli è autore esclusivo del IX Capitolo(volume I);

Il Dr. Sergio Bedessi è autore esclusivo del X Capitolo (volume I) nonché del IV e V allegato (Volume II);

L'elaborazione dei dati, contenuta nel capitolo XI (volume II) è opera esclusiva del Dr. Luca Florido, mentre il commento degli stessi è opera esclusiva del Dr. Donatello Ghezzo.

L'elaborato è stato, inoltre, arricchito dal coordinamento editoriale e culturale della Direzione studi e Ricerche e, in particolare, del Dr. Luca Pascotto

Si devono, infine, ringraziare la Dr.ssa Barba Corda, la Dr.ssa Sara Incorvati, la Dr.ssa Elisa Morganti e la Dr.ssa Gaia Pelliccioli.

L'editing è a cura della Fondazione Caracciolo.

INDICE

VOLUME 1

CAPITOLO 1

CARATTERISTICHE, PRINCIPI, FINALITÀ E CRITICITÀ DELL'ATTIVITÀ DI ACCERTAMENTO AL NUOVO CODICE DELLA STRADA

L'attività di accertamento quale peculiare esercizio del potere esecutivo.....	Pag.	14
La nozione di accertamento.....	»	17
La documentazione dell'attività di accertamento e i relativi strumenti.....	»	21
L'esito eventuale dell'attività di accertamento: la sanzione	»	23
Il contraddittorio	»	26
Il ruolo dell'utente	»	27
La tutela, quale strumento di controllo dell'attività di accertamento	»	28
La fase esecutiva.....	»	30
Dalle piccole realtà locali ai grandi Paesi Europei, gli aspetti critici dell'attività di accertamento.....	»	32
Trasparenza e imparzialità nell'attività di accertamento	»	33

CAPITOLO 2

LA NOZIONE DI ACCERTAMENTO

I fatti illeciti	Pag.	37
L'accertamento come strumento di prevenzione degli illeciti	»	39
La distinzione tra accertamento e contestazione: riflessioni sulla loro documentazione.....	»	44

CAPITOLO 3

I SOGGETTI

Le indicazioni della legge di depenalizzazione del 1981 .	»	53
I soggetti dell'accertamento previsti dal Codice della Strada	»	54
I nuovi soggetti accertatori	»	59
Una riflessione sull'evoluzione della legittimazione ad accertare illeciti stradali	»	66
Il ruolo del Ministero dell'Interno.....	»	68

CAPITOLO 4

GLI STRUMENTI DI INDAGINE

Le indagini amministrative	»	72
Le norme sull'accertamento presenti nel vigente Codice della Strada.....	»	73
Gli atti di accertamento disciplinati dalla legge di depenalizzazione del 1981	»	77
<i>L'assunzione di informazioni</i>	»	78

<i>L'ispezione e la perquisizione di cose e di luoghi.....</i>	Pag.	85
<i>I Rilievi segnaletici, descrittivi e fotografici</i>	»	91
<i>Le altre operazioni tecniche.....</i>	»	93

CAPITOLO 5

LE SANZIONI PREVISTE DAL CODICE

La struttura sanzionatoria delineata dalla legge di depenalizzazione	»	95
Sanzione principale: disposizioni di carattere generale	»	96
<i>La sanzione pecuniaria</i>	»	96
<i>Trasformazione automatica della sanzione.....</i>	»	99
Le sanzioni accessorie.....	»	100
<i>Sanzioni accessorie a sanzioni pecuniarie.....</i>	»	102
<i>Sanzioni che abbiano ad oggetto obblighi di compiere o di sospendere una determinata attività</i>	»	102
<i>Sanzioni concernenti il veicolo (artt. 213-215).....</i>	»	103
<i>Sanzioni concernenti i documenti di circolazione e di guida (art. 216)..</i>	»	108
<i>Sanzioni accessorie a sanzioni penali.....</i>	»	110
<i>Lavori di pubblica utilità.....</i>	»	114

CAPITOLO 6

L'ADDEBITO DELL'ILLECITO E IL PAGAMENTO DELLA SANZIONE

IL PROCEDIMENTO PER L'APPLICAZIONE DELLA SANZIONE.....	»	116
La Contestazione.....	»	116
La notificazione.....	»	118

Il verbale di accertamento e di contestazione e sue patologie	Pag.	123
MODALITÀ DI ESTINZIONE DEL VERBALE DI ACCERTAMENTO	»	128
L'oblazione in via breve (conciliazione amministrativa)	»	128
Pagamento in Misura Ridotta.....	»	128

CAPITOLO 7

LA TUTELA DEGLI ILLECITI

LA TUTELA IN SEDE AMMINISTRATIVA.....	»	133
Ricorso al Prefetto	»	134
LA TUTELA IN SEDE GIURISDIZIONALE.....	»	145
Opposizione innanzi all'Autorità Giudiziaria.....	»	146

CAPITOLO 8

LA FASE ESECUTIVA DEL SISTEMA SANZIONATORIO LA RIFORMA DEL SISTEMA DI RISCOSSIONE TRAMITE RUOLO

LA RIFORMA DEL SISTEMA DI RISCOSSIONE TRAMITE RUOLO.....	»	173
<i>a) La riforma del sistema di riscossione – l'art. 3 del d.l. 30.9.2005, n. 203, convertito nella legge 2.12.2005, n. 248.....</i>	»	178
Formazione.....	»	189
<i>b) Gestione del ruolo: rateazioni e cancellazione del ruolo . remunerazione</i>	»	190
<i>c) attività espropriativa ed esercizio dei diritti di difesa..</i>	»	190

<i>d) controllo di merito</i>	Pag.	191
Procedimento tramite ingiunzione fiscale	»	192
<i>e) Rimedi difensivi (avverso il ruolo o avverso la ingiunzione fiscale)</i>	»	196

CAPITOLO 9

LA POLIZIA LOCALE NEI PICCOLI COMUNI E L'ACCERTAMENTO DEGLI ILLECITI STRADALI

La polizia locale nell'attuale assetto normativo ed istituzionale	»	197
Le funzioni e i compiti della polizia locale	»	199
La polizia locale e l'organizzazione dell'attività di accertamento degli illeciti stradali: a) l'esternalizzazione ..	»	200
La polizia locale e l'organizzazione dell'attività di accertamento degli illeciti stradali: b) l'associazionismo....	»	203
Profili pregiudizievoli per l'attività di accertamento delle polizie locali: a) la conoscenza di norme e procedure in un contesto di perenne riforma	»	204
Profili pregiudizievoli per l'attività di accertamento delle polizie locali: b) la formazione non adeguata degli operatori	»	209
Profili pregiudizievoli per l'attività di accertamento delle polizie locali: c) le relazioni con le altre forze di polizia	»	211
Profili pregiudizievoli per l'attività di accertamento delle polizie locali: d) Il controllo politico sul comando .	»	212

CAPITOLO 10**L'ACCERTAMENTO DEGLI ILLECIT
AMMINISTRATIVI DEL CODICE DELLA STRADA
A CARICO DI RESIDENTI ALL'ESTERO.**

Aspetti generali.....	Pag.	214
<i>Breve premessa</i>	»	216
<i>Le convenzioni di Strasburgo</i>	»	218
I procedimenti esecutivi all'estero	»	223
La gestione centralizzata dell'accertamento all'estero	»	226

VOLUME 2**CAPITOLO 11****ANALISI STATISTICA SULL'ATTIVITÀ DI ACCERTAMENTO
DEGLI ILLECITI STRADALI DA PARTE DELLE POLIZIE LOCALI**

Introduzione	»	13
Gli organici dei corpi delle Polizie locali e l'accertamento degli illeciti stradali	»	19
La tecnologia e le dotazioni a servizio dell'attività di accertamento degli illeciti stradali	»	41
Dati relativi all'attività sanzionatoria degli illeciti stra- dali	»	64
Il procedimento sanzionatorio del Codice della Strada...	»	76

ALLEGATI

All. 1: Formazione del ruolo ex D.M. 321/99	»	79
---	---	----

All. 2: Attività di controllo sull'operato del concessionario.....	Pag.	84
All. 3: Rimedi difensivi esperibili avverso il ruolo	»	97
All. 4: La procedura per l'accertamento delle violazioni nei confronti di trasgressori residenti: guida pratica.....	»	100
All. 5: Quadro riepilogativo delle principali convenzioni in materia di mutua assistenza relativa alle violazioni amministrative.....	»	122
 APPENDICE STATISTICA	»	122

Premessa

In occasione del I forum internazionale delle Polizie Locali, la Fondazione Filippo Caracciolo, centro studi ACI, interviene alla manifestazione, presentando un'importante indagine dedicata al tema *dell'attività di accertamento nella disciplina della circolazione stradale*.

Lo studio affronta un argomento complesso la cui importanza è legata ai molteplici risvolti pratici di un'attività, quella di accertamento delle violazioni i cui effetti sono destinati a riversarsi inevitabilmente sugli aspetti connessi alla sicurezza stradale.

L'illustrazione del tema in esame, infatti, conferma la stretta connessione che lega la certezza della pena al rispetto delle regole generali e astratte. In tale contesto il compito affidato agli organi di polizia stradale ha il principale obiettivo di rendere pronta e certa la pretesa punitiva dello Stato.

Si tratta di una illustrazione estremamente ampia, la cui complessità dipende anche dai molteplici aspetti che incidono sull'attività di accertamento e, *in primis*, proprio da quelle regole generali e astratte, che indicano la strada da seguire predefinendo principi e linee guida.

La normativa rappresenta, infatti, necessariamente il punto di partenza di ogni ragionamento. A tal proposito, lo studio evidenzia i difetti di una legislazione stratificata, spesso motivata dall'esigenza di rincorrere esigenze contingenti a danno di una sistematicità spesso soltanto auspicata.

Quello del Codice della Strada è, infatti, un sistema di regole in continua evoluzione, in cui le revisioni e gli aggiustamenti sono così frequenti da produrre momenti di confusione soprattutto nelle piccole realtà dove la possibilità di aggiornarsi si scontra con una serie di difficoltà quotidiane.

Sotto questo aspetto le questioni normative si fondono con quelle organizzative, in un intreccio in cui gli operatori di polizia stradale, in un sistema di regole incerte, hanno il preciso dovere, e, sovente anche il merito, di fornire chiarezza all'azione di prevenzione delle violazioni.

Sotto un profilo strettamente finalistico, la posta in gioco è in fatti di estrema rilevanza, perché riguarda la vita umana fortemente minacciata dalla diffusa insicurezza stradale, presente nel nostro Paese.

In tale contesto, lo scopo dell'indagine è stato quello di creare un supporto a tutti gli attori chiamati ad intervenire sulla materia. Da un

lato si è cercato di fornire un guida pratica indirizzata a coloro ai quali è oggi affidato il compito di svolgere materialmente attività di accertamento delle violazioni, dall'altro si è tentato di indicare tutte le lacune e i difetti della legislazione vigente prospettando nel contempo proposte e soluzioni che risultassero, al tempo stesso, incisive e garanti delle ragioni dei cittadini.

Il tema oggetto dell'indagine riguarda, in particolare, l'attività di accertamento nei diversi momenti del procedimento sanzionatorio. Il filo del ragionamento segue l'attività condotta dalle forze di polizia stradale dal momento in cui la sanzione è irrogata, fino a quella in cui si concretizza con definitiva certezza la pretesa punitiva dello Stato, anche attraverso una sintetica esposizione della disciplina tesa a regolamentare la fase esecutiva, ossia quel momento conclusivo dell'attività di accertamento in cui lo Stato, attraverso la riscossione coattiva, monetizza il suo credito pecuniario nei confronti del privato.

Grande attenzione è riservata all'elencazione dei soggetti che oggi svolgono attività di polizia stradale, alla loro formazione e al loro coordinamento. Sono, inoltre, passati in rassegna gli strumenti dell'attività di accertamento, le ispezioni, le perquisizioni, la sommaria assunzione di informazioni, in un'illustrazione che ne evidenzia punti di forza e criticità.

Si prende, inoltre, in considerazione quel momento del procedimento sanzionatorio dedicato alla tutela dei diritti del cittadino, il cui diritto di difesa risulta imprescindibile per ragioni di ordine giuridico e costituzionale.

Nel volume sono, infine, analizzate le criticità legate all'attività di accertamento nei piccoli comuni e quelle riscontrate in quella particolare tipologia di accertamento finalizzata alla repressione di violazioni commesse sul nostro territorio per mano di cittadini residenti all'estero.

In conclusione si tratta di un lavoro di grande spessore in cui si è cercato di coniugare i ragionamenti teorici con una diffusa raccolta di dati, condotta presso i comandi delle polizie locali dei capoluoghi di provincia italiani. L'idea di procedere ad una analisi statistica orientata su quest'ultimi è legata principalmente alla volontà di studiare un settore in cui la mancanza di dati rappresenta un fattore particolarmente critico. Se da un lato, infatti, le sanzioni irrogate dalle sole forze di polizia locale rappresenta oltre il 70% del totale delle violazioni com-

plessivamente comminate da tutti i soggetti impegnati nella repressione delle violazioni al C.d.S. (Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri, Guardia di Finanza, *et similia*), per altro verso, per l'espletamento dei suddetti servizi di polizia locale risulta privo di qualsiasi raccolta scientifica di dati a livello nazionale.

Questa indagine rappresenta, in conclusione, per metodo e merito, la prima raccolta completa di dati dedicata a questo argomento e per questo si ringraziano tutti i Comandi di polizia municipale delle città capoluogo di provincia che hanno reso possibile la realizzazione di questo volume.

Per noi rappresenta uno stimolo e un impegno a continuare ad approfondire un tema, anche attraverso il confronto tra le varie esperienze nazionali e internazionali, che ha una incidenza importante sulla qualità della mobilità nelle città da cui molto dipende la sicurezza stradale.

Il Presidente
della Fondazione Caracciolo
Dr. Ascanio Rozera



CAPITOLO 1

CARATTERISTICHE, PRINCIPI, FINALITÀ E CRITICITÀ DELL'ATTIVITÀ DI ACCERTAMENTO DEGLI ILLECITI STRADALI

L'attività di accertamento quale peculiare esercizio del potere esecutivo.

Il nostro sistema politico e istituzionale è il risultato di una lunga tradizione che ritrova i suoi principi originari e le sue fondamenta nella visione di uno Stato strutturato secondo una rigida divisione dei poteri ispirata al modello teorizzato nel lungimirante pensiero trascritto nei volumi de “*L’esprit des Lois*” (Montesquieu), al quale i moderni sistemi giuridici si sono nel tempo ispirati, assagomando forme, organi e poteri dei loro ordinamenti.

In tale contesto (per quanto ci è dato conoscere) la struttura istituzionale di tutti gli Stati che, oggi, vantano una tradizione giuridica secolare, si basa su una tripartizione dei compiti che vengono suddivisi in un difficile equilibrio fra il potere legislativo, il potere esecutivo e quello giudiziario.

Quest’ultimo è chiamato a vigilare sul rispetto delle disposizioni prestabilite in via generale e astratta dal potere legislativo, in una rigida ripartizione che negli ultimi due secoli ha visto poche eccezioni, fra le quali, tuttavia, una delle più significative è quella prevista dalla disciplina della circolazione stradale che, in deroga ad un principio generale di stampo illuminista affida oggi l’attività di accertamento delle violazioni al C.d.S. in misura prevalente al potere esecutivo.

Rispetto alle prescrizioni generali, infatti, nel caso specifico delle violazioni al Codice della Strada, il potere di irrogare la sanzione è conferito ad una serie di soggetti incardinati nella burocrazia della PA. E’ quest’ultima una conseguenza legata ai consistenti processi di depenalizzazione che hanno interessato il nostro Paese negli ultimi anni.

Si tratta di una scelta legislativa riconducibile a molteplici fattori, che in parte riflettono l'evoluzione giuridico normativa che ha investito i Paesi dell'Europa occidentale nel corso dell'ultimo secolo in un concorso di concause, in cui si fondono motivazioni storiche e altre di prevalente stampo giuridico.

Con reciproche interazioni, nella seconda metà del '900, è contemporaneamente esploso il numero di dipendenti incardinati negli organigrammi delle amministrazioni statali e di riflesso i compiti affidati alla "macchina" burocratica (desta un certo stupore riflettere sul fatto che l'intero organico della burocrazia francese dell'Ottocento non contava più di 15.000 dipendenti (1) e che la spesa pubblica dei primi anni del 900 non superava il 10% del Pil). Nel contempo, l'esperienza delle corti nazionali aveva, specialmente negli ultimi anni, reso sempre più palese le inadeguatezze di un sistema imperniato esclusivamente sulla sanzione penale, prevista anche in presenza di violazioni contraddistinte da un minor grado di riprovazione sociale, nelle quali i ridotti termini prescrizionali, commisurati a pene più lievi, finivano per determinare una sostanziale inefficacia dei procedimenti penali pendenti e di riflesso consistenti sacche di impunità per i presunti trasgressori.

Date le premesse, la risposta legislativa (adottata dapprima con l'emanazione di alcune leggi di depenalizzazione e poi consacrata con l'adozione della l. 689/81) è stata quella di creare un sistema sanzionatorio stampo amministrativo, in cui l'attività di accertamento degli illeciti fosse di prevalente competenza dell'amministrazione pubblica dello Stato.

Il primo passo è stato ovviamente quello di tracciare un rinnovato assetto regolatorio che potesse al tempo stesso contemperare molteplici, differenziate e talvolta contrapposte esigenze.

(1) Un numero considerato, peraltro, già al tempo, sproporzionato rispetto alle esigenze di un contesto politico e sociale, in cui moltissimi autori - fra cui Balzac in quell'opera, *Les Employés* (1837), che è al tempo stesso un romanzo e un trattato di diritto amministrativo - auspicavano una riduzione del personale dell'amministrazione pubblica che consentisse una conseguente riduzione della spesa pubblica e di riflesso della pressione fiscale.

Due interi millenni di tradizione giuridica (che affonda le sue radici nell'antico diritto romano), oltre che una carta costituzionale fortemente ispirata a principi di tutela del cittadino, spingevano in direzione opposta rispetto ad alcune considerazioni di spiccato pragmatismo che suggerivano l'adozione di un sistema snello, in cui la presenza di minori garanzie fosse considerata il giusto prezzo da pagare per la sopravvivenza dell'intero sistema.

L'obiettivo era quello di creare un assetto di regole sufficientemente evoluto sotto il profilo giuridico in cui, per dirla in termini circolatori, la "macchina" statale destinata a governare il rinnovato impianto sanzionatorio non rischiasse di "ingolfarsi" ancor prima di accendere il motore.

Si è così delineato un *corpus iuris*, in cui l'irrogazione della sanzione avviene attraverso una serie di automatismi che, di fatto, annullano il principio di strumentalità tipico del diritto processuale penale, in un contesto in cui la tutela giurisdizionale è soltanto eventuale e discende necessariamente da una scelta del soggetto trasgressore(2).

Se l'introduzione di una forma embrionale di sanzione amministrativa (1976) ha trasferito nelle mani del potere esecutivo compiti squisitamente giurisdizionali, il nuovo assetto regolatorio (fornendo gli strumenti di base) ha consentito, di riflesso, l'adozione di numerosi provvedimenti di depenalizzazione che hanno finito per sottrarre ai rigori della legge penale moltissimi àmbiti e discipline fra cui rientra quello della circolazione stradale, in cui, attualmente, residuano soltanto sei illeciti penali.

In tale settore, in conclusione, il compito di vigilare sul rispetto delle norme risulta quindi affidato agli organi di polizia stradale che, nell'espletamento delle loro funzioni, godono dell'autorità necessaria per portare a termine il procedimento sanzionatorio.

(2) La fase giurisdizionale si instaura, infatti, soltanto nel caso in cui il soggetto trasgressore, sentendosi illegittimamente sanzionato, in alternativa all'adozione di rimedi interni e, in particolare del ricorso amministrativo al Prefetto, decida, per la tutela dei suoi diritti, di adire la competente autorità giurisdizionale.

La nozione di accertamento.

L'attività di accertamento non è altro, quindi, se non l'insieme di adempimenti posti in essere dagli organi di polizia stradale per garantire il rispetto delle disposizioni tese a regolamentare il fenomeno circolatorio. In senso assai lato, oltre all'accertamento dei fatti illeciti, si può in qualche misura comprendere nella nozione di accertamento anche: il controllo sul rispetto delle norme in materia, l'irrogazione della sanzione, l'eventuale opposizione nell'ipotesi di ricorso amministrativo o giurisdizionale, e, infine, l'eventuale, fase esecutiva.

Si tratta di un'attività la cui disciplina è contenuta in diversi ambiti del diritto positivo. Il fenomeno circolatorio è, infatti, a ben vedere, disciplinato, *in primis* dal Codice della Strada, il quale tuttavia, per gli aspetti sanzionatori non espressamente previsti al suo interno, rinvia alle disposizioni contenute nella legge 689/81 (3).

Tali premesse rendono la materia particolarmente complessa, anche in relazione al numero di modifiche che, sulla base di progetti di riforma più o meno organici, tendenzialmente con cadenza trimestrale, intervengono a modificare diverse voci del Codice e delle leggi ad esso correlate creando talvolta antinomie e contrapposizioni nel tessuto su cui si innestano.

La complessità e sotto alcuni aspetti "precarietà" della disciplina, unita ad un impianto normativo ancora "giovane" e in via di perfezionamento, come quello della sanzione amministrativa, fanno emergere la difficoltà del compito affidato oggi a quanti sono chiamati a vigilare sul rispetto delle disposizioni stradali.

In tale contesto si inserisce il presente volume, che si prefigge l'obiettivo di seguire l'attività posta in essere dagli organi accertatori in tutte le fasi del processo sanzionatorio, compresa quella esecutiva che, pur non essendo esattamente qualificabile come attività di accertamento, ha senza dubbio lo scopo di fornire credibilità

(3) Residuano poi le disposizioni penalistiche la cui applicazione segue le regole del diritto processuale penale. A margine poi si innestano i principi del processo civile, sotto il profilo della tutela ed anche in relazione alla fase del recupero delle sanzioni pecuniarie, con la relativa apertura della procedura esecutiva.

all'intero sistema rendendo attuale e certa la pretesa punitiva, come la quadratura di un cerchio che dà forma e struttura al tutto.

Il punto di partenza del ragionamento verte sull'esatta definizione del termine accertamento e della conseguente attività finalizzata alla repressione dei comportamenti adottati in violazione alle disposizioni del C.d.S. A tal proposito, si può osservare come l'accertamento riguardi in realtà un'ampia serie di azioni che comprendono sia l'attività di indagine sia quella successiva di valutazione delle risultanze ispettive evidenziatesi nella fase istruttoria ed anche durante l'eventuale ricorso del trasgressore, attraverso le memorie presentate a sostegno dell'impugnazione di parte.

Al tempo stesso si sottolinea come l'ampia sfera di competenze e poteri correlati alla definizione fornita dell'attività di accertamento trovi, quale contraltare, vincoli particolarmente stringenti nelle finalità cui deve essere preordinata tale attività, primo fra tutti quello della sicurezza nella circolazione, considerata dal Codice quale interesse primario dello Stato (4).

Da un punto di vista teorico, l'attività di accertamento nasce al solo fine di garantire il rispetto delle norme. In tale prospettiva la punizione dell'illecito rappresenta il fallimento di un sistema che non riesce a garantire una circolazione rispettosa delle norme stradali.

Tuttavia, in termini pratici, il giudizio comunemente condiviso sull'attività di accertamento, tende, viceversa, a valutarne la qualità, spesso, soltanto in relazione al numero di sanzioni elevate. Si tratta di una prassi ampiamente diffusa fra gli addetti ai lavori che apre la strada a soluzioni pericolose, in cui si perde di vista il fine di sicurezza nella circolazione, previsto dal Codice .

Tenendo conto delle finalità in esso contenute, infatti, ogni valutazione sull'attività di accertamento deve invece, necessariamente,

(4) In particolare l'art. 1 del C.d.S. dispone che i provvedimenti attuativi della disciplina in esame si ispirano al principio della sicurezza stradale, perseguendo gli obiettivi: di ridurre i costi economici, sociali e ambientali derivanti dal traffico veicolare; di migliorare il livello di qualità della vita dei cittadini anche attraverso una razionale utilizzazione del territorio; di migliorare la fluidità della circolazione.

interrogarsi sull'attitudine intrinseca delle diverse disposizioni a perseguire il fine della sicurezza stradale allargando, di riflesso, il consenso sull'attività di accertamento e di conseguenza la percezione di utilità delle diverse disposizioni stradali.

Si tratta, in via generale, di un obiettivo di trasparenza del sistema che il legislatore ha cercato di perseguire attraverso diversi accorgimenti, in alcuni casi generali, in altri espressamente previsti con riferimento alle disposizioni contenute nel Codice della Strada: si pensi alla qualifica soggettiva necessaria per procedere all'elevazione di sanzioni amministrative, oppure alle norme che disciplinano la documentazione o le modalità di contestazione della violazione, o alla tipizzazione degli strumenti sanzionatori, o alle previsioni mirate a garantire un duplice sistema di tutela con mezzi di impugnazione amministrativi e giurisdizionali.

Molte delle misure appena evidenziate, finalizzate a creare un sistema garantista nei confronti dei diritti degli utenti, sono contenute nella parte dello studio dedicata all'attività di accertamento nel quale l'impianto delineato dalla legislazione vigente riceve un giudizio positivo che, tuttavia, non omette di considerare come, sovente, l'esigenza di rincorrere il quotidiano stillicidio provocato dalle fatalità stradali, determini, in molti casi, "pasticci" legislativi, in cui si sviscera parte dello spessore giuridico proprio dell'impostazione teorica, contenuta nel Codice della Strada e, più in generale, nella l. 689/81.

L'elenco di soggetti autorizzati ad espletare servizi di polizia stradale risulta, ad esempio, estremamente ampio e nel contempo appaiono carenti gli strumenti di coordinamento delle attività di polizia stradale, contenuti nell'art. 11 C.d.S. L'esperienza pratica ha, infatti, fatto emergere come gli auspicati compiti di direzione affidati al Ministero degli Interni si siano, poi, materialmente tradotti nell'emanazione di sporadiche circolari interpretative, in cui è emerso come la scarsa incisività riscontrata nell'azione del Ministero degli Interni sia, di fatto, imputabile alla mancanza di poteri di coordinamento concretamente esercitabili.

Si tratta di un fenomeno che incide su larghissima scala. A ben vedere, infatti, gran parte dell'attività di accertamento – così come risulta dai dati sul numero di infrazioni elevate – è svolta dalla

polizia locale la quale, come noto, è solo funzionalmente subordinata al Ministero degli Interni e non gerarchicamente. In altri termini, la semplice dipendenza funzionale fa sì che in presenza di direttive contrastanti promananti il primo dal Ministero e il secondo dai decisori politici locali, la Polizia municipale non possa che seguire i secondi, anche qualora ad esempio si chieda di installare strumenti di controllo della velocità, non tanto sulle strade in cui si concentrano la maggior parte degli incidenti, quanto, piuttosto, in quei punti in cui la probabilità di ottimizzare le entrate risulta più elevata.

La localizzazione degli strumenti di rivelazione degli eccessi di velocità rappresenta, non a caso, probabilmente, l'esempio più lampante delle possibili conseguenze di tale assetto normativo, in cui la presenza di norme imperfette, nell'accezione squisitamente giuridica del termine, spiega le ragioni che hanno portato alla nascita di movimenti mirati a contestare la legittimità degli strumenti elettronici, con la nascita di gruppi di contestazione, quali ad esempio i comitati antiautovelox.

La risposta legislativa a tali proteste è stata quella di imporre per gli autovelox un'adeguata segnalazione che consentisse agli utenti di conoscere le strade sottoposte a controllo (d.l. 20 maggio 2002, n. 151 e d.l. 3 agosto 2007, n. 117). L'effetto diretto di tale previsione è stato, tuttavia, quello di offrire all'utente una mappa delle zone "franche" in cui si possa circolare sicuri di non incorrere nel rischio di essere sanzionati per la violazione di limiti di velocità (peraltro, talvolta assurdi).

Tutto ciò rende evidente come, nelle questioni più squisitamente legate agli aspetti organizzativi, la legge si riveli uno strumento inadeguato per intervenire "chirurgicamente" su aspetti delicati dell'attività di accertamento, in cui i difetti di coordinamento esistenti si manifestano con maggiore evidenza.

La documentazione dell'attività di accertamento e i relativi strumenti.

Gli esempi di iperlegificazione (5) sono, purtroppo, ben compensati dal numero di lacune disseminate qua e là nella vigente disciplina della circolazione stradale. A tal proposito, risulta di estremo interesse, l'analisi contenuta nel secondo capitolo dello studio relativa alla documentazione dell'attività di accertamento e al faticoso sforzo condotto da dottrina e giurisprudenza per la ricostruzione di una base normativa applicabile alla materia.

Nel contempo, anche dall'analisi della disciplina relativa alle modalità e agli strumenti attraverso i quali si esplica l'attività di accertamento (capitolo terzo), emergono chiaramente i difetti legati a processi legislativi stratificati, in cui talvolta la necessità di gestire emergenze ha determinato problemi interpretativi di non poco conto. L'analisi, contenuta nel capitolo, passa in rassegna l'insieme degli strumenti messi a disposizione degli organi accertatori (l'assunzione di informazioni, l'ispezione e la perquisizione di cose e luoghi, i rilievi segnaletici, descrittivi e fotografici, l'accertamento tecnico); il ragionamento ha il particolare pregio di cogliere le potenzialità e le criticità esistenti nel complessivo assetto normativo che si delinea dalla lettura incrociata delle disposizioni contenute nel Codice della Strada e nell'art. 13 della legge 689/81.

In tale contesto emerge chiaramente la stretta relazione esistente fra tutte le fasi dell'attività di accertamento, in una prospettiva in cui anche gli strumenti di indagine sono parte di un meccanismo complessivo, fatto di norme, circolari e prassi amministrative adottate in relazione e in risposta alle esigenze e alle istanze della quotidianità stradale. Perché l'attività di accertamento è molto simile ad una catena di montaggio in cui il movimento di ogni singolo ingranaggio risulta fondamentale per il funzionamento dell'intera catena.

(5) peraltro confermati in via indiretta anche nel numero di modifiche adottate dall'emanazione del Codice ad oggi (è possibile stimare che si sia arrivati a quota 60 modifiche).

Ne sia d'esempio l'art. 126 bis C.d.S. (6), in cui si stabilisce, come noto, un meccanismo di decurtazione di punti patente correlato alla commissione di determinate violazioni previste dal Codice .

Con riferimento agli strumenti di indagine, la norma stabilisce, in particolare, *per il proprietario del veicolo l'obbligo di indicare – per la decurtazione dei punti- il conducente del mezzo al momento della commessa violazione.* (7)

Partendo dal dettato normativo, la prassi amministrativa, ha stabilito che la *sola indicazione di un soggetto privato* (il proprietario del veicolo) sia sufficiente a far emettere a carico “dell'asserito trasgressore” un provvedimento per la decurtazione dei punti (sulla cui natura sanzionatoria, peraltro, si discute).

La norma, già a prima vista, appare un po' anomala. Infatti, se da un lato, in materia di polizia amministrativa, non è rinvenibile in nessuna disposizione alcun obbligo specifico di fornire informazioni veritiere, così come avviene in caso di procedimento penale, ciò è tanto più vero (ex art. 24 Cost) per il soggetto sottoposto a procedimento sanzionatorio, per il quale esiste un vero e proprio “diritto” a mentire, oltre che, aspetto da non sottovalutare, un vivo interesse a farlo. (8)

Ne emerge la precarietà di un quadro probatorio lontano da un'affermazione di colpevolezza che vada al di là di “ogni ragionevole dubbio, in un contesto in cui, almeno sotto il profilo giuridico, il principio generale secondo il quale è possibile procedere alla contestazione della sanzione soltanto nel caso in cui le informazioni di colpevolezza siano dotate di fede privilegiata ex 2700 c.c. (quali sono, tendenzialmente, fornite dal P.U. che agisca nell'esercizio delle sue funzioni) o da altri riscontri esterni, è sacrificato in nome dei benefici di un istituto, quello della patente a

(6) Norma sottoposta a molteplici revisioni legislative da ultimo corretta sulla base della sentenza costituzionale 27/2005, e poi nuovamente sottoposta a revisione legislativa nell'agosto 2006.

(7) Al rifiuto di comunicare i dati consegue l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria di Euro 250/00.

(8) Si potrebbe obiettare che in realtà la sanzione a punti rappresenta una misura cautelare a formazione progressiva, ma la questione non cambia molto.

punti che, nell'ultimi anni, in verità, ha contribuito, in misura consistente, a ridurre il numero di vittime della strada.

In una prospettiva in cui tutti gli sforzi sono orientati al miglioramento della sicurezza stradale, la scelta può essere condivisa, tuttavia, se la prassi amministrativa oggi, ammette la decurtazione dei punti, in tutti i casi in cui il soggetto sanzionato non vi si opponga (anche fondandosi, presumibilmente su una tacita ammissione di colpevolezza), risulta evidente come, viceversa, in caso di opposizione, la conclusione del procedimento non possa essere la medesima.

Le dichiarazioni rese da un privato, peraltro motivato a mentire, restano, infatti, comunque prive di quella fede pubblica necessaria per portare ad un'affermazione di colpevolezza in assenza di precisi e concordanti riscontri esterni, tanto più nei confronti di chi neghi la veridicità delle affermazioni asserite.

L'effetto è pericolosissimo, perché, ogni soggetto al quale venga richiesto di indicare il conducente al momento della commessa violazione per la conseguente decurtazione dei punti, così come disposto dall'art. 126 bis, potrà limitarsi ad indicare un terzo che a sua volta neghi ogni responsabilità. Per entrambi non si procederà alla decurtazione dei punti, né il "delatore" risponderà della sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 250 a euro 1.000., prevista per la mancata comunicazione dei dati.

Si tratta di un esempio che può essere utile a comprendere come una rinnovata cultura della sicurezza stradale passi necessariamente per una generale rivisitazione organica di tutte le norme in materia, il cui funzionamento è strettamente correlato. Vizi legati alla disciplina relativi agli strumenti di indagine sono destinati ad incidere sull'intero procedimento sanzionatorio, creando ingiustificati privilegi, soprattutto a vantaggio di chi sappia orientarsi all'interno delle maglie del sistema (sul punto vedi *infra*).

L'esito eventuale dell'attività di accertamento: la sanzione.

Come emerso, l'attività di accertamento è finalizzata alla verifica dell'osservanza delle disposizioni che regolano le fasi dinamiche e

statiche della circolazione stradale. (9) Lo scopo delle sanzioni è, infatti, tendenzialmente quello di contribuire al rispetto delle disposizioni astratte. Il giudizio sulle stesse non può quindi prescindere da una valutazione sulla loro intrinseca attitudine ad incidere sui comportamenti degli utenti, in un'ottica rieducativa.

In tale contesto le sanzioni e la loro concreta applicazione che è conseguenza dell'attività di accertamento, entrano nel ragionamento dedicato a quest'ultima in un rapporto di reciproca interrelazione, in cui la scelta sulla procedura applicabile, le modalità di documentazione del procedimento sanzionatorio, l'individuazione degli organi competenti, per il singolo caso dipendono, *in primis*, proprio dalla natura delle diverse tipologie di sanzioni di volta in volta interessate. (10)

Si tratta di un tema di estremo interesse e attualità (11) al quale è dedicato il quarto capitolo dello studio, che affronta le diverse tipologie di sanzioni amministrative, da quelle principali a quelle accessorie. Il tema si apre con l'analisi della sanzione pecuniaria, delle sue principali caratteristiche, dei suoi principi: personalità, proporzionalità *et similia*.

In tale disamina sono anche affrontate le diverse procedure che portano all'applicazione della stessa, con particolare riferimento al meccanismo previsto dall'art. 203 C.d.S., (stabilito, peraltro, in deroga all'art. 18 l. 689/81), secondo cui, a fronte dell'irrogazione di una sanzione, qualora il trasgressore, entro il termine di 60 giorni, non si sia avvalso della facoltà di pagare in misura ridotta ovvero non abbia proposto ricorso nelle diverse forme consentite, il verbale, automaticamente, costituisce titolo esecutivo per la riscossione coatta delle somme.

(9) Sotto un profilo tanto teorico, quanto utopico, l'obiettivo ideale da raggiungere è quello di un sistema in cui il rispetto delle disposizioni è pressoché assoluto e in cui, di riflesso, il numero di violazioni accertate tende a zero.

(10) Le scelte dipendono, in primis, dalla natura (amministrativa o penale) della singola sanzione.

(11) L'interesse è anche legato ai processi di depenalizzazione che hanno interessato il Codice della Strada negli ultimi anni a vantaggio, come noto di una sanzione di prevalente stampo amministrativo.

È una scelta legislativa fondata su un rigido automatismo, in cui la necessità di evitare lungaggini amministrative prevale sull'esigenza di avere una risposta punitiva proporzionata alla gravità della violazione o alle condizioni economiche del reo.

Si tratta di una scelta operata a monte che, ciò nonostante, non può essere esente da critiche. Per un verso, una certa approssimazione nell'applicazione delle sanzioni previste dal Codice riesce a garantire il funzionamento dell'intero sistema che altrimenti rischierebbe di essere schiacciato sotto il peso delle carte, tuttavia, un meccanismo insensibile ad alcune variabili, prima fra tutte quella reddituale del soggetto trasgressore, presta il fianco ad una risposta punitiva non sufficientemente efficace. (12)

La trasformazione automatica della sanzione in titolo esecutivo, non consente di commisurare, in nessun caso, la sanzione alle condizioni economiche del soggetto sanzionato. Di conseguenza le categorie più abbienti saranno meno sensibili rispetto all'irrogazione delle diverse sanzioni pecuniarie, la cui funzione rieducatrice risulterà svilita.

In quest'ottica, la decurtazione dei punti della patente aveva il principale vantaggio di penalizzare indistintamente tutti coloro ai quali fosse applicata, andando a colpire le abitudini dei cittadini a prescindere dalle loro condizioni reddituali.

Tuttavia, la censura costituzionale e la successiva revisione legislativa, consentono oggi ai trasgressori più ricchi di comprare punti patente, ricorrendo al pagamento della sanzione pecuniaria, attraverso la mancata comunicazione del nome del trasgressore della commessa violazione. Se l'obiettivo dell'intero sistema del Codice della Strada è quello di garantire la sicurezza nella circolazione, non si può negare come a volte i suoi strumenti appaiano insensibili ad argomentazioni di semplice buon senso.

(12) In verità, il Codice disciplina, all'art. 196, un meccanismo molto articolato che, se applicato, consentirebbe una graduazione della sanzione, tuttavia, nella prassi tale procedura risulta scarsamente applicata, a vantaggio di altri strumenti più rapidi.

Sempre nello stesso capitolo, è affrontato il tema delle sanzioni accessorie. Il loro principale vantaggio è quello di incidere in maniera significativa sui comportamenti dei conducenti.

In particolare, sono analizzate le sanzioni che abbiano ad oggetto obblighi di compiere o di sospendere una determinata attività, quelle concernenti il veicolo, quelle riguardanti i documenti di circolazione. Sono, inoltre, condotti due specifici approfondimenti: il primo legato alle sanzioni amministrative che siano diretta conseguenza di sanzioni penali, il secondo dedicato al nuovo istituto introdotto dalla legge 102 del 2006, con cui hanno trovato collocazione nel Codice i lavori di pubblica utilità.

Il contraddittorio.

Una valutazione ponderata, finalizzata all'applicazione di sanzioni amministrative non può certamente ignorare le istanze difensive del soggetto che si veda destinatario di una misura punitiva. Anche in materia di sanzioni amministrative, risulta infatti imprescindibile la realizzazione del contraddittorio, quale esplicazione funzionale preordinata alla tutela del diritto di difesa (Art. 24 Cost). Tale contraddittorio si instaura con l'addebito dei fatti illeciti al presunto trasgressore attraverso i meccanismi (non perfettamente) alternativi della contestazione o della successiva notificazione. La materia, illustrata nel V capitolo del volume, è disciplinata dal Codice della Strada agli art. 200 e 201, salvi i necessari rinvii operati a favore del c.p.c. L'addebito svolge una funzione fondamentale all'interno dell'attività di accertamento. La stessa, infatti, da un lato consente al soggetto trasgressore di difendersi nei confronti di un'accusa precisa e circostanziata nei suoi elementi di fatto e di diritto, dall'altro ha lo scopo di consentire all'organo procedente una più ponderata valutazione degli elementi di colpevolezza, realizzando il principio di giusto procedimento di cui all'art. 97 della Costituzione.

In tale prospettiva il legislatore ha cercato di privilegiare lo strumento della contestazione (tendenzialmente contestuale alla commissione dell'infrazione), rispetto a quello della notificazione (le ipotesi in cui è consentita la notificazione sono circoscritte).

La ratio della norma è quella di agevolare il trasgressore nell'esercizio del suo diritto di difesa.

Se sotto un certo profilo, il provvedimento sanzionatorio si cristallizza soltanto, in assenza di opposizione, in ragione della previsione secondo cui il verbale si trasforma in titolo esecutivo soltanto nel momento in cui siano decorsi i termini per impugnare (60 giorni dal momento della contestazione o della successiva notificazione), è altrettanto vero che lo strumento del ricorso, sia esso amministrativo o giurisdizionale, presenta per l'utente maggiori difficoltà rispetto alla semplice difesa esercitata, nell'immediatezza del fatto, innanzi all'organo accertatore in assenza di vincoli formali o procedurali.

Il ruolo dell'utente.

La contestazione della violazione, oltre a svolgere, come emerso, la fondamentale funzione di instaurare il contraddittorio fra l'amministrazione procedente e l'organo accertatore, segna anche il momento in cui il soggetto trasgressore è posto nella condizione di intervenire nell'attività di accertamento. Da questo momento il trasgressore potrà infatti, impugnare il verbale, con la presentazione dell'eventuale ricorso (amministrativo o giurisdizionale) oppure procedere direttamente all'estinzione del procedimento ricorrendo al pagamento della relativa sanzione pecuniaria che, laddove ammesso, potrà essere corrisposta in misura ridotta secondo quanto stabilito dall'art. 202 C.d.S.

Secondo la Cassazione il pagamento in misura ridotta non costituisce un'ammissione di responsabilità, ma è una facoltà concessa al cittadino, che potrà decidere di "archiviare" le sue pendenze con l'amministrazione procedente anche nel caso non si ritenga responsabile della violazione addebitatagli. Con l'introduzione dell'Istituto in esame, il legislatore ha cercato di favorire un atteggiamento collaborativo del trasgressore, attraverso l'introduzione di un meccanismo automatico, che nel contempo potesse favorire uno snellimento del sistema amministrativo e burocratico contribuendo a deflazionare il contenzioso in materia.

Il pagamento comporta infatti una preclusione assoluta in ordine ad ogni tipologia di ricorso (amministrativa e

giurisdizionale). Tale preclusione è stata peraltro oggetto di diversi ricorsi al giudice delle leggi il quale, tuttavia, sottolineando come il divieto di proporre ricorso discenda da una precisa scelta del trasgressore, ha respinto la questione di legittimità, negando ogni asserita violazione dell'art. 24 della Costituzione.

La tutela, quale strumento di controllo dell'attività di accertamento.

L'attività di accertamento e la conseguente, eventuale, irrogazione della sanzione si basano sull'adozione di una serie di automatismi che finiscono per subordinare e rimandare il controllo sulla validità dei diversi provvedimenti sanzionatori da parte di un soggetto terzo al preventivo ricorso del trasgressore.

In tale contesto, gli strumenti di tutela azionati avverso gli esiti di un'attività di accertamento erroneamente esercitata assolvono alla imprescindibile funzione di garantire il trasgressore dall'assoggettamento ad una pena ingiusta. Gli stessi nel contempo, attraverso una verifica delle ragioni su cui si fonda il ricorso, servono a concentrare l'attenzione degli organi accertatori, nonché di un soggetto terzo (GdP o Prefetto), sulla validità di misure adottate (tendenzialmente) in assenza di contraddittorio.

La tutela amministrativa e giurisdizionale diviene, pertanto, parte dell'attività di accertamento, nella misura in cui in sede di ricorso si sviluppa quel dialogo paritario fra le parti i cui principi sono definiti nell'art. 97 della Costituzione.

Si tratta di una considerazione di banale evidenza, motivata non soltanto dal tenore letterale delle diverse disposizioni contenute nel Codice della Strada, ma anche dal principio di imparzialità che informa l'intera attività di accertamento. In base al disposto di cui all'art. 204 C.d.S., in sede di controdeduzione, gli organi accertatori (materiali estensori del provvedimento sanzionatorio impugnato) dovranno provvedere ad indicare non soltanto gli elementi di colpevolezza, ma anche le eventuali prove a discarico dell'imputato, così come si conviene ad un soggetto che ha, paradossalmente, il compito di esercitare *imparzialmente* il ruolo di *parte*.

Con riguardo alla tutela amministrativa, emerge, inoltre, la natura e il tratto garantistico della disposizione che introduce nel ricorso

al Prefetto la formula del silenzio accoglimento. Si tratta di una norma finalizzata a tutelare il cittadino dalle potenziali e notorie lungaggini correlate alla burocrazia. In un sistema giuridicamente evoluto la norma va, pertanto, salutata con favore, ma al tempo stesso non possono esserne sottovalutati i rischi.

Tale disposizione, infatti, soprattutto se letta in relazione al principio generale di motivazione che informa i provvedimenti amministrativi (peraltro ribadito nelle norme in esame), non ha mancato di produrre, nella pratica, numerosi accoglimenti giustificati soltanto dalla impossibilità di smaltire adeguatamente il carico di lavoro.

I rigidi criteri che subordinano la validità dell'ordinanza prefettizia all'estensione di una motivazione che abbia le caratteristiche della sufficienza e completezza, valutando nel contempo le emergenze istruttorie e le censure sollevate dalla parte, unitamente alla mole di ricorsi presentati al Prefetto, in alcuni casi, porta la Pubblica Amministrazione a rinunciare alla pretesa punitiva, anche in presenza di ricorsi infondati.

L'esiguità dei proventi, correlati alle violazioni previste dal Codice della Strada, non funge sicuramente da incentivo per analisi approfondite; nel contempo, la varietà di censure che possono muoversi avverso un verbale di accertamento, crea tra i trasgressori significative disparità di trattamento fra coloro che si muovono con dimestichezza all'interno dei mezzi di impugnazione e coloro che, invece, a stento sono a conoscenza dell'esistenza di rimedi gerarchici o giurisdizionali.

Le patologie presenti nel verbale di accertamento, sono estremamente ampie e possono riguardare questioni di legittimità o di merito. Le stesse possono essere legate alla mancata o inesatta valutazione dei fatti, alla illogicità o contraddittorietà della motivazione, alla inosservanza di circolari, alla erronea interpretazione di disposizioni di legge, alla carenza della fase istruttoria, a vizi di forma e, in particolare, mancato rispetto dei termini per la notificazione (150 giorni dal momento dell'accertamento), erronea indicazione delle generalità del conducente o degli estremi di identificazione del veicolo, mancata indicazione delle modalità per procedere al pagamento in misura ridotta (sul punto non c'è unità di posizioni in giurisprudenza) *et similia*.

Appaiono pertanto evidenti le debolezze di un sistema parzialmente inefficace nei confronti di chi dimostri di saper beneficiare di strumenti predisposti con finalità completamente diverse, in un contesto in cui i mezzi imprescindibili di garanzia e di tutela divengono la scorciatoia per evitare l'applicazione di sanzioni preordinate a tutelare la sicurezza nella circolazione, in funzione della salvaguardia della vita umana.

La fase esecutiva.

La fase esecutiva, predisposta al fine di consentire alla Pubblica Amministrazione la concreta possibilità di monetizzare i crediti pecuniari derivanti dall'irrogazione di sanzioni per violazioni al Codice della Strada, pur non essendo esattamente qualificabile come attività di accertamento, ha senza dubbio lo scopo di fornire credibilità a quest'ultima e di riflesso all'intero sistema sanzionatorio, rendendo attuale e certa la pretesa punitiva.

Se, infatti, l'attività di accertamento ha lo scopo di valutare la corrispondenza della fattispecie astratta rispetto a quella concreta, la fase esecutiva ha inizio nel momento in cui l'esistenza della violazione è certa e il pagamento della sanzione, in assenza di collaborazione del trasgressore, deve essere ottenuta in forma coattiva.

In altri termini, qualora un sistema sanzionatorio non avesse strumenti sufficientemente rapidi da concretizzare la risposta punitiva dello Stato con prontezza e efficacia, si determinerebbe una situazione particolarmente critica in cui i soggetti sanzionati scoprirebbero semplici vie di uscita con le quali evitare il pagamento degli oneri sanzionatori.

È dimostrato come, in un sistema di norme "perfette", nel significato prettamente giuridico del termine, la funzione deterrente delle sanzioni dipenda più dalla prontezza e dalla certezza della pena che non dalla loro entità. Non sorprende, pertanto, come gran parte delle riforme che negli ultimi anni hanno interessato la disciplina in esame, abbiano avuto, almeno in teoria, il principale obiettivo di creare un sistema che risultasse trasparente ma anche al tempo stesso efficiente e rapido.

In particolare, l'art 3 del d.l. 30.9.2005, n. 203, convertito con legge 2.12.2005, n. 246, recante *misure di contrasto all'evasione fiscale e*

disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria, ha previsto dall'ottobre del 2006 la soppressione del sistema di affidamento in concessione del servizio nazionale di riscossione, trasferendo le relative funzioni all'agenzia delle entrate che le esercita attraverso la neocostituita Riscossioni s.p.a. (poi, dopo attentissime riflessioni, trasformata in Equitalia s.p.a.), alla quale è affidato il compito di procedere alla riscossione delle entrate, tributarie e patrimoniali, provenienti da soggetti pubblici anche territoriali.

La portata della riforma è, senza dubbio, consistente, così come lo sono i suoi effetti. Con riferimento al tema del nostro studio, il più importante è, probabilmente, quello dell'equiparazione dei crediti derivanti dall'irrogazione di sanzioni amministrative, con quelli aventi natura contrattuale o comunque origine civilistica. In altri termini, al nuovo soggetto è affidato il compito di recuperare tutti i crediti della PA, la cui origine diviene, pertanto, irrilevante. Si tratta, tuttavia, di una conseguenza molto pericolosa.

I crediti pecuniari derivanti da attività contrattuali rientrano paradossalmente nella disponibilità del Ente procedente che, in teoria, in presenza di costi di riscossione molto alti può anche scegliere di non spendere eccessive energie in una fase di recupero che potrebbe comportare costi superiori alle entrate, soprattutto in presenza di crediti pecuniari di importo ridotto.

Viceversa, nel caso di sanzioni amministrative, la pretesa punitiva dello Stato, non ha tanto la funzione di racimolare crediti sparsi qua e là, quanto quella di lanciare un messaggio di certezza e prontezza della pena che funga da deterrente per i trasgressori inducendoli a non commettere ulteriori violazioni.

Importi molto ridotti, legati alla riscossione di violazioni non particolarmente gravi, rischiano di essere scaricati dal ruolo con molta semplicità. Chi abbia dimestichezza con le aule di tribunale, potrà confermare come molte cartelle esattoriali, perfettamente legittime, siano annullate soltanto per mancata costituzione di controparte.

Recuperare questo distinguo fra i crediti aventi origine sanzionatoria e gli altri avrebbe il vantaggio di migliorare il nuovo meccanismo, che, ad essere onesti, ha comunque comportato un aumento complessivo delle entrate dello Stato.

Dalle piccole realtà locali ai grandi Paesi Europei, gli aspetti critici dell'attività di accertamento.

Le problematiche che quotidianamente si registrano nell'esercizio dell'attività di accertamento trovano, poi, ulteriori profili di criticità, nel momento in cui si prendono in considerazione due tipologie di accertamento e, in particolare, quello condotto dai comandi delle polizie locali presenti nei piccoli comuni e quello esercitato nei confronti di cittadini residenti all'estero, ovviamente, sempre per violazioni commesse all'interno del territorio nazionale.

Con riferimento ai primi (Comandi di piccoli Comuni), emergono in particolare le difficoltà evidenziate nelle pagine precedenti di aggiornamento di una disciplina in continua evoluzione. Dalla sua adozione (1992) ad oggi il Codice della Strada ha, infatti, subito più di 60 modifiche. In media una ogni quattro mesi, con l'adozione di provvedimenti adottati in molti casi attraverso il ricorso al decreto legge, che in maniera difforme rispetto alla sua impostazione teorica che lo considera una soluzione rapida per intervenire su questioni urgenti, nella pratica, si è trasformato nel principale strumento per saltare alcuni dei passaggi previsti dal naturale iter parlamentare di formazione delle leggi.

Per altro verso le varie modifiche sono state inserite in provvedimenti dai contenuti più disparati, si tratta di leggi c.d. a contenitore, in cui le possibilità di manovra dell'interprete sono oggettivamente ostacolate dall'onerosa ricerca della disposizione di interesse, non sempre agevolmente rinvenibile. Sono inimmaginabili le difficoltà che tale prassi legislativa comporta.

È un serio problema di conoscenza che riguarda tutti, *in primis* coloro che sono chiamati a fare rispettare la norme, non tanto i grandi comandi di polizia municipale i cui agenti possono frequentare corsi di formazione, ma soprattutto le piccole realtà dove il vigile è solo a gestire una consistente mole di lavoro e non ha il tempo/modo di seguire rivoluzioni normative in continuo divenire.

Analoghe considerazioni possono essere condotte, inoltre, con riferimento all'attività di accertamento effettuata nei confronti di cittadini stranieri, nella misura in cui le difficoltà non discendono

dalla stratificazione normativa, ma sono per lo più riconducibili alle differenze linguistiche nonché alla pluralità di soggetti coinvolti e alla necessità di perfezionare il coordinamento e la collaborazione tra gli Stati.

Alcuni comuni e di riflesso comandi affrontano tali difficoltà ricorrendo all'associazionismo, ma la soluzione ad un problema così complesso non può arrivare dall'esempio virtuoso di alcune realtà locali. In un contesto in cui la direzione politica auspica forme e governi politici decentrati, a volte si perde di vista la necessità di realizzare economie di scala per risolvere problematiche che, altrimenti, porterebbero ad una moltiplicazione dei costi.

Non sarebbe così inverosimile ipotizzare a livello nazionale o almeno regionale, centri associati di formazione permanente che curino l'aggiornamento delle polizie locali più piccole o altri organismi, che li supportino nello svolgimento di procedure più complesse come, ad esempio, quelle relative all'accertamento all'estero. Sono strutture, soprattutto queste ultime, che devono nascere ed essere pubbliche. Lo richiede la Convenzione di Strasburgo oltre al senso giuridico e sociale. I costi legati al loro funzionamento sarebbero interamente coperti. Con riferimento ai corsi formazione per le piccole realtà, sarebbero innegabili i risparmi legati ad un'istruzione centralizzata, nel secondo caso invece una gestione corretta dell'attività di accertamento all'estero consentirebbe di ottenere, così come dimostrano alcune esperienze pratiche, un numero di pagamenti superiore rispetto a quelli registrati in Italia.

Trasparenza e imparzialità nell'attività di accertamento.

Nelle diverse fasi dell'attività di indagine, in sede di impugnazione, nel momento in cui l'iter punitivo termina con la procedura esecutiva, durante l'intero procedimento sanzionatorio insomma, sempre e comunque, l'attività di accertamento si rivela un tassello fondamentale in quel complesso di azioni necessarie a creare un sistema di regole e di comportamenti ispirati al bene comune nell'ottica di una rinnovata cultura della sicurezza stradale.

Lo richiede l'Europa e prima ancora un'azione condivisa di contrasto al quotidiano stillicidio che si consuma sulle nostre strade in un contesto in cui tutti gli sforzi, perpetrati nell'esercizio

dell'attività di accertamento debbano tendere a questo fine, peraltro, ribadito in varie norme del Codice della Strada, prima fra tutte, nell'*incipit*, di cui all'art. 1 C.d.S. in cui si esordisce asserendo che la sicurezza nelle persone rientra tra le finalità primarie di ordine sociale ed economico perseguite dallo Stato.

Se l'esigenza primaria diviene allora quella di creare un insieme di regole che possano far apparire l'attività di accertamento trasparente, imparziale ed efficacemente orientata al miglioramento della sicurezza stradale, non può non essere considerato come all'interno del Codice sia presente una disposizione, contenuta nell'art. 208, che rischia seriamente di compromettere l'auspicata terzietà degli organi accertatori.

In particolare, la disposizione in esame stabilisce che i proventi derivanti dalle sanzioni irrogate per violazioni al Codice della Strada siano destinate agli Enti da cui dipendono funzionalmente gli organi accertatori. In altri termini, gli organi accertatori e le loro amministrazioni di appartenenza percepiscono entrate in misura proporzionale rispetto al numero di sanzioni che riescono a comminare.

Attesa la minore afflittività delle violazioni amministrative in relazione a quelle penali, si comprende come il tema dell'imparzialità sia meno sentito. Tuttavia, in termini puramente teorici, l'art. 208 produce, sul piano della riflessione scientifica, lo stesso effetto di un'eventuale disposizione che commisurasse lo stipendio di un giudice penale al numero di anni di reclusione comminati mensilmente.

Si tratta, probabilmente, di una lacuna legata ad un sistema, quello della sanzione amministrativa, che è ancora giovane. Ma le conseguenze negative di tale *modus operandi* non sono trascurabili. La rete stradale nazionale è talvolta costellata di impianti di rilevazione della velocità collocati non tanto sui punti di maggiore pericolosità, ma in zone in cui l'opportunità di massimizzare i profitti risulta più elevata, in alcune aree urbane si moltiplicano le zone a sosta regolamentata (e di riflesso gli ausiliari), anche dove non esisterebbero esigenze di contingentamento della domanda di mobilità, i controlli legati alla guida in stato di ebbrezza o sotto l'influenza di sostanze stupefacenti non sempre vengono svolti

con sufficiente frequenza in ragione di una procedura troppo lunga e poco profittevole.

L'effetto di tutto ciò rischia di essere deleterio. Alcuni comuni hanno bilanci in cui la voce "proventi delle sanzioni pecuniarie" triplica le addizionali IRPEF a danno di un obiettivo di sicurezza stradale, a volte, soltanto auspicato.

La norma, a dire il vero, stabilisce per tali tipi di entrate vincoli di destinazione, finalizzati a evitare distrazioni di denaro idonee a minare l'imparzialità dei soggetti coinvolti nell'attività di accertamento, tuttavia la formulazione della disposizione è poco chiara e rende, nei fatti, la norma priva di effettiva forza vincolante.

Sotto un primo aspetto, in realtà, forse in osservanza ad un rigido criterio stilistico che informa l'intero Codice della Strada, la norma appare a prima vista priva di significato. Seppur con alcuni rinvii, al comma 1 è scritto infatti che l'80% dei proventi derivanti dall'applicazione di sanzioni pecuniarie sia destinato a studi e propaganda sulla sicurezza stradale, il 20% a studi e propaganda sulla sicurezza del veicolo e il 7,5 a favorire l'impiego di docenti abilitati ad insegnare la sicurezza stradale. Ovviamente, la somma del 107,5% lascia supporre che la disposizione abbia un significato diverso rispetto a quello fatto palese dal testo.

Facendo dunque ricorso alla lettura incrociata di varie disposizioni e supportandosi dell'interpretazione di alcuni autorevoli giuristi intervenuti sull'argomento, la dottrina è riuscita a dare alla disposizione un possibile significato, ma la tecnica legislativa utilizzata per la redazione della stessa non può non destare perplessità. La predisposizione di una disciplina chiara rappresenta, infatti, il primo passo per poter intervenire in maniera efficace su situazioni di particolare complessità in cui devono trovare composizione interessi contrastanti ed equilibri difficili.

Per altro verso, l'art. 208 presenta, forse, una criticità ancora più grave. Lo stesso risulta, infatti, privo di alcuna sanzione. L'esperienza ci ha mostrato come tale mancanza abbia generato comportamenti "disattenti" da parte delle amministrazioni pubbliche che spesso, per fronteggiare situazioni di emergenza, si sono viste "costrette" a distrarre le somme in esame dalle finalità previste dal Codice .

Si innesca, pertanto, un cortocircuito per cui l'attività sanzionatoria perde la sua finalità preordinata alla prevenzione degli illeciti stradali e si trasforma nel più semplice e diretto strumento per fronteggiare le spese correnti delle pubbliche amministrazioni. Questo, ovviamente, mina alla radice l'imparzialità e la trasparenza dell'attività di accertamento e di riflesso incide negativamente sulla percezione di utilità delle diverse disposizioni contenute nel Codice e quindi sul rispetto della disciplina (13).

Per tali ragioni, dovrebbe essere previsto l'obbligo di pubblicare annualmente i proventi derivanti dall'applicazione delle sanzioni per infrazioni al C.d.S, anche attraverso l'indicazione esatta della loro destinazione ripartita secondo i criteri stabiliti dall'art. 208 C.d.S. Un sistema trasparente consentirà allo stesso tempo di individuare i comportamenti irregolari procedendo se necessario a penalizzare con sanzioni dirette o indirette (riduzione dei trasferimenti di risorse) gli Enti Territoriali inadempienti.

In conclusione, l'attività di accertamento deve non soltanto *essere* ma verosimilmente anche *apparire* legittima e "utilmente" esercitata agli occhi degli utenti. Un percorso sanzionatorio privo di garanzie formali e sostanziali, oltre a generare evidenti momenti di contrasto con il buon senso giuridico e sociale, ha il principale difetto di seminare nei soggetti sanzionati sentimenti di ostilità verso l'ordinamento e le sue regole, la cui utilità non potrà essere evidentemente compresa fino in fondo.

(13) La scienza giuridica contiene molteplici disposizioni prive di sanzioni; la maggior parte di queste sono ricomprese nel diritto di famiglia, (ne sia un esempio l'art. 315 c.c. che impone al figlio di rispettare i genitori), ma l'assenza di un quadro punitivo in materia di sanzioni stradali ha mostrato patologie che vanno curate con soluzioni e terapie che sembra non possano più essere rimandate.

CAPITOLO 2

LA NOZIONE DI ACCERTAMENTO

I fatti illeciti.

L'attività di accertamento costituisce l'inizio del procedimento che, come si avrà modo di approfondire, mira a sanzionare il responsabile di un illecito amministrativo. In tale contesto, l'attività in questione riguarda innanzitutto fatti. Quei fatti che rappresentano una frazione minima del vivere quotidiano, ma che rivestono particolare interesse per gli organi di polizia, in quanto realizzano ciò che il legislatore ha astrattamente configurato come (fatto) illecito. Nonostante comunemente si tenda ad associare il concetto di accertamento a quello di violazione, occorre precisare che l'oggetto dell'attività accertativa è essenzialmente costituito dagli elementi di fatto che concorrono a delineare e circoscrivere un certo accadimento, tanto nelle sue componenti oggettive, quanto nei profili psicologici dei soggetti coinvolti. Solamente in un secondo momento, la somma dei fatti accertati, comprensiva dell'identificazione del responsabile, condurrà alla contestazione di una specifica violazione.

Se è vero che i fatti sono l'oggetto dell'accertamento, quest'ultimo è lo strumento giuridico con il quale essi vengono acquisiti al procedimento sanzionatorio. Attraverso l'attività accertativa e, più precisamente, attraverso i singoli atti di accertamento, infatti, gli accadimenti del mondo reale hanno un primo ingresso nel mondo giuridico, ossia nel procedimento di applicazione delle sanzioni amministrative, disciplinato, in via generale, dalla legge 24 novembre 1981, n. 689 e, con specifico riferimento al contesto stradale, dagli art. 194 C.d.S. e seguenti.

In questo meccanismo di acquisizione, la fattispecie illecita configurata dal legislatore svolge un ruolo fondamentale nel selezionare i fatti da accertare.

Tra tutti, sarà necessario verificare ed acquisire al procedimento solamente quei fatti che corrispondono agli elementi costitutivi della fattispecie illecita o che comunque rilevano per l'irrogazione della sanzione. Unicamente in questo senso, è dunque corretto riferire l'accertamento (di fatti) direttamente alla violazione.

Tuttavia, la complessità del rapporto tra la fattispecie illecita e l'attività di accertamento è in realtà maggiore: inizialmente, i fatti accertati forniscono le indicazioni necessarie per formulare una prima ipotesi di illecito; dopodiché, gli elementi costitutivi della fattispecie illecita indicano con esattezza all'organo di polizia quali fatti accertare; ma, successivamente, i fatti così rilevati contribuiscono essi stessi ad individuare più precisamente la violazione commessa; e così via, in un processo teso ad attribuire una qualificazione giuridica puntuale all'accadimento, attraverso un continuo andirivieni tra fattispecie astratta e circostanze concrete. In tutto ciò, non è da escludere l'accertamento di fatti che in realtà si rivelano non necessari al fine di fondare la contestazione dello specifico illecito. Tale circostanza è frequentissima in occasione del rilievo di un sinistro stradale. L'organo di polizia che interviene sul luogo del sinistro provvede a rilevare (accertare) tutto ciò che in fase di prima approssimazione appare utile alla ricostruzione dell'accadimento, ma solo al termine di un dinamico confronto tra fatti accertati ed ipotesi di illecito gli sarà possibile definire con precisione la violazione commessa e dunque selezionare i fatti realmente rilevanti per poterne giustificare la contestazione.

Fermo restando quanto sopra esposto, vi è un'altra ragione, assai diversa, per la quale non tutto ciò che è oggetto di accertamento finisce poi per supportare la contestazione di una violazione. Infatti, in diritto amministrativo, il termine accertamento nasconde, in realtà, due significati: *a)* in un primo senso, accertamento è sinonimo di indagine, ossia di un'attività successiva all'acquisizione della notizia dell'illecito, finalizzata a raccogliere le prove dei fatti integranti la fattispecie; *b)* in un secondo senso, esso si riferisce ad un generale potere ispettivo che, sebbene in assenza di previa notizia di una violazione, consente alla pubblica amministrazione di porre in essere atti di verifica in relazione allo svolgimento di una attività assoggetta ad una disciplina pubblicistica nella quale sono

previste ipotesi di illeciti amministrativi (14). In questa seconda accezione, è ben possibile che non tutti gli atti di accertamento (ispezioni) diano poi luogo alla contestazione di una violazione, ciononostante essa è pur sempre attività di accertamento.

L'accertamento come strumento di prevenzione degli illeciti.

Nel tentativo di approfondire ulteriormente, con specifico riferimento al C.d.S., l'analisi della nozione di attività di accertamento, andando oltre a quanto si è già avuto modo di dire nel paragrafo precedente, occorre innanzitutto soffermarsi sulle ragioni sottese alla vigenza di una specifica disciplina della circolazione stradale.

Nell'attuale contesto sociale ed economico, la circolazione stradale è un'attività irrinunciabile, tuttavia essa non è esente da pericoli e ricadute negative. Occorre, dunque, regolamentarla ed in qualche misura limitarla. A tal proposito, l'art. 1 C.d.S. individua nella sicurezza delle persone durante la circolazione stradale un fine primario dello Stato ed aggiunge, altresì, che le norme ed i provvedimenti attuativi della disciplina in esame "si ispirano al principio della sicurezza stradale, perseguendo gli obiettivi: di ridurre i costi economici, sociali e ambientali derivanti dal traffico veicolare; di migliorare il livello di qualità della vita dei cittadini anche attraverso una razionale utilizzazione del territorio; di migliorare la fluidità della circolazione".

In questo modo, definendo i fini perseguiti dalla regolamentazione della circolazione stradale, il legislatore delimita anche la ragion d'essere della relativa attività di accertamento. Infatti, tale attività non può essere fine a se stessa. Essa non può trovare giustificazione, se non nell'esigenza di rendere cogente la disciplina stradale e, dunque, non può che dividerne i fini.

(14) Per un richiamo a questo secondo concetto di accertamento, in relazione all'atto di ispezione di cui all'art. 13 l. 689/81, cfr. RIVA CRUGNOLA, *Commento* sub *art. 13*, in DOLCINI, GIARDA, MUCCIARELLI, PALIERO, RIVA CRUGNOLA, *Commentario delle "Modifiche al sistema penale"*, Milano, 1982, 91 e 92.

Per quanto sopra, anche laddove l'attività di accertamento sia intesa come attività d'indagine, finalizzata in questo senso a raccogliere le prove dell'illecito di cui si è già avuto notizia, sebbene la sua diretta conseguenza sia l'irrogazione della sanzione, il vero scopo non è punire, ma prevenire: nonostante l'illecito sia ormai stato commesso, il suo accertamento serve ad evitare che ad esso ne seguano altri. In tal modo si spiegano le numerose misure non sanzionatorie, ma cautelari, che nell'accertamento di determinati fatti trovano i loro presupposti applicativi (es. revisione della patente di guida, decurtazione dei punti, sospensione cautelare, ecc.). Ma è nella sua seconda accezione, ossia nel senso di attività di vigilanza e controllo della circolazione stradale ancor prima che un illecito sia commesso, che l'attività di accertamento evidenzia davvero la sua ragion d'essere. Essa non vive di vita propria, ma quale strumento di prevenzione degli illeciti stradali. È evidente che la costante presenza degli organi di polizia stradale lungo le strade funge da deterrente. In queste ipotesi, la polizia stradale è certamente pronta ad accertare gli illeciti di cui invero non ha ancora notizia, ma la sua presenza è altrettanto utile ad evitarne la commissione. In altri termini, ponendo in essere una congrua attività di accertamento degli illeciti stradali, ossia perseguendo le violazioni e vigilando sulle strade, si evita che essi vengano commessi.

Nell'elencare le numerose attività in cui si articolano i servizi di polizia stradale, l'art. 11 C.d.S. non ha mancato di sottolineare, richiamandole congiuntamente (15), lo stretto nesso di strumentalità che intercorre tra l'attività di accertamento e quella di prevenzione degli illeciti stradali. Il binomio è stato poi ribadito, nei medesimi termini, in occasione dell'attribuzione ai sindaci della possibilità di conferire ad alcuni soggetti, denominati "ausiliari del traffico",

(15) In base all'art. 11, comma 1, C.d.S. "Costituiscono servizi di polizia stradale: a) la prevenzione e l'accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale; b) la rilevazione degli incidenti stradali; c) la predisposizione e l'esecuzione dei servizi diretti a regolare il traffico; d) la scorta per la sicurezza della circolazione; e) la tutela e il controllo sull'uso della strada."

limitatissime funzioni di polizia stradale in materia di sosta, nonché di circolazione e sosta sulle corsie riservate (16).

A chiarimento del nesso che intercorrerebbe, ai sensi dell'art. 11 C.d.S., tra l'attività di accertamento e quella di prevenzione, la Corte di Cassazione (17) ha in realtà evidenziato l'assenza di "una funzionalizzazione assoluta e predeterminata" della prima (l'accertamento) a favore della seconda (la prevenzione). In altri termini, secondo la Suprema Corte, l'attività di accertamento organizzata in modo tale da non essere immediatamente strumentale alla prevenzione degli illeciti è comunque legittima e di ciò non è dunque possibile dolersi in sede di ricorso.

Tuttavia, la stessa Corte lascia intendere come una gestione dei servizi di polizia stradale direttamente funzionale alla prevenzione degli illeciti sia comunque auspicabile, ancorché l'organizzazione concreta degli stessi resti di esclusiva competenza del Ministero dell'Interno e dei Comuni (nei centri abitati), senza possibilità di sindacato da parte del giudice. Attraverso la pronuncia appena richiamata, la Suprema Corte afferma dunque la legittimità di quell'attività di vigilanza e controllo posta in essere mediante l'impiego di agenti non visibili dalla strada oppure in condizioni

(16) Così i commi 132 e 133 dell'art. 17 della l. 15 maggio 1997, n. 127: *a*) comma 132, "I comuni possono, con provvedimento del sindaco, conferire funzioni di prevenzione e di accertamento delle violazioni in materia di sosta ai dipendenti comunali o delle società di gestione dei parcheggi, limitatamente alle aree oggetto di concessione. La procedura sanzionatoria amministrativa e l'organizzazione del relativo servizio sono di competenza degli uffici o dei comandi a ciò preposti. I gestori possono comunque esercitare tutte le azioni necessarie al recupero delle evasioni tariffarie e dei mancati pagamenti, ivi compresi il rimborso delle spese e le penali"; *b*) comma 133, "Le funzioni di cui al comma 132 sono conferite anche al personale ispettivo delle aziende esercenti il trasporto pubblico di persone nelle forme previste dagli artt. 22 e 25 della legge 8 giugno 1990, n. 142 e successive modificazioni. A tale personale sono inoltre conferite, con le stesse modalità di cui al primo periodo del comma 132, le funzioni di prevenzione e di accertamento in materia di circolazione e sosta sulle corsie riservate al trasporto pubblico ai sensi dell'articolo 6, comma 4, lettera c), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285."

(17) Cass. civ., Sez. I, 19 marzo 2004, n. 5558.

tali da rendere impossibile la contestazione immediata. Sebbene siffatte conclusioni sembrino in contrasto con il fine preventivo dell'attività di accertamento, non si può negare che la consapevolezza di poter essere assoggettati a controllo senza previo avvertimento e, quindi, di poter essere sanzionati per il comportamento scorretto tenuto sulla strada, scoraggi dal commettere illeciti e, dunque, li prevenga.

Ciò non significa che tutta l'attività di accertamento debba essere "invisibile", bensì che il subordinare la legittimità dell'accertamento alla previa informazione all'automobilista, comporterebbe il rischio di zone franche, nelle quali l'utente della strada non avrebbe timore di eccedere dai limiti, in quanto sicuro che, non avendo scorto alcuna indicazione in merito all'attività di controllo, nessuno potrà legittimamente sanzionarlo.

La questione della visibilità dell'attività di accertamento non si riduce ad una mera dissertazione accademica, tutt'altro, essa incide profondamente sulla sicurezza della circolazione stradale. Sul punto si registrano due recenti interventi legislativi. Il primo nel 2002, ad opera del d.l. 20 giugno 2002, n. 121 (18), "Disposizioni urgenti per garantire la sicurezza nella circolazione stradale", che, nel disciplinare l'utilizzo e l'installazione dei dispositivi finalizzati al rilevamento a distanza delle violazioni alle norme di comportamento di cui agli art. 142, 148, 176 C.d.S., disponeva di informare gli automobilisti della presenza di tali dispositivi. Il secondo nel 2007, ad opera del d.l. 3 agosto 2007, n. 117 (19), "Disposizioni urgenti modificative del Codice della Strada per incrementare i livelli di sicurezza nella circolazione", il quale ha aggiunto il comma 6 *bis* all'art. 142 C.d.S. stabilendo che "Le postazioni di controllo sulla sede stradale per il rilevamento della velocità devono essere preventivamente segnalate e ben visibili, ricorrendo all'impiego di cartelli o di dispositivi di segnalazione luminosi, conformemente alle norme stabilite nel regolamento di esecuzione del presente Codice.

(18) Convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 1 agosto 2002, n. 168.

(19) Convertito, con modificazioni, in legge 2 ottobre 2007, n. 160.

Le modalità di impiego sono stabilite con decreto del Ministro dei trasporti di concerto con il Ministro dell'interno" (20).

Quest'ultima disposizione ha sostanzialmente esteso a tutta l'attività di accertamento sull'osservanza dei limiti di velocità l'obbligo di darne previa informazione agli automobilisti. In altre parole, laddove non vi sia tale informazione non vi può essere legittima applicazione delle sanzioni di cui all'art. 142 C.d.S.

Il legislatore era verosimilmente mosso dall'intento di "funzionalizzare" l'attività di accertamento in materia di velocità alla prevenzione delle violazioni, evitando un uso sconsiderato dei misuratori di velocità con modalità utili solamente ai bilanci degli enti accertatori e non alla sicurezza della circolazione, tuttavia è intervenuto con uno strumento troppo rigido.

Le ragioni di suddetta disposizione sono evidentemente quelle di porre un freno all'abuso di strumenti di accertamento della velocità, altrimenti non si riuscirebbe a comprendere perché avvisare soltanto chi sta guidando a velocità eccessiva e non anche l'automobilista che sta per effettuare un sorpasso vietato o, peggio, sta guidando o si sta mettendo alla guida in stato di ebbrezza.

Purtroppo, il concreto risultato della norma in commento è l'individuazione di strade in cui si può correre e strade in cui ciò è vietato.

Se il problema attiene, come pare, all'organizzazione concreta dei servizi di polizia stradale – nello specifico ai servizi di prevenzione e accertamento delle violazioni in materia di velocità – al più il legislatore avrebbe dovuto sottolineare il ruolo del Ministero

(20) Il decreto ministeriale in questione è il d.m. 15 agosto 2007, pubblicato nella G.U. n. 195 del 23 agosto 2007. Esso prescrive che "le postazioni per il rilevamento della velocità sulla rete stradale possono essere segnalate: *a*) con segnali di indicazione, temporanei o permanenti, *b*) con segnali stradali luminosi a messaggio variabile, *c*) con dispositivi di segnalazione luminosi installati su veicoli", precisando che "i segnali stradali e i dispositivi di segnalazione luminosi devono essere installati con adeguato anticipo rispetto al luogo ove viene effettuato il rilevamento della velocità, e in modo da garantirne il tempestivo avvistamento, in relazione alla velocità locale predominante".

dell'Interno, che ai sensi dell'art. 11, comma 3, C.d.S. deve provvedere a suddetti servizi ed è comunque competente al coordinamento dei servizi di polizia stradale da chiunque espletati (21).

In altri termini, se la questione da affrontare è un problema di organizzazione della specifica attività della pubblica amministrazione, il tutto andava risolto riconoscendo poteri di intervento ad un organo della stessa pubblica amministrazione lontano dagli interessi di bilancio che sembrano condizionare l'attività di accertamento (22).

La legge appare uno strumento troppo "rozzo" per intervenire chirurgicamente nei momenti patologici dell'attività di accertamento senza rischiare di "uccidere" l'attività stessa.

La distinzione tra accertamento e contestazione: riflessioni sulla loro documentazione.

Dal punto di vista concettuale, non vi possono essere dubbi circa la netta differenza tra accertare fatti e contestare violazioni. Infatti, nel primo caso si è di fronte ad un'attività certificativa di accadimenti; invece, nel secondo si tratta di qualificare tali accadimenti in termini di violazione amministrativa e di addebitarli al responsabile. Eppure, tale limpidezza concettuale tende ad essere adombrata da una lacunosa ed imprecisa disciplina in merito alla documentazione dei differenti momenti del procedimento sanzionatorio.

La questione apparentemente teorica riveste grande utilità soprattutto nei procedimenti particolarmente complessi, fondati su una pluralità di atti accertativi, oppure in occasione di un ricorso, nella misura in cui si rende necessario valutare la congruenza tra i fatti accertati e la violazione contestata.

(21) Per un approfondimento sul ruolo del Ministero dell'Interno nell'attività di accertamento si veda *infra* par. 2.3.

(22) Allo stato attuale della legislazione, tali poteri sono invero già riconosciuti al Ministero dell'Interno anche se di fatto sono sostanzialmente ineffettivi. A tal proposito, si veda la nota precedente.

Già i primi commentatori (23) della legge di depenalizzazione del 1981 – legge fondamentale in materia di accertamento delle violazioni amministrative, a cui lo stesso C.d.S. rinvia ai sensi dell'art. 194 C.d.S. – pur riconoscendole l'innegabile pregio di aver introdotto una disciplina generale dei poteri “d'indagine” attribuiti ai soggetti preposti all'accertamento delle violazioni amministrative (24), non hanno mancato di lamentare l'assenza di indicazioni precise circa le modalità di documentazione dell'attività medesima (25).

Infatti, la l. 689/81 non chiarisce in “quale modo” e ancor prima “se”, gli atti in cui si articola suddetta attività debbano essere testimoniati da specifici verbali.

Nonostante l'assenza di precise indicazioni normative lasci ipotizzare una certa libertà di forme (26), si è osservato che la finalità probatoria a cui gli atti in questione sono preordinati ne impone, per evidenti ragioni pratiche, una opportuna documentazione (27).

(23) Cfr. BERTONI, LATTANZI, LUPO, VIOLANTE, *Modifiche al sistema penale. Legge 24 novembre 1981, 689. Depenalizzazione e illecito amministrativo*, Milano, 1982; DOLCINI, GIARDA, MUCCIARELLI, PALIERO, RIVA CRUGNOLA, *Commentario delle “Modifiche al sistema penale”*, Milano, 1982; VINCIGUERRA, *La riforma del sistema punitivo nella L. 24 novembre 1981, n. 689. Infrazioni amministrative e reato*, Padova, 1983.

(24) Cfr. RIVA CRUGNOLA, *Commento sub art. 13*, in DOLCINI, GIARDA, MUCCIARELLI, PALIERO, RIVA CRUGNOLA, *Commentario delle “Modifiche al sistema penale”*, cit., 88.

(25) Cfr. TRAVI, *Sanzioni amministrative e Pubblica Amministrazione*, Padova, 1983, 97 e 98; TRAVI, *I verbali amministrativi come mezzo di prova nei giudizi civili di opposizione a sanzioni pecuniarie*, in *Foro It.*, 1993, I, 2236; COLLA, MANZO, *Le sanzioni amministrative*, Milano, 2001, 382.

(26) Cfr. TRAVI, *Sanzioni amministrative e Pubblica Amministrazione*, cit., 97 e 98.

(27) Cfr. RIVA CRUGNOLA, *Commento sub art. 13*, in DOLCINI, GIARDA, MUCCIARELLI, PALIERO, RIVA CRUGNOLA, *Commentario delle “Modifiche al sistema penale”*, cit., 98; cfr. anche FERRARO, in BERTONI, LATTANZI, LUPO, VIOLANTE, *Modifiche al sistema penale. Legge 24 novembre 1981, 689. Depenalizzazione e illecito amministrativo*, cit., 233. L'A. collega la necessità di documentare gli atti di accertamento, attraverso un processo verbale nel quale vengono descritte le attività svolte e i risultati ottenuti, al fatto che nella fase di acquisizione della prova manchi un intervento diretto degli organi giudiziari che ne consacrano anche storicamente l'esistenza, diversamente da quanto accade in

Le esigenze pratiche di documentazione a cui si è fatto cenno troverebbero un riscontro positivo in alcune norme tese a disciplinare i punti di snodo dell'*iter* sanzionatorio, ossia quei momenti nei quali la competenza a proseguire nel procedimento si trasmette da un organo ad un altro. In questo senso, nel contesto della l. 689/81, si richiama innanzitutto il secondo comma dell'art. 23, in base al quale, qualora sia tempestivamente proposto ricorso in opposizione, il giudice di pace adito dispone che l'autorità amministrativa che ha emesso il provvedimento impugnato depositi in Cancelleria gli atti relativi all'accertamento, oltre a quelli inerenti alla contestazione o alla notificazione della violazione e a copia del rapporto di cui all'art. 17 della l. 689/81.

Analoghe disposizioni si rinvergono nell'ambito della disciplina sanzionatoria degli illeciti stradali, laddove, in più norme (28), si prescrive che l'organo accertatore trasmetta gli atti da esso formati all'autorità prefettizia competente per l'adozione dell'ordinanza d'ingiunzione ovvero per l'archiviazione del procedimento sanzionatorio (29).

istituti processuali di tipo civilistico quali, ad esempio, quelli relativi ai procedimenti di istruzione preventiva di cui agli artt. 692 e seg. c.p.c.

(28) Si vedano: *a*) l'art. 201, comma 5 bis, C.d.S. nel quale, qualora, in relazione a determinate violazioni commesse con veicoli intestati a soggetti pubblici istituzionali individuati con un decreto del Ministero dell'Interno, ricorrano taluna delle cause di esclusione della responsabilità di cui all'art. 4 l. 689/81, si prescrive la trasmissione degli atti al prefetto per l'archiviazione; *b*) l'art. 203, comma 2, C.d.S. in base al quale, in caso di ricorso, il responsabile dell'ufficio o comando a cui appartiene l'organo accertatore, è tenuto a trasmettere gli atti al prefetto corredati dalla prova dell'avvenuta contestazione o notificazione e dalle deduzioni tecniche in merito al ricorso; *c*) l'art. 204, comma 1, C.d.S. che nel disciplinare l'istruttoria prefettizia avviata dalla presentazione di un ricorso stabilisce che il prefetto debba esaminare il verbale e gli atti prodotti dall'ufficio o comando accertatore e, qualora non ritenga fondato l'accertamento, emettere ordinanza motivata di archiviazione degli atti stessi; *d*) l'art. 386, comma 3, reg.es.C.d.S. che in caso di notificazione degli estremi della violazione a soggetto estraneo ai fatti prescrive la trasmissione degli atti al prefetto per l'archiviazione.

(29) Più precisamente, le norme del Codice della Strada si esprimono in termini di archiviazione degli atti. Cfr., in questo senso, l'art. 201, comma 5 bis e l'art. 204, comma 1, C.d.S.

È di tutta evidenza che la trasmissibilità delle risultanze dell'attività di accertamento pretende un'ideale documentazione, la quale solitamente avverrà in forma cartacea attraverso un verbale, anche se non è da escludere che taluni atti in cui si articola l'accertamento possano essere testimoniati attraverso filmati o registrazione su supporti magnetici o digitali eventualmente allegati ad una verbalizzazione degli agenti accertatori (es. filmato di un sinistro stradale poi impiegato per accertare violazioni al C.d.S.).

Il summenzionato secondo comma dell'art. 23 l. 689/81, al pari del secondo comma dell'art. 203 C.d.S., ha il pregio di chiarire due importanti questioni.

In primo luogo, si chiarisce che i documenti relativi all'accertamento sono cosa ben diversa dal verbale di contestazione o notificazione della violazione. I primi dando conto di fatti, hanno carattere meramente dichiarativo e servono ad attestare con una certa valenza legale le risultanze dell'attività accertativa (30); mentre, il secondo (il verbale o atto di contestazione o notificazione) dopo aver selezionato tra i fatti accertati quelli che concretizzano una astratta previsione di illecito amministrativo, li addebita (o imputa) al soggetto che per legge è chiamato a risponderne, qualificandoli come specifica violazione amministrativa. Il verbale di accertamento, diversamente da quello di contestazione, non ha carattere recettizio, non è preordinato in sé e per sé ad essere comunicato a qualcuno (31). Esso è costituito dall'attestazione di determinate circostanze di fatto e ha dunque natura dichiarativa, privo di contenuti volitivi (32).

In secondo luogo, le norme innanzi menzionate evidenziano come, con riferimento ad un'unica violazione, i verbali di accertamento possano essere più d'uno; diversamente, a fronte di un solo illecito, il verbale di contestazione o notificazione sarà sempre unico, quantomeno avuto riguardo al singolo responsabile. Tutto ciò rappresenta la diretta conseguenza di quanto detto in merito alla

(30) Cfr. CERBO, *Le sanzioni amministrative*, Milano, 1999, 132 e 133.

(31) Cfr. TRAVI, *I verbali amministrativi come mezzo di prova*, cit., 2234.

(32) Cfr. BELLE', *Il sistema sanzionatorio amministrativo del Codice della Strada. Procedimento e processo*, Padova, 2001, 45.

diversa funzione svolta dalle due tipologie di atto: *molteplici possono essere i fatti* che occorre accertare (e provare) per sostenere l'addebito di *un'unica violazione*.

Nonostante la chiarezza di quanto appena sottolineato, il C.d.S. tende a soffrire di una certa ambiguità di fondo. Talvolta, infatti, l'oggetto dell'accertamento è individuato nella violazione complessivamente intesa e non nei singoli fatti che concorrono ad integrare la fattispecie illecita. In questo modo, il verbale di accertamento tende ad essere presentato come un atto unico, contenete l'attestazione di tutti i fatti che necessita accertare per poter imputare uno specifico illecito al soggetto responsabile (33). Tutto ciò disorienta l'accertatore che si deve confrontare con un quadro normativo complesso, costituito da più atti intervenuti in momenti diversi.

La ragione di suddetta criticabile impostazione è rinvenibile nel fatto che il legislatore del C.d.S. assume come modello paradigmatico l'ipotesi in cui l'accertamento avvenga in un unico momento, ossia qualora il fatto illecito sia oggetto di accertamento in flagranza. In tale ipotesi – che effettivamente è la più frequente – il verbale di accertamento, redatto dall'operatore di polizia stradale nell'immediatezza dei fatti, cristallizza in un unico momento tutti gli elementi rilevanti per l'imputazione dell'illecito, finanche, allorché l'organo di polizia stradale abbia fermato il veicolo, l'identità del trasgressore e quella dell'eventuale obbliga-

(33) All'unicità del verbale di accertamento sembrano infatti far espresso riferimento la maggior parte delle norme contenute nel C.d.S. e relativo regolamento. In questo senso, si veda l'art. 201 C.d.S. in base al quale “qualora la violazione non possa essere immediatamente contestata, il verbale (...) deve, entro centocinquanta giorni dall'accertamento, essere notificato all'effettivo trasgressore (...)” e, soprattutto, gli art. 383 e 385 del reg.es.C.d.S. nei quali si richiama un unico verbale di accertamento in cui l'organo accertatore dà conto degli elementi di tempo, di luogo e di fatto che ha potuto acquisire. Quest'ultimo verbale è poi accompagnato da elementi diversi e segue *iter* differenti a seconda che la contestazione della violazione avvenga nell'immediatezza, contestualmente all'accertamento (art. 383 reg.es.C.d.S.), oppure attraverso notificazione successiva (art. 385 reg.es.C.d.S.).

to in solido (34) (attraverso la lettura dei documenti di circolazione). Nell'ipotesi appena descritta vige, peraltro, l'obbligo *ex* art. 200 C.d.S. di procedere alla contestazione immediata della violazione al trasgressore. Ebbene, tale obbligo contribuisce a sfumare la distinzione tra l'oggetto dell'accertamento e quello della contestazione. Infatti, in tale circostanza, il legislatore assomma in un unico verbale i contenuti dell'atto di accertamento e quelli dell'atto di contestazione (35).

(34) Si osservi che qualora né il trasgressore né l'obbligato in solido siano identificati nell'immediatezza dell'accertamento dei fatti, ad esempio perché si tratta di un'auto lasciata in sosta vietata, la successiva ricerca dei dati del soggetto solidale *ex* art. 196 C.d.S. – attraverso la visura della banca dati del Pubblico Registro Automobilistico (P.R.A.) oppure del Dipartimento dei Trasporti Terrestri – costituisce un secondo atto di accertamento, ancorché comunemente non sia oggetto di una specifica verbalizzazione. Dell'ipotesi appena accennata se ne occupa l'art. 385 reg.es.C.d.S. La norma in questione stabilisce che “qualora la contestazione (...) non abbia potuto aver luogo all'atto dell'accertamento della violazione, l'organo accertatore compila il verbale con gli elementi di tempo, di luogo e di fatto che ha potuto acquisire (...) e lo trasmette al comando o ufficio da cui dipende”. Il verbale a cui si fa cenno rappresenta la documentazione di quanto accertato che non è però ancora sufficiente per la contestazione della violazione. Infatti, il secondo comma del medesimo articolo prosegue stabilendo che “l'ufficio o comando da cui dipende l'organo accertatore, acquisiti gli altri elementi necessari per procedere, provvede alla notifica a norma dell'art. 386”.

(35) La norma di cui all'art. 200, comma 2, C.d.S. stabilisce che “dell'avvenuta contestazione deve essere redatto verbale contenente anche le indicazioni che gli interessati chiedono che vi siano inserite”, si aggiunge poi che “nel regolamento è indicato il relativo modello”. Il riferimento è all'art. 383 reg.es.C.d.S. che non a caso è rubricato “Contestazione – Verbale di accertamento”, nonché al modello richiamato dall'ultimo comma di questa ultima disposizione. Il modello in questione è denominato in didascalia “Fac-simile di verbale di accertamento”. Si osserva dunque che l'unico verbale realmente disciplinato nell'attuale Codice della Strada è il verbale di accertamento, al quale poi, in ipotesi di contestazione immediata, si aggiungono ulteriori contenuti quali “la citazione della norma violata e le eventuali dichiarazioni delle quali il trasgressore chiede l'inserzione” (art. 383, comma 1, reg.es.C.d.S.), nonché i raggugli forniti dall'accertatore “circa la modalità per addivenire al pagamento in misura ridotta, quando sia consentito, precisando l'ammontare della somma da pagare, i termini del pagamento, l'ufficio o comando presso il quale questo può essere effettuato ed il numero di conto corrente postale o bancario che può eventual-

Più precisamente, l'unico atto di accertamento (di fatti) viene integrato dei contenuti propri della contestazione (della violazione) (36). Tale impostazione induce ad individuare l'oggetto dell'accertamento nella violazione nel suo complesso, piuttosto che, correttamente, nell'insieme dei fatti che concorrono ad integrare la fattispecie illecita.

In realtà, non va dimenticato che l'ipotesi in esame, in cui la polizia stradale accerta in flagranza il fatto illecito e provvede all'immediata contestazione della violazione, rimane un caso particolare.

Concettualmente, infatti, la disciplina generale resta quella secondo cui la documentazione degli atti di accertamento attiene ai fatti e come tale può consistere in una pluralità di verbali, mentre la documentazione dell'attività di contestazione attiene alla violazione e si traduce necessariamente in un unico di verbale.

Al di là del problema rappresentato dalla riunione in un unico verbale dei contenuti dell'accertamento – peraltro inteso come atto unico – e di quelli della contestazione, bisogna riconoscere al legisla-

mente essere usato a tale scopo” ed, infine, “l'autorità competente a decidere ove si proponga ricorso (art. 383, comma 2, reg.es.C.d.S.). La conferma definitiva che il verbale in questione è rappresentato dalla documentazione dell'atto di accertamento, incidentalmente integrato dai contenuti propri della contestazione, deriva dal fatto che il medesimo modello è richiamato dall'art. 385 reg.es.C.d.S. il quale è dedicato alle ipotesi in cui non si ha contestazione immediata e dunque l'unico verbale non può che esser quello con i contenuti propri dell'accertamento, “gli elementi di tempo, di luogo e di fatto” che si sono potuti acquisire (art. 385, comma 1, reg.es.C.d.S.). In tutto questo ragionamento, non deve ingannare l'indicazione contenuta all'interno del modello di cui si discute che riporta la dicitura “verbale di contestazione”, poiché ciò dipende dal fatto che il legislatore fa riferimento all'ipotesi in cui, essendovi stata la contestazione immediata, il verbale si faccia portatore tanto dei contenuti propri della contestazione, quanto di quelli dell'immane accertamento. Certo sarebbe stato più chiaro, vista la sua polivalenza, intitolarlo verbale di accertamento e di contestazione (quest'ultimo contenuto sarebbe ricorso ovviamente solo in caso di contestazione immediata).

(36) Per il rapporto tra accertamento e verbale di contestazione si vedano anche Giudice di Pace di Gemona del Friuli, 19 ottobre 2000 e Giudice di Pace di Palestrina, 4 ottobre 2002.

tore del C.d.S. il merito di aver chiarito che l'accertamento va opportunamente documentato per iscritto (37).

In questo senso, l'art. 385 reg.es.C.d.S. (rubricato "modalità della contestazione non immediata") è piuttosto chiaro: "Qualora la contestazione ... non abbia potuto aver luogo all'atto dell'accertamento della violazione, l'organo accertatore compila il verbale con gli elementi di tempo, di luogo e di fatto che ha potuto acquisire specificando i motivi per i quali non è stato possibile procedere alla contestazione immediata, e lo trasmette al comando o ufficio da cui dipende".

Per quanto riguarda il modello di verbale da impiegarsi, l'ultimo comma del medesimo art. 385 reg.es.C.d.S. rinvia, attraverso l'art. 383 reg.es.C.d.S., al modello VI.1 allegato al regolamento (38), ossia allo stesso modello che occorre impiegare nelle ipotesi in cui si abbia la contestazione immediata. Tuttavia, nel caso in esame, avrà la sola valenza di verbale di accertamento (39).

Invero, la disciplina appena illustrata è riferita solamente a quel particolare atto di accertamento onnicomprensivo proprio dell'accertamento in flagranza. Ciononostante, il principio secondo cui l'attività di indagine deve essere documentata per iscritto può essere esteso a tutti i momenti dell'attività di accertamento. Prova ne sia l'art. 180, comma 8, C.d.S. e soprattutto la relativa norma di esecuzione ed attuazione, ossia l'art. 376 reg.es.C.d.S. L'ipotesi è quella di un atto di accertamento posto in essere a seguito di apposito invito a presentarsi presso un ufficio di polizia per fornire informazioni o esibire documenti.

(37) Tale regola non è posta come requisito di legittimità del procedimento sanzionatorio (cfr Cass. civ., Sez. I, 4 aprile 2002, n. 15446/02), sicché, laddove l'attività di accertamento si componga di una serie di atti, sebbene opportuno, non è necessario documentarli singolarmente, sarà sufficiente dar conto dei fatti accertati in un unico verbale (lo stesso che si consegnerebbe al trasgressore in caso di contestazione immediata).

(38) Si tratta del modello VI.1 art. 383 contenuto nel Titolo VI degli allegati al regolamento del C.d.S.

(39) Il verbale in questione è peraltro denominato "verbale di accertamento" sia dalla didascalia del modello che dalla rubrica dell'art. 383 reg.es.C.d.S.

Ebbene, la norma di cui all'art. 376 reg.es.C.d.S. prescrive che “quando, in ottemperanza all'invito dell'autorità, sono presentati i documenti o fornite le informazioni richieste (...) l'ufficio di polizia stradale (...) presso il quale i documenti o le informazioni sono resi, ne prende atto redigendo apposito verbale (...)”.

Il verbale in questione altro non è che la documentazione di un atto di accertamento.

CAPITOLO 3

I SOGGETTI

Le indicazioni della legge di depenalizzazione del 1981

Si è già avuto modo di precisare che l'attività di accertamento delle violazioni amministrative consiste innanzitutto nella constatazione e certificazione della sussistenza di quei fatti concreti che "attualizzano" le astratte previsioni di illecito amministrativo proprie di un certo ambito disciplinare. Per quanto qui interessa, i fatti sono quelli che integrano gli illeciti amministrativi previsti dal vigente Codice della Strada.

L'ordinamento, nell'individuare i soggetti legittimati ad accertare suddetti fatti, attribuisce loro il potere di compiere predeterminati atti d'indagine volti a ricostruire il fatto illecito (40), nonché il potere di documentare l'attività di accertamento, ossia il potere di formare atti destinati, per un novero più o meno ampio di accadimenti, a fare fede fino a querela di falso (41).

Parte della dottrina ha evidenziato l'assenza di un potere generale di polizia amministrativa che consenta di accertare ogni illecito per il quale è comminata una sanzione amministrativa (42). Effettivamente, l'art. 13, comma 1, l. 689/81 rimette alle singole discipline di settore il compito di indicare i soggetti legittimati ad accer-

(40) Tali poteri d'indagine non sono evidentemente necessari laddove il soggetto legittimato all'accertamento abbia assistito personalmente all'illecito. Per un parallelismo con l'attività di polizia giudiziaria in ambito processual-penalistico, cfr. RIVA CRUGNOLA, *Commento sub art. 13*, in DOLCINI, GIARDA, MUCCIARELLI, PALIERO, RIVA CRUGNOLA, *Commentario delle "Modifiche al sistema penale"*, cit., 88.

(41) Cfr. BELLE', *Il sistema sanzionatorio amministrativo del Codice della Strada. Procedimento e processo.*, Padova, 2001, 42.

(42) Cfr. BARBIERI, ANGELINI, *Il processo di opposizione a ordinanza-ingiunzione*, Padova, 2006, 187.

tare le violazioni amministrative ivi previste. Tuttavia, un generale potere di polizia amministrativa, peraltro rafforzato dalla possibilità di compiere atti di accertamento consistenti in perquisizioni di luoghi, è riconosciuto, dal quarto comma del medesimo art. 13 l. 689/81, a quei soggetti ai quali l'ordinamento ha previamente attribuito la qualifica di ufficiale o agente di polizia giudiziaria (43). Quest'ultima attribuzione è certamente una competenza di ordine generale all'accertamento degli illeciti amministrativi (44), ancorché essa rifletta le limitazioni eventualmente previste con riferimento alla presupposta qualifica di ufficiale o agente di polizia giudiziaria.

Il rinvio alle specifiche discipline di settore rende l'individuazione dei soggetti legittimati all'accertamento particolarmente difficoltosa a causa delle numerose leggi speciali che nelle diverse materie si occupano della questione – sempre che non tacciano completamente, lasciando il compito all'interprete –, nonché a causa della possibilità che suddetta disciplina sia rimessa alla normazione regionale oppure sia addirittura delegata a livello comunale. Ciononostante, l'esatta determinazione di tali soggetti, nonché la corretta delimitazione della loro competenza, è di estrema importanza. Infatti, gli atti di accertamento eventualmente compiuti eccedendo i limiti di competenza territoriale, di competenza per materia (con riferimento allo specifico settore disciplinare) o di competenza soggettiva (ossia, posti in essere da un soggetto non legittimato, nonostante appartenga all'amministrazione competente) saranno irrimediabilmente nulli (45).

I soggetti dell'accertamento previsti dal Codice della Strada

Con riferimento al settore disciplinare della circolazione stradale, il rinvio attuato dall'art. 13 l. 689/81 è raccolto dall'art. 12 C.d.S.

(43) A tal proposito, si veda l'art. 57 c.p.p.

(44) Cfr. RIVA CRUGNOLA, *Commento sub art. 13*, in DOLCINI, GIARDA, MUCCIARELLI, PALIERO, RIVA CRUGNOLA, *Commentario delle "Modifiche al sistema penale"*, cit., 89.

(45) In questo senso, cfr. VINCIGUERRA, *La riforma del sistema punitivo nella L. 24 novembre 1981, n. 689. Infrazioni amministrative e reato*, Padova, 1983, 119 e 120.

Infatti, sul presupposto che l'accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale rappresenti uno dei numerosi servizi in cui si articola l'attività di polizia stradale, l'art. 12 C.d.S. individua i soggetti a cui spetta suddetto servizio di accertamento distinguendoli in tre gruppi.

A) Un primo gruppo è costituito da numerosi corpi o amministrazioni pubbliche ai cui appartenenti può competere, sulla base di quanto disposto dagli ordinamenti e dai regolamenti interni alle amministrazioni stesse (46), l'espletamento di tutti i servizi di polizia stradale di cui all'art. 11, comma 1, C.d.S.:

a) la Specialità Polizia Stradale della Polizia di Stato, al cui personale, l'art. 12 C.d.S. attribuisce la competenza a svolgere i servizi di polizia stradale "in via principale". Ciò non significa che tale competenza le sia riservata e neppure che vi sia una supremazia gerarchica rispetto agli altri corpi o amministrazioni che si occupano di polizia stradale, bensì, come chiarisce l'art. 22 reg.es.C.d.S., che il Ministero dell'Interno, nel porre in essere i servizi di polizia stradale (47), si avvale primariamente del personale della Specialità Polizia Stradale della Polizia di Stato (48);

b) la Polizia di Stato, esclusa ovviamente la specialità Polizia Stradale di cui al punto precedente;

c) l'Arma dei Carabinieri;

d) il Corpo della Guardia di Finanza;

(46) L'art. 22, comma 3, reg.es.C.d.S. rimette agli ordinamenti e ai regolamenti interni delle singole amministrazioni, alle quali l'art. 12 commi, 1 e 2, C.d.S. attribuisce la competenza ad espletare i servizi di polizia stradale, il compito di individuare specificamente il personale legittimato a porre in essere tale attività.

(47) Come si avrà modo di approfondire, in base all'art. 11, comma 3, C.d.S., ai servizi di polizia stradale provvede il Ministero dell'Interno, salve le attribuzioni dei comuni per quanto concerne i centri abitati.

(48) Premesso che nell'ambito del Ministero dell'Interno dei servizi di polizia stradale se ne occupa il Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Servizio Polizia Stradale, sono organi diretti di suddetto Ministero i Compartimenti di polizia stradale, alle dipendenze dei quali operano le sezioni di polizia stradale, istituite in ogni capoluogo di provincia, il reparto operativo speciale, nonché i centri operativi autostradali, le sottosezioni, i distaccamenti e i posti mobili, costituiti in rapporto alle necessità dei servizi medesimi con decreto del Ministro dell'interno.

e) i Corpi ed i servizi di polizia municipale, ma limitatamente al territorio di competenza, ossia all'ambito territoriale dell'ente di appartenenza;

f) i funzionari del Ministero dell'Interno addetti al servizio di polizia stradale, evidentemente non già appartenenti alla Polizia di Stato.

Nel 2003 (49), il legislatore ha attribuito il medesimo potere accertativo anche ai soggetti appartenenti:

a) ai Corpi e servizi di polizia provinciale, ma, analogamente ai Corpi e servizi di polizia municipale, limitatamente al territorio dell'ente di appartenenza;

b) al Corpo di polizia penitenziaria e al Corpo Forestale dello Stato, con limitazione alle sole violazioni inerenti i compiti d'istituto;

B) Il secondo gruppo, previsto dal secondo comma dell'art. 12 C.d.S., è oggi sostanzialmente svuotato di contenuto. In esso venivano inclusi gli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria indicati nell'art. 57, commi 1 e 2, c.p.p. (50) e non già appartenenti ai corpi

(49) La modificazione è stata operata dall'art. 1, comma 1, del d.l. 27 giugno 2003, n. 151, convertito, con modificazioni, nella l. 1 agosto 2003, n. 214.

(50) L'art. 57 c.p.p., rubricato "ufficiali e agenti di polizia giudiziaria", recita: "1. Salve le disposizioni delle leggi speciali, sono ufficiali di polizia giudiziaria: a) i dirigenti, i commissari, gli ispettori, i sovrintendenti e gli altri appartenenti alla polizia di Stato ai quali l'ordinamento dell'amministrazione della pubblica sicurezza riconosce tale qualità; b) gli ufficiali superiori e inferiori e i sottufficiali dei carabinieri, della guardia di finanza, degli agenti di custodia e del corpo forestale dello Stato nonché gli altri appartenenti alle predette forze di polizia ai quali l'ordinamento delle rispettive amministrazioni riconosce tale qualità; c) il sindaco dei comuni ove non abbia sede un ufficio della polizia di Stato ovvero un comando dell'arma dei carabinieri o della guardia di finanza; 2. Sono agenti di polizia giudiziaria: a) il personale della polizia di Stato al quale l'ordinamento dell'amministrazione della pubblica sicurezza riconosce tale qualità; b) i carabinieri, le guardie di finanza, gli agenti di custodia, le guardie forestali e, nell'ambito territoriale dell'ente di appartenenza, le guardie delle province e dei comuni quando sono in servizio. 3. Sono altresì ufficiali e agenti di polizia giudiziaria, nei limiti del servizio cui sono destinate e secondo le rispettive attribuzioni, le persone alle quali le leggi e i regolamenti attribuiscono le funzioni previste dall'articolo 55".

o alle amministrazioni elencati nel primo comma dell'art. 12 C.d.S. A questi veniva attribuita la competenza ad espletare solamente taluni servizi di polizia stradale di cui all'art. 11, comma 1, C.d.S., ossia il rilevamento degli incidenti stradali e – ciò che qui interessa – la prevenzione e l'accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale. Dopo l'inserimento dei Corpi di polizia provinciale, di polizia penitenziaria e della guardia forestale nell'ambito del primo gruppo, ad opera del d.l. 151/2003, convertito, con modificazioni, nella legge 214/2003, l'unico soggetto indicato nell'art. 57, commi 1 e 2, c.p.p., non già autonomamente elencato nell'art. 12, comma 1, C.d.S. è rimasto “il sindaco dei comuni ove non abbia sede un ufficio della polizia di Stato ovvero un comando dell'arma dei carabinieri o della guardia di finanza” (51).

C) Infine, il terzo gruppo è costituito da appartenenti a varie amministrazioni pubbliche, in relazione ai quali la competenza è subordinata ad un apposito esame di qualificazione che, in ogni caso, abilita solamente all'espletamento dei servizi di polizia stradale di cui all'art. 11, comma 1, lett. *a* ed *e* (prevenzione e accertamento delle violazioni stradali, nonché tutela e controllo sull'uso delle strade).

Sostanzialmente, spetta all'amministrazione di appartenenza, analogamente a quanto visto per il primo gruppo, individuare il

(51) Alla luce del questo nuovo contesto normativo, venuto in essere dopo le modificazioni apportate all'art. 12, comma 1, C.d.S. dal d.l. 151/2003 convertito, con modificazioni, nella l. 214/2003, il richiamo operato dal secondo comma del medesimo art. 12 C.d.S. a favore dell'art. 57, commi 1 e 2, c.p.p. tende ad assumere un ruolo limitativo invece che di allargamento dei soggetti con competenze di polizia amministrativa stradale. Infatti, come evidenziato da TAMBURRINO, CIALDINI, *Commentario al nuovo Codice della Strada*, Torino, 1994, I, 279, il rinvio in questione non comprende i soggetti di cui al terzo comma dell'art. 57 c.p.p., ossia gli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria che risultano essere tali in base a qualche norma speciale che riconosce loro le funzioni di polizia giudiziaria limitatamente allo specifico servizio a cui sono destinati ed alle rispettive attribuzioni. In questo modo, diversamente da quanto potrebbe ritenersi sulla scorta del solo art. 13, comma 4, l. 689/81, il riconoscimento da parte di una norma speciale della qualifica di ufficiale o agente di polizia giudiziaria non comporta anche l'attribuzione della capacità di accertare gli illeciti amministrativi stradali.

personale a cui attribuire la competenza ad accertare gli illeciti stradali. Infatti, l'art 23 reg.es.C.d.S. (52) rimette a suddette amministrazioni di appartenenza non solo il compito di organizzare i corsi di preparazione e qualificazione per sostenere i prescritti esami di idoneità (comma 1), ma soprattutto il compito di stabilire i requisiti per l'espletamento dei servizi in questione (53). Inoltre, spetta alla stessa amministrazione di appartenenza fissare il contingente di personale da qualificare (comma 2) (54).

Appartengono a questo terzo gruppo, talvolta con specifiche limitazioni di competenza all'accertamento delle violazioni:

(52) Art. 23 reg.es.C.d.S.: "Le amministrazioni cui appartiene il personale di cui all'art. 12, comma 3, del Codice, stabiliscono l'organizzazione e le procedure per lo svolgimento di corsi di preparazione e qualificazione per sostenere i prescritti esami di idoneità per l'espletamento dei servizi di polizia stradale di cui all'art. 11, comma 1, lettere a) ed e) del Codice. Per gli enti di cui all'art. 12, comma 3, lettera b), del Codice, provvedono le regioni per il proprio personale, le province per il personale delle province stesse e i comuni per il personale di appartenenza". "Le amministrazioni di cui al comma 1 stabiliscono i requisiti per l'espletamento dei servizi di cui all'art. 11, comma 1, lettere a) ed e) del Codice, le modalità e i tempi per l'espletamento dei servizi stessi ed il contingente di personale da qualificare. Sono richiesti in ogni caso il possesso della patente di guida di categoria B ordinaria, l'effettivo servizio e l'inquadramento organico nei ruoli dell'amministrazione interessata da almeno tre anni".

(53) Critica l'eccessiva discrezionalità lasciata alle singole amministrazioni con il rischio di confusione e disparità TAMBURRINO, CIALDINI, *Commentario al nuovo Codice della Strada*, cit., I, 281 e nota n. 1. L'A. auspica una direttiva del Ministero dell'interno, nell'ambito del coordinamento dei servizi di polizia stradale di cui all'art. 11, comma 3. C.d.S.

(54) L'unica differenza rispetto ai soggetti elencati nel primo comma dell'art. 12 C.d.S. è rappresentata dalla necessità di sostenere un esame, i cui requisiti sono però fissati dalla stessa amministrazione di appartenenza. Gli unici requisiti richiesti dal legislatore nazionale e, dunque, non derogabili dalla singola amministrazione sono: a) il possesso della patente di guida di categoria "B" ordinaria; b) l'effettivo servizio e l'inquadramento nei ruoli dell'amministrazione interessata da almeno tre anni; c) il fatto per cui l'esame deve essere finalizzato all'accertamento della conoscenza delle norme in materia di circolazione stradale, con particolare riguardo alle norme di comportamento, ai compiti di prevenzione e repressione delle violazioni e ai procedimenti sanzionatori, nonché alla conoscenza delle norme concernenti la tutela ed il controllo sull'uso della strada.

- a) il personale del Ministero dei trasporti, appartenente all'amministrazione centrale e periferica o all'Ispettorato generale per la circolazione e la sicurezza stradale oppure al Dipartimento per i trasporti terrestri in concessione;
- b) il personale dell'A.N.A.S.;
- c) il personale degli uffici competenti in materia di viabilità delle regioni, delle province e dei comuni, limitatamente alle violazioni commesse sulle strade di proprietà degli enti da cui dipendono;
- d) i dipendenti dello Stato, delle province e dei comuni aventi la qualifica o le funzioni di cantoniere, limitatamente alle violazioni commesse sulle strade o su tratti di strade affidate alla loro sorveglianza;
- e) il personale delle Ferrovie dello Stato e delle ferrovie e tranvie in concessione, che espletano mansioni ispettive o di vigilanza, nell'esercizio delle proprie funzioni e limitatamente alle violazioni commesse nell'ambito dei passaggi a livello dell'amministrazione di appartenenza;
- f) il personale delle circoscrizioni aeroportuali dipendenti dal Ministero dei trasporti, nell'ambito degli aeroporti aperti al traffico aereo civile;
- g) ai militari del Corpo della capitaneria di porto nell'ambito delle aree portuali.

I nuovi soggetti accertatori.

Nel 1997, con due disposizioni contenute nei commi 132 e 133 dell'art. 17 della l. 127/97 (55), per contrastare le violazioni in ma-

(55) La legge 15 maggio 1997, n. 127, art. 17, commi 132 e 133, prevede: "132. I comuni possono, con provvedimento del sindaco, conferire funzioni di prevenzione e accertamento delle violazioni in materia di sosta a dipendenti comunali o delle società di gestione dei parcheggi, limitatamente alle aree oggetto di concessione. La procedura sanzionatoria amministrativa e l'organizzazione del relativo servizio sono di competenza degli uffici o dei comandi a ciò preposti. I gestori possono comunque esercitare tutte le azioni necessarie al recupero delle evasioni tariffarie e dei mancati pagamenti, ivi compresi il rimborso delle spese e le penali 133. Le funzioni di cui al comma 132 sono conferite anche al personale ispettivo delle aziende esercenti il trasporto pubblico di persone nelle

teria di sosta e per offrire una tutela privilegiata al trasporto pubblico, il legislatore ha ritenuto opportuno ampliare ulteriormente la rosa dei soggetti legittimati all'accertamento di talune violazioni al C.d.S.

La vera novità, rispetto all'impianto normativo disegnato dall'art. 12 C.d.S., è data dalla possibilità di attribuire poteri accertativi di illeciti stradali a personale appartenente a società private, ancorché previamente legate alla pubblica amministrazione da rapporti giuridici che attengono la gestione dei parcheggi oppure l'espletamento del servizio di trasporto pubblico di persone. Per il resto, il fatto che il potere accertativo, come si avrà modo di chiarire, sia limitato a taluni illeciti e/o ad ambiti territoriali circoscritti rappresenta una questione già nota nel contesto normativo di cui all'art. 12 C.d.S. Parimenti, il rinvio a favore della singola amministrazione, per quanto riguarda la specifica individuazione dei soggetti legittimati ad accertare le violazioni, era anch'esso un dato noto, tanto nell'ambito dei primi due commi dell'art. 12 C.d.S. (56), quanto in quello del terzo comma del medesimo articolo (57).

I soggetti ai quali le disposizioni di cui ai commi 132 e 133 dell'art. 17 l. 127/97 ammettono siano conferite funzioni di prevenzione e accertamento di determinate violazioni stradali sono:

forme previste dagli articoli 22 e 25 della legge 8 giugno 1990, n. 142, e successive modificazioni. A tale personale sono inoltre conferite, con le stesse modalità di cui al primo periodo del comma 132, le funzioni di prevenzione e accertamento in materia di circolazione e sosta sulle corsie riservate al trasporto pubblico ai sensi dell'articolo 6, comma 4, lettera c), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285".

(56) In questo senso, come già detto, l'art. 22, comma 3, reg.es.C.d.S., rimette agli ordinamenti e ai regolamenti interni delle singole amministrazioni o corpi l'indicazione del personale a cui spetta l'espletamento dei servizi di polizia stradale.

(57) A tal proposito, si rinvia a quanto detto in merito all'ampia discrezionalità che l'art. 23 reg.es.C.d.S. lascia alle singole amministrazioni di cui all'art. 12, comma 3, C.d.S. per quanto riguarda i requisiti per effettuare i servizi di polizia stradale, le modalità e i tempi per l'espletamento dei servizi stessi ed il contingente di personale da qualificare.

a) i rimanenti dipendenti del comune (tutti) ai quali tali funzioni non siano già attribuite in forza dell'art. 12, comma 1, C.d.S., per quanto riguarda gli appartenenti alla polizia municipale, ovvero dell'art. 12, comma 3, C.d.S. con riferimento al personale degli uffici comunali competenti in materia di viabilità, ovvero ai dipendenti del comune aventi la qualifica o le funzioni di cantoniere (58). Le funzioni accertative possono essere esercitate nell'intero territorio comunale, ma limitatamente alla prevenzione e all'accertamento delle violazioni in materia di sosta. L'art. 68, comma 3, l. 488/99 ha poi previsto la possibilità di ampliare le funzioni attribuite ai soggetti in questione finanche a riconoscergli la competenza a disporre la rimozione dei veicoli, ma limitatamente alle ipotesi in cui venga impedito di accedere o spostare un altro veicolo regolarmente in sosta, oppure si tratti di sosta in seconda fila.

b) i dipendenti delle società di gestione dei parcheggi, ossia i dipendenti di enti, quali, ad esempio, aziende speciali, società private o altri enti di gestione comunque denominati, alle quali è stata affidata la gestione di parcheggi. In tal caso, però, la competenza ad accertare le violazioni al C.d.S. soffre di due limiti: 1) come per

(58) Invero, la disposizione in esame si riferisce a tutti i dipendenti comunali, ciò significa che è possibile attribuire le funzioni in questione anche ai soggetti già indicati nell'art. 12 C.d.S. Infatti, mentre può sembrare inutile attribuire suddette funzioni al personale della polizia municipale, al quale è riconosciuta una competenza già ampiamente comprensiva delle stesse, lo stesso non si può dire per i dipendenti comunali addetti all'ufficio viabilità o aventi la qualifica o le funzioni di cantoniere. A questi ultimi, il C.d.S. riconosce una competenza estesa a tutte le violazioni, ma limitatamente, rispettivamente, alle strade di proprietà comunale o ai tratti di strada specificamente affidati alla loro sorveglianza, inoltre, sempre il C.d.S., pretende il superamento di un esame di qualificazione, subordinato, quantomeno, al possesso della patente di guida di categoria "B" ordinaria, nonché all'effettivo servizio e inquadramento organico nei ruoli dell'amministrazione comunale da almeno tre anni. Diversamente, attraverso la disciplina in commento, sebbene limitatamente alle violazioni in materia di sosta, è possibile estendere la competenza accertativa a tutto il territorio comunale. Inoltre, non è necessario, ai fini degli accertamenti in materia di sosta, né sostenere esami, né possedere la patente di categoria "B" ordinaria, né essere in organico da almeno tre anni.

i dipendenti comunali sopraccitati, è riconosciuta solamente per le violazioni in materia di sosta; 2) l'ambito di intervento è circoscritto alle sole "aree oggetto di concessione". Sul punto, in base alle indicazioni fornite dal Ministero dell'Interno in due circolari esplicative (59), si osserva che mentre la competenza attribuita ai dipendenti comunali è tesa a dare effettività alle prescrizioni in materia di sosta, garantendone l'osservanza in quanto tale, la medesima l'attribuzione a favore dei dipendenti delle società di gestione dei parcheggi è invece meramente strumentale alla funzionalità dei parcheggi in questione. In tal senso, il Ministero ha precisato che "la possibilità di conferire funzioni di accertamento delle violazioni in materia di sosta al personale dipendente dalle imprese di gestione dei parcheggi è subordinata alla circostanza che l'area sia stata oggetto di concessione", specificando che "i limiti della concessione sono chiaramente indicati nel comma 8 dell'art. 7 del Codice della Strada", ossia riferibili a quelle "aree comunali, urbane o extraurbane, che con apposita delibera della Giunta comunale sono state specificamente destinate al parcheggio o alla sosta sulla carreggiata e per la cui fruizione è imposto il pagamento di una somma di denaro". Si esclude così la possibilità di autorizzare i dipendenti delle società di gestione dei parcheggi ad accertare violazioni in materia di sosta in aree diverse da quelle in concessione alla società stessa e per le quali è previsto il pagamento di un corrispettivo. Non hanno dunque competenza nelle aree in cui la sosta è vietata oppure regolamentata (es. a tempo, ma gratuita). Colta in questo senso la *ratio* della norma, il Ministero ritiene che, sebbene commesse nell'ambito territoriale di loro competenza, gli addetti delle società di parcheggio non possano accertare violazioni a norme del C.d.S. diverse da quelle di cui all'art. 7, comma 15 e all'art. 157, commi 5, 6 e 8, C.d.S. (60), ossia a quella porzione di

(59) Si vedano la circolare del Ministero dell'Interno prot. n. 300/A/26467/110/26 del 25 settembre 1997, "Art. 17, commi 132 e 133 della legge 15 maggio 1997, n. 127. Personale addetto all'accertamento delle violazioni in materia di sosta e di circolazione e sosta sulle corsie riservate", nonché la circolare prot. n. 300/A/55042/110/26 del 17 agosto 1998, stesso oggetto.

(60) Il riferimento è: a) alla violazione della specifica regolamentazione della

norme in materia di sosta strettamente strumentali alla gestione delle aree di parcheggio. Nello stesso senso, questa volta però interpretando in termini estensivi il dato letterale della disposizione, il Ministero afferma che il personale dipendente dalla società di gestione dei parcheggi ha la possibilità di accertare violazioni relative alla sosta o alla fermata anche nelle aree immediatamente limitrofe a quelle in concessione, purché queste costituiscano lo spazio minimo indispensabile per compiere le manovre necessarie a garantire la concreta fruizione del parcheggio in concessione. Solo in tali zone, secondo il Ministero, deve intendersi estesa la facoltà di accertamento di tutte le violazioni relative alla fermata o alla sosta vietata da apposita segnaletica o dalle norme del Codice della Strada. A tali zone sarebbe evidentemente riferibile l'ulteriore competenza, introdotta dall'art. 68, comma 3, l. 488/99, di disporre la rimozione dei veicoli nel caso in cui ne venga impedito l'accesso o lo spostamento di un altro regolarmente in sosta, oppure si tratti di sosta in seconda fila (art. 158, comma 2, lettere b e c, C.d.S.);

c) il personale ispettivo delle aziende esercenti il trasporto pubblico di persone. Anche in questo caso, come si è già visto per il personale dipendente delle società di gestione dei parcheggi, l'attribuzione di poteri accertativi avrebbe dovuto essere meramente strumentale a garantire l'efficienza del trasporto pubblico. In realtà, la lettera dell'art. 17, comma 132, l. 127/97 conferisce a tale personale ispettivo funzioni di prevenzione ed accertamento ben più ampie, concernenti tutti gli illeciti in materia di circolazione e sosta sulle corsie riservate al trasporto pubblico (61), nonché tutte

sosta (art. 7, comma 15, C.d.S.); b) alla sosta in modo difforme rispetto a quanto prescritto dalla segnaletica (art. 157, commi 5 e 8, C.d.S.); c) alla sosta senza esporre il ticket del pagamento o senza azionare il parcometro (art. 157, commi 6 e 8, C.d.S.).

(61) Si tratta delle corsie, anche appositamente protette, che l'ente proprietario della strada o il Comune nei centri abitati può riservare con ordinanza *ex* art. 6, comma 4, lett. c, C.d.S. a veicoli destinati a determinati usi tra cui il trasporto pubblico di persone. Il Ministero dell'Interno, con la propria circolare prot. n. 300/A/26467/110/26 del 25 settembre 1997 ha ritenuto che il riferimento testuale operato dalla norma, a favore delle sole corsie riservate, sia estendibile anche alle strade che all'interno dei centri abitati il Comune può interamente

le violazioni in materia di sosta, ovunque commesse sul territorio comunale (62). A tal proposito, occorre comunque segnalare che, quantomeno con riferimento agli illeciti commessi sulle corsie riservate al trasporto pubblico, il Ministero dell'Interno ha cercato di recuperare una certa rilevanza del nesso di strumentalità tra il riconoscimento di funzioni accertative al personale ispettivo e l'efficienza del trasporto pubblico, evidenziando, in una propria circolare (63), che "in relazione alle finalità per le quali la normativa ne ha previsto la nomina, questi soggetti, tuttavia, non possono accertare violazioni a norme di comportamento commesse sulle corsie riservate che siano diverse da quelle relative alla sosta o all'abusiva circolazione sulle stesse". Sempre in merito al personale ispettivo, occorre infine precisare che l'art. 68, comma 3, l. 488/99 ha dato la possibilità di attribuire anche a loro il potere di disporre la rimozione dei veicoli, ma, in questo caso, limitatamente alle soste negli spazi riservati allo stazionamento e alla fermata dei veicoli destinati al trasporto pubblico di persone (autobus, filobus e veicoli circolanti su rotaia) e, ove questi non siano delimitati, limitatamente ad una distanza dal segnale di fermata inferiore a 15 m.

Con riferimento a tutti i soggetti sopraelencati, spetta al sindaco con proprio decreto nominativo, previo accertamento dell'assenza di precedenti o pendenze penali (64), attribuire loro la competenza a prevenire ed accertare suddetti illeciti stradali. In tale occasione o anche successivamente, può essere conferito l'ulteriore potere di disporre la rimozione dei veicoli, sebbene nelle limitate ipotesi già indicate (65). Pare invece di doversi escludere comunque la possi-

riserbare ai servizi pubblici di trasporto onde favorire la mobilità urbana (art. 7, comma 1, lett. i, C.d.S.)

(62) Siffatta interpretazione, imposta dal criticabile testo della norma, è confermata da un parere del Ministero dell'Interno fornito con la circolare prot. n. 300/A/42457/110/26/2 del 25 maggio 1999. Per una puntuale critica sul punto si veda DE FEO, MARCHESIELLO, *Codice della Strada: illeciti amministrativi, procedure sanzionatorie e mezzi d'impugnazione*, Rimini, 2000, 50 e 51.

(63) Si veda la circolare prot. n. 300/A/26467/110/26 del 25 settembre 1997.

(64) In questo senso, si veda l'art. 68, comma 2, l. 488/99.

(65) In questo senso, si veda l'art. 68, comma 3, l. 488/99.

bilità di eseguire il blocco del veicolo (66), poiché la norma non vi fa alcun riferimento ed inoltre tale sanzione accessoria sarebbe incompatibile con il fatto che il potere di rimozione è legato all'esigenza di fornire uno strumento utile all'eliminazione degli ostacoli ad una piena fruibilità delle aree a parcheggio o delle corsie riservate al trasporto pubblico.

Non va sottaciuto come le norme attributive del potere sindacale di conferire funzioni accertative a determinati soggetti, non pretendano da quest'ultimi alcun requisito professionale e non impongano loro alcun percorso formativo prima di intraprendere l'attività. Si tratta di una grave lacuna della legge, la quale ha sottovalutato l'intrinseca professionalità richiesta dall'attività di prevenzione ed accertamento degli illeciti, ancorché di relativa semplicità come le soste.

Si dimentica, peraltro, l'opportunità di istruire il personale interessato in merito al proprio ruolo, alle proprie responsabilità e soprattutto in relazione al rapporto con l'utenza destinataria dell'accertamento. A tutto ciò tenta di porre rimedio il Ministero dell'Interno affermando che la nomina “non può essere disgiunta da una preventiva valutazione dell'idoneità e da una indispensabile formazione professionale delle persone alle quali saranno conferite le funzioni di accertamento delle violazioni” (67).

Importante è anche l'attività di organizzazione e coordinamento dei servizi posti in essere dai soggetti in questione. Tale compito spetta agli uffici comunali preposti o ai comandi delle polizia municipale, ai quali compete anche un'attività di indirizzo, pianifica-

(66) Cfr. DE FEO, MARCHESIello, *Codice della Strada: illeciti amministrativi, procedure sanzionatorie e mezzi d'impugnazione*, Rimini, 2000, 53 e 54.

(67) Così la circolare prot. n. 300/A/26467/110/26 del 25 settembre 1997 che prosegue affermando che “la garanzia della professionalità degli operatori e la funzione che svolgono, richiedono di prevedere l'assenza di situazioni soggettive, che inciderebbero negativamente sulla pubblica affidabilità, corrispondenti a quelle di cui all'art. 15 della L. n. 55 del 1990, nonché una specifica idoneità psico-fisica. Per lo stesso scopo, appare necessaria una preventiva idonea formazione sulle materie correlate alle violazioni accertabili ed alla procedura di accertamento delle stesse, le cui modalità e la cui durata saranno stabilite dagli enti locali interessati”.

zione e controllo degli accertatori ed una costante assistenza durante il servizio da questi svolto.

Una riflessione sull'evoluzione della legittimazione ad accertare illeciti stradali.

Dall'analisi delle disposizioni introdotte nel 1997 e poi integrate nel 1999 emerge un'apertura del legislatore verso figure di accertatori diverse dai pubblici dipendenti. Pressato dalla necessità di garantire un'adeguata mobilità urbana, contrastando quei comportamenti illeciti che frequentemente la pregiudicano, e mosso dalla volontà di ottimizzare l'impiego del personale che espleta funzioni di polizia stradale, concentrandolo nell'attività di prevenzione e repressione dei comportamenti illeciti di maggior pericolo, il legislatore accoglie tra gli accertatori anche soggetti privati e lo fa attribuendo al verbale di accertamento redatto da questi ultimi il medesimo valore probatorio privilegiato che l'art. 2700 c.c. riconosce agli atti dei pubblici ufficiali impegnati nei servizi di polizia stradale ai sensi dell'art. 12 C.d.S. Pertanto, per contrastare quanto accertato dai soggetti in questione, il trasgressore dovrà ricorrere alla querela di falso (art. 221 c.p.c.), procedimento giudiziale di competenza del Tribunale, destinato ad inserirsi, come fase incidentale, nel processo di opposizione dinnanzi al Giudice di Pace.

In questa occasione, il legislatore si è dimostrato cauto, subordinando il conferimento delle funzioni accertative ad un provvedimento del sindaco e, soprattutto, ammettendo l'attribuzione di tali funzioni soltanto ai dipendenti di quelle società a loro volta già legate alla pubblica amministrazione da un tipizzato rapporto giuridico. Tuttavia, nulla vieta che in futuro la legge disponga diversamente. Infatti, la Corte Costituzionale, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità della norma che consente al sindaco di attribuire un potere di accertamento e contestazione immediata delle violazioni al C.d.S. a soggetti estranei alla pubblica amministrazione, nonché sulla legittimità della norma che riconosce un'efficacia probatoria privilegiata *ex art.* 2700 c.c. agli atti di accertamento redatti da questi ultimi, ha dichiarato manifestamente infondati entrambi i profili della questione sollevata.

Nel respingere i dubbi di costituzionalità sollevati dal giudice *a quo*, la Corte Costituzionale ha affermato: *a*) che “il legislatore ordinario può prevedere che l'autorità amministrativa possa attribuire specifiche funzioni di accertamento o di verifica, oltre che a propri dipendenti, anche a dipendenti di enti o società cui sia stato affidato un servizio pubblico o che siano concessionari di un servizio in senso largo, quando questo accertamento o verifica sia connesso o sia utile per il migliore svolgimento dello stesso servizio”, poiché “rientra in una scelta discrezionale del legislatore consentire che talune funzioni, obiettivamente pubbliche, possano essere svolte anche da soggetti privati che abbiano una particolare investitura da parte della Pubblica Amministrazione, in relazione al servizio svolto”; *b*) “che lo stesso legislatore può discrezionalmente determinare gli effetti ed il valore probatorio (in sede civile) dei suddetti accertamenti e verifiche ed anche dare efficacia di atto pubblico ai relativi verbali, e tale scelta è censurabile, in sede di controllo di legittimità costituzionale, solo sotto il profilo della manifesta irragionevolezza o palese arbitrarietà”. Il giudice delle leggi non si è però limitato a sostenere ciò. Argomentando in merito all'asserita violazione degli artt. 97 e 98 Cost. per lesione del principio generale, secondo cui l'accesso ai pubblici uffici deve avvenire mediante concorso pubblico, la Corte chiarisce che l'ordinanza di rimessione “si basa su un erroneo presupposto, cioè che l'esercizio di pubbliche funzioni di una Pubblica Amministrazione debba necessariamente avvenire utilizzando esclusivamente dipendenti legati da rapporto di impiego stabile con la stessa amministrazione e quindi assunti mediante procedura concorsuale”, invece “occorre distinguere tra apparato burocratico degli uffici, con rapporto di lavoro dipendente (per i quali è prevista di regola la selezione concorsuale, “salvi i casi stabiliti dalla legge”: art. 97, terzo comma, Cost.), ed esercizio di funzioni pubbliche, con un rapporto sottostante anche meramente onorario o volontaristico o di mero servizio o di obbligo ovvero di utilizzazione, anche non esclusiva, sulla base di previsione e di requisiti fissati dalla legge (art. 51 Cost.)”.

In conclusione, la Corte Costituzionale sembra lasciare aperta la possibilità che il legislatore del futuro ampli ulteriormente il nove-

ro dei soggetti accertatori, ammettendo collaborazioni estranee da rapporti di dipendenza con la pubblica amministrazione ovvero con società in qualche modo legate alla stessa.

Il ruolo del Ministero dell'Interno.

Nel approfondire lo studio dei soggetti che intervengono nell'attività di accertamento degli illeciti stradali è doveroso soffermarsi sul ruolo del Ministero dell'Interno. Infatti, l'art. 11 C.d.S., dopo aver stabilito che la prevenzione e l'accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale costituiscono un servizio di polizia stradale, precisa che "ai servizi di polizia stradale provvede il Ministero dell'Interno, salve le attribuzioni dei comuni per quanto concerne i centri abitati". La medesima norma prosegue, poi, riconoscendo a suddetto Ministero il compito esclusivo (68) di coordinare i servizi di polizia stradale da chiunque espletati. La prassi vuole che una così ampia possibilità di intervento si sia in realtà tradotta in scarse circolari che si interessano quasi esclusivamente di questioni interpretative, evitando di intervenire sull'operatività, sull'organizzazione e sull'espletamento dei servizi di polizia stradale (69). Un ruolo più incisivo del Ministero dell'Interno potrebbe, invece, contenere il rischio di frammentazione della politica della sicurezza stradale in relazione alle singole realtà locali, scongiurando i patologici episodi in cui taluni enti locali hanno travisato l'essenza punitiva e preventiva della sanzione, lasciando che quest'ultima fosse adombrata dalla natura pecuniaria dello strumento sanzionatorio impiegato, il quale è, in effetti, capace di garantire ingenti entrate di bilancio.

Sebbene la giurisprudenza abbia tendenzialmente evitato di trattare singolarmente la competenza a provvedere ai servizi di polizia stradale e quella a coordinarli, entrambe riconosciute al Ministero

(68) Invero, l'aggettivo esclusivo non compare nella disposizione di cui all'art. 11, comma 3, C.d.S., tuttavia la legge delega per il C.d.S., l. 190/91, tra i principi e criteri direttivi, stabiliva la "riserva al Ministero dell'interno del coordinamento dei servizi di polizia stradale da chiunque espletati".

(69) Le circolari del Ministero dell'interno sono consultabili all'indirizzo <http://dait.interno.it/Codice Strada/index.htm>.

dell'Interno dall'art. 11, comma 3, C.d.S. (70), non vi è dubbio sul fatto che il compito di "provvedere" a suddetti servizi non si esaurisce nel ruolo di coordinamento di quelli autonomamente posti in essere dai vari organi. Si osserva, infatti, che: *a*) l'attribuzione della competenza di "coordinamento" è ulteriore, poiché preceduta dall'avverbio "altresì", significativo del fatto che si tratta di una competenza aggiuntiva rispetto a quella di "provvedere" ai servizi di polizia stradale (71); *b*) l'art. 136 dell'abrogato "Testo Unico delle norme sulla circolazione stradale" del 1959 già prevedeva, in capo al Ministero dell'Interno, il compito di provvedere ai servizi di polizia stradale, senza però far alcun cenno a poteri di coordinamento, i quali sono stati introdotti con il vigente C.d.S. Pertanto, se si identificasse la prima competenza con la seconda, si porrebbe nel nulla l'innovazione normativa introdotta con il C.d.S. del 1992.

Per quanto attiene il più volte richiamato compito di provvedere ai servizi di polizia stradale, l'art. 22, comma 1, reg.es.C.d.S. precisa che l'adempimento spetta al Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Servizio Polizia Stradale. I due commi successivi chiariscono

(70) Cfr., da ultimo, Cass. civ., sez. I, 11 febbraio 2004, n. 2573.

(71) La giurisprudenza che ha avuto modo di occuparsi della questione non si è spinta fino a dettare una definizione positiva della competenza a "provvedere" ai servizi di polizia stradale, limitandosi ad escludere che tale attribuzione, unitamente ad una analoga competenza comunale confinata al solo centro abitato ex art. 11, comma 3, C.d.S., potesse giungere a condizionare negativamente l'ambito territoriale di intervento dei Corpi e dei servizi di polizia municipale che deve, invece, ritenersi esteso all'intero territorio comunale sulla base della specifica disciplina contenuta nella l. 65/1986. Nel sostenere la tesi secondo cui l'attribuzione ministeriale di provvedere ai servizi di polizia stradale non giunge a limitare la competenza riconosciuta agli operatori della polizia municipale, la giurisprudenza ha contribuito a svuotare di significato il compito del Ministero dell'interno, tendendo ad identificarlo con il ruolo di coordinamento che gli è invece separatamente. In questo senso, cfr. Cass. civ., Sez. I, 1 marzo 2002, n. 3019, secondo cui "il comma 3 dell'art. 1, sopra riportato, che in materia di servizi di polizia stradale li demanda al Ministero dell'interno, con la sola salvezza delle attribuzioni dei Comuni per quanto riguarda i centri abitati, non attiene alla delimitazione della competenza della polizia municipale in materia di servizi di polizia stradale, ma alla direzione e predisposizione dei relativi servizi, come è fatto palese dall'ultima parte del comma, che riserva in ogni caso al Ministero il coordinamento dei servizi".

che per l'espletamento di tali servizi vi sono gli organi diretti dello stesso Ministero dell'Interno, ossia i Compartimenti della polizia stradale, ai quali si aggiungono gli appartenenti alle amministrazioni di cui all'art. 12, commi 1 e 2, C.d.S., in relazione agli ordinamenti e ai regolamenti interni delle stesse. Sembra dunque possibile affermare che, ferme restando le attribuzioni dei comuni all'interno dei centri abitati, i quali hanno la necessità di provvedere a quei servizi di polizia stradale tesi a garantire il rispetto della disciplina della circolazione dagli stessi dettata ai sensi dell'art. 7 C.d.S., il Ministero dell'Interno provvede ai servizi di polizia stradale, avvalendosi di tutti i soggetti di cui all'art. 12 C.d.S. In altri termini, spetta al Ministero dell'Interno un ruolo di primo piano nel predisporre e dirigere (72) i servizi di polizia stradale da chiunque espletati. Ad ogni buon conto, occorre precisare che ciò non significa affatto che laddove i servizi di polizia stradale siano realizzati in mancanza di indicazioni ministeriali o addirittura in contrasto con esse, gli atti di accertamento e contestazione siano inficiati di illegittimità. Le disposizioni operative attraverso le quali il Ministero dovrebbe provvedere ai servizi di polizia stradale hanno infatti una valenza organizzativa meramente interna con la peculiarità che esse trascendono le consuete strutture gerarchiche e si imperniano sul rapporto funzionale intercorrente tra il Ministero e gli organi di polizia stradale.

Nella medesima direzione, ossia di evitare che, al di là delle competenze comunali all'interno dei centri abitati, la sicurezza stradale divenga una questione "a gestione locale" della singola amministrazione alla quale appartengono gli operatori di polizia stradale, si inserisce il compito di coordinamento che l'art. 11, comma 3, C.d.S. attribuisce sempre al Ministero dell'Interno. In questo caso, però, non si tratta più di provvedere ai servizi di polizia stradale, ma di adoperarsi perché la sicurezza stradale "parli con una voce sola". Ciò significa che il Ministero deve dettare i criteri fondamentali e direttivi per lo svolgimento dei servizi in questione, affinché questi operino in modo uniforme. Sul punto è

(72) In questo senso si interpreta il termine "provvedere".

stato osservato che la presenza di criteri di base uniformi è indispensabile in presenza di servizi di polizia stradale espletati da tanti organi di diversa natura ed estrazione, nazionali e locali, nonché in considerazione dell'innegabile fatto che anche una norma ipoteticamente perfetta ha bisogno, per la sua pratica applicazione, di criteri concreti ed uniformi di interpretazione ed applicazione, onde evitare "quella confusione interpretativa ed applicativa tanto deleteria per una sicura circolazione" (73).

Entrambe le competenze ministeriali miravano ad evitare che la prevenzione e l'accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale (primo fra tutti i servizi di polizia stradale) divenisse questione "privata" delle singole amministrazioni. D'altro canto, non vi è dubbio che la sicurezza pubblica, compresa quella sulle strade, sia una competenza dello Stato, come conferma la potestà legislativa di cui all'art. 117, comma 2, lett. *b*, Cost., nonché la disposizione di apertura del C.d.S.: "la sicurezza delle persone, nella circolazione stradale, rientra tra le finalità primarie di ordine sociale ed economico perseguite dallo Stato". Ciò non significa che le polizie locali, organicamente incardinate nell'ente locale, non abbiano titolo per concorrere nella prevenzione e nell'accertamento delle violazioni al C.d.S., ma laddove esse, nell'ambito delle numerose funzioni esercitate, operino come polizia stradale, l'organizzazione dell'attività e le direttive d'intervento, spettano al Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Servizio Polizia Stradale, e non al Comune o alla Provincia.

(73) In questi senso, TAMBURRINO, CIALDINI, *Commentario al nuovo Codice della Strada*, cit., I, 274.

CAPITOLO 4

GLI STRUMENTI DI INDAGINE

Le indagini amministrative.

Si è già avuto modo di approfondire la duplicità di significati racchiusi nel termine “accertamento”, talvolta inteso come potere ispettivo e di verifica sullo svolgimento di una attività presidiata da sanzioni amministrative (es. la circolazione stradale), talaltra come attività di indagine in relazione ad un illecito già accaduto, analogamente a quanto avviene in ambito penale nella cosiddetta fase delle indagini preliminari.

Occorre ora soffermarsi sulle norme che specificamente regolamentano l'attività in questione, in parte disciplinandone le modalità ed in parte fornendo appositi strumenti giuridici di indagine. Le norme in questione non sono raccolte in un testo normativo organico, ma frammentariamente disseminate nei vari ambiti disciplinari. Non fa eccezione l'attività di accertamento nel contesto della circolazione stradale. Infatti, nel C.d.S. manca una regolamentazione unitaria di tale attività (74) ed è pressoché assente una specifica disciplina degli strumenti d'indagine necessari alla polizia stradale per ricercare e raccogliere gli elementi di prova volti a supportare la contestazione delle violazioni.

Invero, il C.d.S. contiene numerose, ma frammentarie, norme strumentali all'accertamento, inteso però come vigilanza sull'osservanza della disciplina stradale e non come indagine volta a ricercare le prove dell'illecito. Le norme in questione, per un verso, regolamentano le modalità di verifica della liceità della condotta tenuta dagli utenti della strada e, per altro verso, introducono

(74) Cfr. BELLE', *Il sistema sanzionatorio amministrativo del Codice della Strada*, cit., 39.

specifici obblighi preordinati a consentire il controllo sull'osservanza di determinate prescrizioni. Esempi del primo tipo sono forniti dagli speciali procedimenti di accertamento dettati in materia di velocità dall'art. 142 C.d.S. oppure, sebbene si tratti di un illecito penale, dalla particolare procedura imposta dagli artt. 186 e 187 C.d.S. per l'accertamento delle violazioni relative alla guida in stato di ebbrezza ovvero in stato di alterazione psicofisica per uso di sostanze psicotrope; invece, esempi del secondo tipo sono offerti da quelle norme, come l'art. 180, commi da 1 a 7, C.d.S., che impongono di portare con sé determinati documenti, al fine di consentire agli organi di polizia la verifica sulla loro esistenza e sulla loro validità.

Diversamente, per quanto attiene agli strumenti di indagine necessari per ricercare e raccogliere le prove di un illecito occorrerà far riferito ai mezzi di ricerca della prova previsti, in via generale per tutti gli illeciti amministrativi, nell'ambito della disciplina dettata dall'art. 13 della legge di depenalizzazione del 1981, ossia: *a*) l'assunzione di informazioni; *b*) l'ispezione e la perquisizione di cose e di luoghi; *c*) l'effettuazione di rilievi segnaletici, descrittivi e fotografici; *d*) le altre operazioni tecniche. Tali atti di accertamento saranno particolarmente utili nei procedimenti sanzionatori in cui l'accertatore non sia stato presente alla commissione della violazione, poiché consentono di giungere alla ricostruzione dell'accadimento illecito, attraverso le informazioni assunte da persone in grado di riferire, oppure attraverso l'accertamento diretto da parte dell'operatore di fatti ulteriori e diversi rispetto a quelli costitutivi dell'illecito. Prendendo le mosse dall'accertamento di quest'ultimi fatti, con l'ausilio di massime di esperienza e regole scientifiche, l'organo accertatore è infatti in grado di dedurre gli elementi che in realtà rilevano per l'integrazione della fattispecie illecita e dunque per la contestazione della violazione e l'irrogazione della sanzione.

Le norme sull'accertamento presenti nel vigente Codice della Strada.

Nel vigente Codice della Strada, accanto a molte disposizioni direttamente volte a garantire la sicurezza della circolazione stradale,

tra le quali primeggiano le norme di comportamento contenute nel Titolo V, se ne rinvengono numerose altre che perseguono tale fine solo indirettamente, essendo esse più che altro finalizzate a consentire il controllo sull'osservanza delle norme direttamente poste a tutela della sicurezza stradale. Più chiaramente, si può osservare, ad esempio, come la norma che vieta il sorpasso in corrispondenza dell'intersezione (art. 148 C.d.S.) sia immediatamente tesa ad evitare un sinistro; invece, la norma che impone la verifica dei requisiti fisici, psichici e tecnici dei conducenti, attraverso l'obbligo di conseguire la patente di guida (art. 116 C.d.S.), sia sensibilmente più lontana dalla tutela del bene giuridico in questione, ossia la sicurezza della circolazione stradale, limitandosi ad imporre non una condotta di guida, ma un preventivo controllo di quei requisiti che ben potrebbero sussistere anche in assenza del controllo stesso.

Continuando ad allontanarsi dal concetto di tutela della sicurezza della circolazione, ancora più evidente risulta la distinzione che intercorre tra il suddetto obbligo di conseguire preventivamente l'abilitazione alla guida e la norma, anch'essa contenuta nel C.d.S., che impone al conducente di portare con sé la patente di guida rilasciata dal competente ufficio del Dipartimento per i trasporti terrestri (art. 180, comma 1, lett. *b*, C.d.S.). Nel primo caso, come già accennato, l'obbligo di conseguire l'abilitazione è volto a garantire la verifica della sussistenza dei prescritti requisiti, mentre, nel secondo, la prescrizione di portare con sé il documento che comprova l'abilitazione in questione è meramente strumentale al controllo sul suo conseguimento e sulla sua perdurante validità da parte degli organi di polizia stradale di cui all'art. 12 C.d.S. In questo caso, la strumentalità della norma rispetto alla sicurezza della circolazione è addirittura di secondo livello: essa è volta a garantire il "controllo" (da parte degli organi di polizia stradale) sull'effettuazione di un precedente "controllo" (da parte del Dipartimento per i trasporti terrestri) dei requisiti minimi necessari per una sicura circolazione stradale.

Nulla cambierebbe per la sicurezza della circolazione, in sé e per sé intesa, quand'anche un soggetto abilitato alla guida non portasse con sé la patente, poiché questi rimarrebbe fisicamente, psichica-

mente e tecnicamente idoneo alla conduzione del veicolo. Parimenti, nulla di rilevante accadrebbe se la patente di guida, come documento cartaceo e non, ovviamente, come procedimento di verifica dei requisiti, fosse eliminata e magari sostituita da più moderni ed efficienti sistemi di accertamento, attraverso banche dati nell'immediata disponibilità degli organi addetti al controllo stradale. In quest'ultima ipotesi, il "peso" delle norme meramente strumentali alla verifica di determinati adempimenti presso gli uffici della pubblica amministrazione non farebbe più carico all'interessato, ma alla stessa pubblica amministrazione.

Chiarita la differenza tra le norme comportamentali, direttamente volte a garantire la sicurezza della circolazione, e quelle strumentali all'attività di accertamento, appare interessante richiamare brevemente le principali disposizioni di quest'ultimo tipo contenute nel C.d.S.:

- a) l'obbligo, per chiunque circoli con un trasporto o un veicolo eccezionale, di portare con sé l'apposita autorizzazione – art. 10, comma 20, C.d.S.;
- b) l'obbligo, per i conducenti di veicoli non muniti di cronotachigrafo ed adibiti a trasporti professionali, di portare con sé il libretto individuale di controllo o l'estratto del registro di servizio o copia dell'orario di servizio e di esibirli al personale cui sono affidati i servizi di polizia stradale – art. 174, commi 5 e 7, nonché art. 178, comma 4, C.d.S.;
- c) l'obbligo, relativo a particolari categorie di veicoli, di essere dotati di cronotachigrafo, nonché di inserire il foglio di registrazione o la carta del conducente – art. 179, comma 2, C.d.S.;
- d) l'obbligo, in capo a chiunque conduca un veicolo a motore, di avere con sé i documenti di circolazione (carta di circolazione o certificato di idoneità tecnica del veicolo oppure, per i ciclomotori, certificato di circolazione, nonché certificato di assicurazione e autorizzazioni prescritte) e di guida (patente di guida o autorizzazione per l'esercitazione alla guida e documento personale di riconoscimento oppure, per i conducenti di ciclomotori, il certificato di idoneità alla guida e, infine, il certificato di abilitazione professionale e il certificato di idoneità, quando prescritti) – art. 180, commi da 1 a 7, C.d.S.;

- e) l'obbligo – strettamente connesso a quelli precedenti – di fermarsi all'invito dell'organo di polizia stradale ed esibire a questi i documenti di circolazione, nonché l'obbligo di consentire l'ispezione del proprio veicolo per permettere di verificare l'osservanza delle norme relative alle caratteristiche e all'equipaggiamento del veicolo medesimo – art. 192, commi 1, 2 e 3, lett. *a*, C.d.S.;
- f) l'obbligo, nei luoghi ove la sosta è permessa per un tempo limitato, di segnalare, in modo chiaramente visibile, l'orario in cui la sosta ha avuto inizio, nonché, laddove esista il dispositivo di controllo della durata della sosta, di porlo in funzione – art. 157, comma 6, C.d.S.;
- g) l'obbligo di esporre sugli autoveicoli e sui motoveicoli, esclusi i motocicli, nella parte anteriore o sul vetro parabrezza, il contrassegno relativo all'assicurazione obbligatoria – art. 181, comma 1, C.d.S.;
- h) l'obbligo di ottemperare all'invito dell'autorità di presentarsi, entro il termine stabilito dall'invito medesimo, ad un ufficio di polizia per fornire informazioni o esibire documenti ai fini dell'accertamento degli illeciti stradali – art. 180, comma 8, C.d.S.;

Le disposizioni appena elencate andranno poi integrate con i poteri di accertamento attribuiti agli organi di polizia stradale dalle norme di cui all'art. 13 l. 689/81 (75). In questo senso, ad esempio, è facile cogliere la stretta relazione che intercorre tra l'obbligo di presentarsi, eventualmente con determinati documenti al seguito, ad un ufficio di polizia *ex* art. 180, comma 8, C.d.S. e la possibilità di assumere informazioni o ispezionare i documenti, quali atti di accertamento previsti dall'art. 13 della l. 689/81.

Nel C.d.S. si rinviene un ulteriore gruppo di norme, di cui si è già fatto cenno nel paragrafo precedente, anch'esse strumentali alla vigilanza stradale. Tali norme, diversamente da quelle poc'anzi elencate, non si rivolgono agli utenti della strada, imponendo loro specifici obblighi per consentire l'attività di controllo, bensì direttamente agli organi di polizia stradale, regolamentando le modalità

(75) Sull'argomento si rinvia al paragrafo successivo.

con le quali essi possono procedere alla verifica della liceità di talune condotte. Appartengono a quest'ultimo gruppo, senza alcuna pretesa di essere esaustivi:

- a) le norme tese a disciplinare l'accertamento delle violazioni ai limiti di velocità. In particolare, i commi 6 e 6 *bis* dell'art. 142 C.d.S., i quali indicano le fonti di prova in materia di velocità e prescrivono l'impiego di cartelli o di dispositivi di segnalazione luminosa per preavvisare della postazione di controllo, nonché l'art. 45, comma 6, C.d.S. e gli artt. 192 e 345 reg.es.C.d.S. i quali dettano puntuali prescrizioni in relazione alle apparecchiature ed ai mezzi impiegabili per accertare gli eccessivi velocità;
- b) l'art. 167, comma 12, C.d.S., in tema di trasporti in sovraccarico, le cui norme stabiliscono che "costituiscono fonti di prova per il controllo del carico le risultanze degli strumenti di pesa in regola con le verifiche di legge e di quelli in dotazione agli organi di polizia, nonché i documenti di accompagnamento previsti da disposizioni di legge". Le disposizioni di cui all'art. 363 reg.es.C.d.S. aggiungono poi la possibilità, per gli organi di la polizia stradale non provvisti di propri strumenti di pesa, di disporre che la pesatura sia effettuata nella più vicina località in cui è presente una pesa pubblica idonea oppure, in mancanza di questa, che sia impiegata una qualsiasi pesa privata, purché in regola con le prescritte verifiche di legge;
- c) le norme di cui agli artt. 186 e 187 C.d.S. che, sebbene in ambito penale, disciplinano puntualmente i presupposti e le modalità per l'accertamento della guida sotto l'influenza dell'alcool oppure in stato di alterazione psico-fisica per uso di sostanze stupefacenti, nonché le norme di cui all'art. 379 reg.es.C.d.S. le quali chiariscono suddette modalità di accertamento e precisano caratteristiche e requisiti dell'etilometro.

Gli atti di accertamento disciplinati dalla legge di depenalizzazione del 1981.

Occorre ora approfondire l'analisi degli strumenti d'indagine che l'art. 13 l. 689/81 mette a disposizione, in via generale, degli organi di polizia amministrativa per ricercare e raccogliere gli elementi di prova necessari a supportare la contestazione di una violazione e

quindi, in ultima analisi, ad irrogare la relativa sanzione. Tali strumenti troveranno certamente applicazione anche nello specifico settore disciplinare della circolazione stradale (76), affiancandosi alle frammentarie norme sull'accertamento analizzate nel paragrafo precedente.

L'assunzione di informazioni.

L'art. 13 della legge di depenalizzazione del 1981 attribuisce agli operatori di polizia stradale la possibilità di raccogliere informazioni finalizzate all'accertamento degli illeciti stradali. Ciò significa che ai soggetti all'uopo legittimati è riconosciuta la possibilità di assumere informazioni – direttamente dal presunto trasgressore oppure da altre persone informate sui fatti (77) – utili per la prosecuzione delle indagini oppure per giustificare l'addebito di un determinato illecito in capo al soggetto responsabile.

Tuttavia, occorre chiarire che le informazioni fornite da un soggetto sprovvisto di poteri accertativi e trasfuse dall'operatore di polizia stradale in un verbale di accertamento non sono munite di fede privilegiata *ex art.* 2700 c.c. (78).

(76) In questo senso si esprime sia l'art. 12 l. 689/81 che individua l'ambito di applicazione della disposizioni in questione con riferimento a tutte le violazioni per le quali è prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro, salvo che non sia diversamente stabilito e per quanto applicabili, sia l'art. 194 C.d.S., il quale stabilisce che “in tutte le ipotesi in cui il presente Codice prevede che da una determinata violazione consegua una sanzione amministrativa pecuniaria, si applicano le disposizioni generali contenute nelle sezioni I e II del capo I della L. 24 novembre 1981, n. 689, salve le modifiche e le deroghe previste nel presente capo”.

(77) In questo senso, PROTOSPATARO, *Atti di accertamento per violazioni al C.d.S.*, in BANDINI (a cura di), *Codice della Strada*, Forlì, Cd-Rom novembre 2006, Archivio inPratica, 0807.2.1.

(78) In questi termini si è espressa Cass., sez. III, 25 ottobre 1999, n. 11949, in *Foro It.*, 1999, I, 3158, che, nel riconoscere la legittimità di un procedimento sanzionatorio posto in essere dalla polizia municipale sulla base della rilevazione e segnalazione di una violazione in materia di sosta da parte di soggetto privo di poteri accertativi, ha avuto modo di precisare che “gli accertamenti ed i relativi verbali dei pubblici ufficiali al riguardo ben possono attingere il loro contenuto da segnalazioni e denunce effettuate da privati cittadini senza però,

Infatti, la valenza probatoria privilegiata va riconosciuta solamente all'attestazione del pubblico ufficiale di aver ricevuto suddette informazioni da parte di un identificato soggetto, non anche alla veridicità di quanto raccontato (79).

Tali incontestabili affermazioni non giungono però a privare di ogni valenza probatoria le informazioni raccolte. Sull'assunto, condiviso in dottrina e in giurisprudenza (80), in base al quale nessuna norma impone l'accertamento diretto della violazione da parte del soggetto competente, nonché sulla scorta dell'espressa previsione ad opera dell'art. 13 l. 689/81 dell'assunzione di informazioni quale strumento idoneo all'accertamento delle violazioni, si potrà al più sostenere che spesso, in assenza di una percezione diretta da parte dell'agente o di ulteriori elementi probatori, le informazioni raccolte a verbale non sono sufficienti a fondare la contestazione di una violazione.

Occorre infatti valutare caso per caso se le informazioni assunte trovino o meno conferma in altri elementi di prova, i quali potrebbero a loro volta essere di per sé tendenzialmente insufficienti a sostenere la contestazione della violazione, ma sommati alle informazioni raccolte divenire capaci di avvalorare la correttezza dell'accertamento.

Non è comunque da escludere a priori la possibilità che più testimonianze precise e concordanti, rese da soggetti che godono di una certa affidabilità, possano fondare da sole la legittimità di un accertamento (81).

in tal caso, fare fede *ex art. 2700 c.c.*, fino a querela di falso". La Suprema Corte prosegue poi precisando che "l'indicata attività del cittadino costituisce una particolare e significativa attività di collaborazione all'osservazione della legge, che non solo è ben lecita ed apprezzabile ma anzi in casi di particolare rilevanza delittuosa assume la valenza di uno specifico obbligo sanzionato penalmente (v. art. 364 c.p.)".

(79) Cfr. BELLE', *Il sistema sanzionatorio amministrativo del Codice della Strada*, cit., 57 e 58.

(80) Cfr. BELLE', *Il sistema sanzionatorio amministrativo del Codice della Strada*, cit., 58 e giurisprudenza ivi citata.

(81) Cfr. CARMAGNINI, *Accertamenti sulla base di testimonianze di terzi – ammissibilità – limiti*, in *www.vigilaresullastrada.it*, sezione quesiti, 27 luglio 2005.

In questo senso, la giurisprudenza di merito (82) è giunta a ritenere sufficiente a fondare l'accertamento, rilevata la particolare attendibilità del dichiarante, la singola segnalazione proveniente da un componente dell'azienda pubblica di trasporto di un'auto in sosta nella corsia riservata ai mezzi pubblici (83).

D'altro canto, la mancanza di fede privilegiata in relazione al merito delle informazioni raccolte ha il solo effetto di riportare, in sede di opposizione *ex art. 204 bis C.d.S.*, l'amministrazione procedente ed il trasgressore su di un piano di parità con onere della prova che ai sensi dell'art. 22 l. 689/81 graverà sull'organo accertatore. Quest'ultimo potrà chiedere l'ammissione della prova per testi con riguardo ai soggetti che a suo tempo rilasciarono le informazioni sulla base delle quali fu contestata la violazione (84). La possibilità di citare suddetti testimoni è peraltro riconosciuta anche al giudice nell'ambito dei poteri istruttori d'ufficio di cui all'art. 23, comma 6, l. 689/81. Ovviamente, l'opponente non sarà tenuto a contrastare un documento fidefacente e potrà replicare con ogni controprova di cui abbia la disponibilità.

L'ampiezza con cui l'art. 13 l. 689/81 attribuisce alle autorità preposte il potere di acquisire informazioni finalizzate all'accertamento di violazioni amministrative rende l'istituto di larga applicabilità.

Esso comprende richieste di informazioni formulate verbalmente (e poi documentate) o per iscritto, rivolte a persone o enti priva-

(82) Pret. Bologna 8 agosto 1994 e 11 agosto 1994, in *Riv. Giur. Circ. Trasp.*, 1995, 190.

(83) L'ipotesi è peraltro oggi disciplinata dall'art. 133 l. 127/97 che ha riconosciuto al personale ispettivo delle aziende esercenti il trasporto pubblico di persone la possibilità di accertare le violazioni in materia di sosta, nonché di circolazione e sosta sulle corsie riservate al trasporto pubblico ai sensi dell'articolo 6, comma 4, lettera c, C.d.S.

(84) Con riferimento alla prova per testi è stato puntualmente osservato che "l'importanza e la rilevanza delle prove testimoniali nel processo di opposizione a ordinanza-ingiunzione sono inversamente proporzionali alla capacità di resistere degli atti di accertamento al tentativo dei giudici di valutare liberamente i fatti che ne costituiscono oggetto" BARBIERI, ANGELINI, *Il processo di opposizione a ordinanza-ingiunzione*, cit., 301.

ti, così come ad uffici pubblici (85), sempre che non siano vietate per legge (86). L'acquisizione dell'informazione può assumere caratteristiche attive, laddove sia l'organo accertatore a cercare di raccogliere un certo dato, oppure natura passiva, nei casi in cui la polizia stradale si limiti a ricevere denunce, esposti o segnalazioni che attengono a violazioni della disciplina stradale (87). Con riferimento alle denunce e agli esposti si è puntualmente osservato che essi non costituiscono "un rimedio giuridico posto a presidio delle ragioni del privato", ma soltanto un mezzo di informazione, di conseguenza "non sussiste l'obbligo dell'amministrazione di pronunciarsi su di essa" (88). Con riferimento invece all'assunzione di informazioni in modo attivo, ciò può avvenire tanto nei confronti di soggetti terzi quanto in relazione ai soggetti coinvolti (trasgressori ed obbligati in solido). Infatti, l'acquisizione di informazioni non trova nell'ambito degli illeciti amministrativi quei limiti garantisti che presidiano l'analoga attività posta in essere dalla polizia giudiziaria in ambito penale. Pertanto, si potrà procedere in qualsiasi momento, senza particolari formalità. Non è mai necessaria la presenza di un legale e ben si potranno sollecitare determinate informazioni attraverso apposite domande (89).

(85) Rappresentano ipotesi di assunzione di informazioni presso uffici pubblici la consultazione delle banche dati relative all'Archivio nazionale dei veicoli e all'Anagrafe nazionale degli abilitati alla guida di cui agli artt. 402 e 403 reg.es.C.d.S., nonché ogni altra informazione che possa essere richiesta agli uffici (es. Prefettura, Dipartimento dei Trasporti Terrestri, ecc.) che a vario titolo sono in grado di fornire informazioni utili all'accertamento di violazioni del C.d.S. (es. dati relativi all'omologazione di una certa parte di un veicolo).

(86) Cfr. BELLE', *Il sistema sanzionatorio amministrativo del Codice della Strada*, cit., 58.

(87) Cfr. FREGHIERI, *Le infrazioni al Codice della Strada: accertamento, contestazione, opposizioni*, Piacenza, 2007, 47.

(88) DE ROBERTO, voce *Denuncia Amministrativa*, in *Enc. diritto*, 1964, XII, 149; cfr. anche BELLE', *Il sistema sanzionatorio amministrativo del Codice della Strada*, cit., 57.

(89) In questo senso, Cfr. PROTOSPATARO, *Atti di accertamento per violazioni al C.d.S.*, cit., Archivio inPratica 0807.2; e anche CARMAGNINI, *Accertamenti sulla base di testimonianze di terzi*, cit. La più ampia libertà di azione concessa nelle indagini di polizia amministrativa, rispetto a quanto accade nell'attività di poli-

Gli atti così formati non saranno ovviamente utilizzabili in sede penale, ancorché dalle dichiarazioni rilasciate dovessero emergere gli estremi di un reato.

Resta da chiarire quali siano gli obblighi che l'ordinamento pone in capo ai soggetti ai quali sono richieste informazioni in un contesto di indagini amministrative. Premesso che, in ogni caso, per un verso, ai sensi dell'art. 651 c.p., vi è l'obbligo di fornire le proprie generalità e soprattutto di fornirle esatte (art. 496 c.p.), nonché, per altro verso, nel momento in cui la persona informata sui fatti fosse sentita come teste nel giudizio di opposizione al verbale di contestazione troverebbero applicazione le norme in tema di falsa testimonianza o reticenza (90), è stato osservato, con riferimento generale alla l. 689/81, che a fronte della possibilità per gli organi di polizia amministrativa di chiedere informazioni, non si rinviene un obbligo in capo ai soggetti richiesti di fornirle (91). Autorevole dottrina (92) ha precisato che tutto ciò è vero sia in relazione ai soggetti estranei al fatto lecito, dove non esiste né una norma che stabilisca un obbligo del privato di collaborare con la polizia amministrativa fornendo le informazioni richieste, né una sanzione per chi le fornisca non veritiere, ma, ancor di più, con riferimento ai destinatari del provvedimento sanzionatorio. Infatti, in questo caso, all'assenza di norme che obblighino alla collaborazione, la medesima dottrina aggiunge la necessità di rispettare il diritto di difesa sancito dall'art. 24 Cost., nonché la presenza di un principio generale, ricavabile dall'art. 64, comma 3, c.p.p., in base al quale è da escludere qualsiasi obbligo di fornire informazioni che potranno condurre ad una propria responsabilità.

zia giudiziaria, rende opportuno il contemporaneo ricorso ad entrambe le procedure, laddove, come spesso accade nei sinistri stradali, vi sia la compresenza di profili penali e sanzionatorio-amministrativi. Diversamente, i limiti posti a garanzia dell'indagato di un reato rischierebbero di pregiudicare ingiustificatamente l'accertamento delle violazioni amministrative.

(90) Cfr. BELLE', *Il sistema sanzionatorio amministrativo del Codice della Strada*, cit., 62.

(91) Cfr. CERBO, *Le sanzioni amministrative*, cit., 138.

(92) Cfr. BELLE', *Il sistema sanzionatorio amministrativo del Codice della Strada*, cit., 62; CERBO, *Le sanzioni amministrative*, cit., 138.

Invero, nel contesto sanzionatorio della disciplina della circolazione stradale, si rinvengono alcune previsioni normative che sembrano mettere in crisi quanto appena riferito.

L'art. 180, comma 8, C.d.S. attribuisce alla polizia stradale il potere di invitare presso i propri uffici chiunque possa fornire informazioni utili all'accertamento di violazioni amministrative al Codice della Strada. L'invito rappresenta in realtà un obbligo, in quanto la non ottemperanza, in assenza di un giustificato motivo, è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria da € 370,00 ad € 1.485,00. Tuttavia, l'obbligo non si spinge fino a pretendere che l'interessato fornisca le informazioni richieste, potendosi limitare ad un laconico "non ricordo". Per evitare la sanzione è infatti sufficiente presentarsi presso l'ufficio di polizia, non anche fornire le informazioni.

Non così invece l'art. 126 *bis*, comma 2, C.d.S., il quale sembra rappresentare il vero momento di novità rispetto all'asserita inesistenza di un obbligo di collaborazione nell'attività accertativa. L'art. 126 *bis* (93) ha introdotto nel nostro ordinamento la disciplina della patente a punti ed al suo secondo comma, oggetto di diversi interventi legislativi e di una pronuncia della Corte Costituzionale, si preoccupa di regolamentare il procedimento di decurtazione dei punti dalla patente di guida del trasgressore. In particolare, gli ultimi tre periodi del comma in questione sono tesi a munire gli organi di polizia stradale di ulteriori strumenti per giungere all'identificazione del conducente responsabile della violazione.

Tutto ciò si è reso necessario in quanto, in base alla pronuncia della Corte Costituzionale n. 27/2005, la decurtazione dei punti può avvenire solamente nei confronti dell'effettivo trasgressore e non anche del proprietario del veicolo o di altri obbligati in solido *ex art.* 196 C.d.S. Pertanto, per non rendere inapplicabile la decurtazione in tutte le ipotesi in cui l'identità del conducente non è stata oggetto di accertamento diretto da parte dell'organo di polizia, il legislatore ha posto in capo al proprietario del veicolo destinatario della notificazione del verbale, ovvero ad altro obbligato in solido

(93) L'art. 126 *bis* è stato inserito nel C.d.S. ad opera dell'art. 7 del d.lgs. 15 gennaio 2002, n. 9.

ai sensi dell'art. 196 C.d.S., l'obbligo di fornire a suddetto organo di polizia i dati personali e della patente del conducente del veicolo che ha commesso la violazione. La speciale disciplina dettata dall'art. 126 *bis*, comma 2, C.d.S. è limitata alla specifica informazione attinente all'identificazione del conducente, tuttavia, diversamente dall'art. 180, comma 8, C.d.S., punisce direttamente la condotta non collaborativa di colui che, sebbene tenuto a farlo, non fornisce i dati richiesti (94).

La portata innovativa che caratterizza il secondo comma dell'art. 126 *bis* C.d.S. si riverbera anche sulla forza probatoria delle dichiarazioni acquisite dell'organo di polizia stradale. Infatti, contrariamente a quanto si è già avuto modo di sottolineare, in questo caso le informazioni fornite dal proprietario del veicolo sono ritenute da sole sufficienti per contestare l'illecito al soggetto da quest'ultimo indicato (95).

Si potrà forse osservare che nel caso di specie i fatti costituenti illecito sono già accertati per altra via e che le dichiarazioni del proprietario del veicolo – soggetto, peraltro, particolarmente qualificato, ma non privo di interessi configgenti – si “limitano” ad indicare l'autore della violazione. Tuttavia non si potrà non constatare come l'esigenza di garantire la sicurezza sulle strade, sottesa all'introduzione della patente a punti, sia riuscita a mettere in crisi quanto in passato era comunemente sostenuto.

(94) Il proprietario del veicolo, ovvero altro obbligato in solido ai sensi dell'art. 196 C.d.S., sia esso persona fisica o giuridica, che omette, senza giustificato e documentato motivo, di fornire i dati personali e della patente del conducente al momento della commessa violazione è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 250,00 a euro 1000,00.

(95) Con riferimento all'acquisizione di informazioni direttamente dai soggetti responsabili e alla loro valenza probatoria si veda Pret. Venezia, 23 maggio 1990, n. 51, in base alla quale “la facoltà degli organi a cui è demandato l'accertamento di infrazioni amministrative di richiedere informazioni al soggetto cui l'infrazione viene contestata, trova il proprio fondamento nella necessità di fornire agli organi competenti tutti i mezzi di prova utili per una ricostruzione della violazione. Le informazioni richieste devono pur sempre essere considerate facenti parte di un più ampio complesso di mezzi di prova, e non possono mai elevarsi al rango di esclusivo strumento di accertamento”.

L'ispezione e la perquisizione di cose e di luoghi.

Al fine di consentire l'accertamento di eventuali illeciti amministrativi di propria competenza, l'art. 13, comma 1, l. 689/81 attribuisce a tutti gli organi di polizia amministrativa la possibilità di procedere all'ispezione di cose e di luoghi, purché diversi dalla privata dimora. Ai medesimi fini, il quarto comma dello stesso articolo riconosce, ai soli agenti o ufficiali di polizia giudiziaria, anche il potere di eseguire perquisizioni, escludendovi comunque i luoghi di privata dimora.

Secondo parte della dottrina (96), per la nozione di luogo di privata dimora si dovrebbe far riferimento a quella elaborata dalla prevalente giurisprudenza con riguardo al disposto dell'art. 614 c.p. In questo senso, il concetto di privata dimora comprenderebbe ogni luogo in cui si svolge una qualsiasi attività al di fuori dell'altrui ingerenza. Quindi, non solo l'abitazione e gli altri luoghi dove si svolgono le attività domestiche, ma anche i luoghi di lavoro come gli stabilimenti industriali o gli studi professionali. Siffatto tentativo di mutuare la nozione penalistica di domicilio per attribuire significato alla limitazione del potere di ispezione e perquisizione in campo amministrativo è stato sottoposto a critiche (97), poiché così facendo si giungerebbe ad "escludere ogni potere di accertamento generale proprio in relazione a luoghi ove illeciti amministrativi, tra i più rilevanti, possono essere commessi e la previsione di ispezioni o perquisizioni perderebbe ogni significato, in quanto andrebbe riferita solo a luoghi aperti al pubblico" (98).

Per non vanificare la portata dell'art. 13 l. 689/81 occorre dunque interpretare la locuzione "privata dimora" in senso restrittivo,

(96) Cfr. FERRARO, in BERTONI, LATTANZI, LUPO, VIOLANTE, *Modifiche al sistema penale. Legge 24 novembre 1981, 689. Depenalizzazione e illecito amministrativo*, cit. 235.

(97) Cfr. RIVA CRUGNOLA, *Commento sub art. 13*, in DOLCINI, GIARDA, MUCCIARELLI, PALIERO, RIVA CRUGNOLA, *Commentario delle "Modifiche al sistema penale"*, cit., 91; VINCIGUERRA, *La riforma del sistema punitivo nella L. 24 novembre 1981, n. 689*, cit., 125.

(98) RIVA CRUGNOLA, *Commento sub art. 13*, in DOLCINI, GIARDA, MUCCIARELLI, PALIERO, RIVA CRUGNOLA, *Commentario delle "Modifiche al sistema penale"*, cit., 91.

come luogo dove si svolge la vita privata, ossia il luogo dell'attività domestica.

Analoghe considerazioni sono state formulate con specifico riferimento all'accertamento degli illeciti stradali in relazione al luogo "veicolo". A fronte di autorevoli interpretazioni volte ad equiparare il veicolo ad un luogo di privata dimora (99), si è sottolineata l'esigenza di "ricercare una lettura normativa che non urti con la necessità di mantenere esercitabili seri e concreti poteri di accertamento rispetto a violazioni potenzialmente lesive di interessi 'sussidiati' dalla sanzione, di rilievo talora assai elevato" (100).

Il veicolo si inserisce a pieno titolo in una complessa disciplina presidiata da numerosissime fattispecie sanzionatorie di natura amministrativa, pertanto parrebbe irragionevole privare gli organi accertatori di importanti strumenti quali l'ispezione e la perquisizione.

Si deve peraltro anticipare come, proprio nel contesto di suddetta disciplina, l'art. 192 C.d.S. attribuisca poteri ispettivi con specifico riferimento al veicolo, da intendersi, come si avrà modo di precisare, comprensivo anche dell'abitacolo interno.

Ad ogni modo, l'interpretazione estensiva dei poteri di ispezione ed accertamento, operata attraverso una nozione ristretta di privata dimora, non deve destare preoccupazione. Infatti, l'attività ispettiva è priva di poteri coattivi e quella di perquisizioni è comunque subordinata a numerose limitazioni a garanzia dell'interessato.

A) L'ispezione consiste nell'analisi visiva di determinati oggetti o luoghi. Si tratta di un'attività ricognitiva mediante la quale l'agente accertatore cerca di percepire elementi utili per provare la commissione di un illecito amministrativo (101). Tuttavia, l'attività ispetti-

(99) Cfr. COLLA, MANZO, *Le sanzioni amministrative*, Milano, 2001, 387 e giurisprudenza ivi citata.

(100) BELLE', *Il sistema sanzionatorio amministrativo del Codice della Strada*, cit., 70.

(101) Cfr. BELLE', *Il sistema sanzionatorio amministrativo del Codice della Strada*, cit., 67; RIVA CRUGNOLA, *Commento sub art. 13*, in DOLCINI, GIARDA, MUCCIARELLI, PALIERO, RIVA CRUGNOLA, *Commentario delle "Modifiche al sistema penale"*, cit., 91.

va non pretende la previa notizia dell'illecito e si può dunque tradurre nella mera verifica che le cose ed i luoghi siano rispondenti alla specifica disciplina amministrativa (102).

Accanto alla disciplina generale di cui all'art. 13 l. 689/81, l'art. 192, comma 3, lett. *a*, C.d.S. precisa che gli ufficiali ed agenti di polizia stradale possono “procedere ad ispezioni del veicolo al fine di verificare l'osservanza delle norme relative alle caratteristiche e all'equipaggiamento del veicolo medesimo”.

Si tratta pur sempre di attività ispettiva che non si accompagna dunque a poteri coattivi in grado di vincere eventuali resistenza da parte dell'interessato (103). Tuttavia, occorre interpretare la norma in questione in modo tale da evitarne la tacita abrogazione. Infatti, già l'art. 13 l. 689/81 attribuisce alla polizia amministrativa un generale potere ispettivo che come tale comprende certamente la possibilità di ispezionare il veicolo dall'esterno. Si deve pertanto ritenere che la norma del C.d.S. attribuisca anche la possibilità di procedere ad ispezionare l'interno del veicolo (104).

Ciò trova conferma nel fatto che l'ispezione del veicolo è finalizzata, in base a quanto disposto dall'art. 192, comma 3, C.d.S., anche a verificare l'osservanza delle norme relative all'equipaggiamento e nulla esclude che si possa trattare di equipaggiamento interno al veicolo (105), come ad esempio i dispositivi di ritenuta o il segnale mobile di pericolo di cui all'art. 162 C.d.S.

Qualora l'interessato non acconsenta all'ispezione interna del veicolo, oltre alla possibilità di ricorrere allo strumento della per-

(102) Cfr. RIVA CRUGNOLA, *Commento sub art. 13*, in DOLCINI, GIARDA, MUCCIARELLI, PALIERO, RIVA CRUGNOLA, *Commentario delle “Modifiche al sistema penale”*, cit., 92.

(103) Cfr. BELLE', *Il sistema sanzionatorio amministrativo del Codice della Strada*, cit., 67.

(104) In questo senso, cfr. PROTOSPATARO, *Prontuario delle violazioni alla circolazione stradale*, Forlì, ottobre 2007, sub art. 192.

(105) Per quanto riguarda i dispositivi di equipaggiamento dei veicoli a motore e dei loro rimorchi, la normativa di base è contenuta nell'art. 72 C.d.S. Cfr. PROTOSPATARO, *Prontuario delle violazioni alla circolazione stradale*, cit., sub art. 72.

quisizione, purché ciò sia praticamente attuabile (106) e ricorrano tutte le condizioni prescritte, troverà in ogni caso applicazione la sanzione amministrativa pecuniaria di cui al sesto comma dell'art. 192 C.d.S. Infatti, a differenza di quanto accade nell'ambito della disciplina generale dettata dalla legge di depenalizzazione del 1981, nel contesto del C.d.S., il rifiuto di fare ispezionare il veicolo costituisce, di per sé, illecito amministrativo punito con il pagamento di una somma di denaro da € 74,00 ad € 296,00.

Al pari dell'assunzione di informazioni, anche l'attività di ispezione non richiede formalità particolari e non pretende alcuna misura di garanzia a favore dell'interessato. Sarà pertanto possibile procedere in qualsiasi momento, senza la presenza di un legale ed eventualmente anche senza la presenza dello stesso interessato. Il risultato dell'ispezione va documentato in un verbale di accertamento che consiste nella descrizione o rilievo di quanto percepito (107). Si coglie così la particolare vicinanza con i rilievi descrittivi e fotografici di cui fa separata menzione l'art. 13, comma 1, l. 689/81. Quest'ultimi, infatti, sono particolari forme di ispezione caratterizzate da un certo apporto tecnico nel rilevare il dato percepito.

B) L'attività di perquisizione non è limitata all'osservazioni di cose o luoghi, ma consiste nella ricerca di oggetti non prontamente disponibili alla vista. Essa è evidentemente assai più invasiva della sfera giuridica altrui rispetto alla mera ispezione, per questo è corredata da tutta una serie di condizioni limitative.

Oltre all'esclusione dei luoghi di privata dimora dalla possibilità di effettuare perquisizioni, su cui già si è detto ampiamente, un'ulteriore limitazione è data dal fatto che le perquisizioni posso-

(106) Cfr. BELLE', *Il sistema sanzionatorio amministrativo del Codice della Strada*, cit., 71. L'A. ha puntualmente osservato che "la perquisizione non potrà in linea di massima essere svolta immediatamente su strada, vista la necessità di motivata autorizzazione giudiziale". In questo senso, l'A. evidenzia come i poteri di accertamento risultino "inseriti entro rigide e non secondarie limitazioni".

(107) Cfr. VINCIGUERRA, *La riforma del sistema punitivo nella L. 24 novembre 1981, n. 689*, cit., 124. L'A. sottolinea che "il prodotto dell'ispezione deve arrestarsi alla descrizione e non può comportare anche apprezzamenti o valutazioni dei dati raccolti".

no essere effettuate solamente da soggetti che rivestono anche la qualifica di agente o ufficiale di polizia giudiziaria, con la conseguenza che non tutti gli operatori di polizia stradale *ex art. 12 C.d.S.*, ai quali compete l'accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale, potranno ricorrere a questo specifico strumento di accertamento (*rectius*, di ricerca della prova).

La disposizione di cui all'art. 13, comma 4, l. 689/81, precisa che le perquisizioni potranno aver luogo solamente laddove “non sia possibile acquisire altrimenti gli elementi prova”. Siffatta condizione introduce due requisiti di legittimità. Innanzitutto la perquisizione deve rappresentare l'*estrema ratio*, pertanto essa sarà ammissibile solamente laddove gli elementi probatori assunti dagli organi accertatori non siano sufficienti e l'acquisizione di altri elementi non sia possibile attraverso strumenti accertativi meno invasivi come, ad esempio, l'ispezione.

Inoltre, la necessità di procurarsi gli elementi di prova presuppone come già acquisito *aliunde* il fondato sospetto dell'illecito amministrativo (108).

Diversamente dall'ispezione, alla quale si può ricorrere come strumento di vigilanza e di controllo amministrativo – in assenza quindi di una notizia di illecito, ma pur sempre limitatamente a quelle attività e luoghi assoggettati ad una disciplina recante ipotesi di illeciti amministrativi – la perquisizione presuppone una individuata notizia di illecito a fronte della quale è consentita la ricerca della prova anche in luoghi (diversi dalla privata dimora) ulteriori rispetto a quelli sottoposti alla disciplina amministrativa (109).

I presupposti di legittimità dell'atto di perquisizione dovranno essere vagliati dal Tribunale del luogo ove esso deve essere eseguito, il quale, laddove li rinvenga, rilascerà una autorizzazione moti-

(108) Cfr. VINCIGUERRA, *La riforma del sistema punitivo nella L. 24 novembre 1981, n. 689*, cit., 126; nonché RIVA CRUGNOLA, *Commento sub art. 13*, in DOLCINI, GIARDA, MUCCIARELLI, PALIERO, RIVA CRUGNOLA, *Commentario delle “Modifiche al sistema penale”*, cit., 92.

(109) Cfr. RIVA CRUGNOLA, *Commento sub art. 13*, in DOLCINI, GIARDA, MUCCIARELLI, PALIERO, RIVA CRUGNOLA, *Commentario delle “Modifiche al sistema penale”*, cit., 92.

vata a procedere. Tale provvedimento autorizzativo non è impugnabile né dal destinatario, né, in caso di rigetto, dalla amministrazione indagatrice (110).

Tuttavia, l'illegittimità dell'autorizzazione, ad esempio per carenza di motivazione, al pari della sua mancanza, rileveranno in sede di ricorso al prefetto *ex art.* 203 C.d.S. o di ricorso al giudice di pace *ex art.* 204 *bis*, rendendo inutilizzabili gli elementi di prova acquisiti attraverso la perquisizione illegittima (111).

Per quanto riguarda i limiti dell'attività di perquisizione, occorre infine evidenziare come il dato letterale dell'art. 13, comma 4, l. 689/81, facente riferimento a "luoghi", nonché i lavori preparatori della legge di depenalizzazione del 1981 (112), escludano la possibilità di procedere a perquisizioni personali (113).

(110) Cfr. BELLE', *Il sistema sanzionatorio amministrativo del Codice della Strada*, cit., 71; RIVA CRUGNOLA, *Commento sub art. 13*, in DOLCINI, GIARDA, MUCCIARELLI, PALIERO, RIVA CRUGNOLA, *Commentario delle "Modifiche al sistema penale"*, cit., 93.

(111) Cfr. BELLE', *Il sistema sanzionatorio amministrativo del Codice della Strada*, cit., 71; VINCIGUERRA, *La riforma del sistema punitivo nella L. 24 novembre 1981, n. 689*, cit., 127; FERRARO, in BERTONI, LATTANZI, LUPO, VIOLANTE, *Modifiche al sistema penale. Legge 24 novembre 1981, 689. Depenalizzazione e illecito amministrativo*, cit. 237. Quest'ultimo A. sottolinea come l'illegittimità della perquisizione effettuata in un luogo di privata dimora può dar luogo a responsabilità penale *ex art.* 615 c.p., laddove ricorrano tutti gli elementi costitutivi della fattispecie. Nello stesso senso cfr. PROTOSPATARO, *Atti di accertamento per violazioni al C.d.S.*, cit., Archivio inPratica 0807.2.3, nota n. 29.

(112) Nell'iniziale disegno di legge del 1977 un generale potere di perquisizione domiciliare e personale era attribuito a tutta la polizia amministrativa, previa autorizzazione del pretore del luogo dove la perquisizione dovesse essere effettuata. Il medesimo potere fu poi limitato ai soli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria nel testo approvato alla Camera il 25 ottobre 1978 e tale rimase fino alla completa soppressione ad opera del Senato. Il potere di perquisizione fu poi ripristinato, limitatamente ai luoghi diversi dalla privata dimora nel testo approvato dalla Camera il 19 settembre 1981. Dall'*iter* dei lavori parlamentari si evince chiaramente l'intenzione di escludere la possibilità di effettuare perquisizioni personali e nei luoghi di privata dimora.

(113) Per queste conclusioni cfr. BELLE', *Il sistema sanzionatorio amministrativo del Codice della Strada*, cit., 68.

Per l'esecuzione delle perquisizioni di cui all'art. 13 l. 689/81 trova applicazione la disciplina processualpenalistica di cui agli art. 250 e 251 c.p.p. Il risultato dell'attività di perquisizione è un verbale che dà conto di quanto accertato da parte del pubblico ufficiale.

I Rilievi segnaletici, descrittivi e fotografici.

Si tratta di particolari forme di ispezione (114) caratterizzate dal contenuto tecnico (115) dell'operazione di rilievo o di documentazione del dato significativo ai fini dell'accertamento. Trattandosi pur sempre di ispezioni, i rilievi in questione possono consistere tanto in una attività di verifica e controllo finalizzata ad acquisire la notizia di un illecito, senza che questa preesista al rilievo, quanto in una attività volta ad acquisire elementi probatori in grado di fondare la contestazione di un illecito di cui già si ipotizza la commissione. Invero, le due ipotesi non sono nettamente distinte, in quanto l'acquisizione della notizia dell'illecito attraverso il rilievo è spesso preceduta da un sospetto di violazione.

Si pensi alla ricorrente ipotesi della misurazione della velocità dei veicoli lungo le strade attraverso l'impiego degli appositi strumenti (es. autovelox o telelaser): è certamente vero che la notizia dell'illecito si identifica con il rilevamento della velocità, ma è altrettanto vero che, qualora si utilizzi il telelaser, l'operatore deciderà di verificare la velocità di un veicolo piuttosto di un altro, poiché, ad occhio nudo, sospetta che il veicolo in questione stia violando il prescritto limite di velocità.

Nello stesso senso, per quanto riguarda il rilievo della massa complessiva a pieno carico di un veicolo, al fine di verificare il rispetto del limite massimo indicato sulla carta di circolazione, è

(114) In questo senso, VINCIGUERRA, *La riforma del sistema punitivo nella L. 24 novembre 1981, n. 689*, cit., 124, osserva che i rilievi segnaletici, descrittivi e fotografici non possono essere effettuati in luoghi di privata dimora.

(115) L'ultima parte della disposizione di cui all'art. 13, comma 1, l. 689/81, nell'attribuire agli organi di polizia amministrativa il potere di effettuare operazioni tecniche per l'accertamento delle violazioni di rispettiva competenza, impiega l'espressione "ogni altra operazione tecnica", lasciando intendere che anche il precedente atto di accertamento, consistente in rilievi segnaletici, descrittivi e fotografici, è costituito da operazioni tecniche.

chiaro che la notizia dell'illecito si avrà una volta effettuata la misurazione, ma è probabile che il veicolo venga condotto alla pesa solamente laddove si sospetti l'eccedenza di carico. Ipotesi di pura attività di controllo finalizzate all'acquisizione della notizia dell'illecito, scevre da qualsiasi sospetto di violazioni, sono rappresentate dall'impiego di strumenti in grado di rilevare il dato che interessa (es. velocità o passaggio con il semaforo rosso) in modo continuativo per tutti i veicoli in transito.

Una situazione nella quale si fa ampio ricorso ai rilievi in esame è rappresentata dal sinistro stradale. In tale occasione, la polizia stradale potrà in essere particolareggiati rilievi tecnici, volti a ricostruire la dinamica del sinistro e ad accertare, a posteriori, eventuali violazioni della disciplina stradale. Il tutto attraverso misurazioni metriche, nonché la realizzazione di fotografie e talvolta di riprese video che confluiranno in rilievi descrittivi e fotografici, ossia in verbali di accertamento e relativi allegati.

Nel contesto normativo piuttosto lacunoso del C.d.S., i rilievi descrittivi e fotografici rappresentano l'attività di accertamento alla quale il legislatore ha dedicato l'attenzione maggiore. Basti pensare alle disposizioni relative all'accertamento della velocità di cui all'art. 4 d.l. 20 giugno 2002, n. 121, convertito, con modificazioni, dalla l. 1 agosto 2002, n. 168, nonché a quelle relative alla rilevazione dei veicoli che accedono alle zone a traffico limitato e a quelli che circolano sulle corsie riservate di cui all'art. 17, comma 133 bis, l. 15 maggio 1997, n. 127, tutte disposizioni richiamate dal novellato art. 201 C.d.S. Nello stesso senso, sempre in tema di rilievi relativi alla velocità, si ricorda quanto disposto dall'art. 142, comma 6, C.d.S., il quale stabilisce che "sono considerate fonti di prova le risultanze di apparecchiature debitamente omologate, nonché le registrazioni del cronotachigrafo e i documenti relativi ai percorsi autostradali" (116). E, ancora, questa volta in materia di massa complessiva dei veicoli impiegati per il trasporto di cose, l'art. 167, comma 12, C.d.S. il quale dispone che "costituiscono fonti di prova per il controllo del carico le risultanze degli stru-

(116) Si veda anche l'art. 345 reg.es.C.d.S.

menti di pesa in regola con le verifiche di legge e quelli in dotazione agli organi di polizia, nonché i documenti di accompagnamento previsti da disposizioni di legge” (117).

Si potrà peraltro osservare come l'effetto pratico di siffatte disposizioni non sia tanto quello di legittimare determinati atti di accertamento, poiché ciò già deriva, senza ombra di dubbio, dalla generica possibilità di effettuare rilievi tecnici di cui all'art. 13 l. 689/81, ma, piuttosto, quello di circoscriverne l'utilizzabilità. Infatti, allorché l'atto di accertamento venga posto in essere in violazione della puntuale disciplina che per esso è dettata, il relativo accertamento non sarà utilizzabile per provare la commissione dell'illecito

Le altre operazioni tecniche.

Al fine di accertare la commissione di un illecito stradale è talvolta necessario ricorrere a specifiche operazioni tecniche che possono anche richiedere l'ausilio di soggetti pubblici o privati dotati di particolari competenze, i quali, se ritenuti dall'organo di polizia stradale idonei ad effettuare la verifica, sono nominati ausiliari tecnici senza particolari formalità (118).

Anche l'accertamento tecnico non richiede specifiche garanzie. Non è pertanto necessaria, ancorché possibile, la presenza dell'interessato o del suo legale. In ogni caso, il potere di accertamento fa comunque capo all'organo di polizia stradale, anche laddove questi ricorra all'ausilio di un tecnico. Pertanto, gli atti e le operazioni compiute, di cui è opportuna la documentazione attraverso un verbale di accertamento, sono riferibili all'organo di polizia, al quale, sulla scorta delle risultanze tecniche, spetta la decisione finale in merito all'accertamento dell'illecito (119).

Il potere in questione discende direttamente dall'art. 13, comma 1, l. 689/81. La verifica tecnica può avvenire direttamente sul posto del controllo, oppure portandosi in un luogo idoneo come, ad

(117) Si veda anche l'art. 363 reg.es.C.d.S.

(118) Cfr. PROTOSPATARO, *Atti di accertamento per violazioni al C.d.S.*, cit., Archivio inPratica 0807.3.

(119) In questi termini, Cass. civ., Sez. III, 30.08.1999, n. 9116.

esempio, un'officina attrezzata. Le ipotesi più ricorrenti riguardano la verifica delle caratteristiche costruttive e funzionali dei veicoli a motore e dei loro rimorchi (artt. 71 , 78 e 79 C.d.S.) oppure della conformità e dell'efficienza dei dispositivi di equipaggiamento di suddetti veicoli (artt. 72 e 79 C.d.S.). Altra ipotesi assai frequente attiene alla verifica delle caratteristiche tecniche e costruttive dei ciclomotori di cui agli artt. 52 e 97 C.d.S.

Si osserva, inoltre, che il C.d.S. contiene un'ipotesi in cui il legislatore fa espressa menzione della possibilità di procedere ad accertamento mediante verifica tecnica. Infatti, in materia di cronotachigrafi e limitatori di velocità, l'art. 179, comma 6 *bis*, C.d.S., stabilisce che “quando si abbia fondato motivo di ritenere che il cronotachigrafo o il limitatore di velocità siano alterati, manomessi ovvero comunque non funzionanti, gli organi di polizia stradale di cui all'art. 12, anche scortando il veicolo o facendolo trainare in condizioni di sicurezza presso la più vicina officina autorizzata per l'installazione o riparazione, possono disporre che sia effettuato l'accertamento della funzionalità dei dispositivi stessi”. La lettera della norma conferma peraltro come nel potere di disporre accertamenti tecnici *ex art.* 13, comma 1, l. 689/81 sia compresa anche la possibilità di recarsi presso un luogo idoneo, nonostante la legge di depenalizzazione non facesse alcun cenno in tal senso.

CAPITOLO 5

LE SANZIONI PREVISTE DAL CODICE

La struttura sanzionatoria delineata dalla legge di depenalizzazione.

L'attività di accertamento, come autorevolmente sottolineato all'inizio del presente studio, non necessariamente termina con l'irrogazione della sanzione.

Solo quando il fatto accertato possa essere concretamente sussunto all'interno di una delle fattispecie di illecito tipizzate dal legislatore, si apre il procedimento di irrogazione della sanzione.

Nel panorama del sistema di sanzioni relative a violazioni di carattere amministrativo il sistema sanzionatorio introdotto dal nuovo Codice della Strada rappresenta un vero *quid novum*.

Giova ricordare come la formulazione del nuovo Codice deriva dal processo di depenalizzazione che ebbe inizio negli anni Ottanta con la legge fondamentale in materia di illecito amministrativo (legge 689/1981) la quale, salvo i profili di specialità, previsti nel Codice, risulta comunque applicabile anche nell'ambito della materia della circolazione stradale.

Per vero, il processo di depenalizzazione in materia di circolazione stradale era iniziato diversi anni prima con la legge 3 maggio del 1967 n. 317 e si è snodato nel corso degli anni attraverso una fitta rete di interventi normativi determinati dall'esigenza di adattare lo strumento sanzionatorio al contesto economico e sociale sviluppatosi negli anni.

La legge di delega del 1992, con la quale il Governo fu incaricato di riscrivere il "nuovo" Codice ha disegnato un sistema di sanzioni di natura *parapenalistica*, particolarmente afflittivo nei confronti del cittadino-utente della strada che violi le norme poste a tutela della sicurezza della circolazione, ricorrendo però a sanzioni di natura

prettamente penale soltanto per le fattispecie ritenute più pericolose.

Se questa è stata la linea guida seguita, occorre dare conto del fatto che negli ultimi tempi stiamo assistendo ad un fenomeno diametralmente opposto.

De iure condendo, infatti, la necessità di fare fronte al problema della sicurezza stradale ha condotto alla reintroduzione nell'ambito del Codice di fatti penalmente rilevanti, ovvero alla qualificazione in termini penalistici di fattispecie originariamente configurate quali illeciti amministrativi.

Nell'affrontare la tematica connessa alla sanzione del Codice della Strada non può infatti tralasciarsi di ricordare l'adozione, in questi ultimi tempi, di provvedimenti normativi, tra i quali il decreto-legge Bianchi.⁽¹²⁰⁾

Tali provvedimenti, che vanno ad incidere su molte norme del Codice della Strada sono preordinati, secondo le intenzioni del legislatore, all'attuazione dell'obiettivo della sicurezza stradale.

Da un lato si è operato un inasprimento delle sanzioni pecuniarie e dove previste di quelle detentive, dall'altro vengono nuovamente reintrodotti fattispecie penalmente rilevanti, in antitesi al precedente processo di depenalizzazione ricordato.

Ciò posto, cercheremo di verificare passando dalla descrizione sommaria dell'impianto sanzionatorio attuale, senza alcuna pretesa di esaustività, in che modo il legislatore ha tentato di rendere tali sanzioni efficienti per l'obiettivo fondamentale che è quello della sicurezza stradale.

Sanzione principale: disposizioni di carattere generale.

La sanzione pecuniaria

Il Codice della Strada riconosce alla sanzione amministrativa pecuniaria un ruolo preminente rispetto agli altri strumenti sanzionatori. ⁽¹²¹⁾

(120) Il decreto è stato convertito, con modificazioni, in legge 2 ottobre 2007, n. 160 pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 3 ottobre 2007, n. 230.

(121) *La sanzione nella disciplina della circolazione stradale*, Fondazione Filippo Ca-

Pur non escludendosi il ricorso ad altre forme di sanzioni anche di natura “personale” (è il caso dell’istituto della patente a punti) (122) lo strumento primario presente nel Codice è rappresentato appunto dalla sanzione pecuniaria.

Consistente nel pagamento di una somma di denaro determinata all’interno di un minimo e di un massimo edittali, periodicamente adeguati con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con quello dell’economia, tale sanzione soggiace in primo luogo al principio di personalità (123).

Ciascuno può, infatti, essere chiamato a rispondere soltanto della propria condotta, attiva o omissiva, dolosa o colposa; nel caso in cui la violazione sia commessa per errore sul fatto, l’agente non è responsabile quando l’errore non è determinato da sua colpa.

In ciò si estrinseca il principio di personalità (124) della responsabilità amministrativa che nell’ambito delle sanzioni pecuniarie prevede una sorta di deroga con l’introduzione del principio di solidarietà.

Per vero, la sanzione pecuniaria rappresenta una sanzione “patrimoniale”; in altre parole, di un provvedimento che incide direttamente sul patrimonio del trasgressore.

Da questo carattere si origina e si giustifica la previsione della solidarietà passiva di cui all’art. 196 del Codice della Strada afferente il proprietario del veicolo con il quale l’illecito è stato commesso, colui che abbia la direzione o la vigilanza sul soggetto trasgressore capace, ovvero l’ente o la persona giuridica alla quale il trasgressore sia legato da un vincolo di dipendenza.

La sanzione pecuniaria non rappresenta un debito patrimoniale del trasgressore o dell’obbligato in solido, ma mantenendo co-

racciolo, 2005, pag. 46.

(122) Per vero della natura di tale sanzione si discute in dottrina.

(123) Per espresso richiamo contenuto nell’art. 194 del Codice della Strada si applicano in materia di sanzioni pecuniarie le disposizioni generali contenute nell’ambito della legge fondamentale dell’illecito amministrativo.

(124) La distinzione quanto all’applicazione del principio di personalità tra sanzioni personali e patrimoniali è riaffermata testualmente dalla Corte delle leggi che con la sentenza 27 del 2005 ha dichiarato la parziale illegittimità costituzionale dell’art. 126-bis in materia di patente a punti.

munque il carattere afflittivo della reazione dello Stato ad un comportamento violativo di una norma, non è trasmissibile agli eredi.

La morte del trasgressore, realizza, piuttosto un effetto estintivo, operante in qualunque momento della procedura e per unanime giurisprudenza, anche in corso di giudizio, nel quale il giudice sarà obbligato a dichiararne l'estinzione per cessata materia del contendere. (125)

Accanto al principio di personalità, altro principio fondamentale in materia di sanzioni è quello di proporzionalità. Esso, tra l'altro, si evince dalla stessa dizione del comma 2 dell'art. 197 che enuncia testualmente i criteri ai quali dovrà farsi riferimento nella determinazione dell'ammontare della pena.

Il principio da un lato garantisce che la sanzione sia effettivamente retributiva del fatto in concreto commesso, dall'altro che il trasgressore effettivamente percepisca tale risposta dell'ordinamento in una ottica rieducativa. (126)

L'esigenza di proporzionalità della sanzione, ha portato nel corso degli anni il legislatore italiano a ritoccare più volte l'assetto sanzionatorio presente nel Codice della Strada.

Non possiamo tralasciare di richiamare l'attuale riforma del Codice operata con il decreto-legge Bianchi in cui il legislatore ha soprattutto percorso la strada dell'inasprimento della sanzione, quale risposta incisiva ai tristi eventi di cronaca, segnalanti un aumento degli incidenti stradali. (127)

(125) NAPOLITANO, *Le sanzioni stradali: ricorsi e opposizioni*, novembre 2005.

(126) Occorre dare atto del fatto che gran parte della dottrina, soprattutto penalistica, attribuisce tale funzione "esclusivamente" alla pena e non alla sanzione amministrativa.

(127) Esemplificativo di quanto detto è la modifica apportata all'art. 142 del co(d)ice della strada dal suddetto decreto legge. E' stato introdotto un mirato aumento della sanzione pecuniaria in relazione al diverso limite di velocità raggiunto dal contravventore. In particolare:

- oltre i 40 Km/h ma non oltre i 60 Km/h è prevista la sanzione da euro 370 a euro 1458 e la sospensione della patente da un mese a tre mesi. In caso di recidiva nel biennio: sospensione patente da 8 a 18 mesi;

- oltre i 60 Km/h (previsione non contemplata nell'attuale art. 142) si applicherà la sanzione pecuniaria da 500 a 2000 euro e la sospensione della patente da sei a dodici mesi. In caso di recidiva nel biennio: sanzione della revoca della

L'inasprimento della sanzione, sub specie di aumento dell'ammontare della somma da pagare, è un sufficiente deterrente?

Le statistiche fin ora ci mostrano il contrario, senza tralasciare di notare come l'eccessivo inasprimento della sanzione pecuniaria non faccia altro che creare una sperequazione tra quanti versino in condizioni economiche da potersi permettere il pagamento della stessa sanzione e quanti non abbiano questa possibilità.

Per restare all'esempio relativo all'aumento della sanzione pecuniaria con riferimento alla violazione del limite di velocità, è riscontrato come, per assurdo, sono proprio i destinatari della disposizione relativa a tale violazione a non avere, normalmente, problemi in tal senso: nella maggior parte dei casi chi possiede un'auto in grado di raggiungere quei limiti sicuramente non avrà problemi a pagare la sanzione!

Trasformazione automatica della sanzione.

La procedura relativa all'applicazione della sanzione pecuniaria risulta alquanto semplice, e in parte presenta tratti derogatori rispetto all'applicazione delle sanzioni in materia di illecito amministrativo stabiliti dalla legge 689 del 1981.

In particolare, a fronte dell'irrogazione della sanzione, mediante contestazione dell'infrazione immediata o successiva nei casi consentiti, il trasgressore è titolare del diritto soggettivo di natura pubblicistica di procedere, nel termine di 60 giorni, all'estinzione dell'obbligazione attraverso il pagamento in misura ridotta della sanzione. Decorso detto termine ove il trasgressore non si sia valso del diritto di pagare ovvero non abbia proposto ricorso, nelle forme consentite, il verbale, automaticamente, costituisce titolo esecutivo per la riscossione coatta delle somme.

Proprio il suddetto automatismo comporta una evidente deroga

patente.

Le sanzioni relative ai limiti di velocità vengono raddoppiate se commesse alla guida di veicoli destinati al trasporto merci o di autobus. Inoltre, se il veicolo è tenuto a montare il limitatore di velocità, le sanzioni sono quelle appositamente prescritte (anche per il titolare della licenza), con accompagnamento del mezzo presso un'officina.

rispetto alla disciplina generale dell'illecito amministrativo, nel quale ex art. 18 legge 689/1981, è sempre necessaria l'emanazione da parte dell'autorità dell'ordinanza-ingiunzione di pagamento.

Nel sistema delineato dal Codice della Strada, al contrario, la formazione provvedimento del titolo esecutivo rappresenta l'eccezione, posto che, come sopra osservato, esso segue automaticamente, al mancato pagamento nei termini di legge.

Le sanzioni accessorie.

Tanto nell'ambito dell'illecito penale, quanto nell'ambito dell'illecito amministrativo esiste la *summa divisio* tra pene o sanzioni principali e pene o sanzioni accessorie.

Sono accessorie quelle sanzioni aventi carattere "prevalentemente" interdittivo,(128) distinte normalmente in due ordini di sanzioni: sanzioni che incidono sull'esercizio di una facoltà o di un diritto da parte del trasgressore, e sanzioni che incidono direttamente su provvedimenti amministrativi che attribuiscono benefici, facoltà o diritti. (129)

Per il sistema penale esse sono elencate all'art. 19 c.p. e descritte nel loro contenuto e nelle loro modalità di applicazione dagli artt. 28 e 37 e si distinguono a seconda che vengano irrogate per un delitto o per una contravvenzione. (130)

Per il sistema amministrativo la norma di riferimento è l'art. 20 della legge 689/1981 che qualifica sanzioni amministrative accessorie le misure interdittive originariamente penali, consistenti appunto "nella privazione o sospensione di facoltà e diritti derivanti da provvedimenti dell'amministrazione". (131)

Il Codice della Strada, immediatamente dopo la disciplina relativa alle sanzioni pecuniarie, contempla le sanzioni accessorie, di-

(128) La natura delle sanzioni accessorie contenute nel Codice della Strada, è, per vero, vario: vi sono, infatti, anche misure direttamente afflittive e misure di tipo ripristinatorio. E' il caso, ad esempio, dei provvedimenti di fermo e di sequestro, di rimozione del veicolo o di ripristino dello stato dei luoghi, etc.

(129) TRAVI, *Sanzioni amministrative*. Profili sistematici, Milano, 1988.

(130) GAROFOLI, *Manuale di diritto penale*, Milano, 2006.

(131) PALIERO-TRAVI, *Sanzioni amministrative*, in *Enciclopedia del diritto*, XLV, 1989.

stinguendo le sanzioni accessorie a sanzioni amministrative e le sanzioni accessorie a sanzioni penali.

Risulta evidente, a partire dalla norma che disciplina tali sanzioni in generale, la differenza rispetto alla disciplina contemplata nell'ambito del sistema generale dell'illecito amministrativo.

Il sistema previsto nel Codice della Strada, in forza del quale la sanzione accessoria può essere applicata anche "su strada" direttamente dall'agente accertatore, deroga al meccanismo per cui la sanzione accessoria si applica con lo stesso atto con cui viene irrogata la sanzione principale. Tale meccanismo di applicazione diretta incontra il limite della responsabilità solidale, prevista in capo a determinati soggetti.

In materia di solidarietà, per il Codice della Strada la norma di riferimento, come già ricordato nel precedente paragrafo, è l'art. 196; nell'ambito generale dell'illecito amministrativo occorre, invece, fare riferimento all'art. 6 della legge 689/1981.

Entrambe, in realtà, circoscrivono l'obbligazione del coobbligato in solido alla sola sanzione amministrativa pecuniaria.

Fermo restando il tenore letterale delle norme richiamate, vi sono talune sanzioni accessorie (quali ad esempio il fermo del veicolo o la confisca delle cose la cui fabbricazione, l'uso, il porto, la detenzione o l'alienazione costituisce violazione amministrativa) la cui applicazione finisce, necessariamente, per ripercuotersi sull'obbligato in solido, piuttosto che sul trasgressore.

In giurisprudenza, in tal senso si è affermato che i destinatari delle sanzioni amministrative accessorie sono anche i soggetti obbligati in solido a norma dell'art. 6 l. n. 689 del 1981; il proprietario del veicolo a mezzo del quale vengono commesse infrazioni sanzionate in via amministrativa risponde delle correlate sanzioni (principale e accessoria) se non prova che la circolazione del veicolo sia avvenuta contro la sua volontà, così come dispone il citato art. 6, 1° comma e l'art. 196 d.leg. n. 285 del 1992; diversamente, non è ammessa la prova liberatoria nel caso in cui l'obbligato in solido sia chiamato a rispondere della violazione, non solo in quanto proprietario del veicolo, ma anche quale datore di lavoro del conducente, secondo quanto previsto dall'art. 6, 3° comma, l.

n. 689 del 1981 (principio affermato in tema di sospensione della carta di circolazione). (132)

Altro aspetto peculiare del regime delle sanzioni accessorie contemplate dal Codice della Strada, rispetto alla disciplina generale, sta nel fatto che la misura interdittiva è applicata normalmente all'atto dell'accertamento, non essendo necessario che il provvedimento che lo contempra sia divenuto definitivo ed inoppugnabile.

Ciò posto, a livello meramente descrittivo, occorre distinguere nell'ambito della previsione codicistica i due blocchi di sanzioni accessorie; quelle che accedono alle sanzioni pecuniarie (disciplinate nel capo I sez. II) e quelle che accedono a sanzioni penali (disciplinate nel capo II sez. II).

Inoltre, a seconda del loro contenuto, si distinguono in provvedimenti che:

- hanno ad oggetto obblighi di compiere o di sospendere una determinata attività (artt. 211-212);
- concernenti il veicolo (artt. 213-215);
- concernenti i documenti di circolazione e di guida (artt. 216-219).

Un discorso a parte merita l'istituto della patente a punti, della cui natura giuridica quale sanzione accessoria, per vero, si discute. (133)

Sanzioni accessorie a sanzioni pecuniarie

La sez. II del titolo VI dedica un gruppo di norme alla disciplina delle sanzioni accessorie alle sanzioni pecuniarie.

In chiave descrittiva, distingueremo tre categorie, all'interno delle quali collocare le diverse misure previste:

Sanzioni che abbiano ad oggetto obblighi di compiere o di sospendere una determinata attività.

Vi rientrano l'obbligo di ripristino dello stato dei luoghi o la rimozione di opere abusive (art. 211) e l'obbligo di sospendere una determinata attività (art. 212).

(132) Cass. sez. I, 18 gennaio 1996, n. 7666.

(133) Una disamina dell'istituto sarà effettuata nei prossimi paragrafi.

La prima delle due sanzioni prevede la possibilità per l'organo accertatore di imporre in via ordinaria o anche in via di urgenza il ripristino dello stato dei luoghi ovvero la rimozione di opere abusive.

La ratio del provvedimento è rinvenuta nella necessità di tutela delle strade allo scopo chiaro di garantire comunque la sicurezza nella circolazione.

Nella forma ordinaria occorre distinguere a seconda che sia stato o meno proposto ricorso avverso il verbale di accertamento.

Nel primo caso l'organo accertatore provvede alla trasmissione dell'atto di accertamento al prefetto assieme al ricorso; altrimenti, ove lo stesso non sia stato presentato, entro 30 giorni dalla scadenza del termine per la sua proposizione.

In tal caso, dunque, il legislatore ha proceduto all'unificazione dell'iter applicativo tanto della sanzione pecuniaria, quanto di quella accessoria.

Nella forma d'urgenza, al contrario, l'agente accertatore trasmette il verbale al prefetto immediatamente, determinando, così, una autonoma procedura per l'irrogazione della sanzione accessoria, rispetto a quella pecuniaria.

La seconda tipologia di sanzione rappresenta un provvedimento interdittivo preordinato a far cessare una attività abusiva in corso.

L'effettività della misura è garantita dalla possibilità per lo stesso agente accertatore in caso di inottemperanza di provvedere direttamente all'applicazione della misura.

Tanto nel caso di obbligo di ripristino, quanto in quello di intimazione alla cessazione di attività abusiva, ai fini della validità del provvedimento emanando sarà necessario il rispetto dei limiti stabiliti dall'art. 21 ter della 241/90 ovvero l'indicazione del termine e delle modalità di esecuzione dell'obbligo.

Sanzioni concernenti il veicolo (artt. 213-215).

Vengono in primis considerati i provvedimenti di sequestro e di confisca.

Trattasi, per vero, di provvedimenti collegati posto che il sequestro è normalmente prodromico rispetto alla confisca; infatti, quando il Codice prevede la sanzione accessoria della confisca,

l'organo accertatore provvede al sequestro del veicolo facendone menzione nel verbale.

Diversa è la natura giuridica degli stessi, dal momento che il sequestro è una misura cautelare che priva il titolare momentaneamente della disponibilità del veicolo, la confisca, è, al contrario, un provvedimento sanzionatorio "ablatorio", che priva il titolare definitivamente della proprietà del bene ablato.

Il primo passo di natura procedurale per l'applicazione del sequestro (134) è la nomina del custode: viene nominato custode il proprietario del veicolo o l'obbligato in solido.

A tale nomina fa seguito l'obbligo di trasportare il veicolo in un luogo di cui abbia la disponibilità, custodendolo a proprie spese.

Alla mancata accettazione dell'obbligo di custodia segue l'applicazione della sanzione pecuniaria da euro 1.605 a euro 6.420 e la sospensione della patente da uno a tre mesi.

L'esigenza di effettività della misura cautelare non sembra giustificare tale procedura: alcuni dubbi possono essere sollevati sia rispetto al fatto che il proprietario è obbligato ad assumere la custodia ed a proprie spese, sia con riguardo al fatto che solo dopo il suo inadempimento si provvederà alla nomina di un custode (terzo).

Con riguardo al profilo dell'obbligatorietà è possibile sollevare dubbi di legittimità, dal momento che non sembra di fatto ragionevole addossare tali esosi costi, a prescindere dalle effettive condizioni del trasgressore, al solo scopo di evitare un aggravio alle finanze pubbliche, derivanti appunto dalle spese di custodia.

Inoltre, la norma pare consentire al trasgressore la facoltà di trasportare il veicolo sottoposto a sequestro fino al luogo di custodia senza alcun intervento dell'autorità che ha provveduto all'applicazione della sanzione, senza cioè, che si provveda alla rimozione dello stesso.

Una aporia rispetto alla disciplina dettata dall'art. 193 in riferimento all'ipotesi di circolazione con veicolo non coperto da assi-

(134) La sanzione del sequestro è disposta nel caso di:
-veicolo circolante privo di assicurazione (art. 193 CdS) - circolazione con ciclomotore irregolare (art. 97 - comma 5, 6, 7 - CdS).

curazione obbligatoria, per il quale trova applicazione, per espresso rinvio, l'art. 13 comma terzo della legge 689/1981, in forza del quale è sempre disposto il sequestro del veicolo, ma *“l'organo accertatore ordina che la circolazione sulla strada del veicolo sia fatta immediatamente cessare e che il veicolo stesso sia in ogni caso prelevato, trasportato e depositato in luogo non soggetto a pubblico passaggio, individuato in via ordinaria dall'organo accertatore o, in caso di particolari condizioni, concordato con il trasgressore.”*

La confisca, è, al contrario del sequestro un vero provvedimento ablatorio, particolarmente gravoso, che comporta la definitiva perdita della titolarità del bene per il proprietario, realizzando sia una funzione repressiva che una preventiva, in quanto atta ad escludere la *“protrazione di una situazione di astratta pericolosità, a vari effetti, che il bene interessato può determinare. (135) La confisca segue due strade diverse a seconda che il proprietario abbia assunto l'obbligo di custodia del veicolo sequestrato o meno.*

Nel primo caso, infatti, *“Entro i trenta giorni successivi alla data in cui, esauriti i ricorsi anche giurisdizionali proposti dall'interessato o decorsi inutilmente i termini per la loro proposizione, è divenuto definitivo il provvedimento di confisca, il custode del veicolo trasferisce il mezzo, a proprie spese e in condizioni di sicurezza per la circolazione stradale, presso il luogo individuato dal prefetto ai sensi delle disposizioni dell'articolo 214-bis. Decorso inutilmente il suddetto termine, il trasferimento del veicolo e' effettuato a cura dell'organo accertatore e a spese del custode, fatta salva l'eventuale denuncia di quest'ultimo all'autorità giudiziaria qualora si configurino a suo carico estremi di reato”.*

Nel secondo caso, invece, a fonte del rifiuto opposto dal proprietario, nominato dagli organi accertatori autonomamente un custode e trascorso l'ulteriore termine di dieci giorni intimati per assumere la suddetta custodia, il veicolo è alienato al custode (acquirente). La somma ricavata viene depositata su un conto fruttifero e sulla stessa è effettuata la confisca.

(135) Le parole sono di DE FEO-MARCHISIELLO, in *Codice della Strada: illeciti amministrativi procedure sanzionatorie e mezzi di impugnazione*, dicembre 2003.

Qualche perplessità può essere sollevata su questa seconda forma di confisca. E' ben chiaro che viene autorizzata l'alienazione di un bene prima che lo stesso sia stato attratto alla mano pubblica.

Disposizione alquanto singolare altrove non rinvenibile.

Particolarmente grave è, poi, la sanzione che consegue alla messa in circolazione di veicolo sottoposto a sequestro (da euro 1754 a euro 7018 e sospensione della patente da uno a tre mesi).

Per vero rende abbastanza labile il sistema in tal caso, l'assenza di una banca dati unitaria che consenta agli operatori di accertare la sussistenza di tali misure a carico dei veicoli. (136)

Il Ministero dell'Interno, ha, però, predisposto un nuovo sistema informatico (SIVES), presto operativo, che consentirà il collegamento telematico tra Prefettura, Agenzia del Demanio, Custode-Acquirente e i vari Uffici e Comandi.

Altra sanzione accessoria che colpisce il veicolo è il fermo (art. 214) (137)

Nella sua configurazione originaria il fermo era applicato dagli agenti accertatori che facevano cessare la circolazione del veicolo; nell'attuale formulazione, similmente a quanto accade per il seque-

(136) DELFINO-NAPOLITANO, *Nuovo Codice della Strada commentato*, Aprile 2006.

(137) Il fermo è applicato nel caso di:

- ciclomotore o motociclo condotto da minore senza casco o trasporto di passeggero senza casco (art. 171 CdS); - ciclomotore o motociclo condotto da minore che trasporta un altro passeggero (art. 170 CdS); - circolazione con veicolo nonostante il ritiro o di un documento di circolazione relativo allo stesso o della patente di guida (art. 216 CdS) - circolazione con veicolo senza aver conseguito un idoneo documento per la conduzione dello stesso (art. 116 CdS) - certificato di abilitazione professionale o dichiarazione sostitutiva in caso in caso di guida di veicolo o in servizio di piazza o noleggio con conducente - circolazione con veicolo senza aver conseguito la relativa patente di guida o senza patente in quanto revocata - minore non munito di patente alla guida di ciclomotori senza avere conseguito certificato d'idoneità alla guida (in vigore dal 1/7/2004) - esercitazione di guida senza istruttore al fianco (art. 122 CdS) - veicolo circolante per il quale non è mai stata rilasciata la carta provvisoria di circolazione (art. 95 CdS) - guida di veicoli a motore senza i requisiti psico-fisici o di età; incauto affidamento di veicoli (art. 115 CdS) - circolazione con motore sprovvisto di targa o non propria (art. 97 comma 8/9).

stro, la cui disciplina è in parte qui applicata (art. 214 comma 1) l'obbligo di far cessare la circolazione è posto a carico del proprietario a cui, parimenti, si fa obbligo di custodire in luogo idoneo il veicolo. (138) Valgono, in tal senso le stesse perplessità sollevate con riferimento all'obbligo di custodia sancito in materia di sequestro, cui, pertanto, si rimanda.

La stessa disciplina non è prevista per il fermo applicato a motocicli e ciclomotori, secondo quanto stabilito dalla legge 168 del 17 agosto 2005 anche per il sequestro.

Il fermo, a differenza delle altre sanzioni accessorie, secondo quanto stabilito dall'art. 214 comma 1 bis è applicato anche nei confronti del proprietario del veicolo seppur diverso dal trasgressore.

L'applicazione del fermo incontra una deroga, rispetto ai canoni ordinari di responsabilità solidale previsti dall'art. 196 (in base al quale il proprietario è solidalmente responsabile con l'autore della violazione, se non prova che la circolazione è avvenuta contro la sua volontà) nel caso in cui il provvedimento sia applicato su veicolo appartenente a soggetto diverso dal trasgressore.

In tal caso, infatti, secondo quanto stabilito dall'art. 214 comma 1-bis, si verifica un'inversione dell'onere della prova, posto che non è il proprietario a dover fornire la dimostrazione che la circolazione è avvenuta contro la sua volontà.

Al contrario, si procederà alla restituzione immediata del veicolo, solo quando risulti all'agente accertatore l'evidenza dell'assenza di consenso da parte del proprietario stesso.

Diversamente, sarebbe stato impossibile per l'agente accertatore far cessare l'immediata situazione di danno a carico del proprietario (139)

Altre sanzioni accessorie afferenti il veicolo sono rispettivamente la rimozione ed il blocco (art. 215), entrambe applicate automaticamente dagli organi accertatori, attraverso il trasporto del veicolo in luogo di custodia, ovvero attraverso l'apposizione di un sistema di bloccaggio sullo stesso.

(138) In tal senso ha disposto il decreto-legge 269/2003.

(139) DE FEO-MARCHISIELLO, cit., pag. 295.

Dalle particolarità di carattere procedurale relative alla loro applicazione e dai rapporti peculiari con la sanzione pecuniaria cui accedono, si è ritenuto che in realtà esse configurino una sanzione pecuniaria atipica, piuttosto che una sanzione accessoria.

Infatti, è possibile ottenere la restituzione del veicolo pagando le spese di rimozione e blocco, anche prima di aver estinto l'obbligazione pecuniaria principale.

La natura di provvedimento ripristinatorio, per vero per provvedimenti diversi dal blocco è, al contrario, affermata da quanti evidenziano come tali provvedimenti abbiano in realtà la funzione di rimediare immediatamente ad una situazione di intralcio o pericolo per la circolazione stradale.

Sanzioni concernenti i documenti di circolazione e di guida (rt. 216)

Si tratta di un corpo di sanzioni (ritiro e sospensione dei documenti di circolazione, della targa o della patente di guida) aventi lo scopo di imporre al trasgressore di adeguare le proprie condizioni personali o quelle del veicolo alle prescrizioni imposte dalle norme; la restituzione del documento, può, infatti, essere chiesta dall'interessato soltanto nel momento in cui tale prescrizione è stata adempiuta.

La guida durante il periodo di ritiro e/o di sospensione dei documenti comporta l'applicazione della sanzione del fermo del veicolo, e in caso di reiterazione, la confisca amministrativa dello stesso.

Giova segnalare come il legislatore non abbia adottato lo stesso rigore sanzionatorio per il caso in cui il soggetto abbia guidato senza essersi sottoposto agli esami di idoneità ex art. 128 del Codice della Strada.

Sulla questione è stata chiamata a pronunciarsi anche la Corte Costituzionale, la quale non ha in questo caso ritenuto irragionevole la scelta compiuta dal legislatore in quanto riferita a situazioni considerate sostanzialmente differenti. (140)

(140) Cfr. Corte Cost. Ord. 5 luglio 2002, n. 323 e Corte cost. ord. 3 luglio 1998, n. 246.

La patente a punti.

L'istituto della patente a punti è entrato in vigore nel sistema del Codice della Strada il 1° agosto del 2003.

Trattasi di uno strumento, per vero conosciuto già in altri sistemi europei, come ad esempio quello francese ed inglese, che il legislatore italiano ha fatto proprio nel tentativo costante di introdurre strumenti deflattivi efficienti, allo scopo di ridurre, anche nell'ottica del perseguimento di obiettivi comunitari, il più possibile, il fenomeno dell'incidentalità stradale.

Il meccanismo alla base dell'istituto stabilisce che accertata l'infrazione per la quale il Codice prevede la decurtazione, l'organo da cui dipende l'accertatore ne dà notizia (entro il termine di 30 giorni dalla definizione del procedimento) (141) all'Anagrafe nazionale degli abilitati alla guida che procede entro il termine di 30 giorni dalla definizione della contestazione (*rectius* dall'avvenuto pagamento della sanzione pecuniaria ovvero dal decorso dei termini impugnatori).

L'istituto a soli due anni dall'entrata in vigore è stato sottoposto, in parte, a declaratoria di incostituzionalità (142), nel punto in cui consentiva, nel caso di mancata identificazione del conducente, che la segnalazione fosse effettuata a carico del proprietario del veicolo, salvo che lo stesso non comunicasse entro 30 giorni i dati personali e della patente dell'effettivo trasgressore.

Facendo applicazione delle coordinate di cui agli artt. 3 e 6 della legge 689/1981 che sanciscono la personalità della responsabilità amministrativa e la solidarietà del proprietario del veicolo con il trasgressore solo con riguardo alle sanzioni pecuniarie, ha censurato la norma in quanto contrastante con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 cost.

La pronuncia della Consulta ha aperto, per vero, il dibattito, forse ancora oggi non sopito, sulla natura giuridica dell'istituto.

(141) *De iure condendo* il disegno di legge Bianchi (S. 1677) ha previsto che si tratti di un termine perentorio, decorso il quale è preclusa la possibilità di effettuare la decurtazione.

(142) E' la sentenza n. 27 del 2005

A fronte di un primo orientamento⁽¹⁴³⁾, in base al quale la patente a punti costituisce sicuramente una sanzione accessoria amministrativa, ed una tesi, per così dire intermedia, che la definisce come provvedimento a struttura mista ⁽¹⁴⁴⁾, la tesi prevalente afferma che essa non costituisce una sanzione amministrativa in senso tecnico. ⁽¹⁴⁵⁾

Diversi gli elementi addotti a sostegno della tesi:

- collocazione sistematica della norma: se il legislatore avesse voluto qualificarla come sanzione amministrativa accessoria, avrebbe collocato la rispettiva disciplina nella sezione dedicata a tale materia (sez. II, cap. I, titolo VI);
- la norma non inciderebbe direttamente sulla libertà del trasgressore dal momento che il titolare “può fare esattamente tutto quello che faceva con il pieno dei punti”;
- criterio letterale: il comma 8 dell’art. 204-bis, con riferimento al rigetto del ricorso da parte del giudice di pace, prevede che lo stesso non possa escludere l’applicazione delle sanzioni accessorie “o” la decurtazione del punteggio. Proprio l’utilizzo della disgiuntiva, esprime la volontà del legislatore di non ricomprendere la patente a punti nell’ambito delle sanzioni amministrative accessorie.

Sanzioni accessorie a sanzioni penali.

Come accennato in apertura di capitolo il Codice della Strada nella sua genesi sino all’attuale configurazione deriva da un lungo processo di sostanziale depenalizzazione, cioè un processo volto a sanzionare attraverso il ricorso alla sanzione amministrativa ipotesi ritenute meno gravi, per le quali non risulta giustificato il ricorso alla pena. Permane, però, la possibilità che la violazione del Codice integri anche un fatto penalmente rilevante. ⁽¹⁴⁶⁾

⁽¹⁴³⁾ BELLE’, *Il sistema sanzionatorio amministrativo del Codice della Strada, procedimento e processo.*

⁽¹⁴⁴⁾ DE FEO-MARCHISIELLO, cit.

⁽¹⁴⁵⁾ PICCIONI, *Le recenti modifiche del Codice della Strada*, 2006.

⁽¹⁴⁶⁾ E’ noto come in questi in giorni il legislatore allo scopo di combattere il fenomeno assai triste dell’incidentalità stradale abbia ricondotto nel penalmente rilevante talune condotte originariamente condotte: è il caso ad es. della guida senza patente.

In particolare, poi, quando dalla commissione di reati scaturisca la sanzione accessoria della sospensione della patente o della sua revoca, è stabilito che il prefetto, in via provvisoria, ove sussistano “fondati elementi di una evidente responsabilità” dispone la sospensione della patente fino ad un massimo di un anno.

Il provvedimento prefettizio non ha a stessa natura della sanzione accessoria della sospensione adottata dal giudice penale all'esito del procedimento. Infatti, pur avendo anch'esso natura affittiva è provvedimento cautelare, strumentale e teleologicamente teso a tutelare con immediatezza l'incolumità dei cittadini e l'ordine pubblico, impedendo che il conducente del veicolo continui nell'esercizio di un'attività potenzialmente creativa di ulteriori pericoli. (147)

L'art. 223 del Codice della Strada nel prevedere tale misura cautelare, non indica quale sia il termine entro il quale tale sospensione debba essere pronunciata dal prefetto, stabilendo invece che occorre richiedere un parere al DTT e che tale parere debba essere rilasciato entro 15 giorni dalla ricezione del rapporto. Dall'altro lato, è intimato al trasgressore il deposito della patente al competente ufficio entro 5 giorni dalla comunicazione dell'ordinanza.

Di qui la questione relativa alla tardività nell'adozione del provvedimento di sospensione da parte del prefetto.

Secondo un primo orientamento (148) in mancanza di un termine specifico, la sospensione sarebbe soggetta alla sola prescrizione ordinaria quinquennale, sul presupposto che il relativo provvedimento, oltre ad assumere una funzione cautelare (in attesa dell'eventuale sentenza di condanna), riveste comunque natura amministrativa sanzionatoria, come nel caso previsto dal precedente articolo 218 e sfuggirebbe, in quanto tale, al criterio dell'immediatezza dell'applicazione, tipico solo di detta funzione cautelare.

Secondo altro orientamento, invece, al quale di recente hanno aderito anche le Sez. Unite di Cassazione (149) la sospensione di cui si discute non deve essere adottata a tale distanza dal fatto da

(147) Cfr. Corte Cost. 12 novembre 2004, n. 344.

(148) Cfr. Cass. 8 agosto 2003, n. 11967.

(149) Cfr. Cass. sez. unite 6 giugno 2007, n. 13266.

essere venute meno le esigenze cautelari, cui è preordinata. In linea di principio, è senz'altro da escludere che il provvedimento di sospensione della patente non possa più essere adottato per il solo mancato rispetto dei termini di cui all'art. 223, comma primo (mancata trasmissione del rapporto entro dieci giorni al Prefetto ed alla Direzione generale del DTT), e comma secondo (mancata trasmissione entro quindici giorni del parere del competente ufficio della Direzione Generale della DTT), del Codice della Strada.

A prescindere dalla considerazione che nessuna decadenza è espressamente prevista per il mancato rispetto di tali termini, non sarebbe ragionevole precludere la possibilità di adottare un provvedimento previsto a tutela della incolumità pubblica per il ritardo di pochi giorni nel compimento di tali attività. Tale effetto preclusivo potrà assumere rilevanza solo quando, per la sua consistenza, sia idoneo a non consentire la realizzazione delle esigenze cautelari in relazione alle quali la sospensione della patente è prevista.

Ugualmente sarebbe irragionevole ritenere che il Prefetto deve provvedere alla sospensione della patente appena ricevuto il parere in questione, anche in considerazione del fatto che tale sospensione deve essere disposta "ove sussistano fondati elementi di una evidente responsabilità", il che presuppone un adeguato *spatium deliberandi*.

Va anche considerato che se lo scopo della sospensione della patente è quello di impedire provvisoriamente di guidare ad un soggetto la cui condotta di guida risulti pericolosa per la Pubblica incolumità, come desumibile da un grave incidente in cui lo stesso sia rimasto coinvolto, sarebbe illogico adottare tale sospensione a distanza di molti mesi dall'incidente, quando il pericolo per la pubblica incolumità che si vorrebbe evitare è comunque venuto meno.

La disciplina connessa alla realizzazione di reati per violazioni del Codice della Strada è stata di recente oggetto di intervento legislativo; la legge 21 febbraio 2006, n. 102 ha, infatti, a diverso titolo innovato il sistema sanzionatorio (150).

(150) Nelle novità introdotte dal provvedimento sono in sintesi:

1. modifica all'art. 222 del Codice della Strada: aumento della sanzione della sospensione della patente in caso di omicidio colposo fino a 4 anni

In particolare, l'art. 1 della legge citata ha modificato il comma 2 dell'art. 222 del Codice della Strada operando un inasprimento della sanzione amministrativa accessoria della patente con riferimento ai reati di lesioni personali colpose gravi e gravissime e di omicidio colposo. (151)

Nel caso di lesioni colpose il periodo di sospensione della patente è fino a due anni, anziché da uno a sei mesi, mentre per l'omicidio colposo è fino a 4 anni, anziché da due mesi ad un anno. Come può osservarsi per le nuove sanzioni è fissato solo il limite massimo, mentre è venuto meno il riferimento al minimo edittale. Per vero, tale riferimento (minimo di 15 giorni) è previsto solo per le fattispecie di lesioni semplici. Il dubbio è se questo termine valga per tutte le ipotesi per le quali il legislatore abbia ommesso l'indicazione.

Questa soluzione lascia però perplessi.

Nel corpo dell'art. 222 è stato introdotto un nuovo comma, il 2-bis, il quale stabilisce la riduzione della sanzione accessoria (fino a 1/3) della sospensione della patente fino a 4 anni, nel caso in cui l'imputato abbia patteggiato la pena ai sensi dell'art. 444 del c.p.p.

E' chiaro che l'istituto dell'applicazione di pena a richiesta di parte di parte è applicata solo all'ipotesi dell'omicidio colposo; non è sicuramente una dimenticanza del legislatore il riferimento alle altre ipotesi, ma conseguenza del fatto che per le fattispecie di lesioni colpose gravi e gravissime (derivanti da incidenti stradali) la competenza è del giudice di pace di fronte al quale questo rito speciale non è esperibile. (152)

-
2. modifica agli artt. 589 e 590 del c.p.: la pena minima aumenta da 1 a 2 anni.
 3. applicazione alle cause per risarcimento del danno da incidente stradale del rito del lavoro.
 4. abbreviazione dei termini per le indagini preliminari e per la fissazione della data del giudizio
 5. introduzione dell'art. 224-bis che prevede la sanzione accessoria dei lavori di pubblica utilità

(151) Per una completa ricostruzione della riforma SANTORO VINCENZO, in Guida al diritto 13/2006.

(152) Giova ricordare che i sensi dell'art. 4 comma 1 lett)a del decreto legislativo 274 del 2000 il giudice di pace è competente. *“per i delitti consumati o tentati*

Occorre a questo punto dare conto dei rapporti che intercorrono tra l'istituto del patteggiamento e la sanzione amministrativa accessoria.

E', per vero, la prima volta che il legislatore espressamente considera come possibile oggetto del patteggiamento anche queste sanzioni, a fronte di una giurisprudenza quasi cristallizzata che riteneva l'istituto limitato alle sole sanzioni penali principali ed accessorie. (153)

Lavori di pubblica utilità

Ulteriore importante novità della legge 102/2006 è l'introduzione dell'art. 224 bis del Codice della Strada in cui è prevista la possibilità che il giudice in sede di condanna alla reclusione per delitti colposi commessi in violazione delle norme del Codice della Strada applichi all'imputato la sanzione accessoria del lavoro di pubblica utilità.

Trattasi di un tentativo compiuto dal legislatore di introdurre strumenti preordinati a garantire che la sanzione espliciti la sua funzione rieducativa che le è propria secondo il dettato costituzionale (art. 27 comma 3 Cost.). (154)

previsti dagli articoli 581, 582, limitatamente alle fattispecie di cui al comma 2 perseguibili a querela di parte, 590, limitatamente alle fattispecie perseguibili a querela di parte e ad esclusione delle fattispecie connesse alla colpa professionale e dei fatti commessi con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro o relative all'igiene del lavoro o che abbiano determinato una malattia professionale quando, nei casi anzidetti, derivi una malattia di durata superiore a venti giorni, 594, 595 commi 1 e 2, 612 comma 1, 626, 627, 631, salvo che ricorra l'ipotesi di cui all'articolo 639-bis, 632, salvo che ricorra l'ipotesi di cui all'articolo 639-bis, 633 comma 1, salvo che ricorra l'ipotesi di cui all'articolo 639-bis, 635 comma 1, 636, salvo che ricorra l'ipotesi di cui all'articolo 639-bis 637, 638 comma 1, 639 e 647 del Codice penale"

(153) cfr. Cass. 3 giugno 2004 n. 39476 Diff. Cassazione 12 maggio 1993.

(154) Si ricorda che il recente decreto-legge 117 attualmente in vigore ha previsto con riferimento alla guida in stato di ebbrezza o sotto l'uso di sostanze stupefacenti, nei casi per i quali è prevista la pena dell'arresto, la possibilità che questa possa essere sostituita a richiesta dell'imputato con l'obbligo di svolgere attività sociale gratuita continuativa presso strutture sanitarie pubbliche di traumatologia per un periodo da due a sei mesi.

Qual è l'effettivo ambito di applicazione della norma in commento?

Premesso che, come già ricordato, per i reati di lesioni colpose la competenza a giudicare il fatto è del giudice di pace, e che secondo quanto sancito dall'art. 52 del decreto legislativo 274 del 2000 che tale giurisdizione disciplina, in tale ambito è operata una conversione delle pene detentive in pene pecuniarie e che nel solo caso in cui la pena detentiva sia superiore a sei mesi il giudice di pace, solo su richiesta della parte, potrà applicare come pena principale la permanenza domiciliare o un lavoro di pubblica utilità.

E' chiaro allora, che la possibilità di applicare quale sanzione accessoria tale forma di lavoro è limitata alle ipotesi in cui attraverso la violazione delle norme del Codice della Strada si sia perpetrata una fattispecie di omicidio colposo.

Da un altro punto di vista, però, potrebbe ammettersi la possibilità che il giudice di pace applichi anche tali sanzioni quali sanzioni amministrative accessorie (e non solo, dunque, quali sanzioni paradetentive su richiesta di parte) a sanzioni penali, d'ufficio.

La chiave di volta potrebbe rinvenirsi nell'art. 58 comma 1 del decreto legislativo 274/2000, nel quale è sancito che "per ogni effetto giuridico la pena dell'obbligo di permanenza domiciliare e il lavoro di pubblica utilità si considerano come pena detentiva della specie corrispondente a quella della pena originaria."

Se, infatti, tra gli effetti giuridici cui la norma rimanda rientrano anche le conseguenze accessorie di natura amministrativa collegate ad una sentenza di condanna, è pacifico che queste possano essere applicate d'ufficio dal giudice di pace.

Infine, proseguendo nell'esame della norma, occorre ancora ricordare che il legislatore ha previsto la configurabilità di autonomo reato nel caso in cui il condannato, senza giustificazione, si sia sottratto o abbia violato gli obblighi derivanti dall'applicazione della sanzione accessoria del lavoro di pubblica utilità. In tali casi è prevista la pena della reclusione fino a un anno, con giurisdizione del tribunale in composizione monocratica.

Per espresso rinvio all'art. 56 del decreto legislativo 274/2000 non trovano applicazione le sanzioni sostitutive previste dagli artt. 53 e seguenti della legge 689/1981.

CAPITOLO 6

L'ADDEBITO DELL'ILLECITO E IL PAGAMENTO DELLA SANZIONE

IL PROCEDIMENTO PER L'APPLICAZIONE DELLA SANZIONE.

La Contestazione.

Come emerso nel primo capitolo, parte dell'attività di accertamento è finalizzata alla valutazione degli elementi (oggettivi e soggettivi) dell'infrazione e al conseguente giudizio teso a riscontrare la sussistenza dell'illecito.

Nel caso in cui dall'attività di accertamento emergano profili di responsabilità in relazione alla commissione di un fatto vietato, gli organi accertatori procedono, pertanto, all'addebito dell'infrazione, attraverso lo strumento immediato della contestazione oppure tramite la successiva notificazione.

In questo modo, il soggetto sanzionato, da un lato sarà ufficialmente informato dell'avvio di un procedimento a suo carico, dall'altro diverrà padrone degli strumenti di contestazione o accettazione della sanzione previsti dal Codice . Da questo momento, infatti, il trasgressore potrà impugnare il verbale di accertamento, con la presentazione dell'eventuale ricorso (amministrativo o giurisdizionale) oppure procedere direttamente all'estinzione del procedimento sanzionatorio ricorrendo al pagamento della relativa sanzione, che, laddove ammesso, potrà essere corrisposta in misura ridotta, secondo quanto stabilito dall'art. 202 C.d.S.

Lo scopo del presente capitolo (e in parte di quello successivo) è, pertanto, quello di analizzare l'attività di accertamento, nella fase in cui gli esiti del procedimento sanzionatorio dipendono quasi esclusivamente dalle scelte del trasgressore e, precisamente dal momento in cui la sanzione è contestata fino a quello in cui il

procedimento sanzionatorio si estingue a seguito del pagamento della sanzione.

Tornando alla modalità di addebito, si può osservare come il Codice imponga, laddove ciò risulti possibile, la procedura prevista dalla contestazione immediata. Tale modalità consiste nella diretta comunicazione dell'addebito al trasgressore. La violazione, appena accertata, "deve" essere immediatamente contestata tanto al trasgressore quanto agli eventuali coobbligati in solido. Dell'avvenuta contestazione deve essere redatto verbale (155), su un modulo contenente, ex art. 383 Reg., i dati opportuni, relativi al fatto, alla persona del trasgressore ed alla qualità del compilatore, del quale una copia deve essere consegnata all'autore della violazione.

Tale verbale costituisce atto pubblico, che fa piena prova fino a querela di falso, ex art. 2700 cod. civ., dei fatti che il pubblico ufficiale rogante, attesta avvenuti in sua presenza.

Per la sua giuridica esistenza, è necessaria solo la sottoscrizione dell'accertatore; a nulla rileva, invece, che il trasgressore si rifiuti di firmare (156). In ogni caso, il rifiuto del ritiro o della sottoscrizione del verbale da parte del trasgressore, deve essere specificamente annotato.

La contestazione, da un lato, consente alla parte interessata di provvedere alla propria difesa contro un'accusa precisa e circoscritta nei suoi estremi giuridici e di fatto, anche in contraddittorio con il verbalizzante (157); dall'altro, consente alla P.A. una migliore soddisfazione dell'interesse pubblico, attraverso una gestione

(155) Non è valida una contestazione orale che resti priva di riscontro documentale.

(156) In tale ipotesi la contestazione si ha come avvenuta e non è necessario procedere alla successiva notifica del verbale; la mancata consegna del verbale cagionata dal fatto del trasgressore, infatti, non deve ritorcersi a danno dell'amministrazione cui non può essere richiesto un aggravio di attività.

(157) In presenza del contravventore, la contestazione immediata della violazione è assolutamente doverosa per l'accertatore, che deve procedere, previa precisa identificazione, alla consegna di copia del relativo verbale al trasgressore e, se presente, all'obbligato in solido.

razionale e democratica del potere, realizzando quel principio del giusto procedimento di cui all'art. 97 Cost..

Il limite per la tardività è costituito dalla circostanza che sia ancora vivo il ricordo e l'impressione dell'accaduto. Giurisprudenza consolidata ritiene valida la contestazione anche se effettuata qualche giorno dopo l'accertamento, sempre che vi sia un contraddittorio con il trasgressore e si verifichi in un lasso di tempo tale che, per essere recente l'accaduto cui si riferisce, i diritti del contravventore non vengano vulnerati. Quando, invece, tra il fatto e la contestazione sia decorso un lasso di tempo tale da rendere difficile, per l'incertezza dei ricordi, l'esercizio di quei diritti, la contestazione sarà da ritenersi differita.

La notificazione.

L'omissione della contestazione personale dell'infrazione, anche quando ne sussista la possibilità, non costituisce necessariamente causa di estinzione dell'obbligazione di pagamento della sanzione pecuniaria (158). Infatti, l'Ufficio cui appartiene l'accertatore, potrà provvedere alla notifica. Questa consiste nella consegna di una copia autentica del verbale - solo qualora vengano utilizzati moduli meccanizzati, è consentita la notifica di un prestampato - e nella redazione di una relazione (c.d. relata di notifica) nella quale si dà atto di tale avvenuta consegna.

La notifica va effettuata all'effettivo trasgressore se identificato, o a colui che risulti intestatario del veicolo dal P.R.A. alla data dell'accertamento, quando il conducente non sia identificato, e ai coobbligati in solido, tutte le volte che la contestazione sia stata omessa per una valida ragione (impossibilità materiale o per l'esigenza di acquisizione e di elaborazione tecnica dei dati di fatto raccolti), di cui deve essere fatta espressa menzione.

A seguito della L. 214/03, i casi di impossibilità della contestazione immediata già previsti dall'art. 384 Reg., sono stati derego-

(158) Può, invece, implicare responsabilità disciplinare dell'agente accertatore e incidere sull'efficacia probatoria dell'atto di accertamento che dovrà, in sede giudiziaria, essere apprezzata con maggior cautela e sulla base di più ampi e sicuri elementi di riscontro.

lamentati ed inseriti direttamente nella norma di diritto sostanziale di cui all'art. 201 comma 1-bis.

Tale norma, con l'intento di fare finalmente chiarezza sulla legittimità della c.d. "contestazione differita" dell'infrazione, elenca i casi di esenzione *ex lege* dalla contestazione immediata, con conseguente possibilità di procedere alla successiva notifica della violazione. La lista, oltre a recepire i "casi di impossibilità della contestazione immediata", già previsti dall'art. 384 Reg., prevede anche le ipotesi di rilevazione degli accessi di veicoli nelle Z.T.L. e circolazione sulle corsie riservate, attraverso i dispositivi previsti dall'art. 17 c. 133-*bis* L. 127/97 (in merito si veda il regolamento adottato con D.P.R. 22/6/99 n. 250) e le ipotesi di accertamento effettuato con i dispositivi di cui all'art. 4 D.L. 121/02, conv. con modif. nella L. 168/02 e ulteriormente modificato dall'art. 7 c. 9 D.L. 151/03, che consente agli organi di polizia di utilizzare apparecchiature telematiche di controllo e di accertamento remoto delle violazioni ai limiti di velocità, ai divieti di sorpasso e anche ai comportamenti prescritti durante la circolazione sulle autostrade e strade extraurbane principali (inversione di marcia, circolazione sulle corsie di emergenza, ecc.).

Il comma 1-*ter* prevede che "nei casi diversi da quelli di cui al comma 1-*bis* nei quali non è avvenuta la contestazione immediata, il verbale notificato agli interessati deve contenere anche l'indicazione dei motivi che hanno reso impossibile la contestazione immediata. Nei casi previsti dalle lettere b), f), e g) del comma 1-*bis* non è necessaria la presenza degli organi di polizia qualora l'accertamento avvenga mediante rilievo con apposite apparecchiature debitamente omologate".

In tutte quelle altre situazioni in cui l'accertatore sia stato materialmente impossibilitato a procedere, il verbale deve recare anche la specifica indicazione del motivo che non ha consentito la contestazione (ad es. accertamento indiretto a seguito di incidente stradale sulla base della successiva ricostruzione della dinamica).

Relativamente ai ciclomotori, la notifica va effettuata al soggetto responsabile della circolazione, identificato sulla base del contrassegno. La notificazione, ha la stessa funzione e l'identico scopo della contestazione immediata del fatto al trasgressore.

* * *

In ottemperanza alle disposizioni concernenti la tutela della *privacy* (159), la notifica dei verbali di accertamento nelle mani di persona diversa dal destinatario, dovrà avvenire in busta chiusa. Analogamente, l'eventuale fotografia scattata dall'autoveloce, non dovrà essere allegata al verbale, ma resa disponibile dall'Ufficio competente solo a richiesta del destinatario del verbale. In tal senso, si è espresso il Garante della Privacy.

La notifica compiuta in violazione delle suddette indicazioni resta, tuttavia, valida ed efficace e, quindi, ritualmente perfezionata. In caso di lesione del diritto alla riservatezza, però, il sanzionato potrebbe far valere davanti al giudice civile una pretesa risarcitoria per il pregiudizio all'immagine eventualmente subito.

* * *

La notifica potrà essere effettuata - a discrezione dell'Amministrazione - tramite organi che svolgono funzioni di polizia stradale, messi comunali, funzionari dell'Ufficio accertatore¹⁶⁰, con applicazione delle norme di cui agli artt. 138-143 cod. proc. civ.

La notifica è eseguita nelle mani del destinatario, del familiare, o di altra persona abilitata (161) e, in caso di assenza o di rifiuto, con

(159) D.Lgs. 196/2003, recante *Codice in materia di protezione dei dati personali*, che, a far data dal 1/1/2004, ha sostituito la L. 675/96.

(160) La notifica affidata dall'Ente accertatore ad un'agenzia privata di recapiti, ancorché autorizzata, deve considerarsi giuridicamente inesistente, con conseguente estinzione dell'obbligazione. La certezza dell'esito del procedimento di notifica, infatti, costituisce un'attribuzione esclusiva degli uffici postali e degli agenti addetti, i cui relativi adempimenti, non possono formare oggetto di concessione ai privati.

(161) La successione preferenziale delle persone alle quali può essere consegnata, in caso di assenza del destinatario, la copia dell'atto da notificare, è tassativa. E' pertanto nulla la notificazione a mani del portiere allorché dalla relazione dell'ufficiale giudiziario non si evinca la ricerca e il mancato reperimento delle persone indicate nell'art. 139 cod. proc. civ.

La mancata specificazione, da parte dell'ufficiale giudiziario, del titolo di parentela o dello stesso rapporto di convivenza tra il destinatario dell'atto e la perso-

avviso affisso sulla porta dell'abitazione, cui segue raccomandata con ricevuta di ritorno, che informa dell'avvenuto deposito dell'atto presso l'albo pretorio della Casa Comunale.

In alternativa, la notifica potrà essere effettuata tramite il servizio postale, con applicazione delle norme di cui alla L. 890/82 (162). Il verbale viene inviato a mezzo raccomandata con avviso di ricevimento (le cui tasse sono a carico del destinatario) e la notifica si considera avvenuta alla data di ricevimento. Se al momento della consegna, l'atto non viene ricevuto, si dà comunque per notificato da allora e, qualora il destinatario risulti assente, viene lasciato un avviso del deposito dell'atto presso l'ufficio postale per cui, compiuta la giacenza di 10 gg., il verbale viene restituito all'organo accertatore, e si considera validamente notificato.

* * *

Con sentenza n. 346 del 23/9/1998, la Corte Costituzionale ha introdotto rilevanti modifiche alla procedura di notificazione. La sentenza ha, infatti, dichiarato l'illegittimità della disciplina prevista dall'art. 8 c. 2 L. 890/82, «nella parte in cui non prevede che, in caso di rifiuto di ricevere il piego o di firmare il registro di consegna da parte delle persone abilitate alla ricezione, ovvero in caso di

na cui è stato consegnato, non costituisce motivo di invalidità della notificazione - nullità relativa che sarebbe, comunque, sanabile con il raggiungimento dello scopo dell'atto - ove il primo non contesti l'effettività di tali relazioni.

(162) La sola circostanza che il funzionario accertatore abbia ommesso di stendere sull'originale e sulla copia dell'atto la relazione di notifica ex art. 3 c. 1 L. 890/82, costituisce una mera irregolarità che non inficia la validità della notificazione, atteso che la relazione risponde soltanto allo scopo di fornire al notificante la garanzia della sua effettuazione ma non assolve, nei riguardi del destinatario, ad una funzione essenziale al procedimento di notificazione stesso, Cass., Sez. Un., 19/7/1995, n. 7821 e Cass. Civ., sez. I, 27/9/02, n. 14005. Non sembra, d'altronde, sostenibile il contrario, quando non sussistono dubbi sulla regolarità della ricezione e sulla relativa data, anche tenendo presente il disposto di cui all'art. 156 c. 3 cod. proc. civ., che inibisce la declaratoria di nullità quando l'atto ha raggiunto lo scopo cui è destinato (Cass. Civ., sez. I, 20/12/99, n. 14314), e dell'art. 160 cod. proc. civ., che delimita specificamente le ipotesi di nullità della notifica.

mancato recapito per temporanea assenza del destinatario, o per mancanza, inidoneità o assenza delle suddette persone, del compimento delle formalità descritte e del deposito del piego, sia data notizia al destinatario medesimo con raccomandata con avviso di ricevimento»; e dall'art. 8 c. 3 stessa legge, «nella parte in cui prevede che il piego sia restituito al mittente, in caso di mancato ritiro da parte del destinatario, dopo dieci giorni dal deposito presso l'ufficio postale».

La notifica, osserva la Corte, ha lo scopo di portare l'atto a conoscenza del destinatario per permettere l'effettivo esercizio della difesa: il legislatore ha il compito di bilanciare questa esigenza con quella del procedimento che non può restare paralizzato; tuttavia, il limite è il diritto del destinatario a essere messo in grado di conoscere l'atto con l'ordinaria diligenza e senza dover fare ricerche complesse.

La questione attiene alla violazione del principio di eguaglianza, ex art. 3 Cost., per la diversa disciplina riservata ai destinatari della notifica a mezzo del servizio postale, rispetto a quanto previsto per la notifica a mezzo dell'ufficiale giudiziario, e segnatamente in relazione all'art. 140 cod. proc. civ., dovuto alla mancanza dell'adempimento concernente l'invio della seconda raccomandata al destinatario.

* * *

Il termine di notifica è previsto a pena di decadenza: 150 gg. (se residente in Italia, e 360 gg., se residente all'estero) dall'accertamento.

Il termine, nell'ipotesi di identificazione avvenuta successivamente alla violazione, dovrà decorrere dalla data in cui risultino i dati dai pubblici registri e, comunque, dalla data in cui la P.A. è posta in grado di provvedere all'identificazione.

La nuova formulazione della norma, recepisce la censura di illegittimità costituzionale dell'art. 201 disposta con sentenza 198/96 dalla Consulta, nella parte in cui stabiliva la decorrenza del termine dalla data dell'avvenuta identificazione, anziché da quella della identificabilità.

Il computo dei termini dovrà farsi secondo le regole fissate dall'art. 155 cod. proc. civ.

* * *

In caso di mancata contestazione e notificazione (vere e proprie condizioni di procedibilità), o di notifica oltre i termini, l'illecito diventa improcedibile e l'obbligazione si estingue (163).

L'effetto estintivo si verifica esclusivamente a favore del soggetto al quale non sia stata contestata né notificata la violazione e non si comunica agli eventuali condebitori o coautori. Potrebbe, così, verificarsi l'ipotesi per cui, stante la mancanza di contestazione o notificazione della violazione al suo autore, della sanzione debba rispondere (se regolarmente avvisato) soltanto l'intestatario del veicolo, quale condebitore solidale. In ogni caso, se l'estinzione comporta l'impossibilità di azionamento della pretesa punitiva da parte della P.A., non è opponibile tra condebitori solidali: di talché il proprietario del veicolo potrà esercitare l'azione di regresso per il rimborso della quota, nei confronti del trasgressore.

Il verbale di accertamento e di contestazione e sue patologie.

Il verbale di accertamento e contestazione è il documento che dà conto della violazione addebitata. Si presenta in formato cartaceo prestampato e deve contenere tutti gli elementi che consentano al trasgressore di avere esatta cognizione dell'illecito che gli viene contestato (art. 383 Reg.):

- le coordinate spazio-temporali dell'infrazione (giorno, ora, località) (164);

(163) L'obbligazione di pagare la somma dovuta per la violazione si estingue ove manchi la prova dell'avvenuta notifica, Cass. Civ., sez. I, 17/1/98, n. 364.

(164) Il requisito della specificità dell'atto deve ritenersi osservato tramite l'indicazione del giorno e dell'ora, nonché della località del verificarsi del fatto, senza necessità di ulteriori indicazioni circa l'esatto punto di tale località, non indispensabili ad assicurare il diritto di difesa dell'incolpato.

L'ora esatta del rilevamento dell'infrazione può essere di notevole importanza al fine di stabilire con certezza chi si trovava alla guida del veicolo.

- le generalità del trasgressore (residenza ed estremi della patente);
- i dati di identificazione del veicolo (tipo (165) e targa);
- l'indicazione dell'eventuale obbligato in solido;
- l'indicazione della norma violata;
- la sommaria esposizione del fatto - la cui mancanza, erroneità o illogicità è sintomatica del vizio di eccesso di potere, che comporta l'invalidità del verbale. Si tratta della c.d. motivazione del provvedimento, integrata da ogni particolare utile a fornire, anche a distanza di tempo, un'esatta ricostruzione della violazione. A tal fine, la motivazione sarà sufficiente anche se concisa, purché non limitata ad una sorta di postulato circa l'intera vicenda; l'esposizione dei motivi, infatti, va misurata in relazione alla sua idoneità a dissipare eventuali sospetti di irrazionalità e di arbitrio dell'azione amministrativa, nei confronti della *communitas civium* e del destinatario del provvedimento;
- le eventuali dichiarazioni che il trasgressore intenda formulare a propria discolpa (166);
- l'ammontare dettagliato della sanzione.
- le modalità di estinzione o rimedi contro lo stesso verbale, con l'indicazione dei termini e dell'Autorità cui ricorrere, la cui mancanza o erronea indicazione, costituisce causa di invalidità del verbale (167);

(165) L'omessa indicazione del tipo di veicolo non produce di per sé sola, l'invalidità del verbale, ma può incidere sull'efficacia probatoria dello stesso, rendendo incerta l'identificazione del veicolo a mezzo del quale la violazione si assume commessa.

(166) Deve riconoscersi valore probatorio alle dichiarazioni rese dal contravventore agli agenti al momento della redazione del verbale di contestazione, delle quali può chiedere la verbalizzazione, diritto cui corrisponde la validità ed utilizzabilità del verbale, che costituisce atto pubblico, Cass. Pen., sez. IV, 30/5/98, n. 6373.

(167) La mancata indicazione del termine e dell'autorità cui proporre ricorso, comporta sul piano processuale il riconoscimento della scusabilità dell'errore in cui sia eventualmente incorso il ricorrente.

- le altre eventuali annotazioni specifiche (applicazione di sanzioni accessorie, ecc.);
- l'indicazione (ex art. 3 L. 241/90) che, mancando il pagamento o il ricorso entro i termini, il verbale diventa titolo esecutivo per una somma pari alla metà del massimo edittale;
- la sottoscrizione (168).

Durante la contestazione il trasgressore può legittimamente rifiutarsi di firmare o di ritirare il verbale; tale circostanza dovrà essere annotata dall'agente.

Con lo stesso verbale, si possono contestare anche più violazioni con l'obbligo di indicare, però, per ognuna, la somma dovuta a titolo di sanzione pecuniaria.

La mancanza o l'errore materiale su singoli elementi del processo verbale, non determina la nullità della contestazione, tutte le volte che non rimangano compromessi i diritti del contravventore, per essere l'errore facilmente rilevabile con la capacità e la diligenza dell'uomo medio. Si osserva, comunque, che per quanto attiene all'aspetto funzionale dell'atto di contestazione, eventuali errori nell'indicazione del fatto o delle modalità del pagamento in misura ridotta, nonché l'inesatta qualificazione giuridica della violazione, seppur già rilevano per ciò che attiene al contenuto dell'atto ed, eventualmente, alla sua forma, possono costituire anche elementi sintomatici di una deviazione dell'atto dalle sue finalità istituzionali. Sotto questo profilo potrebbe, forse, parlarsi anche di eccesso di potere.

Il verbale di accertamento - così come l'ordinanza-ingiunzione prefettizia - che presenti dei vizi che incidono su elementi essenziali del provvedimento è illegittimo e, come tale, annullabile.

(168) La notifica del verbale privo di sottoscrizione autografa degli accertatori, deve ritenersi legittima se lo stesso verbale risulta redatto "con sistema meccanizzato o di elaborazione dati", giusto il disposto degli artt. 383 c. 4 e 385 cc. 3 e 4 del Reg., e dell'art. 3 c. 2 del D.Lgs. 39/93 (a mente del quale, nella redazione di atti amministrativi, la firma autografa è sostituita, a tutti gli effetti, "dall'indicazione a stampa, sul documento prodotto dal sistema automatizzato, del nominativo del soggetto responsabile", e quindi, nella specie, del verbalizzante), Cass. Civ., sez. I, 12/2/03, n. 2080.

Si osservi che il provvedimento, seppur illegittimo, resta efficace fino a quando non venga effettivamente annullato: di conseguenza la P.A., in assenza di annullamento, potrà comunque procedere all'esecuzione coattiva della sanzione.

L'annullamento del provvedimento non si verifica di diritto, ma solo a seguito di apposita ordinanza dell'autorità amministrativa o di sentenza dell'autorità giudiziaria. L'annullamento ha efficacia retroattiva (*ex tunc*), in quanto il provvedimento annullato si considera come mai emanato (*tamquam non esset*).

Tre sono le categorie di vizi, cosiddetti di legittimità, del provvedimento: incompetenza, eccesso di potere e violazione di legge.

Per quanto qui rileva, le ipotesi più importanti risultano essere le ultime due.

Figure sintomatiche dell'eccesso di potere – definito come scorrettezza in una scelta discrezionale – sono:

- il travisamento e l'erronea valutazione dei fatti, quali l'aver ritenuto esistente un fatto inesistente o l'aver dato ai fatti un significato erroneo, illogico o irrazionale;
- l'illogicità o contraddittorietà della motivazione. Figura che ricorre maggiormente nell'ordinanza-ingiunzione prefettizia che non indichi l'iter logico-giuridico compiuto dall'Amministrazione per giungere a quella determinazione e sia priva dell'esposizione delle ragioni che non hanno consentito di dar credito alla contrapposta tesi del ricorrente, a favore della valutazione compiuta dall'accertatore;
- l'inosservanza di circolari, che comporti una contraddizione fra la volontà manifestata col singolo provvedimento sanzionatorio e quella manifestata in via generale dalla P.A. con l'emanazione della circolare;
- la mancanza di idonee prove circa la responsabilità nella violazione;
- l'infondatezza per errata interpretazione dei presupposti di legge;
- il difetto di istruttoria, da parte dell'Autorità Prefettizia, per non aver rilevato i vizi del verbale di accertamento quale atto presupposto necessario, che comporta l'invalidità derivata dell'ordinanza-ingiunzione;

– illogicità e contraddittorietà tra più contestazioni.

Figure sintomatiche della violazione di legge – definita come il contrasto fra la norma ed il provvedimento – sono:

– il vizio di forma. Ricorre tale figura nel caso di assenza di elementi necessari del verbale, quali:

- la notifica del verbale oltre il termine di 150 gg.,
- l'erronea indicazione delle generalità del conducente (o degli estremi della patente) quando non sia altrimenti identificabile attraverso altri dati riportati nel verbale,
- l'omessa o erronea indicazione della data e dell'ora in cui si è verificata la violazione quando da ciò risulti pregiudicata l'esatta identificazione del fatto,
- l'erronea indicazione del tipo o della targa del veicolo quando non possano essere desunti con certezza in altro modo,
- la mancata esposizione dei fatti,
- la mancata-erronea indicazione delle modalità di estinzione mediante pagamento in misura ridotta,
- la mancata-erronea indicazione dell'Autorità competente a decidere sull'eventuale ricorso;

– il difetto assoluto o l'insufficienza della motivazione;

– contenuto illegittimo, come nel caso di entità della sanzione irrogata superiore a quella massima consentita;

– il difetto di presupposti legali;

– la violazione del giusto procedimento. Mancato rispetto del principio del contraddittorio, per omessa audizione del trasgressore che ne abbia fatto richiesta, nella fase istruttoria del ricorso al Prefetto; mancato rispetto del termine di 120 gg. per l'emissione dell'ordinanza-ingiunzione da parte dell'autorità Prefettizia.

L'agente che si avveda dell'esistenza di un vizio, non può disporre autonomamente l'archiviazione del verbale già contestato o notificato; infatti, tale documento, una volta redatto, esce dalla disponibilità dell'ufficio dell'accertatore, per entrare in quella del Prefetto, il quale nella sua veste di autorità in posizione di terzietà, è preposto alla vigilanza sul rispetto delle norme. L'accertatore po-

trà, invece, entro il termine di cui all'art. 201, procedere a nuova e successiva notifica, depurando l'atto da errori e vizi. (169)

MODALITÀ DI ESTINZIONE DEL VERBALE DI ACCERTAMENTO

L'Oblazione in via breve (Conciliazione amministrativa)

Come evidenziato, la violazione entra nella sfera del trasgressore con la contestazione immediata o con la sua successiva notificazione, per uscire con il pagamento della sanzione.

In tale contesto l'oblazione amministrativa (170) rappresenta la modalità di estinzione della sanzione maggiormente praticata dagli utenti. La stessa, tuttavia, non costituisce ammissione di responsabilità, ma è una facoltà - diritto soggettivo perfetto di natura pubblicistica - riconosciuta al cittadino che può ritenere preferibile versare subito una somma di denaro e liberarsi della sanzione, anziché ottenere, eventualmente, più tardi, il riconoscimento delle sue ragioni dall'Autorità.

L'estinzione dell'obbligazione a seguito di adempimento volontario, non si ripercuote però sull'esistenza della violazione come fatto storico, tanto che non è idonea ad eliminare le eventuali sanzioni accessorie collegate.

Il nuovo Codice non riconosce la possibilità di effettuare il pagamento su strada, al momento della contestazione, direttamente nelle mani dell'accertatore. L'unica ipotesi consentita di conciliazione immediata - previo rilascio di ricevuta da parte dell'agente - è prevista dall'art. 207, nel caso di violazione commessa con un veicolo immatricolato all'estero o munito di targa EE.

Pagamento in Misura Ridotta

a) Soggetti

La conciliazione amministrativa può essere eseguita tanto ad opera del trasgressore, quanto per iniziativa di ciascuna delle persone solidalmente obbligate. Il pagamento effettuato da un debitore

(169) Cfr. Cass. Civ., sez. I, 3/2/99, n. 898.

(170) Istituto parallelo a quello previsto dall'art. 162 cod. pen.

solidale, estingue il debito nei confronti di tutti, ai sensi dell'art. 1292 cod. civ.

b) Termine di pagamento

Il pagamento deve essere effettuato entro il termine perentorio di 60 gg., decorrente dalla data di contestazione o notifica del verbale. Il computo del termine segue le regole ordinarie di cui all'art. 155 cod. proc. civ.: non si calcola il *dies a quo* (giorno iniziale), mentre si calcola il *dies ad quem* (giorno finale).

c) Quantum di pagamento

L'importo della somma da versare in misura ridotta, corrisponde al minimo della sanzione prevista (indicata nel verbale), oltre le eventuali spese di notifica, con conseguente estinzione dell'obbligazione derivante dalla sanzione principale.

Nella materia in esame, sebbene l'art. 202 rechi la rubrica "pagamento in misura ridotta", non si applica il criterio di computo previsto dall'art. 16 L. 689/81: ammontare minore nel raffronto tra la terza parte del massimo e il doppio del minimo. Come detto, infatti, il P.M.R. per le violazioni al Codice della Strada è pari al minimo della sanzione prevista, che potremmo allora, più correttamente, definire "pagamento in misura minima" (P.M.M.).

d) Casi di esclusione

Il pagamento in misura ridotta non è ammesso in casi particolari: quando il comportamento del trasgressore sia stato contrario ad una manifesta volontà di accettare la contestazione, come nelle ipotesi in cui il trasgressore non abbia ottemperato all'invito di fermarsi, o si sia rifiutato di esibire i documenti di circolazione; e quando le norme del Codice prevedono che alla sanzione amministrativa, consegua la sanzione accessoria della confisca del veicolo.

Per espressa previsione di cui all'art. 23 c. 2 del D.Lgs 507/99, che ha aggiunto il comma 3 *bis* all'articolo in commento, il pagamento in misura ridotta non è, inoltre, consentito per quelle fatti-

specie di reato depenalizzate dallo stesso decreto (171), per le quali alla violazione amministrativa conseguano le sanzioni accessorie del fermo o della confisca del veicolo. In tali casi, in deroga alla procedura ordinaria, il verbale di accertamento della violazione verrà trasmesso, entro 10 gg., al Prefetto, il quale procederà ad emettere l'ordinanza-ingiunzione irrogativa della sanzione (172).

e) Modalità di pagamento

Il trasgressore può provvedere al pagamento mediante:

– versamento della somma direttamente presso l'Ufficio o Comando indicato nel verbale, che deve rilasciare apposita quietanza ai sensi dell'art. 387 Reg.

È ammessa la possibilità di più pagamenti parziali, per ognuno dei quali è rilasciata quietanza, fino a concorrenza della somma dovuta, sempre entro il termine previsto;

– versamento dell'importo dovuto, su conto corrente postale o bancario, il cui numero è indicato nel verbale, la cui ricevuta di versamento ha valore di quietanza.

La quietanza deve essere conservata per almeno 5 anni, per essere esibita in caso di contestazione.

f) Rimborsi

La somma versata in eccesso, in caso di pagamento effettuato contemporaneamente sia dal trasgressore che dall'obbligato in solido, è rimborsabile su istanza dell'interessato, secondo le regole della ripetizione dell'indebito, ai sensi dell'art. 2033 cod. civ.

(171) Si tratta delle ipotesi di cui agli artt. 83 c. 6, 88 c. 3, 97 c. 9, 100 c. 12, 113 c. 5, 114 c. 7, 124 c. 4, 136 c. 6, 168 c. 8, 176 c. 19, 216 c. 6, 217 c. 6, 218 c. 6 C.d.S.

(172) Secondo Cass. Civ., sez. I, 13/3/03, n. 3715, dopo l'entrata in vigore dell'art. 2 L. 241/90 - norma generale applicabile anche in materia di sanzioni amministrative - l'ordinanza deve essere emanata (ove non sia proposto ricorso amministrativo) in mancanza di un termine specifico, in analogia con quanto previsto dall'art. 204, nel termine ivi previsto decorrente dalla scadenza del termine per proporre ricorso amministrativo ai sensi dell'art. 203 (*id est* 150 gg. = 90 + 60).

g) Regime di alternatività dell'oblazione

Il pagamento della sanzione è alternativo alla tutela in sede amministrativa o giurisdizionale, avverso quegli atti e comportamenti della P.A. ritenuti illegittimi o illeciti (*electa una via non datur recursus ad alteram*). Pertanto, l'eventuale ricorso proposto dopo l'avvenuto pagamento in misura ridotta, diviene improcedibile.

BOX: Pagamento in misura ridotta e diritto Costituzionale

Come emerso, il pagamento in misura ridotta chiude la strada alla possibilità di presentare opposizione avverso il verbale di accertamento, secondo quanto stabilito ex art. 203, 204 e 204bis del Codice della Strada.

Per vero, uguale limitazione, non è prevista nel caso di pagamento della sanzione irrorata mediante ordinanza prefettizia di ingiunzione di pagamento.

Tale diversa disciplina giuridica ha ingenerato dubbi di legittimità costituzionale in relazione al disposto di cui all'art. 3 Costituzione.

La norma, poi, diverse volte, è stata tacciata di illegittimità sotto il profilo della violazione del principio di difesa di cui all'art. 24 Costituzione. La questione è stata di recente affrontata dal Giudice delle leggi (Corte Cost. ord. 46 del 20 febbraio 2007) che attraverso una ordinanza di manifesta infondatezza, ha nell'apparato motivazionale correttamente ricostruito i caratteri dell'istituto de qua.

La Corte, è stata chiamata a verificare la legittimità dell'art. 204 bis del Codice della Strada, nel punto in cui preclude la possibilità di proposizione del ricorso giurisdizionale nel caso di avvenuto pagamento in misura ridotta; tale illegittimità, deriverebbe tanto dalla violazione del principio di difesa quanto dalla violazione del principio di uguaglianza, posto che medesima preclusione non è prevista nel caso in cui il destinatario della sanzione abbia pagato la somma intimata con ordinanza-ingiunzione.

Ricostruendo la natura deflattiva dell'istituto del pagamento in misura ridotta, la Corte esclude tanto il contrasto con il diritto di difesa, quanto quello con il principio di ragionevolezza.

Sotto il primo aspetto, infatti, l'esercizio del diritto di pagamento della sanzione pecuniaria equivale ad acquiescenza del trasgressore alla contestazione e al riconoscimento della propria responsabilità.

Implica altresì la libera scelta di rinuncia all'esercizio degli strumenti impugnatori accordati dall'ordinamento giuridico, irrilevante essendo il motivo per il quale tale scelta sia stata effettuata, anche solo allo scopo di impedire che il verbale di contestazione acquisti efficacia di titolo esecutivo.

Tutto ciò posto, è chiaro che nessun contrasto con il diritto costituzionale di difesa può essere riscontrato.

Dall'altro lato non è rinvenibile, altresì, alcun profilo di contrasto con il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Costituzione, dal momento che la diversa disciplina stabilita in materia di pagamento a seguito di ordinanza-ingiunzione attiene una situazione diversa da quella prospettata in seguito al pagamento in misura ridotta.

Nella prima ipotesi, infatti, l'interessato ha già instaurato un contenzioso amministrativo che riguarda proprio il verbale di contestazione, con ciò dimostrando la sua libera determinazione di non fruire del beneficio e di accettare il rischio che tale procedimento possa concludersi con un'ordinanza-ingiunzione di pagamento di una somma non inferiore al doppio del minimo edittale per ogni singola violazione contestata.

Pertanto, non appare in alcun modo irragionevole la scelta del legislatore di attribuire al solo pagamento in misura ridotta l'effetto preclusivo del ricorso giurisdizionale.

CAPITOLO 7

LA TUTELA DEGLI ILLECITI.

LA TUTELA IN SEDE AMMINISTRATIVA

Il pagamento della sanzione, specie se in misura ridotta, comporta, come emerso, la chiusura del procedimento sanzionatorio, eliminando alla radice ogni possibile controversia in ordine alla legittimità della misura punitiva adottata.

Per ragioni di basilare civiltà giuridica, nonché per evidenti esigenze di conformità costituzionale, tuttavia, l'obbligo del pagamento e in generale l'assoggettamento alla sanzione non rappresentano per il soggetto trasgressore la sola via percorribile.

Lo stesso, infatti, in alternativa, al pagamento in misura ridotta, può proporre ricorso giurisdizionale o anche chiedere attraverso, un ricorso amministrativo al Prefetto, l'archiviazione del procedimento sanzionatorio.

In tale ultima ipotesi –ricorso al Prefetto- si attiva una forma di tutela praticata dalla P.A. in veste imparziale (*autodichia*: funzione di giustizia), attraverso un procedimento di secondo grado, che opera sul verbale di accertamento. La *ratio* della previsione, è quella di risolvere, per quanto possibile, le controversie in sede amministrativa, deflazionando l'accesso alla giurisdizione.

Ricorso al Prefetto (173)**a) Soggetti**

Possono presentare ricorso tutti i soggetti, siano essi persone fisiche o persone giuridiche, per queste ultime, però, il ricorso deve essere presentato dall'organo che abbia la rappresentanza esterna dell'ente.

b) Interesse

Il ricorso può essere presentato solo da chi si ritenga ingiustamente sanzionato e abbia interesse all'annullamento del verbale. Tale presupposto è espressamente richiesto dall'art. 203, secondo cui il ricorso può essere esperito solo dal presunto trasgressore o dall'obbligato in solido.

c) Termine per ricorrere

Il ricorso deve essere presentato nel termine di 60 gg. decorrente dalla data di contestazione o notifica della violazione.

d) Organo competente

È il Prefetto del luogo della commessa violazione.

In merito si ricorda che ai sensi dell'art. 3 L. 241/90, il verbale di accertamento deve indicare la competenza della Prefettura cui il ricorso deve essere indirizzato (c.d. clausola enunciativa del regime dell'atto). Di talché, la mancata indicazione nel verbale dell'organo competente, sebbene non comporti alcuna nullità, potrà essere adottata dal ricorrente come motivo di remissione in termini nel caso in cui, per l'omissione, il ricorso sia stato presentato ad autorità prefettizia incompetente e, nel frattempo, il termine sia scaduto.

(173) Si tratta di un'ipotesi di ricorso gerarchico disciplinato dal D.P.R. 1199/71 ma di tipo "improprio", il quale cioè, non presuppone un rapporto di gerarchia in senso tecnico (di subordinazione) tra l'organo che ha emesso il verbale impugnato e l'organo cui si ricorre.

e) Estinzione del diritto al ricorso

Il diritto al ricorso si estingue per acquiescenza del trasgressore. Questi, infatti, può dimostrare di accettare il provvedimento della P.A. con un comportamento positivo: mediante il pagamento in misura ridotta (174), o inerte: il decorso del termine per proporre ricorso, che comporta il consolidamento del verbale.

f) Forma del ricorso

Il ricorso deve essere redatto per iscritto su carta libera.

Quanto agli elementi, esso deve contenere:

- 1) l'intestazione, con indicazione della competente autorità prefettizia cui è diretto;
- 2) l'epigrafe, con indicazione del nome, cognome, residenza e domicilio del ricorrente;
- 3) gli estremi del verbale impugnato, con la data della contestazione o notificazione;
- 4) i motivi per i quali si propone il ricorso e, cioè, i vizi di legittimità o di merito su cui si fonda;
- 5) le conclusioni, il ricorrente potrà chiedere:
 - l'archiviazione (che si estende automaticamente anche alla sanzione accessoria),
 - la rateizzazione della somma dovuta;
- 6) la sottoscrizione del ricorrente.

Al ricorso possono essere allegati documenti probatori (ricevute di pagamento, copia di autorizzazioni, testimonianze scritte, ecc.).

Il ricorrente ha anche facoltà di proporre istanza di audizione personale.

(174) Secondo parte della dottrina, il pagamento effettuato dopo aver presentato ricorso, non comporta tacita rinuncia al gravame, rendendosi comunque necessaria un'espressa manifestazione di volontà in tal senso da parte del trasgressore. Diversamente, il Prefetto avrebbe l'obbligo di pronunciarsi sul ricorso ed eventualmente, in caso di rigetto, ingiungere il pagamento della somma pari alla differenza tra la metà del massimo e la somma pagata in misura ridotta.

g) Modalità di presentazione

Il ricorso può essere presentato:

- personalmente mediante deposito all'Ufficio o Comando da cui dipende l'agente accertatore, che ne rilascia ricevuta;
- a mezzo raccomandata con avviso di ricevimento, la cui data di presentazione è quella di spedizione (art. 388 Reg.), indirizzata all'Ufficio o Comando da cui dipende l'agente accertatore, oppure direttamente al Prefetto. In tale ultimo caso, l'Autorità Amministrativa dovrà trasmettere il carteggio, entro 30 giorni dalla ricezione, all'organo accertatore per la necessaria istruttoria.

Non occorre il patrocinio di un avvocato.

h) La sospensione dell'atto impugnato

Una volta inoltrato il ricorso, l'eventuale pagamento della sanzione pecuniaria è rinviato al momento della verifica della fondatezza del verbale.

Il ricorso non produce, invece, un effetto sospensivo delle sanzioni accessorie eventualmente contenute nel provvedimento ed applicate di diritto fin dal momento dell'accertamento. Ne deriva che il trasgressore dovrà attendere la decisione del ricorso, la quale potrà anche intervenire in un momento successivo al termine della durata della sanzione accessoria.

i) Procedimento

Il responsabile dell'Ufficio cui è pervenuto il ricorso o il carteggio, lo dovrà trasmettere al Prefetto, entro 60 gg., insieme all'originale del verbale, alla prova dell'eseguita contestazione o notificazione e corredato delle controdeduzioni necessarie a ricostruire con esattezza il fatto e in grado di confutare o confermare ogni singolo motivo di ricorso. L'obbligo di dedurre anche a conferma delle risultanze del ricorso, evidenzia il dovere per l'Ufficio di osservare i principi di imparzialità e buon andamento della Pubblica Amministrazione (175).

(175) Tale tipo di attività ricorda quanto previsto dall'art. 358 cod. proc. pen., laddove impone al P.M. di svolgere accertamenti su fatti e circostanze a favore della persona sottoposta alle indagini.

Istruttoria.

Il Prefetto, valuta l'accertamento sotto il profilo della legittimità e del merito, esercitando un controllo che si estende anche ad eventuali vizi non rilevati dal ricorrente.

Infatti, i procedimenti seguiti per il compimento dei singoli atti di accertamento o per operare la contestazione, costituiscono presupposti necessari di quello attraverso il quale l'Autorità perviene all'emanazione dell'ordinanza-ingiunzione; pertanto anche i singoli atti, vengono a trovarsi in una relazione di presupposizione dell'ordinanza stessa.

Peraltro, mentre l'invalidità (ed *a fortiori* l'inesistenza) della contestazione importa in ogni caso l'illegittimità dell'ordinanza per violazione di legge, per quanto riguarda i singoli atti di accertamento, si deve distinguere a seconda che abbiano o meno costituito un presupposto necessario dell'ordinanza.

Successivamente, l'autorità considera il materiale probatorio acquisito, dispone d'ufficio tutti gli accertamenti che ritenga opportuni (principio inquisitorio) al fine di verificare l'esistenza degli elementi oggettivi e soggettivi dell'illecito, nonché la mancanza di circostanze che escludano la responsabilità del trasgressore.

Infine, esperisce il contraddittorio con il ricorrente che ne abbia fatto espressa richiesta (176).

All'audizione degli interessati provvede, nel luogo, giorno ed ora indicati con apposito invito, un funzionario dell'Ufficio competente della Prefettura; le dichiarazioni assunte sono succintamente riportate in un verbale sottoscritto dall'interessato e dal funzionario.

Quanto al valore probatorio che può essere riconosciuto alle dichiarazioni rese dal ricorrente, in un eventuale giudizio di opposizione, pare doversi ritenere che le stesse, qualora contengano

(176) Nell'economia del procedimento amministrativo, la previa audizione della parte che abbia chiesto di essere ascoltata, non costituisce una mera facoltà per l'autorità procedente, sebbene una condizione di validità del procedimento, onde il relativo difetto comporta la nullità insanabile dell'ordinanza irrogativa della sanzione amministrativa rilevabile d'ufficio dal giudice. L'Amministrazione ha, quindi, l'obbligo di provvedere all'audizione della parte che ne abbia fatto richiesta pena l'illegittimità (per violazione di legge) dell'ordinanza-ingiunzione che ha applicato la sanzione pecuniaria.

l'ammissione di fatti sfavorevoli per il dichiarante, ben integrino un'ipotesi di confessione stragiudiziale (art. 2735 cod. civ.).

1) *Decisione*

Il ricorso è deciso dal Prefetto con ordinanza che ha natura di provvedimento amministrativo.

Elementi costitutivi dell'ordinanza sono:

- 1) l'indicazione della Prefettura decidente;
- 2) l'indicazione della trasgressione, negli aspetti di fatto e di diritto;
- 3) la motivazione, con l'indicazione dei presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria (art. 3 L. 241/90), tenuto conto anche delle censure addotte a motivo del ricorso.

In ogni caso, la motivazione deve attenersi ai criteri della:

- sufficienza, tale da rendere possibile il controllo della eventuale valutazione di responsabilità,
- completezza, deve cioè toccare tutti i punti rilevanti della controversia.

È ammessa la motivazione *ob relationem* - risultante non dal corpo dell'ordinanza, ma dagli atti precedentemente compiuti nel corso dell'iter procedimentale (controdeduzioni, rapporti tecnici) - in questo caso, però, l'atto da cui risultano le ragioni della decisione, deve essere indicato e reso disponibile. Poiché la motivazione è finalizzata a consentire al cittadino la ricostruzione dell'iter logico-giuridico seguito dall'amministrazione, la sua estrinsecazione non può rispondere ad uno standard fisso ed immutabile (prestampato) con richiamo a formule generiche o omnicomprensive; deve, invece, variare in ragione degli effetti restrittivi che il provvedimento è destinato a produrre nella sfera giuridica dei destinatari e della più o meno elevata interferenza degli interessi privati con quello pubblico perseguito (177);

- 4) il dispositivo, cioè la decisione vera e propria;

(177) In tal senso, Consiglio di Stato, sez. IV, 29/4/2002, n. 2281.

- 5) l'indicazione del trasgressore;
- 6) l'indicazione del termine per l'impugnazione e dell'autorità alla quale ricorrere (178);
- 7) la data e la sottoscrizione (179).

m) Termini per la decisione

Il termine per l'emissione dell'ordinanza era fissato, in prima stesura del Codice, in 30 gg. Con la modifica apportata dal D.Lgs. 360/93, è stato poi ampliato a 60 gg. dal deposito (180).

L'art. 68 c. 4 della L. 23/12/99 n. 488, ha poi triplicato il termine *de quo* che è passato così a 180 giorni. Tale prolungamento smentiva la tesi secondo cui l'inosservanza del termine fosse sfornita di sanzione (181). Che senso logico, prima ancora che giuridico, avrebbe avuto, infatti, prevedere l'ampliamento di un termine la cui inosservanza debba considerarsi priva di effetti?

Al fine di rendere più celere la conclusione dei procedimenti, l'art. 18 c. 3 L. 24/11/00 n. 340 (c.d. legge di semplificazione 1999) ha, poi, operato la riduzione del termine per la decisione a 90 gg., a far data dal 9/12/00. Da ultimo, con L. 214/03 il termine per l'adozione dell'ordinanza è stato portato a 120 giorni, dalla data di ricezione degli atti da parte dell'ufficio accertatore. Il legisla-

(178) La mancata ovvero erronea indicazione del termine per proporre l'opposizione e dell'autorità cui è lecito ricorrere, ai sensi dell'art. 3 c. 4 L. 241/90, impedisce il verificarsi di qualsivoglia preclusione alla proposizione dell'opposizione stessa per mancato rispetto del termine.

(179) La firma è preordinata a conferire all'atto certezza circa la sua provenienza soggettiva e, con l'entrata in vigore della L. 241/90, è divenuta un requisito essenziale del provvedimento in quanto diretta ad individuare il responsabile del procedimento.

L'orientamento prevalente della Suprema Corte ha sempre sottolineato che il punto nodale è quello della certezza o meno della riferibilità dell'atto alla P.A. Ove tale certezza sussista, l'atto è valido, sebbene la sottoscrizione sia illeggibile o incompleta.

(180) Sotto la vigenza di tale termine, si è accesa in materia la giusta (e non meramente speculativa) diatriba circa il momento di decorrenza e la natura del termine in questione.

(181) Cfr. Cass. Civ., sez. III, 21/4/00, n. 5275.

tore del 2003 ha inteso anche risolvere i dubbi che si erano posti a livello giurisprudenziale.

Ai sensi del nuovo comma 1-*bis* dell'art. 204, tutti i termini posti a carico dell'amministrazione per la gestione del procedimento sono perentori (182) e si cumulano tra loro.

In sostanza:

- laddove il ricorso sia stato presentato all'Ufficio o comando cui appartiene l'organo accertatore, il termine complessivo per l'adozione dell'ordinanza sarà di 180 giorni (60 gg. all'Ufficio accertatore + 120 gg. al Prefetto);

- laddove, invece, il ricorso sia stato presentato direttamente al Prefetto il termine si allunga di 30 giorni, arrivando ad un totale di 210 giorni.

La nuova disposizione, poi, dà esplicito riconoscimento alla figura del c.d. silenzio-accoglimento del ricorso non deciso entro il termine complessivamente previsto. A tal fine, si osservi che il mancato rispetto anche di uno solo dei termini interni costituisce violazione di legge. Inoltre, si ritiene che i giorni eventualmente risparmiati in ogni singola fase del procedimento, non possano essere accumulati e spesi nella fase successiva.

(182) Per stabilire la corretta natura del termine in esame, tuttavia, non sembra corretto fare riferimento al principio emergente dagli artt. 152 c. 2 cod. proc. civ. e 173 cod. proc. pen. in ordine alla necessità di un'espressa qualificazione di perentorietà del termine da parte della legge. Tale categoria si riferisce, infatti, al procedimento giurisdizionale e non a quello amministrativo. Ne deriva che al termine in questione non può legittimamente attribuirsi natura "perentoria". Più correttamente, il rispetto del termine *de quo* costituisce *quoad effectum* requisito di legittimità della fattispecie tipica prefigurata dalla legge per la conclusione del relativo procedimento sanzionatorio amministrativo, secondo i principi contenuti nella L. 241/90 - espressamente qualificata di carattere generale dall'art. 29 L. cit., e dunque applicabile anche al procedimento ex art. 204. Infatti, l'art. 2 della c.d. legge procedimento - in diretta attuazione del principio di buona amministrazione posto dall'art. 97 c. 1 Cost. - impone alla P.A. l'obbligo di concludere ogni procedimento entro il termine appositamente previsto dalla legge, mediante l'adozione di un provvedimento espresso. Conseguentemente, emessa intempestivamente l'ordinanza, questa risulterà affetta da violazione di legge e, pertanto, annullabile.

Tuttavia, quando il ricorrente abbia fatto richiesta di audizione personale, il termine di 120 gg. per l'adozione dell'ordinanza si interrompe con la notifica dell'invito al ricorrente a presentarsi e resta sospeso fino alla data fissata per l'audizione. Se il ricorrente non si presenta senza allegare giustificazione, il Prefetto decide senza altre formalità; diversamente, verrà fissata altra data e il termine resta sospeso fino alla data di espletamento dell'audizione. Si osservi che la "interruzione" e la "sospensione" del termine sono istituti giuridici ben diversi: il primo consente la decorrenza *ex novo* del termine, azzerando il periodo eventualmente trascorso, il secondo comporta che il periodo di sospensione non viene calcolato (si somma al periodo passato prima della sospensione quello decorso dopo la fine della stessa).

La formulazione della norma non è chiara. Vuol forse dire che l'invito a presentarsi azzeri il tempo già trascorso e ricomincia a decorrere *ex novo* dopo la data fissata per l'audizione? Si ritiene, con buona ragionevolezza, di credere che una situazione così paradossale non corrisponda alla reale intenzione del legislatore, il quale è, probabilmente, precipitato in un lapsus normativo-lessicale. Infatti, così facendo si consente all'autorità amministrativa di raddoppiare il termine a sua disposizione previa notifica dell'invito, che può avvenire anche al 119° giorno del primo periodo. Reputare che la L. 214/03 abbia previsto la discrezionalità di recupero del termine, in piena disparità di trattamento tra chi non abbia richiesto l'audizione e chi si sia avvalso di tale diritto (che in tal modo diventa uno strumento a suo sfavore), sembra costituire decisamente un fuor d'opera.

Il problema è, allora, nell'analisi esegetica dell'articolato impianto normativo, quello di adottare una corretta interpretazione del disposto della legge. Si ritiene, così, che la consistenza della locuzione "si interrompe" sia stata utilizzata dal legislatore in senso atecnico, di talché la norma deve essere interpretata nel senso che il termine resta meramente sospeso dalla data di notifica dell'invito alla data di espletamento dell'audizione.

L'ordinanza-ingiunzione deve essere notificata al ricorrente nel termine di 150 giorni dalla sua adozione nelle forme previste

dall'art. 201. Conseguentemente, in caso di notifica oltre il termine previsto, si estingue l'obbligo di pagare la somma dovuta.

In conclusione, possiamo dire che dal momento della presentazione del ricorso a quello di ricevimento del provvedimento di diniego, senza tener conto dell'eventuale sospensione in caso di richiesta di audizione, possono trascorrere al massimo:

- 360 giorni (30+60+120+150), in caso di presentazione diretta al Prefetto;
- 330 giorni (60+120+150), in caso di presentazione all'Ufficio accertatore.

n) Contenuto della decisione

La decisione di rito, che risolve il ricorso in base ad una questione pregiudiziale, può essere:

- di irricevibilità, quando il ricorso sia stato presentato fuori termine;
- di inammissibilità, quando sia stato effettuato il pagamento in misura ridotta.

La decisione di merito, ritenuta la fondatezza o meno dei motivi adottati nel ricorso, può essere:

- di accoglimento, nel caso in cui d'ufficio o tramite le difese svolte dagli interessati, il verbale venga ritenuto infondato. In tal caso, l'autorità emette ordinanza motivata di archiviazione degli atti, cui consegue l'immediata cessazione degli effetti delle eventuali sanzioni accessorie;
- di rigetto, a seguito dell'accertata fondatezza del verbale. In tal caso, l'autorità emette ordinanza-ingiunzione motivata (183) di

(183) La giurisprudenza di merito è spesso intervenuta sul punto ritenendo non sufficiente la mera ripetizione delle circostanze di fatto che legittimarono l'accertamento. Infatti, il Prefetto, dovendo dare all'interessato tutte le facoltà legali possibili per l'esercizio del diritto di difesa, ha il dovere di motivare e comunicare il provvedimento di rigetto, altrimenti incorre (al pari dell'ipotesi di mancata audizione del ricorrente che abbia chiesto di essere ascoltato) in un vizio insanabile nel procedimento, che determina la nullità della successiva ordinanza-ingiunzione. L'ordinanza-ingiunzione emessa in mancanza di prove sufficienti circa una violazione al Codice della Strada e, in difetto di contestazione immediata dell'infrazione stessa, con omessa indicazione nel verbale dei

condanna ad una sanzione, per l'ammontare di una somma non inferiore al doppio di quella irrogata in fase di accertamento (minimo edittale previsto) più le spese, da pagare entro 30 gg. dalla notifica o - se richiesto e comprovato dal ricorrente - in puntuali rate mensili. Tale provvedimento, cumula in sé tanto le caratteristiche del titolo esecutivo stragiudiziale, quanto quelle dell'intimazione al pagamento.

La previsione che impone al Prefetto di emettere ordinanza-ingiunzione di pagamento di una somma di almeno il doppio del minimo edittale, è tesa a limitare il numero dei ricorsi, andando ad incidere su quelli infondati o presentati per meri fini dilatori (184).

L'ordinanza deve essere trasmessa all'Ufficio accertatore che la notifica al ricorrente, ai coobbligati e, se del caso, anche al D.T.T.

Il Prefetto che, ravvisando un'ipotesi di illecito amministrativo diversa da quella contestata, pronunci ordinanza-ingiunzione per un fatto non attribuito al trasgressore in sede di contestazione, viola il precetto della corrispondenza tra contestazione e condanna, qualora la diversa imputazione determini lesione del diritto di difesa e del contraddittorio¹⁸⁵ - salva la facoltà di qualificare di-

relativi motivi, deve ritenersi nulla. La motivazione deve dar conto sia della sussistenza della violazione, che dell'infondatezza dei motivi allegati con il ricorso. (184) Numerose sono state le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 204 c. 1 sollevate in riferimento: all'art. 3 Cost., dal momento che disciplinerebbe in modo difforme una situazione identica all'ipotesi in cui il cittadino può ottenere che l'amministrazione riveda il suo operato in contraddittorio (ex art. 18 c. 2 L. 689/81), senza il rischio di un innalzamento del minimo edittale della sanzione fino al doppio; all'art. 97 Cost., che impone di valorizzare il principio del contraddittorio come regola democratica dell'azione amministrativa; ed all'art. 24 Cost., perché il diritto di difesa non può essere limitato da sbarramenti sanzionatori.

Il Giudice delle Leggi, rilevato che la misura della sanzione può ben essere modulata dal legislatore in modo da perseguire finalità deflative del contenzioso amministrativo, e che è sempre esperibile il ricorso giurisdizionale, in cui il giudice, anche quando respinge l'opposizione, non è vincolato ad alcun limite per la determinazione della sanzione, che può essere fissata nella misura corrispondente a quella ridotta di cui all'art. 202, ha sempre dichiarato la manifesta infondatezza della questione.

(185) Cfr. Cass. Civ., sez. III, 18/2/00, n. 1876.

versamente il fatto immutato nella sua consistenza materiale. In tale ipotesi, l'unica possibilità che si offre al Prefetto è quella, dopo aver archiviato il verbale impugnato, di ordinare la notifica al trasgressore di un nuovo verbale, qualora non sia ancora trascorso il termine di 150 gg. dalla commessa violazione.

Il Prefetto, una volta emanato il provvedimento decisorio, "consuma" il suo potere, in quanto *functus est munere suo*.

o) Regime dell'impugnazione della decisione.

Avverso l'ordinanza di rigetto, l'ingiunto può presentare opposizione all'Autorità Giudiziaria.

Discussa è, invece, l'ammissibilità dell'impugnazione del provvedimento di archiviazione da parte della Pubblica Amministrazione destinataria dei proventi.

Secondo parte della dottrina sarebbero legittimati a proporre impugnazione davanti al T.A.R.:

- l'agente accertatore, a tutela del suo interesse morale inerente la reputazione professionale,
- l'ente destinatario dei proventi, a tutela dell'interesse patrimoniale alla percezione delle somme.

Non si ritiene, tuttavia, di condividere tale tesi.

Il procedimento amministrativo sanzionatorio è permeato dal perseguimento dell'interesse pubblico, in ottemperanza ai principi di imparzialità e buon andamento della Pubblica Amministrazione.

La circostanza che l'Autorità abbia emesso ordinanza di archiviazione evidenzia l'infondatezza del rapporto sulla base dell'inesistenza degli elementi oggettivi o soggettivi dell'illecito, ovvero per la presenza di una causa di estinzione della responsabilità.

Rebus sic stantibus, il rapporto punitivo non tollera interessi di terzi diretti ad assecondare la pretesa sanzionatoria per far valere interessi meramente dipendenti da essa ma privi di autonomia sostanziale.

Così, l'ente beneficiario dei proventi non può attivare un'azione autonoma per ottenere il pagamento della somma dal presunto responsabile, laddove il provvedimento sanzionatorio sia da ritenersi invalido.

Allo stesso modo, per quanto riguarda la posizione dell'agente accertatore, che non è parte del procedimento amministrativo, la decisione prefettizia di archiviazione non è a lui opponibile né sotto il profilo del processo disciplinare, né sotto quello dell'eventuale giudizio per danni, procedimenti all'interno dei quali potrà, senz'altro, far risultare la correttezza del suo operato.

In conclusione, l'ordinanza di archiviazione assume le caratteristiche di provvedimento internamente definitivo, in quanto tale non ulteriormente riesaminabile dall'amministrazione. In tal senso - in ottemperanza al rapporto interorganico gerarchico (pur se improprio) tra gli organi della P.A., per cui il vertice dell'organizzazione è pieno *dominus* in sede di rivalutazione dell'operato degli organi inferiori - si rileva la mancanza di un'espressa previsione normativa che sia in grado di conferire il potere *de quo*.

LA TUTELA IN SEDE GIURISDIZIONALE.

Si tratta di una fase di controllo giurisdizionale sull'opera della Pubblica Amministrazione, esperibile avverso il verbale di contestazione di un illecito per il quale è ammesso il P.M.R., l'ordinanza-ingiunzione del Prefetto e la cartella esattoriale.

Diversamente, avverso il verbale di contestazione di un illecito amministrativo per il quale non è consentito il P.M.R., non è ammissibile il ricorso diretto al giudice. In tale ipotesi, infatti, il verbale di accertamento di violazione al Codice della Strada costituisce - al pari di tutte le altre violazioni amministrative soggette alla disciplina generale di cui all'art. 17 L. 689/81 - solo un atto interno del procedimento sanzionatorio che si conclude con l'emanazione dell'ordinanza-ingiunzione. In sostanza, non avendo il verbale attitudine a divenire titolo esecutivo, e conseguentemente idoneità ad incidere direttamente sulla situazione giuridica del destinatario, non è suscettibile di autonoma impugnazione giurisdizionale (186).

(186) In tal senso la costante giurisprudenza della Suprema Corte in materia di L. 689/81. Il principio risulta confermato anche da Corte Cost., ord. n. 160 del 24/4/02.

Il procedimento di opposizione è un ibrido: si ispira al modello penale, si svolge avanti il giudice civile e ha ad oggetto un atto amministrativo, conseguentemente in esso confluiscono, a fianco della disciplina propria della procedura civile, elementi di provenienza penalistica ed elementi propri della giustizia amministrativa.

Opposizione innanzi all'Autorità Giudiziaria.

Il nuovo art. 204-*bis*, introdotto a seguito della rivoluzione stradale recata dal D.L. 151/03 convertito con modifiche nella L. 214/03, prevede espressamente la possibilità di ricorrere direttamente al giudice avverso il verbale di accertamento della violazione.

Prima dell'entrata in vigore di tale norma il ricorso diretto, pur non espressamente previsto, era ritenuto ammissibile grazie alla lettura "costituzionalizzata" che la Consulta aveva dato agli artt. 202 e 203; secondo il giudice delle leggi, infatti, il mancato preventivo esperimento del ricorso al Prefetto, non preclude la tutela giudiziaria garantita dall'art. 24 Cost. (ricorso *per saltum*), né fa decadere la parte dalla possibilità di ricorrere a tale tutela (187).

Tale conclusione, che supera la cosiddetta "giurisdizione condizionata" ha trovato espressa conferma anche nella giurisprudenza di legittimità (188).

In materia di violazioni al Codice della Strada, nei casi in cui non è ammesso il P.M.R., cfr. Cass. Civ., sez. I, 13/3/03, n. 3715.

(187) Corte Cost, sent. nn. 255 e 311/94, ord. n. 315 e sent. n. 437/95.

(188) Il ricorso al Prefetto non costituisce - stante l'incompatibilità col sistema costituzionale (art. 24, 103 e 113 Cost.) di un principio di riserva di amministrazione - presupposto processuale per poter adire il giudice ordinario. Il previo esperimento di tale ricorso amministrativo, lungi dal costituire un rimedio esclusivo, ha carattere meramente facoltativo e non costituisce una condizione di proponibilità dell'azione giudiziaria, potendo l'interessato, indipendentemente da esso, rivolgersi al giudice per contestare la soggezione alla sanzione amministrativa pecuniaria, Cass. Civ., Sez. Un., 21/12/01, n. 16181. In tal senso, anche Cass. Civ., Sez. Un., 16/11/99, n. 779 e Cass. Civ., Sez. Un., 1/7/97, n. 5897.

a) Soggetti

La legittimazione attiva all'opposizione, spetta ad ogni soggetto destinatario dell'obbligo al pagamento della sanzione, sia in qualità di autore della violazione, che in qualità di solidalmente obbligato.

La capacità processuale segue le regole del processo civile di cui all'art. 75 cod. proc. civ. Potrà proporre opposizione chi ha «il libero esercizio dei diritti che si fanno valere» in causa. L'opponente può stare in giudizio personalmente, la nomina di un difensore costituisce una mera facoltà.

Per gli incapaci, l'azione è esercitata dalla persona tenuta alla sorveglianza.

Le persone giuridiche, stanno in giudizio e possono presentare ricorso, per mezzo dell'organo che abbia la rappresentanza esterna dell'ente (amministratore, dirigente, responsabile legale) (189).

La legittimazione passiva, spetta all'Amministrazione cui appartiene l'organo che ha emesso il provvedimento sanzionatorio, cui è riconosciuta specifica autonomia funzionale pure nella fase dell'impugnazione. Nell'ipotesi di opposizione diretta avverso il verbale di contestazione, la legittimazione passiva va riconosciuta, alternativamente, anche al Ministero dell'Interno, il quale, ai sensi dell'art. 11, possiede specifiche competenze in materia di circolazione stradale, nonché il compito di coordinamento dei servizi di polizia stradale (190).

(189) Nel procedimento di opposizione contro l'ordinanza-ingiunzione, è inammissibile l'intervento del terzo ex art. 105 cod. proc. civ., sia autonomo che *ad adiuvandum*, atteso che detto giudizio ha un oggetto circoscritto alla verifica della legittimità della pretesa punitiva dell'Amministrazione e che esso, inoltre, è strutturato in unico grado in base a regole che non sono compatibili né con l'introduzione di istanze volte ad affiancare le ragioni dell'una o dell'altra parte, né con l'insediamento di distinte domande, che restano pur sempre proponibili in separata sede dal terzo estraneo al giudizio di opposizione. Così, qualora più persone siano concorse nella violazione amministrativa, soggiacendo ciascuna alla sanzione disposta, l'eventuale opposizione contro le distinte ordinanze-ingiunzioni dà luogo a diversi procedimenti autonomi, ancorché in eventuale rapporto di continenza o di connesione, Cass. Civ., sez. I, 11/9/99, n. 9695.

(190) Cfr., Cass. Civ., 3/12/01, n. 15245 e Cass. Civ., Sez. Un., 1/7/97, n. 5897.

b) Interesse

L'opposizione può essere presentata solo da chi si ritenga ingiustamente sanzionato e abbia interesse a ricorrere (posizione soggettiva processuale) per l'annullamento dell'atto.

Con un unico atto possono proporre ricorso più persone, anche avverso più provvedimenti emessi dallo stesso organo¹⁹¹.

c) Termine per ricorrere

Ai sensi del comma 1 dell'art. 204-*bis*, il ricorso diretto avverso il verbale deve essere presentato nel termine di 60 gg. dalla data di contestazione o notificazione della violazione¹⁹².

L'opposizione avverso l'ordinanza-ingiunzione deve essere, invece, presentata (depositata) nel termine perentorio di 30 gg. (per i residenti all'estero il termine è elevato a 60 gg.) decorrente dalla data di notificazione del provvedimento.

Il computo del termine segue le regole ordinarie di cui all'art. 155 cod. proc. civ.: non si calcola il giorno iniziale (*dies a quo*), mentre si calcola il giorno finale (*dies ad quem*). Se il giorno di scadenza è festivo, la scadenza è prorogata di diritto al primo giorno seguente non festivo.

Ai sensi della L. 742/69, il decorso del termine è sospeso di diritto nel periodo feriale, decorrente dal 1° agosto al 15 settembre di ciascun anno, e riprende a decorrere dalla fine del suddetto periodo. Ove il decorso abbia inizio durante il periodo di sospensione, l'inizio stesso è differito alla fine dello stesso (193).

(191) Stante l'applicabilità nel procedimento di opposizione delle norme dell'ordinario processo di cognizione, il cumulo di domande è consentito dall'art. 104 cod. proc. civ. Quindi, contro lo stesso ente impositore, è possibile chiedere l'annullamento di più sanzioni.

(192) L'espressa previsione ha il merito di risolvere il problema concernente l'individuazione dell'esatto termine per proporre il ricorso giurisdizionale, divenuta particolarmente problematica a seguito dell'interpretazione adeguatrice fornita dalla Consulta - a tenore della quale è ammessa opposizione direttamente avverso il verbale - stante la precedente assenza di una specifica disposizione di legge.

(193) Cfr. Cass. Civ., Sez. Un., 30/3/00, n. 63.

Trascorso il termine utile, il sanzionato, qualora dimostri di essere stato nella materiale impossibilità (per caso fortuito, forza maggiore, ecc.) di prendere conoscenza del verbale o dell'ordinanza-ingiunzione pur regolarmente notificata, potrà essere rimesso in termine per esperire il ricorso.

d) Organo competente

È il Giudice di Pace.

Tale figura di magistrato onorario è stata istituita dalla L. 21/11/1991 n. 374 che, nel modificare l'art. 7 c. 3 cod. proc. civ., ne prevedeva la competenza «per le cause di opposizione alle ingiunzioni di cui alla L. 689/81». Il giudice esercitò concretamente tale competenza solo per sette settimane: dal 2/5/1995 (data di entrata in vigore della legge) fino a quando l'art. 1 del D.L. 21/6/1995 n. 238 (reiterato e convertito con modificazioni in L. 21/12/1995 n. 534) abrogò il comma 3 del citato articolo 7. L'intervento demolitore restituì la competenza al Pretore atteso che l'art. 205, ove richiama l'art. 7 cod. proc. civ., non introduce un'autonoma previsione sulla competenza di detto Giudice di Pace, suscettibile di sopravvivere all'abrogazione della norma richiamata.

Per effetto del D.Lgs. 19/2/1998 n. 51, recante «Norme in materia di istituzione del giudice unico di primo grado», che ha abrogato la figura del Pretore, la competenza è passata, con decorrenza dal 2/6/1999, al Tribunale in composizione monocratica.

L'art. 98 del D.Lgs. 507/99, in attuazione alla delega contenuta dall'art. 1 della L. 25/6/1999 n. 205, ha infine, operato un *revirement* restituendo al Giudice di Pace la veste di giudice dell'opposizione con giurisdizione piena ed esclusiva in materia.

La novella, sembra diretta alla concreta realizzazione del principio di effettività della giustizia, considerata la maggiore celerità dei processi dinanzi al giudice onorario, nonché la presenza più diffusa e capillare di questo giudice sul territorio, rispetto alla nuova geografia giudiziaria dovuta all'introduzione del giudice unico di primo grado.

La competenza territoriale è quella del Giudice che ha sede nel luogo in cui è stata commessa la violazione. Si tratta di un criterio

che ha carattere inderogabile con la conseguenza che l'eventuale incompetenza potrà essere rilevata dal Giudice, anche ex officio, in ogni stato e grado del procedimento.

Degna di nota risulta la verifica del criterio da utilizzare per l'individuazione dell'autorità giudiziaria territorialmente competente a conoscere del ricorso in opposizione, presentato ex art. 204-*bis*, avverso la violazione di cui all'art. 126-*bis* c. 2.

Il problema si pone nel caso in cui l'obbligato in solido, destinatario del verbale, sia residente in luogo diverso da quello ove sarebbe stata commessa la violazione presupposta (quella che fa scattare l'obbligo di cui all'art. 126-*bis*), che coincide con quello ove ha sede l'organo di polizia accertatore.

Come noto, la notifica del verbale presupposto, unitamente alla richiesta di informazioni circa le generalità del conducente, dovrà essere effettuata presso il luogo di residenza del destinatario.

Orbene, poiché nel caso de quo ci troviamo di fronte ad un illecito omissivo (mancata comunicazione delle generalità del conducente al momento della violazione), la violazione (ove sussistente) si consuma nell'ultimo momento utile concesso per l'adempimento, periodo nel quale si presume che l'obbligato si trovi presso la sua residenza.

Ne deriva che, la competenza non è da individuarsi nel luogo di accertamento della violazione presupposta, ma in quello dove sarebbe stato commesso (tramite omissione) l'illecito consequenziale, che coincide con quello della residenza del presunto trasgressore (194).

e) Forma dell'opposizione

L'atto introduttivo del giudizio in opposizione è il ricorso¹⁹⁵. Questo consiste in una domanda redatta per iscritto, in carta semplice (tutto il procedimento è esente da ogni imposta), diretta al giudice.

(194) Cfr. G.d.P. Taranto, 26/10/2006.

(195) Ove l'opposizione sia proposta con citazione, il relativo atto è idoneo alla tempestiva instaurazione del giudizio, solo se depositato nel rispetto del termine, non essendo sufficiente la mera notificazione nel termine stesso.

Quanto agli elementi, esso deve contenere:

- 1) l'intestazione: con indicazione della competente autorità giudiziaria cui è diretto;
- 2) l'epigrafe: con indicazione del nome, cognome, residenza e domicilio del ricorrente nel comune ove ha sede l'Autorità Giudiziaria adita, o l'elezione di domicilio presso un avvocato del Foro di competenza;
- 3) l'amministrazione resistente;
- 4) gli estremi dell'atto impugnato, con la data della sua contestazione o notificazione;
- 5) l'esposizione sommaria dei fatti,
- 6) i motivi su cui si fonda il ricorso, e cioè i vizi di legittimità o di merito, con cui si manifesta la volontà di non accettare il provvedimento (196);
- 7) le conclusioni. Il ricorrente potrà chiedere:
 - l'annullamento (che si estende automaticamente anche alla sanzione accessoria) dell'atto,
 - la sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento;
- 8) la sottoscrizione del ricorrente o dell'avvocato, con l'indicazione del mandato.

Al ricorso deve essere allegata copia del verbale o dell'ordinanza notificata, per consentire l'esatta identificazione dell'Amministrazione da citare in giudizio e la verifica della tempestività della proposizione del ricorso. In caso di mancata allegazione del provvedimento opposto o della sua relata di notifica, non è ricollegata alcuna sanzione di inammissibilità in *limine litis* (197); si ritiene, tut-

(196) Il contravventore può proporre opposizione per motivi anche totalmente diversi da quelli eventualmente prospettati dinanzi al Prefetto in sede di ricorso amministrativo.

(197) La questione concernente le conseguenze derivanti dalla mancata allegazione del provvedimento notificato al ricorso in opposizione è stata oggetto di contrastanti pronunce da parte della Corte di Cassazione.

Con sent. 28/1/02 n. 1006, sono intervenute le Sezioni Unite per la composizione del contrasto di giurisprudenza esistente nell'ambito delle sezioni semplici. Dal tenore degli artt. 22 e 23 L. 689/81 non è prescritto che l'ordinanza notificata sia allegata al ricorso a pena di inammissibilità. Tale sanzione neppure

tavia, che il giudice possa ordinare all'opponente di depositarne una copia e, in mancanza, respingere il ricorso per inammissibilità.

f) Modalità della presentazione.

Quanto alle modalità concrete di presentazione dell'atto, la legge nulla dice.

Così, si era ritenuto che l'opposizione dovesse essere depositata presso la cancelleria del giudice con consegna "a mani" del cancelliere giacché, mancando negli artt. 22 e ss. L. 689/81 una disposizione derogatoria delle regole generali, tale deposito costituisce il necessario strumento per portare all'esame del giudice adito l'atto di impulso processuale.

Conseguentemente, si era consolidato nella giurisprudenza di legittimità, il principio dell'inammissibilità del ricorso inoltrato a mezzo del plico postale. L'eccezione di inammissibilità del ricorso

può essere ricavata in via di interpretazione sistematica, perché la fissazione dell'udienza di comparizione, quando il ricorso è tempestivamente proposto, e la pronuncia di inammissibilità, se il ricorso è proposto oltre il termine previsto, rispondono all'intento di semplificare il processo e di evitare un inutile dispendio di attività processuale, quando il ricorso sia proposto oltre il termine consentito. E il potere-dovere del giudice di verificare la tempestività del deposito e di dichiarare l'inammissibilità del ricorso tardivo non è correlato alla (sola) mancata allegazione al ricorso dell'ordinanza, ma alla intempestività comunque risultante dagli atti acquisiti al processo. L'onere di allegazione non è, infatti, previsto a pena di decadenza; sicché la pronuncia di *non liquet* potrà intervenire anche successivamente alla fase preliminare, nel contraddittorio delle parti, ed essere dichiarata con sentenza: sia che la tardività risulti *per tabulas*, a seguito del deposito degli atti da parte dell'amministrazione resistente, sia che permanga e diventi definitiva l'impossibilità di verificare la tempestività del ricorso. Tale interpretazione trova conforto anche nella relazione ministeriale all'originario disegno di legge n. 1799/77, in tema di modifiche al sistema penale, la quale esplicitamente escludeva che al solo mancato deposito dell'ordinanza dovesse conseguire la pronuncia di inammissibilità del ricorso «potendo il provvedimento essere sempre chiesto all'autorità che lo ha emesso»; e ciò, potremmo dire oggi, in ottemperanza al diritto di accesso ex art. 22 L. 241/90 (trasparenza amministrativa).

In conclusione, la legge limita la pronuncia di inammissibilità con ordinanza al solo caso in cui si accerti positivamente *in limine litis* che il ricorso sia stato proposto tardivamente, e non allorché semplicemente non risulti *ex actis*.

era addirittura rilevabile *ex officio* poiché, essendo l'opposizione inviata per posta (ordinaria o raccomandata) inidonea *tout court* a realizzare la corrispondente fattispecie legale determinativa della rituale proposizione del ricorso, esiste l'impossibilità di configurare qualsiasi tipo di sanatoria, a nulla rilevando, all'uopo, la eventuale costituzione in giudizio dell'amministrazione e la sua eventuale difesa nel merito.

Con la sentenza n. 98 del 10-18/3/04, la Corte Costituzionale ha operato un completo *revirement* in materia. Stimolata dalla Cassazione, che ha dubitato della legittimità dell'art. 22 L. 689/81, in riferimento agli artt. 3 e 24 Costituzione, nella parte in cui non consente l'utilizzo del servizio postale per la proposizione del ricorso - la consegna *brevi manu* del ricorso presso l'ufficio del giudice, quale unica modalità di introduzione del giudizio, rappresenterebbe «un formalismo inutile ed anacronistico», incoerente con la struttura semplificata del procedimento, in cui gli incumbenti relativi all'instaurazione del contraddittorio sono interamente devoluti alla cancelleria - la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale *in parte qua* del citato art. 22.

Sulla scorta delle considerazioni in virtù delle quali, con sentenza n. 520/02, aveva dichiarato l'illegittimità dell'art. 22 D.Lgs. 546/92, in tema di deposito del ricorso alle commissioni tributarie, la Corte ribadisce l'esigenza che le norme che determinano cause di inammissibilità degli atti, non devono frapporre ostacoli all'esercizio del diritto di difesa, che non siano giustificati dal preminente interesse pubblico.

La struttura del procedimento di opposizione, che si caratterizza per una peculiare semplicità di forme, conferma la volontà legislativa di agevolare l'accesso alla tutela giurisdizionale nella materia delle sanzioni amministrative.

Rebus sic stantibus, la previsione del necessario accesso alla cancelleria del giudice, oltre che irragionevole, costituisce un fattore di dissuasione anche di natura economica dall'utilizzo della tutela, in considerazione dei costi, peraltro avulsi alla funzionalità del giudizio, che l'intervento personale comporta in tutti i casi in cui il *forum oppositionis* è situato in luogo diverso da quello di residenza del ricorrente. D'altronde, l'esigenza di certezza che il deposito perso-

nale del ricorso mira a realizzare può essere garantita attraverso l'utilizzo del plico raccomandato, già previsto dall'art. 134 disp. att. cod. proc. civ., per il ricorso per Cassazione.

È in facoltà, e non obbligatorio per il ricorrente, farsi assistere da un legale.

Il comma 3 del nuovo art. 204-*bis* prevedeva che, in caso di ricorso diretto avverso il verbale, l'interessato doveva, a pena di inammissibilità, versare presso la cancelleria del Giudice una cauzione per una somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione prevista per la violazione. A parte le difficoltà gestionali di tale operazione - presso le cancellerie, infatti, manca l'ufficio cassa - si ricorda che tale norma è stata dichiarata costituzionalmente illegittima con la nota sentenza n. 114/2004; conseguentemente, non è più richiesto il pagamento di alcuna cauzione per la proposizione del ricorso giurisdizionale.

Il legislatore, tuttavia, non si è preoccupato di adeguare il contesto normativo. Restano, quindi, ancora in piedi le previsioni recate dai commi 5 e 6 a tenore delle quali, in caso di rigetto del ricorso il Giudice autorizza l'amministrazione a prelevare l'importo della sanzione "dalla cauzione prestata dal ricorrente", e la sentenza costituisce titolo esecutivo per la riscossione coatta delle somme inflitte "che superino l'importo della cauzione" (sic!).

g) La sospensione dell'atto impugnato

Il ricorso non sospende l'esecutività dell'atto impugnato. Di talché l'opponente - per evitare che l'atto impugnato diventi titolo esecutivo - dovrà effettuare il pagamento previsto, con possibilità, in caso di accoglimento dell'opposizione di chiedere il rimborso alla P.A. dell'indebita somma versata.

Tuttavia il giudice, su espressa richiesta di parte, può disporre, con ordinanza inoppugnabile, la sospensione del provvedimento (198) sino al termine del giudizio, in presenza delle seguenti particolari circostanze:

(198) La disciplina dell'istituto della sospensione incidentale degli effetti dell'atto amministrativo è contenuta, in via generale, negli artt. 21 c. 7 L. 1034/71 e R.D. 1054/24.

- *periculum in mora*, ossia il rischio che nelle more del giudizio, dall'esecuzione dell'atto derivino danni gravi ed irreparabili per il ricorrente;
- *fumus boni juris*, delibazione positiva, di carattere sommario, in merito alla non manifesta infondatezza del ricorso.

L'ordinanza cautelare (emessa *rebus sic stantibus*) ha carattere strumentale al giudizio di merito e provvisorio. Di talché, la successiva sentenza cancella l'ordinanza.

La sentenza di accoglimento del ricorso, consolida, rendendoli definitivi, gli esiti della sospensiva.

La sentenza di rigetto, comporta la cessazione degli effetti dell'ordinanza e l'eliminazione delle relative conseguenze.

h) Procedimento

Il giudice, verifica la validità formale del ricorso e ne valuta l'ammissibilità processuale. Se il ricorso è proposto fuori termine, il giudice ne dichiara l'inammissibilità, con ordinanza motivata ricorribile solo per Cassazione.

Nel caso in cui l'opponente non abbia allegato al ricorso il verbale o l'ordinanza, cosa che rende impossibile il controllo della tempestività dell'opposizione, si ritiene che non possa pervenirsi ad una pronuncia d'inammissibilità del ricorso. Ciò non esclude, tuttavia, che l'inammissibilità possa essere successivamente pronunciata con sentenza, con conseguente onere di condanna alle spese di lite, quando nel corso del giudizio risulti il mancato rispetto del termine.

i) Fissazione dell'udienza

Se il ricorso è proposto tempestivamente (199), il giudice fissa l'udienza di comparizione con decreto steso in calce al ricorso, che viene notificato, a cura della cancelleria, all'Amministrazione controinteressata (200) e all'opponente nel domicilio eletto (201).

(199) Il controllo sulla tempestività dell'opposizione rientra tra i compiti officiosi del giudice.

(200) Tale previsione comporta una deroga all'art. 11 c. 1, del R.D. n.

Se il domicilio del ricorrente si trova in un comune diverso da quello in cui ha sede l'autorità giudiziaria, le notifiche verranno effettuate mediante deposito presso la cancelleria dell'Ufficio Giudiziario (202).

Tra il giorno della notifica e l'udienza di comparizione, devono intercorrere termini liberi non minori di 90 gg., ai sensi dell'art. 163 *bis* cod. proc. civ., richiamato dall'art. 23 della L. 689/81, come sostituito dall'art. 99 del D.Lgs. 507/99.

Tuttavia, ai sensi del comma 2 del citato art. 163-*bis* cod. proc. civ., il Giudice di Pace coordinatore, su istanza dell'opponente, può con decreto motivato abbreviare i termini fino alla metà.

All'amministrazione resistente, il giudice ordina di depositare in cancelleria, copia dell'accertamento e degli atti relativi, almeno dieci giorni prima dell'udienza.

Si apre così, un ordinario giudizio di cognizione sul fondamento della pretesa creditoria della P.A., avente per finalità

1611/1933, sull'obbligatoria notifica degli atti introduttivi del giudizio contro le amministrazioni statali all'Avvocatura dello Stato, Cass. Civ., Sez. Un., 24/8/99, n. 599.

(201) Secondo alcuna giurisprudenza, la sottoscrizione dell'opponente per presa visione del ricorso e del pedissequo decreto di fissazione dell'udienza di comparizione, dimostra che lo stesso ha avuto conoscenza della data dell'udienza, il che tiene legittimamente luogo della mancata notificazione; pertanto, legittimamente il giudice convalida l'ingiunzione in assenza dell'opponente avvisato della data dell'udienza di comparizione in tali forme anziché con quelle di cui all'art. 23 L. 689/81.

(202) La Corte Costituzionale ha osservato che la prescrizione dell'onere di indicazione della residenza o dell'elezione di domicilio nel Comune sede del giudice adito, non solo esprime una scelta discrezionale del legislatore, ma risulta ragionevole e non lesiva del diritto di azione, in quanto funzionale a un più immediato ed agevole espletamento delle formalità della notificazione (poste a carico dell'Ufficio); Corte Cost. ord. 7/6/02 n. 231.

Si osservi che con ord. 19/1/88 n. 42, la Consulta, ebbe ad affermare che le diversità riscontrabili tra la disciplina delle notifiche non violano l'art. 3 Cost., in quanto rispecchiano le differenze esistenti tra la situazione del soggetto che sceglie di difendersi personalmente, ed è perciò interessato a seguire gli sviluppi di un'unica vicenda processuale e la situazione del soggetto che, avendo optato per l'assistenza di un legale, ha diritto di attendersi che quest'ultimo sia in condizione di svolgere efficacemente l'attività professionale in sua difesa.

l'accertamento della legittimità del provvedimento amministrativo irrogativo di sanzione (203).

In giudizio, i ruoli processuali di attore e convenuto, anche ai fini dell'onere della prova e della sua ripartizione, sono invertiti cosicché spettano rispettivamente alla P.A. ed all'opponente.

In corrispondenza del sistema dettato dall'art. 2697 cod. civ., ogni parte deve provare l'assunto dal quale intende far discendere conseguenze giuridiche a sé favorevoli, tuttavia tale onere presuppone la contestazione di quanto dedotto da controparte, con la conseguenza che ciò che viene ammesso, ovvero non contestato, non dovrà essere ulteriormente provato.

l) Estinzione del processo

Il giudizio di opposizione può cessare per una delle seguenti cause estintive:

- rinuncia dell'opponente. Si tratta di un atto formale fatto per iscritto dal ricorrente, con atto depositato in cancelleria, ovvero con dichiarazione all'udienza raccolta a verbale;
- cessazione della materia del contendere, che si verifica quando nelle more della celebrazione del processo, la Prefettura annulla *ex tunc* l'atto impugnato. In tal caso, il giudice, dato atto della cessazione della materia del contendere, provvede in ordine alle spese, condannando l'amministrazione soccombente a rifondere al ricorrente le eventuali spese di giudizio, ovvero dichiarandone la compensazione totale o parziale tra le parti.

m) Costituzione delle parti in giudizio

Nel giorno fissato per la prima udienza il ricorrente (o il suo procuratore) è obbligato a presenziare - salvo che risulti l'esistenza di un legittimo impedimento a comparire - pena l'automatica convalida del provvedimento impugnato, sulla presunzione di una ta-

(203) Al giudice è preclusa ogni valutazione di fatti distinti da quelli contestati, indipendentemente dalla loro eventuale sanzionabilità con la medesima pena pecuniaria, non essendo consentito all'Autorità Giudiziaria di sostituirsi alla P.A. nell'individuazione del comportamento punibile.

cita remissione dell'opposizione.

Nel caso, però, di palese illegittimità del provvedimento (perché risultante già dalla documentazione allegata), o di mancata costituzione dell'Amministrazione, il giudice deve, anche in caso di assenza del ricorrente, valutare il ricorso (204).

Stante l'eccezionalità della norma che prevede la convalida del provvedimento per il caso di mancata comparizione alla prima udienza, ove l'opponente ritualmente comparso alla prima udienza, non compaia all'udienza successiva, il giudice non può emettere ordinanza di convalida, ma deve procedere secondo le norme generali che regolano il processo di primo grado (205).

Secondo la formulazione originaria della norma, l'ordinanza di convalida era ricorribile per cassazione. Ora l'art. 26 c. 1 lett. a) D.Lgs. 40/06, consente l'appellabilità del provvedimento.

* * *

L'Amministrazione resistente, come detto, deve presentare, nella cancelleria del giudice, copia del verbale nonché gli elementi di prova della contestazione (notificazione), almeno 10 gg. prima dell'udienza, per consentire al giudice, di pervenire all'udienza edotto e, al ricorrente, di precisare le proprie difese tali da condurre utilmente ad una decisione o, comunque, di dare uno sviluppo coerente al processo.

(204) Come precisato da Corte Cost., sent. nn. 534/90 e 507/95.

Conseguentemente, l'emanazione dell'ordinanza di convalida è subordinata, a pena di nullità, oltre alla menzione della mancata comparizione dell'opponente o del suo procuratore priva di giustificazione, alla duplice condizione dell'avvenuto deposito dei documenti da parte della P.A. e della non fondatezza dell'opposizione da valutarsi sia in relazione ai motivi del ricorso dai quali è delimitato l'oggetto del giudizio di opposizione, sia dall'esame dei predetti documenti; ne deriva l'obbligo per il giudice di motivare in ordine ad entrambi gli indicati presupposti, restando escluso che con riferimento al giudizio di non fondatezza dell'opposizione valga a soddisfare siffatto obbligo un generico richiamo alla "non evidente illegittimità" del provvedimento opposto. In tal senso, anche la consolidata giurisprudenza della Suprema Corte.

(205) Cfr. Cass. Civ., sez. I, 12/2/03, n. 2075.

L'acquisizione di tali documenti è essenziale: il giudizio non può concretamente svolgersi se il giudice non ha conoscenza del rapporto.

Di conseguenza, la produzione dei documenti si configura alla stregua di un onere per l'Amministrazione (206).

Per costituirsi e provare i fatti integranti la responsabilità dell'opponente, in ordine all'infrazione contestata, l'Amministrazione non ha, invece, alcun obbligo di presentare comparsa o memoria difensiva, e può stare in giudizio avvalendosi anche di funzionari appositamente delegati (art. 23 c. 4 L. 689/81). La delega al funzionario incaricato della difesa deve essere conferita con atto scritto, a pena di nullità (207).

In merito si osserva che, nell'ipotesi in cui il funzionario comparso in udienza non fosse in grado di comprovare il proprio potere di esplicitare l'attività difensiva, perché privo di delega, risulterebbe carente la sua *legitimatio ad processum* e il suo *ius postulandi*; il che determinerebbe l'impossibilità per il funzionario di svolgere

(206) Tuttavia, il legislatore non ha disciplinato l'ipotesi dell'inosservanza dell'ordine di deposito da parte dell'Amministrazione; così il mancato rispetto del termine (di natura non perentoria) non è idoneo a determinare preclusioni (Cass. Civ., sez. I, 17/7/01, n. 9701): la documentazione potrà sempre essere prodotta nel corso del giudizio, assolvendo tardivamente all'ordine del giudice, fino all'udienza di precisazione delle conclusioni, senza che venga perciò in considerazione il disposto dell'art. 87 disp. att. cod. proc. civ., che contempla la diversa ipotesi di documenti offerti in comunicazione alle parti dopo la costituzione. Dal rifiuto di esibire i documenti, invece, il giudice potrà desumere argomenti di prova e dichiarare soccombente l'Amministrazione ove, dalle risultanze processuali, non emergano prove sufficienti della responsabilità dell'opponente.

(207) Tuttavia, non è necessaria la produzione della stessa agli atti del processo, in quanto la delega non è equiparabile alla procura di cui all'art. 83 cod. proc. civ., essendo sufficiente la sottoscrizione del funzionario nella comparsa di risposta e la sua dichiarazione di stare in giudizio in tale qualità. Ciò in conformità del principio secondo cui l'investitura dei pubblici funzionari nei poteri che dichiarano di esercitare nel compimento degli atti inerenti il loro ufficio si presume, costituendo un aspetto della presunzione di legittimità degli atti amministrativi.

attività processuale ovvero, secondo le regole generali, la nullità degli atti da lui compiuti, in quanto non abilitato (208).

n) La trattazione del ricorso

Una volta instauratosi il contraddittorio, si svolge la causa.

È possibile procedere al cumulo di domande e alla riunione di procedimenti connessi soggettivamente od oggettivamente. Infatti, come detto, il trasgressore ed il solidalmente obbligato possono aver proposto opposizione con un unico ricorso; se le domande sono separate, i relativi procedimenti possono, sussistendone i presupposti, essere riuniti.

Il giudice regola lo svolgersi del procedimento secondo necessità, con un potere di impulso processuale che gli consente di acquisire ogni tipo di prova, senza particolari formalità, anche a completamento dell'attività delle parti (209).

(208) La regolare costituzione in giudizio dell'Autorità che ha emesso il provvedimento impugnato è soggetta alla regola generale del Codice di rito ex art. 319 cod. proc. civ., e deve avvenire con deposito dell'atto direttamente nell'ufficio giudiziario. Ne consegue la contumacia dell'amministrazione qualora abbia inviato la comparsa di risposta per via postale.

(209) «Il metodo della prova legale, proprio di un sistema tendente all'affermazione della "verità formale", è inconciliabile con il sistema processuale introdotto dalla L. 689/81, in tema di giudizio di opposizione a sanzione amministrativa, poiché tale giudizio tende all'affermazione della "verità materiale", configurandosi come un giudizio fondato sulla prova libera, non vincolato a preordinate e tassative regole probatorie. Il giudice dell'opposizione può e deve valutare liberamente i fatti, al di là di quanto esposto negli atti di accertamento compiuti dagli organi verbalizzanti, per accertare la sussistenza dei presupposti stessi della sanzione applicata».

Il giudice, nel giudizio di opposizione, può sindacare, al fine dell'eventuale disapplicazione della sanzione pecuniaria, il provvedimento c.d. presupposto, quello cioè integrativo della norma la cui violazione è stata posta a fondamento della pena, ma tale sindacato, anche sotto il profilo dello sviamento di potere, deve restare circoscritto alla legittimità e, pertanto, può implicare un controllo sulla rispondenza delle finalità perseguite dall'Amministrazione con quelle indicate dalla legge, non invece un controllo, attinente al merito, circa l'idoneità delle scelte dell'Amministrazione stessa a realizzare gli scopi contemplati dalla legge, Cass. Civ., Sez. Un., 12/6/90, n. 5705.

Può, così, disporre d'ufficio la prova testimoniale (210) formulandone i capitoli, qualora l'opponente si sia riferito a persone informate sui fatti, ma anche la consulenza tecnica, l'esperimento, l'esibizione di documenti, la richiesta di informazioni alla P.A. relative ad atti e documenti che è necessario acquisire al processo, ecc. Questo consente che il diritto riconosciuto al ricorrente, di rivolgersi direttamente e personalmente al giudice, anche in assenza di un difensore, possa trovare una possibilità di concreta attuazione.

Per tutto quanto non previsto, si osservano le norme del processo civile, in quanto non incompatibili.

Nel giudizio fondato sulla legittimità del comportamento accertato, costituisce domanda nuova, e non modificazione della domanda già formulata (consentita ex art. 183 c. 4 cod. proc. civ.) la deduzione in udienza di vizi dell'atto tali da imporre una pronuncia di totale annullamento del provvedimento stesso (211).

Completata l'istruttoria, le parti procedono alla discussione della causa per essere poi invitate dal giudice a precisare oralmente le conclusioni.

o) Querela di falso

Il verbale redatto dall'agente accertatore con le richieste formalità, gode, ai sensi dell'art. 2700 cod. civ., di fede privilegiata. Si tratta di una c.d. prova legale, assistita da efficacia probatoria assoluta ed incondizionata, che vincola il giudice al risultato probatorio.

In merito, si osserva che, solo i fatti che il pubblico ufficiale rogante attesti avvenuti in sua presenza o da lui compiuti (elemento estrinseco del verbale) godono di pubblica fede; mentre la riconducibilità dei fatti ad una determinata violazione (elemento intrinseco del verbale) e la verità sostanziale delle dichiarazioni eventualmente rese dalle parti, resta fuori dell'efficacia di prova legale e, perciò, rientra nella normale valutazione affidata al giudice, secondo il suo prudente apprezzamento, ex art. 116 cod. proc. civ.

(210) Possono essere assunti come testimoni anche i verbalizzanti, i quali non sono portatori di un interesse che ne legittimerebbe la partecipazione al giudizio.

(211) Cfr. Cass. Civ., sez. III, 5/6/00, n. 5684.

In altri termini, la “piena prova” riguarda la constatazione di un fatto avvenuto e conosciuto in presenza del pubblico ufficiale senza alcun margine di apprezzamento. Pertanto, non si estende a quelle circostanze che, pur contenute nel documento, si risolvano in apprezzamenti personali o giudizi valutativi del pubblico ufficiale, né alla menzione di quei fatti che, in ragione delle modalità di accadimento repentino, risultino mediati attraverso l'occasionale percezione sensoriale, la quale non può ritenersi fornita di un'indiscutibilità maggiore di quella normalmente presente in ciascun soggetto.

Ampia è la casistica ed elaborazione giurisprudenziale di merito e di legittimità in materia.

Sono così stati ritenuti non coperti dalla fede privilegiata dell'atto pubblico: le modalità dell'incidente stradale riferite dal pubblico ufficiale non per constatazione diretta, ma in esito alle indagini svolte, Cass. Civ., sez. III, 23/8/78, n. 3951 e G.d.P. Torino, 12/1/99; i fatti enunciati come conosciuti in un momento anteriore alla formazione dell'atto, attraverso la elaborazione critica di altri elementi di conoscenza, Cass. Civ., sez. III, 28/12/93, n. 12895; i fatti di cui il P.U. abbia avuto notizia da altre persone o della cui verità sia convinto in virtù di presunzioni o di personali considerazioni logiche, Cass. Civ., sez. III, 29/8/95, n. 9111.

La contestazione della violazione relativa al transito di un'autovettura ad un crocevia mentre il semaforo proietta luce rossa costituisce un elemento probatorio liberamente valutabile, che ammette la prova testimoniale contraria da parte di una persona trasportata, Cass. Civ., sez. I, 10/4/1999, n. 3522.

La trascrizione della targa del veicolo in violazione può risolversi in un errore materiale di lettura, anche per uno solo dei suoi elementi alfanumerici. Conseguentemente, l'errore di fatto commesso dai verbalizzanti nell'attestare come vera una realtà falsamente percepita può essere accertato, al fine di escludere la certezza della responsabilità del preteso autore della violazione, quando questi abbia dedotto di non aver commesso l'infrazione, con motivi che rendano verosimile tale sua affermazione, smentendo in tal modo la verità presunta del verbale, Cass. Civ., sez. I, 20/7/01, n. 9909.

Più di recente si è, invece, affermato che la lettura del numero di targa non implica alcuna attività di valutazione, Cass. Civ., sez. I, 3/12/2002, n. 17106.

Il rapporto della Polstrada attestante l'esclusione di anomalie del fondo stradale non è *in parte qua* dotato di fede privilegiata e, per conseguenza, non deve necessariamente essere impugnato con querela di falso, né comporta, *ipso facto*, l'inattendibilità delle deposizioni testimoniali contrastanti con tale assunto, Cass. Civ., sez. III, 25/2/02, n. 2734.

Le risultanze dei rilievi delle apparecchiature utilizzate per accertare le violazioni di velocità valgono fino a prova contraria, che può essere data dall'opponente con la dimostrazione del difetto di funzionamento di tali dispositivi da fornirsi in base alle concrete circostanze di fatto; Cass. Civ., sez. II, 26/4/2005, n. 8675.

Il riconoscimento personale, non seguito, nel verbale di accertamento dell'infrazione dalla identificazione, costituisce un tipico apprezzamento non coperto da pubblica fede, Cass. Civ., sez. I, 23/12/1997, n. 13010.

In conclusione, se il giudice è vincolato (sulla base del verbale) nel ritenere che un veicolo si trovava in un dato luogo, il giorno x, all'ora x, è perfettamente libero di ritenere (sulla base di altre risultanze) che non sussiste la contestata violazione di cui all'art. 141 c. 3, e che invece il conducente procedeva a velocità moderata in prossimità dell'intersezione, o che comunque la violazione non sia riconducibile al veicolo contravvenzionato.

Qualora si vogliano confutare le risultanze (estrinseche) del documento pubblico, non sarà sufficiente l'allegazione di prove contrastanti o contrarie, ma dovrà essere esperita una speciale azione disciplinata dagli artt. 221 e ss. cod. proc. civ., il cui *nomen iuris* è "querela di falso" (212).

Con quest'azione s'impugna la corrispondenza alla realtà di ciò che è consacrato nel documento, assistito da fede privilegiata.

(212) Cfr. Cass. Civ., sez. I, 5/2/99, n. 1006.

p) *Variazione del titolo sanzionatorio*

Sebbene la domanda riconvenzionale o la modifica del titolo dell'illecito da parte dell'Amministrazione resistente, non incontrino alcun tipo di preclusione, si deve osservare che la violazione, è già stata dettagliatamente indicata tramite contestazione o notifica.

Ne deriva che, l'*emendatio* della domanda, potrà avvenire fintanto che non si tramuti in *mutatio* del titolo di responsabilità in relazione al fatto contestato, e cioè, se il fatto prospettato successivamente, non sia diverso da quello originario.

Per esemplificare, qualora sia stata emessa ordinanza-ingiunzione nei confronti di un soggetto quale conducente del veicolo con cui è stata commessa l'infrazione, e nel giudizio di opposizione manchi la prova che l'ingiunto fosse stato alla guida, non può chiedersi la condanna dello stesso in qualità di proprietario.

q) *Decisione*

Nella stessa udienza di comparizione, il giudice, qualora la semplicità del caso lo consenta, decide definitivamente il giudizio, con pronuncia della sentenza mediante lettura del dispositivo e della motivazione. Diversamente, su richiesta delle parti, emette una decisione interlocutoria con la quale fissa una nuova udienza, concedendo un termine per la presentazione di documenti, la formazione di ulteriori mezzi istruttori e la presentazione di note difensive (art. 184 cod. proc. civ.).

Il giudice non deve limitarsi a controllare la legalità formale del provvedimento, ma deve procedere anche a sindacarne l'intrinseco fondamento, anche sul piano dell'esistenza storica dei fatti contestati (213).

(213) «L'affermazione del giudice circa la sussistenza di un fatto notorio può essere censurata solo se sia stata posta a base della decisione una inesatta nozione del notorio, da intendere come fatto conosciuto da un uomo di media cultura, in un dato tempo e luogo, non anche per inesistenza o insufficienza di motivazione, poiché tale affermazione è frutto di un potere discrezionale del giudice che, pertanto, non è tenuto ad indicare gli elementi sui quali la determinazione si fonda. Più in particolare il fatto notorio, dev'essere inteso in senso rigoroso, cioè come fatto acquisito con tale grado di certezza da apparire indubitabile ed incontestabile, e non quale evento o situazione oggetto della mera

Vige, comunque, il principio generale espresso dall'art. 112 cod. proc. civ. - principio di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato - secondo il quale deve escludersi il potere del giudice dell'opposizione, salve le ipotesi di inesistenza del provvedimento, di rilevare d'ufficio vizi dell'atto diversi da quelli fatti valere dall'opponente nei termini di legge con l'atto introduttivo del giudizio, atteso che questi costituiscono *causa petendi* della relativa domanda (214).

Per espressa previsione dell'art. 99 c. 1 lett. c) del D.Lgs. 507/99, che aggiunge un periodo all'art. 23 c. 11 L. 689/81, il giudice decide e motiva in base al diritto e non in base a regole equitative, stante la disapplicazione dell'art. 113 c. 2 cod. proc. civ., nel giudizio di opposizione davanti al Giudice di Pace (215).

conoscenza del singolo giudice. Conseguentemente, per aversi fatto notorio occorre, in primo luogo, che si tratti di un fatto che si imponga all'osservazione ed alla percezione della collettività, sicché al giudice non resti che contrastarne gli effetti e valutarlo soltanto ai fini delle conseguenze giuridiche che ne derivano; in secondo luogo, occorre che si tratti di un fatto di comune conoscenza, anche se limitatamente al luogo ove esso è invocato, perché appartiene alla cultura media della collettività, ivi stanziata», Cass. Civ., sez. I, 25/6/02, n. 9263. (214) Cfr., Cass. Civ., sez. III, 5/11/99, n. 12324; Cass. Civ., sez. I, 28/5/02, n. 7790.

Così, il giudice non può d'ufficio rilevare la mancanza di prova della responsabilità, addotta dall'opponente soltanto all'udienza di comparizione e non nel ricorso, Cass. Civ., sez. I, 15/11/01, n. 14320; la violazione del principio di legalità, comporta un vizio che deve essere fatto valere dall'opponente e non può essere rilevato d'ufficio dal giudice, Cass. Civ., sez. III, 18/2/00, n. 1857; anche l'eccezione di prescrizione non formulata in ricorso, ma avanzata per la prima volta in corso di udienza, deve ritenersi tardivamente proposta, Cass. Civ., sez. I, 27/5/99, n. 5184. Conformi, Cass. Civ., 11/9/01, n. 11595; Cass. Civ., sez. I, 21/7/01, n. 9974; Cass. Civ., 12/6/01, n. 7876.

(215) La precisazione si è resa necessaria per contrastare quella sentenza della Suprema Corte (Cass. Civ., 12/1/99, n. 227) che sosteneva che "il Giudice di Pace, competente nel periodo 1 maggio - 21 giugno 1995 a conoscere delle cause aventi ad oggetto opposizioni a sanzioni amministrative ..., deve decidere tali controversie secondo equità, ove il valore delle medesime non ecceda i due milioni di lire, alla stregua dell'art. 113 c. 2 cod. proc. civ., che non prevede deroghe per l'ipotesi in cui la competenza sia attribuita a quel giudice in base al duplice criterio della materia e del valore".

Laddove l'istruttoria esperita non abbia condotto ad una *plena probatio* da parte dell'Autorità, il giudice accoglie l'opposizione, per assenza di prove sufficienti della responsabilità dell'opponente (216).

Il giudizio è deciso, come detto, con sentenza.

La sentenza, ai sensi dell'art. 132 cod. proc. civ., è pronunciata «In Nome del Popolo Italiano» e reca l'intestazione «Repubblica Italiana».

Essa deve contenere:

- l'indicazione del giudice che l'ha pronunciata;
- l'indicazione delle parti e, se presenti, dei loro difensori;
- le conclusioni delle parti;
- la concisa esposizione dello svolgimento del processo e dei motivi in fatto e in diritto della decisione;
- il dispositivo, la data della deliberazione e la sottoscrizione del giudice.

L'omessa lettura immediata del dispositivo in udienza, subito dopo la discussione della causa, come previsto dall'art. 23 c. 7 L. 689/81, comporta la nullità insanabile della sentenza (217).

Oggetto del giudizio di opposizione è la pretesa sanzionatoria della P.A., e non il provvedimento concretamente impugnato. Orbene, le norme statuenti sanzioni amministrative sono sempre finalizzate al perseguimento di interessi pubblici ed al rispetto dell'ordine giuridico; esse riguardano, quindi, diritti indisponibili che, in quanto tali, valicano il limite di ammissibilità del giudizio di equità disposto dall'art. 114 cod. proc. civ.

(216) La formula, di chiara derivazione penalistica, ricalca quella dell'assoluzione per insufficienza di prove di cui al vecchio Codice di rito e di cui all'art. 530 c. 2 cod. proc. pen. vigente.

(217) Con sentenza delle Sezioni Unite n. 1457/92, la Cassazione ha ritenuto che l'art. 23 c. 7 L. 689/81 ricalca il dettato dell'art. 429 c. 1 cod. proc. civ., adottando una forma lessicale che con l'inciso "subito dopo", denuncia il carattere indefettibile della lettura immediata del dispositivo per il soddisfacimento delle esigenze di concentrazione e sollecita definizione del giudizio, nonché di immodificabilità della decisione, per assicurare alle parti l'immediata conoscenza del regolamento giudiziale dei loro rapporti e l'immutabilità del medesimo rispetto alla successiva stesura della motivazione. In tal senso si è espressa la consolidata giurisprudenza successiva della Suprema Corte.

r) Contenuto della decisione

La sentenza di rito, che decide sulle questioni pregiudiziali (condizioni dell'azione e presupposti processuali), può essere:

- di inammissibilità, quando il ricorso sia stato presentato fuori termine o all'Autorità Giudiziaria territorialmente incompetente (218);
- di irricevibilità, quando sia stato effettuato il previo pagamento in misura ridotta.

La decisione di merito, accertato se sussistano i vizi o i motivi denunciati, può essere:

- di accoglimento.

Il giudice annulla, in tutto o in parte, o modifica l'atto, ad esempio nella parte relativa alla sanzione accessoria, nei confronti di uno dei coobbligati, o limitatamente all'entità della sanzione applicata – comunque non inferiore al minimo edittale - qualora sia stata determinata in misura non consentita o erronea (219).

La pronuncia di annullamento comporta l'eliminazione dell'atto dalla realtà giuridica, con conseguente rimozione degli effetti giuridici prodotti, comprese le sanzioni accessorie, e improduttività dell'ingiunzione di pagamento della sanzione.

Allo stesso modo, l'annullamento comporta il rimborso da parte della P.A. dell'indebita somma eventualmente pagata dall'opponente.

La sentenza di annullamento per accertata insussistenza della violazione estende la sua efficacia anche nei confronti dei condebitori solidali che siano rimasti estranei al giudizio, stante la caducazione del presupposto dell'obbligazione comune.

(218) Cfr., Cass. Civ., sez. III, 3/4/00, n. 4014.

(219) Tale ampiezza di poteri attribuiti dalla L. 689/81 al giudice in sede di ricorso in opposizione, costituisce una deroga ai principi di diritto amministrativo inerenti i poteri del Giudice Ordinario in relazione all'atto amministrativo. Il G.O., infatti, secondo la L. 2248/1865 allegato E, può conoscere degli effetti del provvedimento mediante un sindacato limitato alla sola valutazione di legittimità, con facoltà, una volta accertati e dichiarati gli eventuali vizi, di disapplicare l'atto, ma senza possibilità alcuna di annullare o incidere direttamente sull'atto stesso.

- di rigetto.

Il giudice condanna il ricorrente al pagamento della sanzione della quale procede anche a determinare l'importo (220), senza essere vincolato ad alcun limite, come invece accade per il Prefetto, se non al rispetto del minimo edittale; non può però escludere l'applicazione delle sanzioni accessorie o la decurtazione dei punti dalla patente di guida.

Si osservi che, quando respinga l'opposizione avverso l'ordinanza-ingiunzione, stante la tassativa devoluzione alle sole disposizioni di cui ai commi 2, 5, 6 e 7 dell'art. 204-*bis*, al Giudice non si estende il divieto di escludere l'applicazione delle sanzioni accessorie.

s) Spese giudiziali

In ogni caso, la sentenza provvede sulle spese del giudizio ai sensi degli artt. 91 e ss. cod. proc. civ.: le spese seguono la soccombenza, salvo compensazione totale o parziale per giusti motivi.

Se il ricorrente si sia avvalso dell'opera di un legale, al riconoscimento delle proprie ragioni, segue il diritto ad ottenere la condanna della P.A. soccombente, al rimborso degli onorari di difesa sostenuti.

Infatti, la facoltatività dell'assistenza tecnica non deve incidere sul diritto del cittadino ad una tutela specializzata.

Allo stesso modo, per il caso di soccombenza dell'opponente, questi potrà essere condannato alla refusione degli esborsi effetti-

(220) Cfr, in tal senso, Corte Cost., sent. n. 366 del 27/7/94, e ord. nn. 268 del 19/10/96 e 324 del 30/10/97.

Il fatto che il giudice possa diminuire l'importo della sanzione, non rappresenta l'espressione dell'esercizio di un potere equitativo, bensì una facoltà che il legislatore ha ritenuto di concedergli per incidere su un provvedimento amministrativo che egli ritenga eccessivo nel suo grado di punizione. Nel modificare il provvedimento sanzionatorio, il giudice si sostituisce all'amministrazione, ma la sua valutazione non è fondata sulla discrezionalità amministrativa; il giudice, insomma, non compie alcuna scelta secondo criteri di opportunità, egli si limita ad eliminare gli effetti dell'illegittimo esercizio del potere. Vedi, da ultimo, anche Corte Cost., 24/3/00, n. 83.

vamente sostenuti dall'amministrazione da indicarsi in apposita nota (221).

L'ente che si sia avvalso di un funzionario appositamente delegato, e non abbia sostenuto spese diverse da quelle generali per lo svolgimento della difesa, non avrà diritto alla refusione delle spese (222).

In conclusione, è illegittima la condanna dell'opponente, rimasto soccombente, al pagamento delle spese generali, insuscettibili di essere imputate al singolo rapporto processuale (223).

t) Regime dell'impugnazione della decisione

Ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 23 L. 689/81, contro la sentenza decisiva del giudizio di opposizione, era consentito solo il ricorso per Cassazione, ai sensi degli artt. 360 e ss. cod. proc. civ., entro 60 gg. decorrenti dalla notificazione (224). La scelta concernente l'inappellabilità della sentenza, era giustificata dalle peculiari esigenze di celerità del procedimento relativo agli illeciti amministrativi, considerato che il diritto di difesa non restava pregiudicato dalla soppressione di un grado del giudizio di merito (225).

L'art. 26 c. 1 lett. b) D.Lgs. 40/06, nell'abrogare il comma citato, consente l'applicazione della regola generale posta dall'art. 339 c. 1 cod. proc. civ., a tenore della quale "le sentenze pronunciate in primo grado, purché l'appello non sia escluso dalla legge", possono essere impugnate con appello, da proporsi entro 30 giorni dalla notifica della sentenza davanti al Tribunale in composizione monocratica. L'impugnazione si svolge e si propone secondo le modalità previste dai Capi I e II del Titolo III del Libro II del Codice di rito.

(221) In tal senso, tra le altre, Cass. Civ., sez. I, 5/6/01, n. 7597; Cass. Civ., sez. I, 27/2/00, n. 2848.

(222) Cfr., Cass. Civ. n. 9365/97 e nn. 3613 e 4213/96.

(223) Cfr. Cass. Civ., sez. I, 4/6/01, n. 7540.

(224) La notificazione della sentenza compiuta di ufficio a cura della cancelleria, giusto disposto dell'art. 23 c. 9 L. 689/81, è idonea, al pari di quella avvenuta ad istanza di parte, a far decorrere il termine breve per l'impugnazione, Cass. Civ., sez. I, 14/6/01, n. 8045.

(225) Cfr., Cass. Civ., sez. I, 14/3/90, n. 2094.

Ai sensi della disposizione transitoria contenuta nell'art. 27 c. 5 del citato decreto 40/06, tuttavia, tali disposizioni "si applicano alle ordinanze pronunciate e alle sentenze pubblicate a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto".

Si tratta di una rivoluzione storica che, dal 2 marzo 2006, facilita il regime delle impugnazioni delle sentenze del Giudice di Pace, anche se rischia di appesantire il contenzioso innanzi i Tribunali. Per quanto ovvio, in appello, si rende necessaria la difesa tecnica a mezzo di procuratore legalmente esercente.

u) Rapporti tra ricorso amministrativo e ricorso giurisdizionale

L'ipotesi di pendenza contemporanea di ricorso al Prefetto e ricorso al Giudice di Pace - perché il trasgressore ha presentato prima l'uno e poi l'altro - dovrebbe essere risolta sulla base della regola di diritto amministrativo della preferenza del ricorso giurisdizionale su quello amministrativo, di talché quest'ultimo diverrebbe improcedibile. Tuttavia, incomprensibilmente, il comma 4 dell'art. 204-*bis* prevede che il ricorso giurisdizionale è inammissibile qualora sia stato previamente presentato il ricorso al Prefetto.

v) Risarcimento del "danno ingiusto"

Il ricorrente vittorioso che abbia subito un danno ingiusto dal provvedimento della P.A., poi annullato dal giudice, potrà chiamare in giudizio l'amministrazione, per sentirla condannare al risarcimento dei danni patiti.

Con un'innovativa sentenza, la Corte di Cassazione, operando una rilettura dell'art. 2043 cod. civ., ha infatti affermato la responsabilità civile a carico della P.A. per gli atti o provvedimenti amministrativi illegittimi (226).

(226) Cfr. Cass., Sez. Un., 22/7/99, n. 500. Si tratta di una pronuncia che - nel cassare quell'antiquata «isola di immunità e privilegio del potere pubblico, nel caso di esercizio illegittimo delle funzioni che abbiano determinato diminuzioni o pregiudizi alla sfera patrimoniale del privato, che mal si concilia con le più elementari esigenze di giustizia» - modifica i pietrificati criteri di interpretazione della norma sulla responsabilità aquiliana o extracontrattuale, e pone in una

Sulla scia di tale autorevole decisione, ci sono già state alcune pronunce dei Giudici di merito che hanno riconosciuto meritevole di risarcimento il danno non patrimoniale causato “dallo stress da vigile urbano” (227) e il danno patrimoniale “da indisponibilità del mezzo” (228).

nuova prospettiva il problema del risarcimento del danno arrecato dalla P.A. (227) Cfr. G.d.P. Perugia, 26/4/00, n. 115. Nel caso di specie - considerata la mancanza di una normale diligenza della P.A. che, dopo aver illegittimamente contestato ad un cittadino la violazione dell'art. 158 (divieto di accesso in zona ZTL), non si comportava secondo le regole di buona amministrazione, obbligando il contravventore ad esperire il ricorso in via amministrativa - il giudice ha condannato il Comune a corrispondere la somma di Lit. 200.000 a favore del contravventore, a titolo di risarcimento dei danni. Avverso tale decisione l'amministrazione Comunale proponeva ricorso per cassazione. La Suprema Corte ha rigettato il ricorso condannando l'amministrazione ricorrente a rifondere anche le spese di giudizio, Cass., 12/2/2004, n. 3698.

Per completezza, giova far riferimento anche ad una precedente sentenza con cui il giudice, considerati i ripetuti errori dell'ufficio contravvenzioni, ha condannato il Comune a risarcire il danno non patrimoniale subito per i disagi provocati, determinato in Lit. 400.000 (cfr. G.d.P. Roma, 15/10/96, n. 3923).

(228) Cfr. G.d.P. Novara, 15/10/01, n. 559. In questo caso, la Polizia contestava la violazione dell'art. 78 (modifica delle caratteristiche costruttive dei veicoli) e, irrogata la sanzione pecuniaria, provvedeva ad effettuare il ritiro della carta di circolazione. Dopo aver proposto ricorso giurisdizionale e ottenuto l'annullamento del verbale illegittimo, il contravventore agiva in giudizio chiedendo il risarcimento dei danni patiti per il fermo del veicolo destinato ad attività commerciale, dal 3/6/00 al 9/6/00. Il giudice condannava il Comune al pagamento in favore dell'attore della somma di Lit. 1.500.000.

In tal senso, anche G.d.P. Torino, 6/2/02, n. 831. «Non si può far ricadere sul cittadino incolpevole la conseguenza di un errore, derivante da procedure burocratiche imperfette, messe in atto dall'autorità procedente ... il dubbio ... avrebbe dovuto suggerire un comportamento più prudente agli agenti il cui primo dovere è quello di prevenire la commissione di reati e poi quello di applicare correttamente la legge». Sulla base di queste premesse, il giudice ha condannato il Ministero dell'Interno a rimborsare le spese sostenute dal cittadino per le consulenze, a restituire quelle pagate per la custodia del veicolo indebitamente disposta, ed a risarcire il danno derivante dalla indisponibilità del veicolo e della patente.

A conclusioni diametralmente opposte perviene, invece, G.d.P. Torino, 11/1/02 n. 157, il quale afferma che il cittadino, ancorché colpito da sanzione per violazione di norme del Codice stradale la cui illegittimità sia stata ricono-

La domanda risarcitoria ex art. 2043 cod. civ. nei confronti della P.A. per illegittimo esercizio della funzione pubblica va presentata, con atto di citazione, davanti al giudice ordinario.

Il percorso del giudizio sul merito dovrà svolgersi in questi termini:

- accertare la sussistenza di un evento dannoso;
- verificare la riferibilità dell'evento ad una precisa condotta dell'amministrazione (illegittimità dell'atto amministrativo);
- valutare l'imputabilità del danno alla condotta colposa della P.A., da intendersi come violazione delle regole di imparzialità, correttezza e buona amministrazione;
- riscontrare la qualificabilità dello stesso come "ingiusto" (229).

sciuta con sentenza, non ha diritto né al risarcimento del danno derivante dall'ingiusto provvedimento, né al rimborso delle spese sostenute per rientrare in possesso della patente.

(229) E' ingiusto «il danno che l'ordinamento non può tollerare che rimanga a carico della vittima, ma che va trasferito sull'autore del fatto, in quanto lesivo di interessi giuridicamente rilevanti». Si tratta del c.d. danno arrecato *non iure* (perché inferto in difetto di una causa di giustificazione), che deriva dall'azione della P.A. non conforme ai principi di legalità e di buona amministrazione.

CAPITOLO 8

LA FASE ESECUTIVA DEL SISTEMA SANZIONATORIO

Aspetti generali del procedimento esecutivo.

In termini non molto ortodossi, sul piano tecnico può dirsi che la fase esecutiva rappresenta la quadratura del cerchio dell'intero sistema sanzionatorio diretto al recupero di sanzioni amministrative non tempestivamente pagate in precedenza e consente alla Pubblica Amministrazione, almeno nelle intenzioni, di monetizzare in concreto le proprie pretese punitive. Se, infatti, tutta l'attività di accertamento descritta in precedenza è sostanzialmente finalizzata ad acclarare l'esistenza di una fattispecie concreta perfettamente collimante con quella astratta prevista dalla norma, fornendo a tutti i vari soggetti coinvolti l'opportunità di contraddire e di partecipare al procedimento sia in fase di formazione dell'addebito sia, ovviamente, in tempi successivi, la fase esecutiva parte proprio dalla consapevolezza che l'accertamento da cui scaturisce l'obbligo di corrispondere la sanzione prevista dalla legge - che in termini romantici dovrebbe rappresentare il tentativo di riequilibrare l'ordine sociale leso dalla violazione - è stato completato rispettando ogni crisma di giuridicità procedurale, che l'incolpato non ha provveduto al pagamento e che si è formato il titolo esecutivo necessario per transitare appunto dalla fase di accertamento a quella esecutiva.

In termini più tecnici, pur avendo ben presente che l'obiettivo ultimo di qualsiasi procedimento sanzionatorio in cui si discuta del pagamento di somme di denaro è il pagamento di quanto dovuto, può ancora dirsi che mentre la fase di accertamento è proiettata, in mancanza di pagamento spontaneo, ad ottenere un valido titolo esecutivo (che per le violazioni al nuovo codice della strada è co-

stituito, a seconda dei casi, dal verbale di contestazione e della ordinanza-ingiunzione (230) con cui, come detto, “aprire la porta” che conduce nelle stanze della fase esecutiva, quest’ultima è, in modo più diretto, finalizzata ad attivare le procedure espropriative per aggredire il patrimonio del debitore fino alla soddisfazione del credito vantato dalla pubblica amministrazione.

Da qui il primo assunto: la fase esecutiva si attiva solo dopo aver ottenuto un valido titolo esecutivo.

Tanto premesso è opportuno ulteriormente precisare che obiettivo di questa sezione non è certamente quello di approfondire ogni aspetto di una materia assolutamente complessa e per cui occorrerebbe una intera monografia. Scopo preminente di queste brevi note è solo quello di fornire una sintetica visione di insieme degli adempimenti connessi all’avvio, alla gestione e al controllo della fase esecutiva, concentrando l’attenzione, in particolare, sulla riforma del sistema di riscossione tramite ruolo avviata nell’autunno del 2006 e che già ora, a distanza di poco più di un anno sta proponendo buoni risultati in termini di aumento del gettito complessivo.

E questo lo faremo opportunamente distinguendo tra procedura tramite ruolo – a cui dedicheremo maggiore spazio – e tramite ingiunzione fiscale ex R.D. 639/1910 che rappresenta, ormai senza più alcun ragionevole dubbio, una sicura misura alternativa al sistema di riscossione tramite ruolo (231).

(230) In realtà l’articolo 204 bis n.c.d.s. si riferisce anche alla sentenza del Giudice di Pace, ma è orientamento generale che ciò valesse unicamente nel caso in cui il giudicante avesse deciso irrogando una sanzione superiore a quella indicata nel verbale, ipotesi mai verificatasi nella pratica e probabilmente ostacolata dal principio del divieto di reformatio in peius e dalla natura stessa del giudizio di opposizione.

(231) Non è questa la sede per arricchire di motivazioni giuridiche tale assunto, ma è sufficiente scorrere il d.l. 203/2005 e, più recentemente, l’articolo 36 del d.l. 31.12.2007, n. 248, convertito nella legge 28.2.2008, n. 31, con cui si è, di fatto, reintrodotta nell’ordinamento giuridico la astratta possibilità giuridica di agire tramite ingiunzione fiscale, per convincersi della possibilità, stabilita questa volta con previsione legislativa espressa, per tutte le società iscritte nell’elenco dei soggetti abilitati a svolgere attività di riscossione per conto di enti locali non diversamente “partecipate” da Equitalia (vedi infra), di procede-

La fase di predisposizione del ruolo è sostanzialmente semplice. In effetti ormai tutti i sistemi informativi di qualsiasi organo di polizia stradale sono strutturati per calcolare in modo automatico la somma da iscrivere a ruolo che quindi si ottiene solo, come si dice, premendo un pulsante.

In realtà i software di gestione di tale procedura ricalcano i contenuti dell'articolo 27 della legge 24.11.1981, n. 689, richiamato dall'articolo 206 del nuovo codice della strada che costituisce il punto di partenza dell'intera procedura tramite ruolo.

In estrema sintesi, il ruolo per violazioni previste dal nuovo codice della strada si forma tenendo come base di riferimento la somma per cui il verbale costituisce titolo esecutivo (ossia la metà del massimo edittale) se non è stato opposto o se non è avvenuto un pagamento parziale, ovvero quella invece determinata – senza possibilità di ulteriori aumenti – nella ordinanza-ingiunzione prefettizia nei casi in cui è previsto o richiesto l'intervento di tale autorità. L'articolo 27 della legge 689/81 dispone poi che a tale somma devono applicarsi gli interessi nella misura del 10% per ogni semestre interamente maturato con decorrenza dal giorno in cui il verbale o l'ordinanza-ingiunzione hanno acquistato efficacia di titolo esecutivo: il sessantunesimo giorno dalla notifica o contestazione nel caso di verbale di contestazione, il trentunesimo dalla notifica nel caso dell'ordinanza-ingiunzione. Ancora controversa, ma conclusa, per la verità in modo molto sbrigativo, in termini negativi, la possibilità che due o più periodi di sei mesi vadano a cumularsi con i precedenti dando origine al fenomeno degli interessi composti (o anatocismo).

Per quanto riguarda i criteri di scelta del contraente (che condizionano anche la scelta della procedura da utilizzare) si rinvia al paragrafo relativo alla illustrazione della riforma del sistema di riscossione tramite ruolo e alla verifica delle possibilità offerte agli enti creditori durante il periodo transitorio.

re in via esecutiva per il tramite dell'ingiunzione fiscale. Casomai qualcuno non mancherà di notare che se il legislatore si è sentito in dovere di dirlo esplicitamente, tale conclusione potrebbe non valere per procedure pregresse. Ma anche in questo caso sorreggono motivazioni diverse.

In questa sede però non pare inopportuno sintetizzare alcune caratteristiche riguardanti i due diversi metodi (ruolo od ingiunzione fiscale) per coglierne le principali diversità.

Valga comunque come anticipo una conclusione: fino alla fine del periodo transitorio (31.12.2010) se si decide di agire tramite ruolo gli enti creditori sono necessariamente obbligati a rivolgersi a Equitalia s.p.a., unico soggetto abilitato a curare tale procedura.

Se invece si è scelta la strada di affidare la procedura esecutiva ad una società scorporata o ad altro soggetto iscritto nell'albo di cui all'art. 52 della legge 447/1997, se del caso già presente all'interno dell'ente di appartenenza, allora la procedura da seguire sarà quella dell'ingiunzione fiscale di cui al R.D. 639/1910.

In termini di risultati conseguiti è difficile dire se la procedura tramite ruolo sia migliore (certamente Equitalia s.p.a. va sostenendo tale assunto) di quella tramite ingiunzione fiscale. Con certezza può dirsi solo che in entrambi i casi le misure espropriative sono le stesse come del resto identico resta il tessuto sociale nel quale si troveranno ad operare gli incaricati. In altre parole è bene precisare fin da subito che la diversità non attiene alla misura del riscosso – perché se così fosse sarebbe ovvia la scelta in favore del sistema più efficace – che ragionevolmente non cambia in funzione del diverso sistema scelto.

Esistono delle considerazioni di natura diversa che proviamo qui di seguito ad elencare che possono condizionare la scelta dell'uno o dell'altro sistema.

- a) Da un lato la scelta della procedura tramite ruolo, almeno fino alla fine del regime transitorio, non richiede complicate procedure di scelta del contraente e la fase dell'avvio è assolutamente semplice e comunque ben disciplinata dal D.M. 321/99;
- b) la procedura tramite ingiunzione fiscale, invece, presuppone la scelta di affidare ad un soggetto non pubblico il procedimento esecutivo e ciò manifesta la volontà dell'ente di appartenenza di regolamentare in modo autonomo questa fase;
- c) sul piano giuridico l'ingiunzione fiscale produce conseguenze molto simili alla cartella di pagamento, ma forse

contiene un'efficacia deterrente maggiore presentandosi formata direttamente dall'ente creditore senza il passaggio, sul piano psicologico defaticante, di una struttura intermedia quale è Equitalia s.p.a.;

- d) la fase di formazione del ruolo presuppone il calcolo degli interessi (10% per ogni semestre integralmente compiuto) previsto dall'art. 27 legge 689/81, mentre la procedura tramite ingiunzione fiscale non prevede tale obbligo, potendosi così formare crediti di importo inferiore a quelli derivanti dalla procedura tramite ruolo;
- e) l'ingiunzione fiscale e tutto il meccanismo di affidamento ad un solo soggetto mantengono il grande vantaggio di creare tra ente prescelto e ente creditore un rapporto bilaterale – cristallizzato nel contratto di servizi – al cui interno possono essere poste una serie di clausole dirette a garantire l'ente creditore ed obbligare la società affidataria a lavorare con maggiori responsabilità e vincolo di rendicontazione e, soprattutto, con maggiore chiarezza di dati laddove la procedura tramite ruolo, quanto meno prima della riforma, vedeva da un lato fortemente spersonalizzato il rapporto tra concessionario ed ente creditore e dall'altro produceva sempre dati di riscontro fortemente criptici per non dire assolutamente incomprensibili. Ora è possibile che tale rapporto bilaterale possa costituirsi nei confronti di Equitalia s.p.a. o società partecipate;
- f) la procedura tramite ruolo consente però la certezza dell'avvio di tutte le misure espropriative del caso su tutto il territorio nazionale laddove, al contrario, l'affidamento a ditta singola non consente che l'attivazione di procedure espropriative a livello di ambiti territoriali limitati, oltre al fermo fiscale ed al pignoramento presso terzi;
- g) i costi del procedimento tramite ruolo sono espressamente previsti dal D.M. 18.8.2000 (rivisti dal d.l. 203/2005 per il periodo transitorio), mentre quelli della procedura tramite ingiunzione fiscale producono spesso costi ben superiori, sulla cui legittimità è ben lecito nutrire dubbi;

- h) la fase del controllo sull'attività del soggetto prescelto per curare la fase esecutiva è certamente più analiticamente disciplinata nel procedimento tramite ruolo (si vedano articoli 19 e 20 d.lgs. 112/99), mentre deve essere costruita nel contratto di servizi nel procedimento tramite ingiunzione fiscale.

In ogni caso la eventuale scelta in favore dell'ingiunzione fiscale deve essere in grado di rispettare i seguenti criteri:

- a) non determinare costi superiori a quelli descritti per legge nel procedimento tramite ruolo;
- b) garantire una adeguata fase di controllo;
- c) garantire chiarezza dei dati trasmessi;
- d) consentire in via telematica di conoscere in tempo reale tutti i vari passaggi del procedimento sanzionatorio dal verbale al controllo dell'attività del soggetto affidatario del procedimento esecutivo.

È a questo punto essenziale e indispensabile, prima di procedere oltre, illustrare i contenuti della riforma del sistema di riscossione tramite ruolo, perché solo successivamente sarà possibile verificare se le procedure di formazione, gestione e controllo del ruolo, siano oggi ancora estensibili, come comunque riteniamo, alla mutate caratteristiche del nuovo soggetto incaricato della fase esecutiva tramite ruolo.

La riforma del sistema di riscossione tramite ruolo

La fase esecutiva del procedimento sanzionatorio rappresenta senza dubbio, uno degli aspetti di maggiore difficoltà di inquadramento giuridico ed operativo con cui debbono confrontarsi gli operatori addetti agli uffici verbali dei vari organi di polizia stradale.

La causa principale di tale complessità è dovuta, oltre alla oggettiva astrusità della materia, a una straordinaria prolificità normativa e strategica che non contribuisce certamente ad attribuire chiarezza operativa alle procedure. Basti pensare che solo nel 1999 – anno del penultimo riordino del sistema di riscossione tramite ruolo – sono stati pubblicati 5 decreti legislativi corredati da almeno 40

decreti ministeriali e direttoriali di attuazione, cui va aggiunto altro consistente numero di circolari esplicative. In ogni caso dal 1999 ad oggi – pur con tutte le difficoltà che è ormai inutile ripetere e ripetersi – i vari organi di polizia stradale avevano quantomeno incominciato a orientarsi in modo sufficientemente adeguato tra le procedure di formazione, gestione e controllo del ruolo e molti di essi avevano già iniziato ad esplorare procedure alternative al ruolo (ingiunzione fiscale), fino ad avviare forme di esternalizzazione della fase esecutiva ancora tutte da definire nel dettaglio. In ogni caso l'obiettivo era sempre quello e duplice: da un lato fornire adeguata risposta alla esigenza di individuazione di procedure più efficienti in termini di gettito complessivo e dall'altro ottenere una pulizia contabile ed amministrativa molto difficile da ottenere con le criptiche informazioni provenienti dai “vecchi” concessionari del servizio riscossione tributi.

Ebbene, a distanza di poco meno di otto anni dall'ultima consistente riforma, il legislatore, forse anche consapevole della progressiva riduzione del gettito complessivo dell'attività di riscossione, ma più verosimilmente sollecitato dalla necessità di allineare lo Stato italiano a tutte le altre costanti ed uniformi realtà europee, ha avviato una vera e propria riforma del sistema della riscossione operando una scelta strategica di grande importanza, consistente, in estrema sintesi, nella riconduzione (o nazionalizzazione) in mano pubblica di tutta le procedure di riscossione tramite ruolo con la contestuale soppressione del sistema di affidamento in concessione del servizio nazionale della riscossione.

A tal fine si ricorda che prima della riforma del 2005 la riscossione coattiva delle entrate (232) aveva subito le seguenti articolazioni:

(232) Si tenga sempre ben distinta la riscossione volontaria – che prescinde da un accertamento sanzionatorio, e comporta il pagamento in virtù di un adempimento spontaneo del contribuente - sostanzialmente estranea alle nostre finalità e la riscossione coattiva che nasce da una preventiva violazione di legge o dal mancato adempimento spontaneo di quanto dovuto. In questa sede noi ci riferiremo sempre alla riscossione coattiva.

- sino al 31.12.1989 il servizio di riscossione dei tributi era affidato alle esattorie comunali;
- dal 1° gennaio 1990 fino al 31 gennaio 1995 detto servizio è stato conferito per un quinquennio ex dpr 43/1988 a società concessionarie per ambiti provinciali;
- dal 1° febbraio 1995 fino al 1.2.2005 il servizio di riscossione tramite ruolo è stato affidato a concessionari nominati dalla agenzia delle entrate a seguito di gare ad evidenza pubblica in virtù di concessioni amministrative della durata di dieci anni per ambiti territoriali provinciali, poi prorogate fino al 30 settembre 2006;
- da data successiva entra in vigore la riforma del sistema di riscossione tramite ruolo con la costituzione di Riscossione s.p.a. poi divenuta Equitalia s.p.a..

Fino alla riforma del 2005, quindi, la riscossione delle entrate derivante da sanzioni amministrative non pagate prima dell'avvio della fase esecutiva del procedimento sanzionatorio poteva essere effettuata in modo diretto dai comuni e dalle province ovvero affidata ai concessionari privati, attivando l'esercizio dell'autonomia regolamentare disciplinata dall'art. 52 del d.lgs. 446/97. Nel caso in cui gli enti non avessero esercitato tale facoltà regolamentare, le procedure di riscossione coattiva venivano affidate obbligatoriamente ai concessionari (privati) del servizio nazionale della riscossione con le procedure tramite ruolo ex dpr 602/73.

Con la riforma le cose cambiano profondamente, non tanto per ciò che concerne la fase della espropriazione vera e propria, ancora caratterizzata da procedure molto simili al passato, salvo alcuni correttivi in tema di fermo fiscale, pignoramento presso terzi ed ipoteca giudiziale, quanto per la scelta del contraente che – quanto meno per la riscossione tramite ruolo – non presenterà più alternative atteso che Equitalia s.p.a. sarà (anzi è già adesso) l'unica struttura pubblica in grado di agire in via esecutiva con la procedura tramite ruolo.

Con questa precisazione è indispensabile affrontare adesso i punti essenziali della riforma del 2005 onde verificare quali scenari strategici si presentano agli enti locali, sia durante il regime transi-

torio sia successivamente ed infine verificare come e se le procedure con cui, con grande difficoltà, i vari organi di polizia stradale avevano cominciato a confrontarsi, sono cambiate oppure continuano ad applicarsi come in passato pur nella mutata consistenza dei soggetti contraddittori.

Con queste precisazioni procediamo con ordine.

a) *la riforma del sistema di riscossione – l'art. 3 del d.l. 30.9.2005, n. 203, convertito nella legge 2.12.2005, n. 248*

L'art. 3 del d.l. 30.9.2005, n. 203, convertito nella legge 2.12.2005, n. 248, recante *misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria*, ha stabilito che a decorrere dal 1.10.2006 è soppresso il sistema di affidamento in concessione del servizio nazionale della riscossione e le funzioni relative alla riscossione nazionale sono attribuite all'Agenzia delle Entrate che le esercita mediante Riscossione s.p.a. (in seguito divenuta Equitalia s.p.a.) società neocostituita con capitale versato per il 51% dall'Agenzia delle Entrate e per il 49% dall'INPS. Detta società ha l'obbligo di effettuare l'attività di riscossione mediante ruolo, con i poteri e secondo le disposizioni di cui al titolo I, capo II, e al titolo II del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, ed ha la facoltà - in regime di concorrenza con altri soggetti privati abilitati a svolgere attività di riscossione per conto degli enti locali iscritti nel registro di cui all'art. 52 del d.lgs 446/97 - le attività di riscossione spontanea, liquidazione ed accertamento delle entrate, tributarie o patrimoniali, degli enti pubblici, anche territoriali, e delle loro società partecipate, nel rispetto di procedure di gara ad evidenza pubblica, nonché altre attività, strumentali a quelle dell'Agenzia delle Entrate, anche attraverso la stipula di appositi contratti di servizio e, a tale fine, può assumere finanziamenti e svolgere operazioni finanziarie a questi connesse. L'art. 3 delinea poi un complesso ed articolato percorso che nel giro di poco più di un anno ha portato Riscossione-Equititalia s.p.a. ad acquistare per intero il capitale sociale delle società concessionarie del servizio di riscossione per ambiti territoriali, arrivando ad essere, in buona sostanza, l'unico soggetto pub-

blico autorizzato a procedere a riscossione tramite ruolo.

Il processo di nazionalizzazione è avvenuto tramite l'acquisto da parte di Equitalia s.p.a. della maggioranza del capitale sociale delle aziende private già concessionarie del servizio di riscossione tributi per ambiti territoriali. Tali società al momento dell'acquisto diventano società partecipate di Equitalia s.p.a. e ad esse è assegnata una quota proporzionale al valore del capitale sociale ceduto in mano pubblica. A partire dal 1.1.2011 i soci pubblici di Equitalia s.p.a. (non c'è ancora chiarezza se si tratta unicamente di Agenzia delle entrate ed INPS o di altri soci pubblici), riacquisteranno le azioni cedute ai privati completando così il quadro complessivo della manovra di nazionalizzazione di cui si discute. Da quella data tutte le società ex concessionarie del servizio riscossioni tributi saranno state a tutti gli effetti inglobate da Equitalia s.p.a.. In sostanza dal 1.10.2006 al 31.12.2010 le società ex concessionarie faranno parte di una grande holding operativa composta da Equitalia s.p.a. e dalle varie società partecipate di cui la stessa Equitalia avrà acquistato almeno il 51% del capitale sociale e da data successiva al 31.12.2010 Equitalia procederà a riacquistare le quote della società cedute a privati come corrispettivo dell'acquisto della maggioranza del capitale sociale.

Ma non tutto il panorama si presenta così apparentemente lineare.

L'art. 3, comma 24, del d.l. 203/2005 convertito nella legge 248/2005 dispone, in evidente variante dello schema ordinario, che fino al momento dell'eventuale cessione (totale o parziale) a Equitalia s.p.a. del proprio capitale sociale le aziende concessionarie possono trasferire ad altra società (nel gergo società incorporata) il ramo dell'azienda afferente le attività svolte in regime di concessione per conto degli enti locali. In questo modo le società cessionarie continueranno a gestire fino a 31.12.2010 e, comunque, fino a diversa determinazione degli stessi enti locali, i rapporti patrimoniali ed economici attinenti la fase della riscossione con gli enti locali.

Quindi il percorso di acquisizione in mano pubblica di tutta la struttura operativa e gestionale del sistema di riscossione passa attraverso i seguenti importanti passaggi:

- 1) la fine del sistema di affidamento in concessione del servizio nazionale della riscossione;
- 2) la attribuzione di tutte le funzioni relative alla riscossione nazionale all'Agenzia delle Entrate (soggetto pubblico) esercitate tramite la ricordata Equitalia s.p.a.;
- 3) la previsione dell'acquisto del capitale sociale delle società ex concessionarie - società partecipate - e l'avvio di un percorso che si completerà in data successiva al 31.12.2010 – con la riacquisizione totale del capitale sociale in mano pubblica;
- 4) la previsione della variante della possibilità per le società di scorporare il ramo dedicato alla fiscalità locale - società scorporate - e la contestuale possibilità per le società beneficiarie di tale scorporo di continuare l'attività di accertamento, riscossione e quant'altro per conto degli enti locali, ma solo con la procedura per ingiunzione fiscale ex R.D. 639/1910;
- 5) il CNC, consorzio nazionale dei concessionari, cambia denominazione e struttura sociale, acquisendo la denominazione di centro per la documentazione operativa e informatica di Equitalia s.p.a. diventa anch'essa una società per azioni con la funzione che aveva in passato ossia quella di procedere alla informatizzazione dei ruoli ed alla predisposizione delle cartelle di pagamento, in piena conformità al dettato del D.M. 321/99, con la sola, peraltro non trascurabile, diversità di dover ora trattare non più con i vari concessionari di ambito territoriale, bensì con Equitalia e le società partecipate. Sul piano prettamente operativo è da ritenere che le attività dell'ex CNC non siano variate rispetto al passato;
- 6) si tenga poi presente la scansione di date: fino al 31.12.2010 opera un regime transitorio di cui diremo nel dettaglio nel prosieguo e da data successiva inizia il regime definitivo.

Quindi, all'indomani dell'attuazione (anzi diremo dell'inizio del percorso attuativo) della riforma per gli organi di polizia stradale incaricati di curare la fase esecutiva del procedimento di riscossione delle sanzioni amministrative non pagate, il panorama che si presenta è quello di una grande holding operativa formata da Equitalia s.p.a. e 42 società partecipate e l'ex CNC, unica struttura in grado di procedere tramite ruolo, e le società scorporate che, salvo diversa determinazione dell'ente locale, potranno continuare a svolgere attività di riscossione per conto dell'ente locale operando però tramite la procedura per ingiunzione fiscale di cui al RD 639/1910.

Cerchiamo ancora di schematizzare ulteriormente, seguendo il modello proposto dalla circolare ANCI del 13.4.2006. Le società ex concessionarie del servizio di riscossione potevano o scegliere di "farsi acquistare" da Equitalia s.p.a. (società partecipate) ovvero operare il trasferimento del ramo d'azienda e divenire "società scorporate".

Vediamo in concreto cosa accade e quali riflessi tale scelta produce nei confronti degli enti locali, in relazione alla scelta del contraente che, come già precisato, finisce per condizionare anche la scelta della procedura esecutiva da seguire.

- 1) In caso di mancato trasferimento del ramo di azienda (società partecipate) l'art. 3, comma 25, del d.l. 203/2005 dispone che fino al 31.12.2010 le attività di riscossione delle entrate degli enti locali (comprese, quindi, quelle relative a sanzioni amministrative non pagate) sono gestite da Equitalia s.p.a. e possono essere prorogati i contratti in corso tra gli enti locali e le società iscritte all'albo di cui all'art. 53 del d.lgs. 446/97. Da data successiva al 31.12.2010 l'attività di riscossione (sia quella volontaria o spontanea sia quella coattiva, atteso che il comma 25bis parla genericamente di "riscossione") potranno essere svolte da società scorporate, da società partecipate o da Equitalia s.p.a. solo a seguito di affidamento mediante procedure ad evidenza pubblica. In sostanza dal 1.1.2011 i Comuni dovranno scegliere attraverso una gara ad evidenza pubblica il proprio soggetto incaricato di curare la procedura di riscossione potendo ta-

le soggetto individuarsi nella holding Equitalia s.p.a. – che agirà tramite ruolo – o in qualsiasi altro soggetto privato iscritto nell'albo del d.lgs 446/97, che però potrà operare solo tramite ingiunzione fiscale. Resta fortemente dubbia la possibilità per gli enti locali di inserire nel capitolato speciale di gara l'obbligo di agire tramite ruolo perché in questo modo la scelta sarebbe obbligata in favore di Equitalia s.p.a., anche se non si capisce perché tale facoltà dovrebbe essere sottratta alla autonomia degli enti locali.

- 2) In caso di scorporo delle attività svolte in regime di concessione le attività di riscossione possono essere svolte dalle società beneficiarie del trasferimento, purchè in possesso dei requisiti di cui all'art. 53 del d.lgs 446/97, ma solo tramite ingiunzione fiscale senza obbligo di nuova procedura di scelta del contraente e salvo diversa determinazione dell'ente locale che potrebbe, per esempio, decidere di non continuare tale attività con la società concessionaria e di scegliere, fino alla fine del regime transitorio del 31.12.2010, di agire tramite ruolo rivolgendosi a Equitalia s.p.a.. Da data successiva ogni procedura dovrà essere preceduta da gare ad evidenza pubblica.

Se questo è, in estrema sintesi, il panorama di riferimento, vediamo quali possibili scelte si offrono ora agli enti locali, per poi proiettare le conclusioni raggiunte sul terreno prettamente operativo e sulla procedura di riscossione dell'entrata relativa a sanzioni amministrative non pagate e riprendere il discorso interrotto dalla necessità di affrontare il tema della riforma del sistema di riscossione tramite ruolo.

Si ricorda ancora che i Comuni possono anche scegliere, nell'ambito e nel rispetto della autonomia locale e previa espressa determinazione da concretare all'interno dei regolamenti sulle entrate di cui al d.lgs. 446/97, di diversificare le soluzioni operative adottate per la riscossione volontaria rispetto a quelle previste per la riscossione coattiva.

In caso di trasferimento del ramo di azienda (scorporo), sia la riscossione spontanea che quella coattiva possono essere gestite

dalla società concessionaria senza bisogno di alcuna gara fino al 31.12.2010 a meno che il comune stesso non decida diversamente. In ogni caso per la riscossione coattiva la procedura da seguire sarà quella di cui al R.D. 639/1910, mentre per tutte le procedure già attivate precedentemente la società concessionaria continuerà a seguirle in esecuzione delle disposizioni che regolano la riscossione tramite ruolo. Quindi ancora: per tutte le procedure di riscossione già attivate prima del 1.10.2006 si segue le regole della riscossione tramite ruolo. Per le procedure attivate successivamente si procede con ingiunzione fiscale.

In caso di mancato scorporo del ramo di azienda (mancato scorporo), fino alla fine del regime transitorio fissato al 31.12.2010 i comuni potranno alternativamente:

- *gestire in proprio sia la riscossione spontanea che quella coattiva*
- *affidare la riscossione spontanea e coattiva a terzi in virtù di proroga del contratto già esistente alle società iscritte all'albo di cui all'art. 52 del d.lgs 446/97;*
- *affidare la riscossione spontanea o coattiva a Equitalia s.p.a. o alle società da quest'ultima partecipate senza bisogno di esperire alcuna gara ad evidenza pubblica.*

Al termine del periodo transitorio, ossia dal 1.1.2011, la riscossione coattiva e quella volontaria potranno essere svolte direttamente ovvero essere affidate a soggetti terzi o a Equitalia s.p.a. soltanto a seguito di procedure di scelta del contraente ad evidenza pubblica.

Se questo è la sommaria ricostruzione dello stato dell'arte all'indomani dell'avvio delle riforme, cerchiamo adesso di capire, in concreto, quali adempimenti burocratici si impongono ove si manifesti la necessità di avviare procedure esecutive di riscossione di sanzioni amministrative non pagate, tenendo distinte le procedure passate da quelle future.

Per quanto riguarda il pregresso occorre distinguere:

- 1) se si era seguita la procedura tramite ruolo e la società concessionaria è divenuta società partecipata di Equitalia s.p.a. ogni attività di pagamento della remunerazione, di controllo di merito, di gestione e di

rendicontazione continua ad essere svolta nei confronti della stessa società partecipata – divenuta ora agente della riscossione – inglobata nella holding operativa diretta da Equitalia s.p.a.. Se invece il concessionario ha provveduto allo scorporo della fiscalità locale, l'attività di cui sopra viene svolta nei confronti della società beneficiaria del trasferimento. E' quindi possibile che per il pregresso sia necessario confrontarsi con ex concessionari scorporati e ex concessionari partecipati. Però è da ritenere che le tecniche di controllo e quant'altro non cambino atteso che la riforma del sistema di riscossione tramite ruolo non sembra, almeno per il momento, aver toccato le normative di settore, essendosi limitata, si fa per dire, a riportare in mano pubblica la fase della riscossione senza modificare alcunché in ordine alla procedure di formazione, gestione, controllo e rendicontazione del ruolo;

- 2) se invece si era seguita la procedura tramite ingiunzione fiscale non soccorrono dubbi nel ritenere che ogni consequenziale e terminale attività connessa debba continuare a essere svolta nei confronti della stessa società, ora partecipata di Equitalia s.p.a. in caso di mancato scorporo, o della società beneficiaria del trasferimento in caso di scorporo.

Per quanto attiene invece il futuro occorre ancora distinguere tra regime transitorio – ossia fino al 31.12.2010 – e periodo successivo.

- 1) Fino al 31.12.2010 ogni comune può continuare a procedere a formazione del ruolo “servendosi” di Equitalia s.p.a. senza bisogno di formalizzare alcuna gara ad evidenza pubblica ovvero continuare a gestire contratti ancora aperti con società iscritte nell'albo di cui all'art. 53 del d.lgs 446/97, con la sola precisazione che nel secondo caso – ma era così anche in precedenza – si agisce con ingiunzione fiscale, ovve-

ro ancora scegliere – questa volta con procedure ad evidenza pubblica – a chi, tra Equitalia s.p.a., società partecipate e società iscritte nell'albo di cui sopra, risulterà appunto più adeguato ai criteri contenuti in un eventuale capitolato speciale di gara, tenendo presente che se a vincere è la holding Equitalia si può anche procedere con ruolo (non parendo comunque impedito alla stessa Equitalia di agire con ingiunzione fiscale ove espressamente richiesto dal Comune), mentre in caso di vittoria di altri soggetti si potrà agire solo con ingiunzione fiscale.

- 2) Dopo il 31.12.2010 in ogni caso ogni comune dovrà predisporre una gara e scegliere il proprio contraente con procedure ad evidenza pubblica. Sul punto, pur apparendo questa la scelta interpretativa più conforme al dettato legislativo, lo scrivente esprime qualche perplessità, ritenendo questo schema operativo valevole solo ove non si voglia procedere tramite ruolo. In caso di scelta, motivata e documentata, dell'ente locale di voler procedere tramite ruolo, almeno per la riscossione coattiva, pare che il ricorso a Equitalia s.p.a. sia esclusivo e non richieda alcun preventivo esperimento di gara ad evidenza pubblica. Da un lato perché Equitalia s.p.a. è l'unica struttura operativa in grado di agire tramite ruolo e poi perché, se si opera un raffronto con il passato e si sovrappone Equitalia s.p.a. ai vari concessionari privati, in passato i comuni per agire tramite ruolo per la riscossione coattiva non avevano bisogno di esperire alcuna procedura concorsuale e non si capisce perché tale adempimento debba essere seguito proprio ora che si invece varata una riforma che prevede appunto il passaggio in mano pubblica di tutta la fase della riscossione.

A conclusioni diverse si deve invece giungere se si ritiene di procedere con lo strumento dell'ingiunzione fiscale e se, soprattutto, si versa nel campo della riscossione volontaria.

Tanto precisato, proviamo adesso ad ipotizzare in concreto quali disposizioni debbano essere seguite per la corretta formazione di un ruolo per la riscossione di sanzioni relative a violazioni amministrative.

1) *Formazione*

Come noto, in passato gli uffici procedevano alla formazione del ruolo seguendo le procedure descritte dal D.M. 321/99, riprodotte sinteticamente nell'allegato 1 al presente volume.

Pur avendo il CNC assunto diversa denominazione (centro per la documentazione operativa e informatica di Equitalia s.p.a.) è da ritenere che non sia mutata la sua funzione, che è quella di svolgere un ruolo di collaborazione nella formazione e informatizzazione del ruolo e delle cartelle di pagamento. Costituisce dato consolidato, pertanto, che anche in presenza di ruoli da consegnare a Equitalia s.p.a., la procedura da seguire per la formazione sia quella di cui al citato D.M. che si concluderà con la scansione di tempi in esso prevista, non più con la consegna ai vari concessionari di ambito territoriale, ma con la sola ed unica consegna a Equitalia s.p.a. o società partecipate. In questo senso si potrà dire di aver raggiunto quella unicità di contraddittori che rappresentava, in passato, uno degli obiettivi principali di tutta l'attività dei vari organi di polizia stradale. Sarà poi compito di Equitalia s.p.a. svolgere tutte le attività espropriative sul territorio avvalendosi degli agenti contabili che costituiscono e compongono la propria holding operativa.

Dalla data di consegna del ruolo inizia l'attività esecutiva vera e propria, preceduta dalla notifica della cartella di pagamento che, ad oggi, deve essere effettuata entro undici mesi dalla data di consegna del ruolo, pena la perdita del diritto al discarico ai sensi dell'articolo 19, comma 2, lettera a) del d.lgs 112/99. L'articolo 36 del d.l. "milleproroghe" convertito nella legge 28.2.2008, n. 31, innovando quanto in precedenza stabilito dall'articolo 1, comma 148 della legge 24.12.2007, n. 244, ha stabilito che per le cartelle di pagamento che saranno notificate in relazione a ruoli consegnati dopo il 31.10.2009 il termine torna ad essere di cinque mesi.

Merita accennare, in estrema sintesi, ad una forma di sanatoria introdotta dall'articolo 1, comma 153, della legge 24.12.2007, n.

244, legge finanziaria del 2008, secondo cui a decorrere dal 1° gennaio 2008 gli agenti della riscossione non possono svolgere attività finalizzate al recupero di somme, di spettanza comunale, iscritte in ruoli relativi a sanzioni amministrative per violazioni al nuovo codice della strada, per i quali, alla data di acquisizione della società ex concessionaria in Equitalia spa la cartella di pagamento non era stata notificata entro due anni dalla consegna del ruolo.

b) gestione del ruolo : rateazione e cancellazione del ruolo – remunerazione

In tema di rateazione delle entrate iscritte a ruolo l'articolo 36 della legge 31/2008 di conversione del decreto legge mille proroghe ha introdotto significative modifiche affidando direttamente agli agenti della riscossione la facoltà di concedere o negare il beneficio della rateazione in presenza di una situazione di temporanea difficoltà economica, per importi inferiori a €. 2000 autocertificabile dal richiedente, mantenendo peraltro il potere degli enti locali di disporre diversamente comunicando all'agente della riscossione apposita comunicazione.

Per quanto poi riguarda la procedura di richiesta di cancellazione dal ruolo è da ritenere che, in mancanza di espresse diverse disposizioni di legge, si debbano applicare, anche in caso di ruolo attivato dalla holding Equitalia s.p.a., le stesse procedure in essere fino ad ieri e, quindi, le ben note disposizioni in tema di richiesta di cancellazione dal ruolo in caso di erronea iscrizione trasmettendo le istanze ad Equitalia ed alle società partecipate tramite Equitalia Servizi s.p.a. Stesso discorso vale, trascorso il periodo di regime transitorio, per cui valgono regole diverse e più favorevole al soggetto incaricato della riscossione, per il calcolo dell'aggio spettante a tale soggetto, computato in base agli indici contenuti nell'art. 17 del d.lgs 112/99.

c) attività espropriativa ed esercizio dei diritti di difesa

Nessun dubbio poi che per le singole attività espropriative si continuino a seguire le disposizioni di cui al dpr 602/73 come innovato in tema di fermo fiscale, pignoramento presso terzi, ipoteca giudiziale e facoltà di accesso a pubblici registri.

d) controllo di merito

Più delicata appare la individuazione della corretta procedura di controllo di merito da esercitare sulla attività dell'agente contabile, in sostanza sull'attività di Equitalia s.p.a. e delle società da essa partecipate.

In passato il controllo era esercitato su soggetti privati in virtù delle disposizioni sostanziali e procedurali contenute negli articoli 19 e 20 del d.lgs. 112/99, riprodotte nell'allegato 2 per ogni ulteriore approfondimento.

Ad oggi dobbiamo domandarci se tale schema operativo di controllo sia ancora percorribile attesa la diversa natura, appunto pubblica, del soggetto sottoposto a controllo. Alla luce delle disposizioni attualmente in vigore e delle attuali elaborazioni dottrinali sull'argomento, niente autorizza a ritenere che possano considerarsi mutati gli atteggiamenti operativi che rimangono pertanto disciplinati, ancorché diretti ad organi pubblici, dagli articoli 19 e 20 del decreto legislativo 112/99 e descritti in nota.

Si abbia però presente che l'art. 1, comma 426, L. n. 311/2004 ha stabilito che, in attesa della riforma organica del settore della riscossione, fermi restando i casi di responsabilità penale, i concessionari del servizio nazionale di riscossione (ora Equitalia s.p.a. e società partecipate) hanno facoltà di sanare le responsabilità amministrative derivanti dall'attività svolta fino al 24 novembre 2004, termine poi prorogato al 30 giugno 2005 dall'art. 3, comma 38, del d.l. 203/2005. La circolare Anci del 13.4.2006, prima della finanziaria del 2008 ebbe a consigliare ai comuni, di non procedere all'effettuazione di rimborsi e al discarico delle quote inesigibili, proseguendo l'ordinario controllo delle attività svolte da parte dell'ex concessionario. La finanziaria per il 2008 ha poi precisato che le procedure di sanatoria di cui all'art. 1, comma 426 L. n. 311/2004 esplicano il proprio effetto sanante solo nei confronti delle sanzioni se del caso irrogabili od irrogate ai vari concessionari del servizio riscossione tributi, ma non producono effetto alcuno sulle cause di perdita del diritto al discarico, che rimangono ancorate ai termini ed ai contenuti di cui all'art. 19 del d.lgs. 112/99.

Tanto precisato in ordine alle procedure di riscossione tramite ruolo, vediamo adesso, in armonia con le premesse, di proporre un breve schema del procedimento per ingiunzione fiscale, come visto alternativo al ruolo.

Procedimento tramite ingiunzione fiscale

Abbiamo già detto che in alternativa alla procedura tramite ruolo è possibile attivare il procedimento esecutivo con la c.d. ingiunzione fiscale di cui al R.D. 14.10.1910, n. 639 che consente l'attivazione di tutte le misure espropriative previste dal d.p.r. 602/73.

Il R. D. 639/1910 descrive un percorso coattivo che si apre, in via informale e stragiudiziale, con una semplice nota di richiesta di pagamento della somma indicata nel verbale divenuto ormai titolo esecutivo (una sorta di preruolo o sollecito di pagamento, atteso che con il verbale si chiede comunque il pagamento di una sanzione formale).

Quindi, inutilmente decorso il termine stragiudizialmente assegnato, prosegue con l'ingiunzione fiscale con cui si dà il via al procedimento di esecuzione forzata, finalizzato alla realizzazione coattiva del credito dell'ente. L'art. 2 del citato R.D., infatti, dispone che *“il procedimento di coazione comincia con la ingiunzione, la quale consiste nell'ordine, emesso dal competente ufficio dell'ente creditore, di pagare entro trenta giorni, sotto pena degli atti esecutivi, la somma dovuta”*. Tutte le entrate del comune, siano esse patrimoniali o tributarie di diritto pubblico o di diritto privato possono essere riscosse con questa procedura, compresa, senza dubbio alcuno, quella relativa alle sanzioni amministrative. I dubbi sollevati in passato e sorprendentemente riprodotti – forse per mera ignoranza della materia – da alcuni Giudici di Pace sono, infatti, del tutto superati dal preciso dettato legislativo che consente ora l'attivazione di tale procedura senza incertezze di sorta.

L'ingiunzione fiscale, sottoscritta dal funzionario responsabile, consiste nella formale intimazione ad adempiere l'obbligo in essa risultante, entro un termine non inferiore a trenta giorni, con l'avvertimento che, in mancanza, si procederà ad esecuzione forzata, per cui, dopo le modifiche introdotte dal d.l. 209/2002 posso-

no essere adottate tutte le misure espropriative previste in via generale dal d.p.r. 602/73 e vevoli anche per la riscossione tramite ruolo. Essa deve contenere necessariamente i seguenti elementi:

- ✓ l'intimazione a pagare una somma indicata;
- ✓ il termine di trenta giorni entro cui pagarla;
- ✓ l'avvertenza che, in difetto, si procederà ad esecuzione forzata;
- ✓ la motivazione che ne sta alla base;
- ✓ l'indicazione dell'autorità presso la quale è possibile proporre impugnazione;
- ✓ la precisa indicazione delle norme di conferimento del potere di agire con tale procedura.

Dopo l'approvazione della legge 51/98 – nota come legge del giudice unico – non è necessario il visto dell'autorità giudiziaria trattandosi ormai di procedure che nascono e si esauriscono in ambito amministrativo.

Dopo la sua formale predisposizione, l'ingiunzione fiscale, ai sensi dell'art. 2 del R.D. 639/1910, è notificata, nelle forme delle citazioni, da un ufficiale giudiziario addetto alla pretura o da un usciere addetto all'ufficio di conciliazione.

Qualora, entro il termine dei trenta giorni, il debitore non abbia provveduto al pagamento, né abbia proposto opposizione, l'ingiunzione diviene definitiva, e l'Ente creditore può procedere ad esecuzione forzata utilizzando tutti gli strumenti espropriativi previsti dal d.p.r. 602/73.

Da tenere presente che se l'esecuzione non è attivata entro il termine di novanta giorni, l'ingiunzione perde la sua efficacia ai fini del pignoramento, e per promuovere la procedura esecutiva, è necessario procedere ad una seconda notifica della stessa ingiunzione.

Si ricorda infine che il provvedimento di ingiunzione fiscale è esente da bollo ai sensi dell'art. 5, allegato B del d.p.r. 642/72.

In ordine *all'ambito di applicazione oggettivo* della procedura di esecuzione per ingiunzione fiscale, la Cassazione, Sez. I, con sentenza 10.6.1994, n. 5685 ha precisato che essa può essere attivata non solo per le entrate strettamente di diritto pubblico, ma anche per

quelle di diritto privato, cumulando in sé le caratteristiche del titolo esecutivo e del precetto e derivando dal potere di autoaccertamento della Pubblica Amministrazione. Inoltre, non è utilizzabile per far valere una pretesa al risarcimento di danni derivanti da fatto illecito, poiché il credito è privo dei requisiti della certezza, della liquidità, e dell'esigibilità.

Sul *piano soggettivo*, dopo la riforma della riscossione tramite ruolo che ha espressamente ed obbligatoriamente riservato a tale procedura (si veda articolo 2 decreto legislativo 46/99) ogni attività esecutiva di competenza dello Stato, l'ingiunzione fiscale rimane riservata ai soli enti pubblici.

La procedura per ingiunzione fiscale presuppone come suo *fondamentale presupposto* che il credito sia certo, liquido ed esigibile, senza alcun potere di determinazione unilaterale dell'Amministrazione, dovendo la sussistenza del credito, la sua determinazione quantitativa e le sue condizioni di esigibilità derivare da fonti, da fatti e da parametri obiettivi e predeterminati (Cass. Sez. I, sent. 22.12.1992, n. 13587, Cass. Sez. I, sent. 16.4.2004, n. 7241 Cass. Sez. I, sent. 25.8.2004, n. 16855). È pertanto necessario che ci si trovi in presenza dei requisiti di certezza, liquidità ed esigibilità del credito da realizzarsi in via esecutiva. Ora, nel nostro caso, la presenza di un verbale di contestazione di una violazione con la precisa indicazione della somma prevista dal legislatore per il pagamento in misura ridotta e quella per cui il verbale stesso acquisisce efficacia di titolo esecutivo rendono sicuramente certo liquido ed esigibile il credito vantato, consentendo, l'attivazione di tale strumento esecutivo.

Sul piano ontologico l'ingiunzione fiscale ha la natura di atto amministrativo complesso che ha non solo le funzioni del titolo esecutivo, ma anche quelle del precetto perché contiene l'avvertimento al debitore che l'ente pubblico procederà ad esecuzione forzata ove il debito non sia estinto entro il termine di trenta giorni (Cass. Sez. III sent. 24.02.1993, n. 2279). Più nel dettaglio, Cass. Sez. V 18.07.2002, n. 10496 ha ribadito che l'ingiunzione fiscale cumula in sé la duplice natura e funzione di titolo esecutivo, unilateralmente formato dalla Pubblica Amministrazione nell'esercizio del suo potere di autoaccertamento e autotutela e di atto prodromico all'inizio dell'esecuzione coattiva equipollente a

quello che nel processo civile ordinario assume il precetto, contro il quale la parte privata interessata ha l'onere di proporre opposizione nel termine di legge per contestare la pretesa della P.A., con la conseguenza però che ove l'ingiunzione fiscale perda efficacia quale precetto per il superamento del termine di novanta giorni per attivare le azioni esecutive, non viene meno l'efficacia esecutiva, di talché l'azione stessa può essere validamente riproposta con successivo atto ingiuntivo. Detto per mera completezza il termine di novanta giorni entro cui devono essere attivate le azioni esecutive pone comunque certezza alla posizione del debitore, non ostaggio dei lunghi tempi messi a disposizione del creditore per esempio dalla procedura tramite ruolo. A questi inconvenienti ha posto un rimedio la sentenza della Corte Costituzionale 218/2005 che, dichiarando costituzionalmente illegittimo l'art. 25 del d.p.r. 602/73, nella parte in cui non prevede un termine per la notifica della cartella di pagamento, ha sollecitato il legislatore non solo ad introdurre tale termine, ma anche a inserire una scadenza per la stessa attivazione della procedura esecutiva, forse in futuro, non soltanto garantita dal mero rispetto del termine prescrizione, oltre ad altre poche conseguenze di natura economica e comunque legate al rapporto interno ente creditore-concessionario.

In ordine all'esercizio dei diritti di difesa l'art. 3 del R.D. 639/1910 dispone che *entro trenta giorni dalla notificazione della ingiunzione il debitore può contro di questa produrre ricorso od opposizione davanti il conciliatore o il pretore, o il tribunale del luogo, in cui ha sede l'ufficio emittente, secondo la rispettiva competenza, a norma del codice di procedura civile.*

La Cassazione ha più volte stabilito che il termine di trenta giorni per proporre opposizione avverso l'ingiunzione fiscale non ha carattere perentorio, in difetto di espressa previsione, e, pertanto, il suo decorso, se preclude la facoltà di conseguire la sospensione dell'esecuzione in forza dell'ingiunzione fiscale medesima, non osta a che il contribuente possa insorgere giudizialmente per contestare la legittimità della pretesa punitiva (Cass. Sez. I, sent. 26.11.1981, n. 6292; Cass. Sez. I, sent. 28.02.1996, n. 1571). Con maggiore precisione Cass. Sez. I, sent. 18.9.2003, n. 13571 ha ulteriormente precisato, sempre in argomento, che l'inutile decorso del termine di trenta giorni previsto dall'art. 3 del R.D. 639/1910

non preclude l'opposizione di merito che il debitore proponga per contestare l'esistenza della pretesa creditoria, non avendo tale termine natura perentoria.

e) Rimedi difensivi (avverso il ruolo o avverso la ingiunzione fiscale)

La individuazione dei rimedi esperibili contro una cartella di pagamento (o, contro l'ingiunzione fiscale) rappresenta uno dei problemi di più rilevante entità nella gestione del ruolo e dell'intero procedimento esecutivo.

In questa sede, non essendo possibile ripercorrere sul piano giuridico tutte le varie posizioni raggiunte in materia da dottrina e giurisprudenza, ci limitiamo a rinviare allo schema riassuntivo (*Allegato 3*) di tutti i vari rimedi esperibili avverso una cartella di pagamento emessa a seguito di una procedura tramite ruolo od avverso una ingiunzione-fiscale emessa ex R.D. 14.10.1910, n. 639.

CAPITOLO 9

LA POLIZIA LOCALE NEI PICCOLI COMUNI E L'ACCERTAMENTO DEGLI ILLECITI STRADALI

La polizia locale nell'attuale assetto normativo ed istituzionale.

Un ruolo di primaria importanza, tra i soggetti competenti ad accertare gli illeciti stradali, va senza dubbio riconosciuto alle polizie locali degli oltre ottomila Comuni d'Italia, molti dei quali di piccole o minuscole dimensioni. È proprio con riferimento alle polizie locali operanti in queste piccole realtà che molte delle criticità evidenziate nell'analisi dell'attività di accertamento degli illeciti stradali tendono ad emergere maggiormente. Tutto ciò anche a causa della fisiologica carenza di personale che contraddistingue i piccoli centri e della progressiva attribuzione alle polizie locali di quest'ultimi di nuovi compiti e competenze, anche in materie non strettamente collegate alla disciplina della circolazione stradale (sicurezza in genere, decoro urbano *et similia*).

Il lavoro al quale è oggi chiamata la polizia locale risulta, inoltre, gravemente condizionato dalla mancata approvazione di una legge di riforma, necessaria a definire, finalmente, il nuovo ruolo assunto dai "vigili urbani" nell'attuale contesto normativo ed istituzionale. Urge, infatti, un intervento legislativo volto a riscrivere l'ormai inadeguata legge 7 marzo 1986, n. 65, ossia la risalente "Legge quadro sull'ordinamento della Polizia Municipale". Tutto ciò è reso oggi ancor più necessario dopo che la modifica del Titolo V della Costituzione ha sancito la competenza regionale in materia di polizia amministrativa locale.

In buona sostanza, quello che occorre delineare è la reale capacità operativa della polizia municipale. I "vigili urbani", infatti, non essendo considerati forza di polizia a tutto tondo non hanno, ad esempio, accesso alle informazioni riservate, mancano, altresì, di

una adeguata formazione operativa e, soprattutto, sono privi di strumenti normativi chiari volti a definire le loro attribuzioni anche in rapporto agli altri organi di vigilanza.

È frequente l'ipotesi di agenti di polizia locale che nello svolgimento di attività istituzionali incorrano nella gestione di pratiche o sanzioni con personaggi malavitosi senza che l'addetto di turno possa venirne a conoscenza.

E per coordinarsi con le altre forze di polizia il percorso è irto di ostacoli e denso di complicazioni. In tale contesto poco coordinato le regioni hanno comunque iniziato ad occuparsi di città sicure promuovendo, per quanto possibile, politiche di sicurezza integrata. In questo senso, l'esperienza della regione Marche, oggetto di una pesante censura costituzionale (sentenza n. 134 del 7 maggio 2004) per aver tentato di coinvolgere all'interno di un coordinamento anche alcuni organi dello Stato, evidenzia le difficoltà applicative di queste politiche. Se da un lato infatti la regione può coinvolgere tutte le risorse presenti sul territorio che ricadono all'interno dell'incerto concetto di polizia amministrativa locale, dall'altro non avendo potestà in materia di ordine e sicurezza pubblica, i parlamenti regionali non possono coinvolgere gli organi dello stato. In pratica il coordinamento promosso a livello locale ritrova necessariamente il suo "limitato" vertice nelle sole polizie municipali e provinciali. Tutte le altre forme di aggregazione esorbitano la capacità regionale e pertanto anche la promozione di sistemi integrati di sicurezza risulta gravemente compromessa.

Si osserva, inoltre, come il progressivo ed inarrestabile trasferimento di funzioni statali agli enti locali abbia determinato anche a carico della polizia locale una eccessiva stratificazione di attività burocratiche. Questo appesantimento amministrativo degli organi di vigilanza è sempre più in palese contrasto con le esigenze di soddisfacimento dei bisogni delle collettività in materia di controllo del territorio; infatti, con la crescita di insicurezza diffusa il cittadino, mai come ora, vorrebbe soddisfare le proprie aspettative di tutela, anche attraverso la quotidiana presenza dell'agente municipale nelle strade cittadine.

Ma anche i sindaci più attivi trovano forti vincoli nel dettato normativo che allo stato blocca le assunzioni, vincola le dotazioni e

soprattutto, come detto, condiziona pesantemente i poteri della polizia municipale e provinciale. Le emergenze di degrado urbano conclamato, correlate ai diffusi fenomeni di microcriminalità (lavavetri insistenti o graffitari notturni), sembrano reclamare una svolta imminente. I sindaci dal canto loro rappresentano i terminali più esposti alle critiche di malgoverno, sebbene, assieme alla polizia locale, soffrano di una carenza patologica di strumenti necessari per rispondere alle crescenti richieste di presidio.

Le funzioni e i compiti della polizia locale.

Con la legge n. 65 del 1986 è stato specificato che “gli addetti al servizio di polizia municipale esercitano sul territorio di competenza le funzioni istituzionali previste nella legge quadro”. Purtroppo una molteplicità di norme successive alla legge n. 65/1986 ha ampliato direttamente o indirettamente il novero delle funzioni dell'ente locale e di conseguenza della polizia municipale. Pertanto, allo stato attuale, risulta particolarmente difficile definire con certezza il concetto di polizia locale. Con esso possiamo intendere "le attività svolte dalla polizia ecologica per i controlli dei veicoli inquinanti, sull'inquinamento delle acque e sull'inquinamento acustico, dalla polizia rurale per i controlli sui terreni, i pascoli, i boschi, sugli armenti e sulla selvaggina, dalla polizia urbana per i controlli sulla quiete pubblica e la civile convivenza, dalla polizia edilizia e commerciale per il controllo sugli abusivismi edilizi e commerciali, dalla polizia sanitaria per la tutela dell'igiene degli alimenti e degli ambienti di lavoro, dalla polizia mortuaria e dalla polizia veterinaria" (233).

Tipiche funzioni di polizia locale sono inoltre il presidio dei plessi scolastici, l'assegnazione dei posteggi ai mercati, tutta l'attività informativa svolta per conto anche di altri enti, l'assistenza alle cerimonie civili e religiose e tutte le nuove funzioni emergenti. In questa zona “grigia” sono da ascrivere tutte le incombenze che vedono impegnata la polizia locale a presidiare la cosiddetta area del buon vivere.

(233) Così: supplemento ord. alla G.U. n. 121 del 25/05/96, p.88.

Mentre in materia di polizia giudiziaria, di pubblica sicurezza e polizia stradale la legge quadro fornisce informazioni più chiare disponendo specificamente le attribuzioni ed i compiti degli operatori, il tema del contrasto della microcriminalità non è facilmente definibile. La recente battaglia contro il presidio stradale dei lavavetri, per esempio, è una di quelle questioni che è stata forzatamente attratta nella competenza comunale e gestita, di conseguenza, dalla polizia municipale.

È evidente però che il problema più urgente da risolvere per gli operatori di vigilanza urbana (oltre alla definizione delle loro competenze), riguarda anche l'individuazione di efficaci sistemi di deterrenza. In questo senso è emblematica l'esperienza fatta con la depenalizzazione degli illeciti di cui al testo unico delle leggi di pubblica sicurezza.

All'epoca della sua emanazione, in pieno regime fascista, le condotte che venivano punite penalmente erano tutte scarsamente rilevanti, singolarmente, ma il loro potenziale eversivo derivava dalla sommatoria di azioni non adeguate al disegno politico dell'epoca.

La successiva progressiva depenalizzazione si è resa necessaria per adeguare l'ordinamento allo sviluppo sociale ma ora, dati alla mano, per contrastare efficacemente il degrado e l'incuria, potrebbe rivelarsi indispensabile rivalutare la proporzionalità di alcune sanzioni all'interno di un progetto globale mirato a raggiungere più elevati livelli di sicurezza stradale.

La polizia locale e l'organizzazione dell'attività di accertamento degli illeciti stradali: a) l'esternalizzazione.

La gestione burocratica dei procedimenti sanzionatori amministrativi richiede un notevole impegno, necessario per sostenere anche il crescente contenzioso derivante dalla contestazione degli illeciti stradali. Con larga approssimazione è possibile stimare che ad ogni accertamento effettuato dalla polizia locale corrispondano in media circa 30 minuti di pratiche amministrative obbligatorie per legge.

Il carico di lavoro per singolo procedimento sanzionatorio è stato reso ancor più pesante con l'introduzione della patente a punti. Infatti, all'esito di ogni accertamento che prevede

l'applicazione di decurtazioni di punteggio scatta l'obbligo di procedere all'aggiornamento diretto dell'archivio nazionale della patente a punti che già di per sé risulta una procedura burocratica complessa.

Hanno suscitato scalpore i recenti articoli di giornale che denunciavano la mancata effettuazione delle decurtazioni di punteggio da parte di alcuni comandi di polizia locale. Tuttavia, considerando le dotazioni economiche di certi comuni la notizia può essere compresa meglio anche perché il costo dell'aggiornamento della banca dati dei punti patente ricade totalmente sulle autonomie locali.

Ma le incombenze stradali burocratiche sono aumentate anche con la conversione in legge del d.l. 117/2007 ossia la riforma estiva voluta dal Ministro Bianchi e potranno ulteriormente lievitare con l'imminente annunciata riforma che è attualmente all'esame dell'organo legislativo. In pratica, per molte violazioni sussiste la necessità di aggiornare il sistema informatico centrale al fine di poter applicare inediti istituti penalizzanti per i comportamenti più pericolosi.

Sempre sul tema dell'insufficienza delle risorse, si pensi alle nuove disposizioni sanzionatorie volte a punire più pesantemente le violazioni dei limiti di velocità. In esse si prevede che, per un certo periodo successivo alla sospensione delle licenze di guida, sarà comunque interdetta la circolazione in orario serale. Tuttavia le risorse attualmente a disposizione delle polizie locali rischiano di rivelarsi insufficienti per verificare il rispetto di tale interdizione. Per di più, in questo contesto procedurale sempre più complesso si trovano ad operare anche comuni di piccolissime dimensioni che spesso dispongono di pochissimi agenti senza troppa strumentazione.

Per cercare di snellire le incombenze ma anche per finalità di carattere strettamente economico, molti comuni stanno ricorrendo all'affidamento esterno dei propri servizi. In sostanza, la gamma dei servizi affidati ai privati va dalla semplice esternalizzazione delle pratiche contravvenzionali fino al noleggio degli apparecchi elettronici di rilevamento delle infrazioni con servizio "tutto compreso".

Si è assistito, in qualche caso, a fenomeni eccessivi dove la parte privata ha sostituito integralmente il pubblico nella gestione dei delicati meccanismi sanzionatori del Codice stradale determinando, di fatto, una illegittima intrusione di terzi all'interno del sistema delle "multe stradali".

Nel silenzio del legislatore la prima presa di posizione ufficiale sul tema l'ha intrapresa il Ministero dei Trasporti con la risoluzione n. 76108 del 3 agosto 2007, successivamente ripresa anche dall'Associazione dei comuni d'Italia con proprio parere del 5 ottobre 2007.

Le singole apparecchiature per l'accertamento delle infrazioni stradali, specifica il parere ministeriale, "possono essere noleggiate con contratti che prevedano, altresì, gli interventi di manutenzione, essendo sufficiente che le stesse siano nella disponibilità degli organi di polizia stradale".

In pratica occorre che alla polizia stradale venga riservata l'attività di accertamento consistente nella convalida e nella sottoscrizione dei verbali.

Possono invece essere affidate a terzi, prosegue il Ministero "o svolte sotto il diretto controllo degli organi di polizia stradale le attività puramente manuali quali rimozione e sostituzione dei rullini, sviluppo e stampa dei fotogrammi, e masterizzazione dei dati relativi, ovvero le procedure di notifica". In questo caso occorre che venga prestata particolare attenzione alla disciplina della tutela della riservatezza dei dati personali e che i compiti degli organi esterni siano dettagliati con atto scritto.

Ma per questa prestazione di servizio non può essere fissato un corrispettivo collegato alla percentuale delle multe accertate. Specifica infatti la nota ministeriale che il corrispettivo dell'esternalizzazione "dovrebbe essere quantificato in base al costo delle effettive operazioni effettuate, in conformità a quanto disposto dal comma 4 dell'art. 201 del Codice della Strada. Difatti, appare chiaro che le procedure appaltate rientrano tra le spese di accertamento e come tali, essendo possibile una quantificazione analitica dei costi, è possibile determinare il corrispettivo da riconoscere all'impresa appaltante". Tra l'altro, conclude il Ministero, la fissazione del corrispettivo del servizio di noleggio ad una per-

centuale delle sanzioni pare limitare in modo sostanziale il flusso di cassa di competenza degli enti pubblici destinatari per legge dei proventi.

La polizia locale e l'organizzazione dell'attività di accertamento degli illeciti stradali: b) l'associazionismo.

La gestione associata del servizio di polizia locale ha rappresentato una sfida forse troppo innovativa per essere affrontata positivamente e con pieno successo in tutte le esperienze avviate negli ultimi anni. Per lo più, infatti, i tentativi di unificazione dei comandi e dei servizi sono risultati insoddisfacenti e destinati a veloci revisioni. Tuttavia, non in tutti i casi il progetto associazionistico è fallito. Ci sono, infatti, anche esperienze molto positive che tuttora rappresentano modelli organizzativi apprezzabili ancor più in considerazione dell'eterogeneità territoriale ed organizzativa dei comandi di polizia locale.

Dal punto di vista normativo, la convenzione per lo svolgimento associato dell'attività di polizia municipale costituisce tuttora lo strumento negoziale più agile per addivenire ad una forma di coordinamento e collaborazione tra enti. Nei conformi atti deliberativi ed istitutivi dell'associazione, i comuni partecipanti dovranno specificare le motivazioni di carattere tecnico che inducono alla determinazione in tal senso, allegando altresì lo schema di convenzione con indicazione dei fini, della durata, dei rapporti finanziari e di tutti gli obblighi degli enti aderenti.

L'associazione è caratterizzata da una notevole flessibilità, soprattutto nella scelta della modalità organizzativa per l'espletamento delle proprie finalità; ciò costituisce il pregio, ma anche il limite, di questa versatile forma di collaborazione.

La convenzione è lo strumento negoziale attraverso il quale i comuni e le province possono quindi determinare, con elevata autonomia organizzativa, le opportune forme di aggregazione e coordinamento per lo svolgimento di determinate funzioni e servizi.

Nel caso della polizia locale molte resistenze all'istituzione di idonei servizi associati derivano, oltre che dallo scetticismo e dalla preoccupazione degli operatori coinvolti nella riorganizzazione, dal timore politico di perdere la possibilità di determinare auto-

nomamente, per l'ambito territoriale del proprio comune, indirizzi, programmi, e priorità di intervento.

A livello operativo il percorso associativo, finalizzato all'istituzione del corpo intercomunale (234), prende l'avvio concreto dall'avvenuta sottoscrizione della convenzione già approvata in maniera uniforme da tutti i consigli comunali partecipanti. L'ente "capofila", normalmente, dovrà poi provvedere all'assegnazione in toto delle risorse per il funzionamento del servizio; in tal caso tutti gli atti gestionali verranno posti in essere dal responsabile del servizio e/o dirigente facendo riferimento al comune capofila, attraverso l'utilizzo conseguente di tutti gli strumenti regolamentari dell'ente medesimo. Nella convenzione dovranno poi essere disciplinate le modalità di regolazione periodica delle spettanze economiche. I problemi di maggior rilievo sono stati riscontrati in materia di gestione economica del personale. Infatti, a causa delle differenze presenti negli accordi collettivi decentrati conclusi a livello di singolo ente associato, potranno riscontrarsi sensibili disparità di trattamento tra il personale che, pur svolgendo le stesse mansioni all'interno dell'unico corpo, manterrà una dipendenza "organica" con il proprio ente di appartenenza.

Profili pregiudizievoli per l'attività di accertamento delle polizie locali: a) la conoscenza di norme e procedure in un contesto di perenne riforma.

Il Codice stradale risente delle innumerevoli modifiche che sono state apportate senza coordinamento su un impianto reso progres-

(234) Si noti come la necessità di ottimizzare le risorse umane ed economiche disponibili contrasti con l'istituzione di un servizio associato per l'esercizio coordinato solo di alcune funzioni di polizia municipale; infatti, a parere di chi scrive, queste forme di aggregazione parziale del servizio, pur comportando economie di esercizio ed agevolazioni nell'espletamento dei compiti contribuiscono solo in minima parte all'effettuazione del salto di qualità nell'erogazione del servizio. E' auspicabile che invece di intraprendere forme di collaborazione parziale, gli enti che intendono coordinarsi anche per lo svolgimento di una funzione attiva in materia di vigilanza potenzino a loro piacere i momenti di consultazione e raccordo decisionale che la legge consente di istituire fra gli enti partecipanti.

sivamente sempre più instabile. Negli ultimi tempi, con l'entrata in vigore della legge 160/2007 (che ha convertito il dl 117/2007, il c.d. decreto Bianchi sulla sicurezza stradale), le complessità normative sono cresciute ulteriormente; inoltre, non va dimenticato che è già in cantiere un'ulteriore riforma complessiva del Codice della Strada il cui esito appare incerto.

La crisi del sistema normativo delineato dal Codice del '92 mostra i suoi segni di "precarietà", già nel periodo immediatamente successivo alla sua introduzione (dal '92 ad oggi il Codice della Strada ha subito più di 50 modifiche), ma probabilmente il punto di maggiore difficoltà applicativa si presenta con l'introduzione della patente a punti all'interno di un contenitore normativo non adeguato. Invece di riformulare l'intero assetto del Codice stradale il legislatore ha innestato, nel giugno 2003, la nuova disciplina della patente a punti su di un palinsesto già invecchiato da un decennio di sperimentazione operativa.

Circostanza aggravata dalla pesante censura costituzionale n. 27/2005 che peraltro, invece di cancellare integralmente il sistema della responsabilità oggettiva, lo rende ancora più complesso e instabile. In pratica, i nuovi istituti giuridici introdotti con la patente a punti in materia di delazione e responsabilità personale dei conducenti divengono di complessa definizione per quanto attiene la loro reale natura giuridica.

Si aggiunga che a questa sentenza seguirà, purtroppo, un lungo periodo di silenzio del legislatore che cesserà solo con un primo provvedimento urgente, il d.l. 155/2005, convertito nella legge 168/2005, il quale, tuttavia, non tratterà delle questioni evidenziate dalla Corte costituzionale, limitandosi ad inasprire alcune sanzioni relative alla circolazione dei veicoli a due ruote. Con la sua conversione in legge questa ennesima mini riforma del Codice stradale ha disposto (dal 1° ottobre 2005) l'introduzione del patentino per la guida del ciclomotore, ma anche maggior severità per chi trasporta abusivamente un passeggero, non indossa il casco o è coinvolto in un incidente stradale con feriti alla guida di un mezzo a due ruote.

In questo caso, si prevede addirittura la confisca del veicolo (235).

Nel frattempo, gli effetti della sentenza n. 27/2005 vengono finalmente presi in esame dal governo che il 22 settembre 2005 adotta il d.l. 184/2005.

Questo provvedimento, necessario a sanare la questione delle decurtazioni di punteggio già effettuate a danno di utenti stradali non identificati e a riordinare la disciplina della delazione è stato fatto oggetto di una pioggia di emendamenti che hanno reso talmente complesso il suo iter di conversione in legge da costringere il governo al suo ritiro, avvenuto il 16 novembre 2005.

A questo punto restavano comunque irrisolte alcune importanti problematiche, in particolare quelle relative alla riattribuzione dei punti decurtati prima della sentenza della Corte costituzionale n. 27/2005 e alla quelle relative alla sproporzione rappresentata dalla neointrodotta confisca dei ciclomotori e motoveicoli utilizzati per commettere una delle violazioni amministrative di cui agli articoli 169, commi 2 e 7, 170 e 171 o per commettere un reato. Il quadro è stato quindi parzialmente ripristinato con un altro provvedimento urgente, il d.l. 262/2006.

Con questo decreto, convertito nella legge 286/2006, in vigore dal 29 novembre dello stesso anno, scompare definitivamente la confisca del ciclomotore in caso di trasporto abusivo di un secondo passeggero sul motorino. Anche la confisca a seguito di mancato utilizzo del casco verrà meno, ma solamente in occasione della conversione in legge del decreto. Viene poi finalmente introdotta la sanatoria automatica dei punti patente anche se le indicazioni fornite in materia restano poco chiare e non risolutive.

Questa rapidissima rassegna delle controverse novità legislative che negli ultimissimi anni hanno interessato il Codice della Strada italiano offre l'occasione per sottolineare le difficoltà in cui inevitabilmente il piccolo comando di polizia locale si trova ad operare.

Infatti, non è difficile immaginarne il consistente sforzo per garantire il necessario aggiornamento agli operatori che quotidiana-

(235) Quest'ultima disposizione, giudicata troppo severa, verrà successivamente riformulata dal parlamento ma solo a decorrere dal 29 novembre 2006, con la conversione in legge di un ennesimo decreto urgente.

mente operano su strada, nonché il consistente dispendio di risorse per intervenire frequentemente nelle procedure amministrative ed informatiche con le quali si gestiscono gli iter sanzionatori.

UN ESTENUANTE PERCORSO DI CONTINUE RIFORME	
Le modifiche del 3 ottobre 2006 (d.l. 262/2006)	
Delazione dei dati del trasgressore	Riformulata la sanzione per la mancata comunicazione dei dati dell'effettivo conducente. Ora il trasgressore ha 60 giorni di tempo (invece di 30) e in caso di mancata delazione non giustificata la sanzione sarà compresa tra un minimo di € 250,00 e un massimo di € 1.000, 00 (invece di € 357,00 di minimo e € 1.428,00 di massimo)
Trasporto abusivo di persone in moto	Al posto della confisca del mezzo la riforma prevede il fermo amministrativo del veicolo per 60 giorni che diventeranno 90 in caso di recidiva. Rimane fino alla conversione del d.l. 262/2006 la confisca del veicolo qualora non si faccia uso del casco.
Sanatoria dei punti	La riattribuzione dei punti patente a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 27/2005 avverrà d'ufficio e sarà curata direttamente dalla polizia stradale
Motorini truccati	Al posto della confisca del ciclomotore è ora previsto solo il fermo amministrativo in caso di circolazione con un motorino modificato

Le novità dal 29 novembre 2006 (l. 286/2006 di conversione del d.l. 262/2006)	
Uso del casco	Anche circolare senza il casco in moto non comporterà più la confisca del mezzo. Oltre alla misura pecuniaria scatterà il fermo del veicolo per 60 giorni che diventeranno 90 in caso di recidiva
Reati in moto e ciclomotore	Resta la confisca del veicolo a due ruote per l'ipotesi di commissione di reati con l'impiego di un ciclomotore o di un motoveicolo

Il caso della mini riforma della patente a punti dell'autunno 2007 (l. 160/2007 di conversione del d.l. 117/2007)	
Eccesso di velocità	Viene creato un quarto scaglione sanzionatorio per chi eccede dal limite di velocità di oltre 60 km/h orari con conseguente inasprimento delle sanzioni. Inoltre, per chi eccede dal limite di velocità di più di 40 km/h, ma meno di 60 km/h, si prevede l'ulteriore sanzione accessoria dell'interdizione dalla guida notturna per un periodo determinato.
Vendita di bevande alcoliche	La vendita di bevande alcoliche è vietata a partire dalle due di notte. Inoltre i locali dovranno mettere a disposizione dei clienti un alcoltest per la prova volontaria dello stato di ebbrezza e rispettare l'obbligo di informazione agli utenti già disciplinato dal d.l. 117/07 ma per il quale occorrerà attendere le indicazioni di dettaglio del ministero.

Neopatentati	Confermata l'innovativa disciplina per le moto introdotta dal dl 117/2007. Per circolare alla guida di motocicli ora occorrerà rispettare le limitazioni comunitarie che impongono vincoli per la guida dei mezzi più potenti. Ma solo per i primi due anni dal rilascio della patente di categoria A e sempre che l'interessato non abbia sostenuto un esame integrativo speciale.
Minorenni trasportati su veicoli a due ruote	È stato confermato il divieto introdotto con il d.l. 117/2007 di trasportare sui veicoli a due ruote bambini. Ma sale a cinque anni l'età minima richiesta dalla legge per essere in regola.
Guida in stato di ebbrezza	Confermati, con alcuni ripensamenti, gli aggravamenti di pena già introdotti con il d.l. 117/2007, nonché la suddivisione in scaglioni di crescente gravità delle pene stesse in base al tasso di alcol nel sangue
Sosta con motore acceso	Neointrodotta sanzione di 200 euro per chi si fermerà con il veicolo acceso allo scopo di mantenere l'impianto di condizionamento dell'aria efficiente.
Sanzioni aggiuntive per le violazioni notturne	E' stato istituito un fondo per il contrasto dell'incidentalità notturna che verrà alimentato con l'aumento di alcune sanzioni qualora la violazione venga commessa tra le ore 20 e le ore 07

Profili pregiudizievoli per l'attività di accertamento delle polizie locali: b) la formazione non adeguata degli operatori.

Un'altra questione da prendere in considerazione nell'analizzare gli aspetti di maggior criticità dell'attività di polizia stradale posta in essere dai corpi e dai servizi di polizia locale attiene alla formazione del personale che vi appartiene.

Tale questione, infatti, risente pesantemente delle difficoltà rappresentate, in primo luogo, da una normativa sempre più incomprensibile, stratificata e poco chiara, ma anche dalla mancata identificazione del personale operante in un modello univoco di poliziotto urbano impegnato su fronti ben definiti. Anche le recenti determinazioni politiche contribuiscono ad acuire una situazione di per sé molto complessa.

Senza una maggiore chiarezza sul ruolo dei sindaci nell'ambito della sicurezza, non sarà infatti possibile elaborare strategie di lungo periodo nemmeno con riferimento alla qualifica degli operatori di polizia locale e alla loro reale capacità operativa.

L'attività della polizia municipale resta comunque giocoforza poco qualificata per l'estrema eterogeneità delle materie trattate e per la crescente incisività della legislazione regionale all'interno delle aree di interesse.

E' chiaro che dovendo trattare, frequentemente, materie diverse ed eterogenee, lo stesso operatore non potrà mai assumere una formazione specialistica puntuale come per esempio può ascrivere ad un addetto alla specialità della polizia stradale del servizio statale.

Questo tipo di preparazione potrà riscontrarsi al massimo in realtà operative di una certa dimensione dove la professionalità del dipendente verrà indirizzata in maniera più univoca.

Nelle medie e piccole comunità, invece, l'attività quotidiana del "vigile urbano" sarà necessariamente differenziata e non specialistica. Per questo insieme di motivazioni si rende appunto necessario potenziare l'attività formativa degli operatori, la cui richiesta è peraltro geograficamente disomogenea.

In Italia la maggior domanda di formazione proviene infatti dal centro nord, ossia dalle zone in cui i distretti economici hanno evidenziato meglio l'esigenza di presenza qualificata e la polizia locale si sta organizzando su modelli sperimentali anche molto avanzati. In qualche caso la richiesta formativa assume addirittura caratteri particolari e certe esperienze come la scuola di polizia locale di Torino vengono assunte a modello organizzativo nazionale.

Ma si tratta di casi isolati e frammentari.

Nella grande maggioranza dei territori comunali la formazione della polizia locale è lasciata alla programmazione generale del comune e risente, anche in questo caso, del mancato riconoscimento di uno specifico ruolo. Anche il timido tentativo di alcune regioni di avviare esperienze formative unificate ha subito rallentamenti a causa di molteplici fattori. Ma nonostante queste difficoltà organizzative e sostanzialmente politiche l'emergenza formativa dei "vigili urbani" risulta una priorità nelle agende locali.

Lo conferma, implicitamente, anche il patto per la sicurezza urbana sottoscritto il 20 marzo 2007 tra Anci e Ministero dell'Interno.

Questo documento evidenzia, infatti, la necessità di strategie "di intervento per la qualificazione ed il miglioramento del controllo sul territorio da parte delle polizie locali", riconoscendo il bisogno di "promozione, in sinergia con i corrispondenti interventi intrapresi dalle regioni in materia, di iniziative per il reclutamento, la formazione e l'aggiornamento professionale dei corpi di polizia municipale".

Per tentare di definire uno standard qualitativo del supporto formativo necessario si è anche organizzato recentemente a Trento, il 25 e 26 ottobre 2007, una specifica conferenza promossa dalla provincia autonoma con il supporto delle Università di Trento e Milano.

Profili pregiudizievoli per l'attività di accertamento delle polizie locali: c) le relazioni con le altre forze di polizia.

La gestione dei rapporti tra le polizie locali e le altre forze di polizia risente pesantemente della mancanza di un riferimento centrale cui delegare l'attività comunicativa.

In sostanza, i "vigili urbani" non hanno la possibilità di sviluppare adeguatamente le proprie relazioni anche per carenze strutturali e organizzative. Non è un caso che alcune realtà più importanti abbiano scelto il miglioramento del canale comunicativo anche per incentivare i rapporti interforze.

Le difficoltà relazionali fra le amministrazioni pubbliche che si occupano di polizia stradale derivano anche dal mancato riconoscimento del ruolo istituzionale della polizia municipale.

Riconoscere un ruolo adeguato e aggiornato alla polizia locale potrà agevolare i processi di integrazione dei suoi operatori all'interno del comparto sicurezza dove sono ritenuti ancora "degli intrusi sempre più indispensabili".

Non si può, infatti, prescindere da una politica volta a risolvere siffatti problemi affinché opportune sinergie tra i soggetti che svolgono funzioni di polizia stradale contribuiscano ad aumentare la sicurezza della circolazione contrastando davvero la criminalità stradale.

Profili pregiudizievoli per l'attività di accertamento delle polizie locali: d) Il controllo politico sul comando.

L'ingerenza troppo diretta della politica nell'attività della polizia locale rappresenta un ulteriore potenziale problema all'ordinato svolgimento del servizio di polizia municipale.

Si tratta, ad essere onesti, di un problema che riguarda non solo i comandi di piccole città, ma anche quelli presenti nei capoluoghi di provincia, in cui peraltro, le nomine dirette sono molto più frequenti.

Il comandante, posto al vertice della struttura, dipende per legge direttamente dal sindaco o dall'assessore delegato.

Ma solo per le determinazioni di carattere generale perché, per quanto riguarda tutta l'attività tecnica, risulta responsabile direttamente e unicamente il capo settore.

Il dirigente-comandante può essere però incaricato dal sindaco con contratto a termine e in questo caso il controllo politico sul comando risulta potenzialmente molto più incisivo.

In sostanza si può ritenere molto più interferente con la politica l'attività del dirigente a contratto rispetto al comandante assunto di ruolo in quanto il dirigente ad incarico è assunto direttamente dal primo cittadino e può essere facilmente rimosso e sostituito dallo stesso. Naturalmente tutto questo deve trovare una collocazione istituzionale comunque all'interno della legge 65/1986 che mantiene salda la definizione delle competenze.

Ma il condizionamento politico sull'attività del comando può riverberarsi anche sull'intera struttura a prescindere dalla presenza di un comandante ad incarico o di ruolo.

L'attività della polizia locale è infatti oggetto di attenta osservazione da tutti i fruitori del servizio. Sono i cittadini a segnalare per primi particolari esigenze o necessità del contesto urbano che si trasformeranno immediatamente in istanze politiche più o meno chiare. In pratica le assemblee cittadine si interessano frequentemente dell'attività dei "vigili urbani" evidenziando strategie o disegnando modelli organizzativi precisi da intraprendere.

Tutto questo però appare spesso non realizzabile in quanto carente di una completa conoscenza della normativa che regola il servizio e l'apparato sicurezza nazionale. In mancanza di un primo cittadino consapevole della delicatezza delle questioni in gioco e della complessità della normativa che regola il comparto il rischio è quello di sfibrare l'organizzazione.

Tanti modelli associativi di polizia locale sono infatti falliti proprio per una eccessiva ingerenza politica o meglio per la scarsa consapevolezza delle determinazioni assunte dall'organo politico.

Non basta rincorrere incentivi economici per raggiungere obiettivi ambiziosi come quello di rendere funzionale un modello di polizia locale che si regge su un equilibrio al momento molto precario.

CAPITOLO 10

L'ACCERTAMENTO DEGLI ILLECITI AMMINISTRATIVI DEL CODICE DELLA STRADA A CARICO DI RESIDENTI ALL'ESTERO.

Aspetti generali.

La prassi amministrativa adottata dagli organi di polizia stradale nell'accertamento di violazioni commesse da parte di cittadini residenti all'estero evidenzia, in numerosi casi, sacche di inattività (236) legate ad un atteggiamento di parziale rassegnazione rispetto alla concreta possibilità di arrivare all'irrogazione della sanzione amministrativa con un orientamento politico-amministrativo che appare in forte tensione rispetto al generale principio secondo cui l'attività di accertamento e il successivo momento esecutivo ad essa correlato devono essere perseguiti indipendentemente dai possibili esiti positivi che le stesse possono presentare.

- L'accertamento delle violazioni nei confronti di cittadini stranieri risponde, infatti, prima di tutto ad un *fattore di elementare giustizia giuridica*. Procedere nei confronti di questi ultimi è doveroso tanto quanto lo è procedere verso cittadini italiani, perché altrimenti gli stranieri beneficerebbero di una sorta di impunità riguardo al Codice della Strada. L'accertamento nei confronti dei cittadini stranieri poggia, inoltre, su ragioni *di ordine contabile*: vi è, infatti, senza dubbio una *responsabilità (contabile) per chi è addetto alla gestione*

(236) Alcune risultanze informali legate all'indagine statistica contenuta nel secondo volume mostrano come la maggioranza degli organi di polizia, qualora non sia riuscita a contestare direttamente al conducente la sanzione (per cui soccorrono le norme esistenti all'interno del Codice della Strada – vedi art. 207 Codice della Strada), procede con la “dimenticanza”, una sorta di lasciar correre propedeutico all'invio in prefettura dei verbali stessi con la richiesta di archiviazione per “impossibilità di notificazione”.

del procedimento sanzionatorio e del responsabile dell'ufficio, (nel caso delle Polizie Locali il comandante), in ordine alla mancata messa in atto di procedure che, al di là della relativa difficoltà di applicazione, anche in ragione del fatto che la minore entrata legata al mancato ottemperamento dei dovuti adempimenti può portare alla perdita di sanzioni pecuniari di notevole importo. (237)

Le maggiori difficoltà esistenti nella gestione di tali tipi di procedimento, anche in relazione al potenziale numero di veicoli coinvolti (si pensi ai Comuni turistici, oppure ai Comuni di frontiera), nonostante i maggiori tempi a disposizione per la notificazione (ben 360 giorni contro i 150 giorni), nonché la *possibilità di ricaricare sul verbale le spese in misura maggiorata recuperando quindi anche i costi gestionali*, possono portare ad atteggiamenti di indifferenza e a sacche di impunità consistenti (238), tutto ciò in contrasto con le generali finalità del sistema sanzionatorio previsto dal Codice della Strada il cui fine ultimo è, come illustrato, preordinato alla sicurezza nella circolazione stradale.

In tale scenario di oggettiva difficoltà operativa, in risposta alle principali problematiche esistenti nella gestione dei verbali per violazioni accertate nei confronti di cittadini stranieri, si è sviluppata la prassi seguita da alcune aziende private che nel tempo si sono proposte presso i comandi di polizia municipale per effettuare la riscossione dei verbali all'estero in cambio di una percentuale (molte volte piuttosto alta).

(237) Specialmente su territori dove il traffico di veicoli stranieri è notevole e dunque la corrispondente entrata per proventi da sanzioni amministrative del Codice della Strada è sostenuta, questa mancata entrata può arrivare a centinaia di migliaia di Euro. Si consideri, in misura percentuale, una possibile mancata entrata variabile fra 8 e 12 % per un Comune a vocazione mediamente turistica oppure con una grande direttrice di scorrimento sulla quale si effettuano spesso controlli sulla velocità.

(238) L'esperienza concreta di alcuni comandi caratterizzati da un notevole numero di verbali su stranieri, ha dimostrato come possa risultare conveniente affiancare al normale lavoro dell'ufficio che tratta le sanzioni un lavoro di front-office specializzato, al fine di poter fornire anche le informazioni stesse in lingua straniera, così da incentivare i pagamenti e diminuire il contenzioso.

Pur sorvolando sugli effetti destabilizzanti che meccanismi di retribuzione a percentuale possono avere sull'imparzialità dell'operatori chiamati a gestire le procedure sanzionatorie, aspetti peraltro già affrontati nella parte introduttiva del presente lavoro, va detto che il ricorso a tale meccanismo risulta del tutto illegittimo.

In base alle convenzioni internazionali, infatti, solamente le pubbliche autorità possono mettere in atto le procedure previste dalle stesse convenzioni, e dunque queste ditte effettuano una sorta di recupero crediti che, se anche può aver un certo successo basato sull'ignoranza dello straniero che riceve il verbale, non può certo essere giustificato come prassi corretta (239).

Per altro verso, tali procedure di affidamento dei procedimenti sanzionatori ad imprese private, seppur illegittime, hanno il merito di rendere palese il disagio nel quale versano gli organi accertatori chiamati a confrontarsi con violazioni commesse da cittadini stranieri.

Tali difficoltà, che perdurano durante l'intero procedimento sanzionatorio fino alla fase esecutiva, si manifestano sin dal primo atto al quale sono chiamati gli organi accertatori: la notificazione del verbale di accertamento e prima ancora la ricerca del proprietario (240).

La notificazione all'estero.

Breve premessa.

Così come avviene in Italia, anche all'estero soltanto la notificazione del verbale nei termini previsti dal Codice della Strada fa sorgere nel contravventore o nell'obbligato in solido l'obbligo di pagare la sanzione.

(239) È peraltro ammessa anche in questo campo una certa esternalizzazione, e cioè la predisposizione degli atti da parte di ditte esterne, dovendo poi gli atti in questione promanare comunque da un ente pubblico.

(240) In caso di contestazione immediata è ammesso il ricorso al meccanismo disciplinato dall'art. 207 C.d.S..

Secondo consolidata prassi amministrativa, la procedura di notificazione deve essere, infatti, preferita alla via diplomatico-consolare che può essere presa in considerazione soltanto quale criterio ausiliario (241).

Il dato normativo di riferimento è rintracciabile nelle convenzioni internazionali in materia di notificazione amministrativa all'estero. Le stesse sono peraltro numerose e, in alcuni casi, non specifiche per la tematica dei verbali del Codice della Strada; le più importanti di tutte sono la convenzione europea sulla notificazione degli atti amministrativi e la convenzione europea per l'ottenimento all'estero di documenti, informazioni e prove in materia amministrativa, adottate a Strasburgo rispettivamente il 24/11/1977 ed il 15/3/1978, ratificate con legge 21/3/1983, n. 149 (Supp. Ord. G.U. 5 maggio 1983).

Le due convenzioni citate prevedono, in via generale:

- che ogni Stato designi una o più autorità incaricate di fornire assistenza per le richieste di informazione (quale l'individuazione del proprietario di un veicolo a partire dalla targa);
- che ogni Stato designi un'autorità centrale incaricata di ricevere le richieste di notificazione e di fornire ogni possibile assistenza per una rapida ed efficace conclusione del procedimento notificatorio.

Come emerso, la notifica è subordinata ad una attività ad essa strumentale: la *ricerca del proprietario del veicolo*. Trattasi di una attività quasi sempre necessaria dal momento che i verbali non sono sempre contestati direttamente, altrimenti in quel caso soccorrerebbe l'art. 207 del Codice della Strada; anche l'attività di ricerca del proprietario è supportata dalle convenzioni internazionali che consentono ad un organo di polizia stradale italiano di conoscere l'intestatario della targa di un veicolo.

(241) Fra l'altro sia il Ministero dell'Interno che quello degli Affari Esteri hanno più volte ricordato (ad esempio con la circolare n. 50/1/1(2) uff. V aff. Int.li del 19.7.1996 Ministero dell'Interno) la *necessità di dare puntuale applicazione alle vigenti convenzioni internazionali* in materia di notificazioni all'estero alle quali rinvia in via principale lo stesso articolo 142 c.p.c..

- Pertanto, grazie alle varie convenzioni internazionali, è possibile:
- da una targa straniera risalire al proprietario del veicolo sanzionato;
 - notificare il verbale di accertamento al contravventore o all'obbligato in solido;
 - ottenere comunque altre informazioni che possano essere utili sia alla corretta compilazione del verbale che alla procedura da utilizzare (242).

Le convenzioni di Strasburgo.

Attualmente il quadro delle varie convenzioni è piuttosto complesso, comunque le convenzioni basilari per il lavoro di notificazione dei verbali del Codice della Strada all'estero sono le cosiddette convenzioni di Strasburgo, rispetto alla quali si rende utile procedere ad una breve illustrazione dei principali passaggi normativi, anche in funzione delle successive norme di ratifica.

Con legge 21 marzo 1983, n. 149, furono ratificate la *convenzione europea sull'ottenimento all'estero di documenti, informazioni e prove in materia amministrativa* e la *convenzione per la notifica di atti amministrativi*; le convenzioni furono adottate a Strasburgo, rispettivamente, il 15 marzo 1978 ed il 24 novembre 1977.

La prima è stata predisposta al fine di ottenere le informazioni necessarie per poter redigere il verbale (in pratica i dati del proprietario a partire dalla targa), mentre è stato garantito, almeno in teoria, il supporto di una autorità estera incaricata di procedere alla notificazione a verbale completo.

Più precisamente, con la convenzione europea sull'ottenimento all'estero di informazioni e di prove in materia amministrativa, gli stati contraenti si sono impegnati a *concedersi reciproca assistenza in materia amministrativa* in tutti quei casi in cui vengano investiti da una domanda in conformità alle disposizioni della convenzione

(242) Come emerso l'utilizzazione delle autorità consolari italiane nei vari paesi per effettuare le attività anzidette dovrà quindi essere limitata ai soli casi nei quali non sia possibile applicare le convenzioni internazionali.

stessa (243). Ratio della convenzione è stato, pertanto, quello di consentire all'organo accertatore di risalire da una targa al proprietario del veicolo. Con la convenzione relativa alla notificazione

(243) Secondo il dettato della Convenzione, la stessa non si applica in materia fiscale né penale, ed anche in campo amministrativo l'ambito applicativo può essere limitato ai soli Paesi aderenti;

ogni Stato ha il compito di designare una autorità centrale per l'assistenza, mentre gli stati federali possono designare più autorità centrali;

nello stesso modo ogni Stato può designare una sola autorità mittente per i propri procedimenti;

le autorità riceventi e quelle mittenti devono essere autorità ministeriali o comunque ufficiali (*non possono essere privati – ne consegue che le ditte private non possono procedere, neanche per conto dei comandi polizia municipale, alla richiesta di informazioni*);

le richieste di assistenza sono gratuite, in quanto *esenti* da legalizzazioni, postilla, e comunque da qualsiasi onere;

la convenzione prevede un obbligo di risposta per l'autorità ricevente;

il *contenuto della domanda di assistenza, ai sensi dell'art. 5, deve essere specifico*, e deve riportare, oltre ad altre informazioni:

l'autorità da cui promana la domanda;

l'oggetto e lo scopo della domanda;

eventualmente il nome, la cittadinanza, l'indirizzo ed eventualmente ogni altro elemento di identificazione concernente la persona che deve fornire l'informazione o alla quale l'informazione o il documento richiesto si riferisce.

Va fatto presente come *ai sensi dell'art. 8 della convenzione la risposta alla domanda di assistenza non dia luogo ad alcun rimborso spese in relazione ai servizi di notificazione prestati*; in pratica, al di là delle spese postali relative agli invii (che possono viaggiare anche per posta semplice) alle varie autorità *non vi è alcuna spesa aggiuntiva per ottenere i dati della proprietà di un veicolo*.

In merito alla lingua da utilizzarsi negli atti, l'articolo 9 prescrive quanto segue:

la domanda di assistenza e i relativi allegati sono *redatti nella lingua ufficiale o in una delle lingue ufficiali dello Stato richiesto* o accompagnate da una traduzione in tale lingua;

qualora la domanda di assistenza sia redatta in una delle lingue ufficiali del Consiglio d'Europa (inglese e francese) o accompagnata da una traduzione in una di queste lingue, la domanda deve essere evasa *in ogni caso* a meno che non vi si oppongano motivi inerenti il caso particolare;

la risposta dovrà essere redatta nella lingua ufficiale (o una delle lingue) dello Stato a cui è fatta la richiesta o del Consiglio d'Europa o dello Stato richiedente.

La convenzione prevede che la risposta alla domanda di assistenza debba essere inviata prima possibile all'autorità richiedente e non ad altre autorità dello stesso Stato.

Secondo la convenzione è possibile formulare richieste di: informazioni sul di-

degli atti, *gli Stati contraenti si impegnano ad accordarsi reciproca assistenza per la notificazione dei documenti in materia amministrativa*, così come la precedente anche questa convenzione non si applica in materia fiscale, né in materia penale, in quanto per queste materie esistono specifiche convenzioni.

In linea teorica il ricorso alle varie convenzioni esistenti dovrebbe rendere possibile, nella generalità dei casi, ottenere informazioni sui proprietari dei veicoli (necessarie per compilare il verbale), nonché la notificazione del verbale; da un punto di vista pratico, tuttavia, il fatto che esistano convenzioni diverse e che in più l'applicazione di quelle più importanti (le convenzioni di Strasburgo), risulti essere differenziata a livello dei singoli paesi, determina un livello di burocratizzazione tale da vanificare in buona parte i positivi propositi che portarono all'adozione delle Convenzioni, anche in relazione del fatto che molto spesso gli uffici degli organi accertatori, con particolare riferimento a quelle stazioni di Polizia locale ubicate in piccoli comuni, sono sprovviste finanche dei numeri di telefono o fax delle diverse autorità centrali previste dalla Convenzioni. A margine di tale ragionamento si innestano, poi

ritto, sui regolamenti e sugli usi in materia amministrativa, qualora ne venga fatta domanda per un interesse amministrativo da parte di un'autorità dello stato richiedente;

informazioni di fatto delle quali le autorità dispongano in materia amministrativa (quali, per esempio, le intestazioni di proprietà di veicoli);

rilascio di copie autentiche, copie, estratti di documenti amministrativi, qualora ne venga fatta domanda per un interesse amministrativo da parte di una autorità dello Stato richiedente;

accertamenti per un interesse amministrativo previa domanda da parte di una autorità dello Stato richiedente;

messa in atto di procedure, secondo le forme previste o consentite dalle legislazioni o dagli usi dello Stato richiesto e senza ricorrere a mezzi di coercizione (questa norma è quella utilizzabile per gli eventuali ruoli e le procedure di esecuzione).

È da specificare come le informazioni ed i documenti ottenuti non possono essere utilizzati (ai sensi dell'art. 16) per fini diversi da quelli precisati nella domanda di assistenza; pertanto l'informazione di proprietà già ottenuta per un verbale non dovrebbe essere successivamente riutilizzata per altro verbale anche se a carico dello stesso soggetto

alcune difficoltà legate alle differenze linguistiche esistenti nei diversi Paesi, in un contesto in cui, pur stabilendo le convenzioni la possibilità di utilizzare le lingue ufficiali dell'Unione Europea (inglese e francese), la traduzione di tutti gli atti nella lingua del Paese verso il quale il verbale è diretto rappresenta, di fatto, l'unica soluzione idonea ad assicurare un discreto successo della procedura sanzionatoria. (244)

(244) In base a questa convenzione ogni Stato contraente:

deve designare una autorità centrale incaricata di ricevere le domande di notifica dei documenti in materia amministrativa provenienti da autorità di altri Stati contraenti e di darvi seguito; gli Stati federali hanno facoltà di designare più autorità centrali. Ogni Stato ha comunque la facoltà di designare altre autorità aventi le stesse funzioni dell'autorità centrale, determinandone la competenza territoriale; in tal caso l'autorità richiedente ha comunque il diritto di rivolgersi direttamente all'autorità centrale;

ha la facoltà di designare una unica autorità mittente per la centralizzazione delle domande di notifica provenienti dalle proprie autorità, al fine di trasmetterle alla competente autorità centrale straniera, con facoltà, per gli stati federali, di designare più autorità mittenti.

In ogni caso le autorità devono sempre essere costituite da servizi ministeriali o altri servizi ufficiali; per questo, come abbiamo già detto, le attività di notificazione all'estero non possono essere effettuate da parte di ditte.

Come previsto dall'art. 3 *ogni domanda di notifica va indirizzata all'autorità centrale dello Stato richiesto, compilando un modulo riportato nella convenzione stessa*, modulo al quale deve essere allegato il documento da notificarsi. Sia il modulo che il documento devono essere trasmessi in duplice esemplare, anche se il mancato invia della copia non può giustificare il rifiuto di eseguire la notifica.

Tanto la domanda di notificazione quanto gli allegati sono esenti da legalizzazione o altra formalità.

E' possibile richiedere la notificazione dell'atto con due diverse modalità; in particolare:

– in base alle *forme prescritte dalla legislazione dello Stato verso il quale la richiesta è inviata;*

– in base ad una *forma particolare richiesta dalla autorità richiedente*, purché tale forma non sia incompatibile con la legge dello Stato verso il quale la richiesta è inviata.

Riguardo alla *lingua* da utilizzarsi, l'art. 7 prevede:

se la notificazione avviene secondo le modalità dello Stato al quale la richiesta è inoltrata, non è necessaria la traduzione; tuttavia, in caso di rifiuto di notificazione da parte del destinatario con motivazione di non conoscenza della lingua di redazione, l'autorità dello Stato a cui è stata effettuata la richiesta fa effettuare la traduzio-

Con riferimento all'attività di accertamento per violazioni commesse da cittadini stranieri, sembra di potersi affermare come gli strumenti teorici offerti dal diritto internazionale, nella pratica, scontino notevoli difficoltà applicative rese ancora più evidenti dalla carenza di informazioni e dalle differenze semantiche esistenti nei diversi Paesi, in un contesto in cui la effettiva possibilità di adempiere i diversi passaggi necessari per l'accertamento della violazione all'estero non può essere realisticamente lasciata alla buona volontà dei singoli organi accertatori anche in relazione alla consistente mole di lavoro che è oggi loro affidata in materia di regolamentazione della circolazione stradale. Nel tentativo di fornire un contributo chiarificatore nell'interpretazione della disciplina esistente in materia, nell'allegato 1 è stata illustrata una procedura pratica che spiega gli adempimenti che occorre seguire nei diversi passaggi e con l'intento di fornire un supporto pratico agli organi accertatori nella gestione delle procedure sanzionatorie emesse nei confronti di cittadini stranieri.

ne, così come può richiedere una traduzione all'autorità richiedente, e dunque si ha un allungamento dei tempi;

se la notificazione avviene invece secondo forme particolari dello Stato richiedente deve necessariamente esservi la traduzione dell'atto.

Pertanto appare chiaro che è sempre opportuna la traduzione in lingua locale di tutti gli atti inviati per la notificazione, qualunque ne sia la forma; vedremo anche successivamente che munirsi di traduzione per

tutti gli atti indirizzati ad autorità o cittadini stranieri aumenta enormemente la percentuale di successo dell'intera procedura, in quanto il cittadino straniero che riceve il verbale nella propria lingua, consegnato secondo le proprie procedure, darà a tale atto la stessa importanza che darebbe ad un verbale ricevuto dalla propria polizia.

Effettuata la notificazione l'autorità centrale dello Stato richiesto, o l'autorità che ha effettuato la notifica, *redige un attestato conforme al modulo allegato alla convenzione*; l'attestato certifica l'avvenuta notificazione, oppure motivi della mancata esecuzione ed è in pratica quella che secondo il nostro ordinamento giuridico viene chiamata *relata*, o relazione di notificazione.

L'attestato viene indirizzato direttamente all'autorità richiedente da parte dell'autorità che lo ha redatto.

Le diciture del modulo allegato alla convenzione (sia per la domanda che per l'attestato), devono essere redatte in una delle lingue ufficiali del Consiglio d'Europa; esse possono, inoltre, essere redatte nella lingua ufficiale oppure in una delle lingue ufficiali dello

I procedimenti esecutivi all'estero.

Le complesse problematiche riscontrate nella gestione della fase esecutiva, evidenziate nel capitolo precedente, trovano, poi, ulteriori profili di criticità quando l'esecuzione di crediti pecuniari deve essere condotta nei confronti di cittadini stranieri. Attualmente i procedimenti esecutivi all'estero (il ruolo) non sono, infatti, possibili altro che per la Germania in quanto verso questo Paese esiste una specifica convenzione.

Rimane comunque il fatto che possono rimanere dei pagamenti insoluti rispetto ai quali vi è un dovere, per l'organo di polizia stradale, di portare fino in fondo la procedura.

Al momento attuale l'ipotesi che presenta maggiori possibilità applicative sembra essere quella dell'ingiunzione fiscale di cui al R.D. 639/1910, meccanismo, come noto, alternativo al ruolo in materia di verbali del Codice della Strada non pagati.

Dopo un alternarsi di interpretazioni diverse, alcune delle quali portavano ad escludere l'applicabilità della disciplina dell'ingiunzione fiscale ai verbali del Codice della Strada, è, oggi, possibile affermare che le differenze procedurali fra i due sistemi (ruolo ed ingiunzione fiscale) riguardano solamente i soggetti abilitati a procedere con l'una o l'altra delle due modalità; infatti la riscossione sulla base del ruolo è riservata ai concessionari predefiniti (vedi infra cap 8), mentre qualora all'introito

Stato dell'autorità richiedente. Gli spazi in bianco devono invece essere compilati sia nella lingua ufficiale dello Stato richiesto, che in una delle lingue ufficiali del Consiglio d'Europa (si ricorda, inglese e francese).

Vi è la possibilità che alcuni Stati si accordino autonomamente per modalità di notificazione diverse da quelle previste in convenzione, così come vietino le notificazioni tramite agenti consolari o a mezzo del servizio postale (così ha fatto, per esempio, la Germania).

Qualora le notificazioni vengano richieste nella forma dello Stato che riceve la richiesta, sono sempre esenti da spese; nell'altro caso (forma della notificazione dello Stato richiedente) possono essere assoggettate alle spese causate dalla particolare forma di notificazione. Purtroppo non tutte le nazioni hanno aderito alle due convenzioni di Strasburgo, ma sono comunque attive altre convenzioni internazionali per cui, in generale, è sempre possibile ottenere sia i dati della proprietà che la notificazione dei verbali per la maggioranza dei Paesi europei anche se non per tutte le casistiche di illecito.

dell'entrata non si provveda mediante ruolo (D.Lgs 603/72; D.P.R. 44/88 ed in ultimo D.Lgs 112/99), alla sua riscossione coattiva può procedere lo stesso l'ente che ne è titolare, anche attraverso propri enti strumentali, quali aziende speciali o società miste a maggioranza pubblica, appunto mediante l'ingiunzione fiscale ex R.D. 639/1910 (245).

Dal momento che la maggioranza delle nazioni europee hanno sottoscritto la convenzione de L'Aja (Convenzione relativa alla notifica di atti giudiziari e extra giudiziari in materia civile e commerciale del 15 novembre 1965, peraltro sorpassata dalla possibilità di utilizzare le vie postali per la notificazione), almeno per i Paesi per i quali tale possibilità è ammessa, la notificazione degli atti non presenta particolari difficoltà, essendo disponibile tutta la modulistica nelle varie lingue (246).

Per essere appena più chiari: nessun ufficiale giudiziario può certamente recarsi all'estero per effettuare il pignoramento a chi non ha pagato un verbale, procedendo poi con la vendita all'asta. Pertanto è necessario che le autorità giudiziarie del Paese nel quale si trova il debitore, e dove si trovano i suoi beni, riconoscano le decisioni italiane e gli atti di ingiunzione emessi, dandovi esecuzione.

Lo strumento che può consentire l'esecuzione di un provvedimento in questo campo può rinvenirsi nella "Convenzione sulla mutua assistenza amministrativa in materia fiscale", c.d. convenzione di Strasburgo del 25 gennaio 1988, ratificata, con riserve e dichiarazioni da parte dell'Italia, con deposito in data 31 gennaio 2006.

Purtroppo l'Italia si è riservata il diritto di non procedere in materia di sanzioni amministrative inviate dagli altri Paesi, per cui, in regime di reciprocità, anche gli altri Paesi potrebbero fare altrettanto, da cui si deduce che la procedura è attuabile ma non vincolante per gli Stati interessati.

(245) Tale possibilità deve peraltro essere prevista all'interno del regolamento di riscossione dello specifico ente.

(246) Chiaramente l'atto di ingiunzione andrà tradotto nella lingua dello specifico paese.

Un altro via è offerta dalla convenzione di Bruxelles del 27 settembre 1968, alla quale l'Italia ha aderito, sulla competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (ratificata per l'Italia con legge 21 giugno 1971, n. 804).

L'art. 25 di tale convenzione prevede che "per decisione si intende, a prescindere dalla denominazione usata, qualsiasi decisione resa da un organo giurisdizionale di uno stato contraente, quale ad esempio, decreto, sentenza, ordinanza o mandato di esecuzione, nonché la determinazione da parte del cancelliere delle spese giudiziali" ed inoltre all'art. 26 si stabilisce che "le decisioni rese in uno stato contraente sono riconosciute negli altri stati contraenti senza che sia necessario il ricorso ad alcun procedimento". Infine l'art. 31, comma 1°, della stessa Convenzione stabilisce che "le decisioni rese in uno stato contraente, e ivi esecutive, sono eseguite in un altro stato contraente dopo essere state ivi dichiarate esecutive su istanza della parte interessata."

Non vi è alcun dubbio che la norma funzioni per quanto concerne un decreto ingiuntivo (emesso da un organo giurisdizionale italiano), in quanto questo atto rientra nella definizione di decisione di cui all'art. 25 della convenzione di Bruxelles. Grazie all'art. 26 comma 1 il decreto ingiuntivo viene riconosciuto dalle autorità giudiziarie del Paese nel quale si trova il debitore. Lo stesso decreto diviene dunque, qualora non venga proposta opposizione, titolo esecutivo, come richiesto dall'art. 31 della convenzione di Bruxelles. A quel punto non occorre altro che chiedere l'esecutività presso il Paese nel quale si trova il debitore.

In definitiva, il decreto ingiuntivo italiano avrà, nei confronti di un debitore estero, la medesima forza di un analogo atto di una autorità giurisdizionale del suo Paese.

Nel caso delle sanzioni del Codice della Strada non pagate non si dispone di un decreto ingiuntivo, o comunque di un atto di una autorità giurisdizionale, bensì un atto di una autorità amministrativa, per cui si reputa inapplicabile tale convenzione.

Fra l'altro queste norme valgono solamente per i Paesi aderenti alla convenzione di Bruxelles, e dunque gli stati dell'Unione Europea. Per altri stati esteri è necessario verificare, caso per caso, se esistano convenzioni specifiche. E va detto che mentre l'Italia è

particolarmente **collaborativa** in ordine alla volontà di recepire e dare esecuzione agli atti delle autorità giurisdizionali estere, altri stati perseguono una politica di segno opposto (247).

La gestione centralizzata dell'accertamento all'estero.

La gestione consapevole delle procedure di notifica all'estero di verbali del Codice della Strada richiede uno sforzo conoscitivo consistente oltre che un aggiornamento continuo e costante in ragione della continua evoluzione normativa che segue i diversi accordi fra i vari Paesi, alla quale va ovviamente aggiunto lo sforzo volto alla conoscenza delle diverse prassi amministrative esistenti nei differenti Stati.

La gestione "superficiale" di tali tipi di procedure può portare all'adozione di comportamenti disomogenei da parte di chi è chiamato a darne applicazione, comportamento che può mettere in difficoltà chi voglia intraprendere questo tipo di lavoro.

Per altro verso appare indiscutibile la necessità di arrivare ad accordi certi almeno fra i Paesi dell'Unione Europea, provvedendo sia allo scambio delle informazioni necessarie ad identificare i proprietari dei veicoli, che alle notificazioni dei verbali.

L'alternativa è altrimenti l'immunità, nell'ambito del Codice della Strada, per i cittadini stranieri.

Alcune anomalie in questo settore sono peraltro macroscopiche: tanto per fare alcuni esempi, la Spagna fornisce i dati ma non effettua le notificazioni, l'Ungheria non fornisce i dati ma effettua le notificazioni, ed in ambedue i casi i loro cittadini, di fatto, hanno una sorta di immunità per gli illeciti commessi sul territorio di un altro Paese.

Il primo passo da compiere è quindi che tutti i Paesi si allineino, anche se con procedure diversificate, per fornire i dati della proprietà dei veicoli e procedere alla notificazione dei verbali del Codice della Strada; il secondo è che i vari Paesi siano vincolati a perseguire la totalità delle fattispecie di illecito e non soltanto quelle

(247) Fra questi gli Stati Uniti d'America che non hanno aderito ad alcuna convenzione internazionale per il riconoscimento delle decisioni straniere.

più gravi, pena la creazione di un sistema differenziato in funzione di criteri casuali.

Un criterio risolutivo potrebbe passare attraverso la creazione di una autorità centrale europea, che all'interno di un dialogo con le diverse autorità nazionali centrali, lavori per l'individuazione della proprietà, per lo scambio di informazioni, per le notificazioni in ambito Codice della Strada, per l'assistenza nelle conseguenti eventuali procedure esecutive.

Sembra questa l'unica via da seguire per poter arrivare a perseguire le violazioni del Codice della Strada nei confronti di tutti i cittadini dell'Unione.

In una prima fase l'autorità potrebbe intervenire solo al momento in cui vi fossero problemi nelle procedure secondo le norme in vigore, mentre in una fase successiva potrebbe avere accesso direttamente (o indirettamente qualora vi fossero problemi di accesso diretto) ai dati delle proprietà dei vari Paesi partecipanti, divenendo il fornitore universale di informazioni in tutti quei casi in cui il proprietario di un veicolo si trovi in un Paese diverso da quello nel quale è stato redatto il verbale.

La stessa autorità potrebbe occuparsi di fare da collettore per le richieste di notifica, utilizzando le autorità locali per l'esecuzione materiale delle stesse.

Non risulterebbero d'ostacolo alla creazione di una siffatta autorità le spese necessarie per la sua costituzione e gestione, in quanto il costo economico e sociale legato alla notificazione dei verbali (e talvolta alla non redazione per la mancanza di collaborazione di chi deve fornire i dati) è sicuramente ed enormemente maggiore rispetto a quello di mantenimento di una autorità europea di supporto e coordinamento in questa materia.

BIBLIOGRAFIA

- BARBIERI, ANGELINI, *Il processo di opposizione a ordinanza-ingiunzione*, Padova, 2006
- BEDESSI, *Le notificazioni del Codice della Strada all'estero*, Maggioli Editore
- BELLE', *Il sistema sanzionatorio amministrativo del Codice della Strada. Procedimento e processo.*, Padova, 2001
- BELLE', *Il sistema sanzionatorio amministrativo del Codice della Strada, procedimento e processo*
- BERTONI, LATTANZI, LUPO, VIOLANTE, *Modifiche al sistema penale. Legge 24 novembre 1981, 689. Depenalizzazione e illecito amministrativo*, Milano, 1982
- CARMAGNINI, *Accertamenti sulla base di testimonianze di terzi – ammissibilità – limiti*, in *www.vigilaresullastrada.it*, sezione quesiti, 27 luglio 2005
- CERBO, *Le sanzioni amministrative*, Milano, 1999, 132 e 133
- COLLA, MANZO, *Le sanzioni amministrative*, Milano, 2001
- DE FEO-MARCHISIELLO, in *Codice della Strada: illeciti amministrativi procedure sanzionatorie e mezzi di impugnazione*, dicembre 2003
- DE ROBERTO, voce *Denuncia Amministrativa*, in *Enc. diritto*, 1964, XII, 149
- DELFINO-NAPOLITANO, *Nuovo Codice della Strada commentato*, Aprile 2006
- DOLCINI, GIARDA, MUCCIARELLI, PALIERO, RIVA CRUGNOLA, *Commentario delle "Modifiche al sistema penale"*, Milano, 1982; VINCIGUERRA, *La riforma del sistema punitivo nella L. 24 novembre 1981, n. 689. Infrazioni amministrative e reato*, Padova, 1983
- FERRARO, in BERTONI, LATTANZI, LUPO, VIOLANTE, *Modifiche al sistema penale. Legge 24 novembre 1981, 689. Depenalizzazione e illecito amministrativo*
- FREGHIERI, *Le infrazioni al Codice della Strada: accertamento, contestazione, opposizioni*, Piacenza, 2007
- GAROFOLI, *Manuale di diritto penale*, Milano, 2006
- NAPOLITANO, *Le sanzioni stradali: ricorsi e opposizioni*, novembre 2005
- PALIERO-TRAVI, *Sanzioni amministrative*, in *Enciclopedia del diritto*, XLV, 1989
- PICCIONI, *Le recenti modifiche del Codice della Strada*, 2006
- PROTOSPATARO, *Atti di accertamento per violazioni al C.d.S.*, in BANDINI (a cura di), *Codice della Strada*, Forlì, Cd-Rom novembre 2006, Archivio inPratica, 0807.2.1

PROTOSPATARO, *Prontuario delle violazioni alla circolazione stradale*, Forlì, ottobre 2007

RIVA CRUGNOLA, *Commento sub art. 13*, in DOLCINI, GIARDA, MUCCIARELLI, PALIERO, RIVA CRUGNOLA, *Commentario delle "Modifiche al sistema penale"*, Milano, 1982

TAMBURRINO, CIALDINI, *Commentario al nuovo Codice della Strada*, Torino, 1994, I

TRAVI, *I verbali amministrativi come mezzo di prova nei giudizi civili di opposizione a sanzioni pecuniarie*, in *Foro It.*, 1993, I

TRAVI, *Sanzioni amministrative e Pubblica Amministrazione*, Padova, 1983

TRAVI, *Sanzioni amministrative. Profili sistematici*, Milano, 1988

VINCIGUERRA, *La riforma del sistema punitivo nella L. 24 novembre 1981, n. 689. Infrazioni amministrative e reato*, Padova, 1983, 119 e 120

L'indagine statistica è stata realizzata sui dati forniti dalle Polizie Locali della quasi totalità dei Comandi presenti nei capoluoghi di Provincia Italiani. Per la preziosa collaborazione, in particolare, si ringraziano:

Agrigento – Comandante: Virgilio Ferrante e Tommaso Pranio (facenti funzione); **Alessandria** – Comandante: Pier Giuseppe Rossi; Ispettore Capo Gaia Gian Silvio; **Ancona** – Comandante: Luciano Tittarelli; Cap. Franco Ferrauti; **Aosta** – Comandante: Fabio Fiore; **Arezzo** – Comandante: Enzo Gori; Vice Comandante Mario Nocentini; **Ascoli Piceno** – Comandante: Giancarlo Silvestri; **Asti** – Comandante: Riccardo Saracco; Isp. Graziella Ivaldi; **Bari** – Comandante: Stefano Donati; **Barletta** – Comandante: Col. Savino Filannino; Vice Com. Ten. Col. Leonardo Cuocci Martoran; **Belluno** – Comandante: Gustavo Dalla Cà; Vice Ispettore: Giannino Nardin; **Benevento** – Comandante: Paolo Tosato; Ispettore Gennaro De Nigris; **Bergamo** – Comandante: Massimo Chizzolini; Agente di P.L. Linda Tarditi; Commissario Aggiunto Lorenzo Mapelli; **Biella** – Comandante: Mario Rossi; Vice Comandante: Dott. Alberto Pollo; **Bologna** – Comandante: Romano Mignani; **Bolzano** – Comandante: Capitano Sergio Ronchetti; Ten. Fedel Nives; **Brescia** – Comandante: Elsa Boemi; **Brindisi** – Comandante: Teodoro Nigro; Ten. Giulio Passante; Ten. Angelo Capozziello; **Cagliari** – Comandante: Mario Delogu; Istruttore Direttivo di P.M. Antonia Fresu; **Caltanissetta** – Comandante: Domenico Ferrante; **Campobasso** – Comandante: Michele Di Tuglio; Vice Comandante Ten. Col. Franco Primiani; **Carrara** – Comandante: Alessandro Mazzelli; **Caserta** – Comandante: Francesco Delvino; Vice Comandante: Ten. Col. Arturo Russo; **Catania** – Comandante: Pietro Belfiore; Ispettori di P.M. Carlo Redigolo e Riccardo Santagati; **Catanzaro** – Comandante: Giuseppe Antonio Salerno; Vice Comandante Amedeo Cardamone; **Chieti** – Comandante: Donatella Di Giovanni; **Cosenza** – Comandante: Guglielmo Belvenni; Agente Monetti; **Cremona** – Comandante: Franco Chiari; Vice Comandante Pierluigi Sforza; **Cuneo** – Comandante: Bruno Giraldo; Ispettore Oscar Ribaldi; **Enna** – Comandante: Aldo Gloria; **Fermo** – Comandante: Antonio Dell'Arciprete; Tenente Margotti; **Ferrara** – Comandante: Carlo Di Palma; Dott.ssa Rizzati; Ispettore Alessandro Furlanetto; **Firenze** – Comandante: Alessandro Bartolini; Coordinatore d'Area Massimo Billi; **Foggia** – Comandante: Bruno Russo; Istruttore Direttivo Giuseppe Paolucci; **Forlì** – Comandante: Giorgio Morrone; Ispettore Moreno Balzani; **Frosinone** – Comandante: Col. Massimiliano Mancini; Isp. Princ. Luciano Ceccarelli; **Genova** – Comandante: Dott. Gianfranco Del Ponte; Ispettore Capo: Claudio Burelli; **Gorizia** – Comandante: Ten. Col. Paolo Paesini; **Isernia** – Comandante: Tenente Colonnello Domenico Carola; **L'Aquila** – Comandante: Carlo Maggitti; **La Spezia** – Comandante: Alberto

Pagliari; **Latina** – Comandante: Lidano Marchionne; Funzionario Direttivo Dott. Antonio Cenedese; **Lecce** – Comandante: Raffaele Urso; Ten. Dott. Patrick Sorge; **Lecco** – Comandante: Commissario Capo Marco Baffa
Macerata – Comandante: Ten. Col. Enzo Andrenelli; Coordinatore Unità Ten. Renzo Ortolani; **Mantova** – Comandante: Ildebrando Volpi; **Massa** – Comandante: Vincenzo Strippoli; **Messina** – Comandante: Calogero Ferlisi; Commissario Ispettore Superiore Angelo Zullo; **Milano** – Comandante: Emiliano Bezzon
Modena – Comandante: Fabio Leonelli; Ispettore di Polizia Municipale: Roberta Grandini; **Monza** – Comandante: Silvio Scotti; **Napoli** – Comandante: Carlo Schettini; **Novara** – Comandante: Paolo Cortese; Ispettore Capo Giuliano Badà
Nuoro – Comandante: Rossana Menne; Dott. Giovanni Antonio Frogheri; **Oristano** – Comandante: Rinaldo Dettori; Cap. Giuseppe Raschiatti; **Padova** – Comandante: Lucio Terrin; Agente Prendin; **Parma** – Comandante: Emma Monguidi; **Pavia** – Comandante: Gianluca Giurato; **Perugia** – Comandante: Claudio Venturini; Dott.ssa Rondini; **Pesaro** – Comandante: Giulio Oliva; Magg. Francesca Catullo; **Piacenza** – Comandante: Carlo Sartori; **Potenza** – Comandante: Franco Solimeno; Ten. Vincenzo Manzo; **Prato** – Comandante: Marco Nieri; Commissario Responsabile Giuseppe Carmagnini; **Ragusa** – Comandante: Rodolfo Turriti; Dott.ssa Incorvati; **Rieti** – Comandante Marta Sciosci; Vice Comandante Dott.ssa Laura Serra; **Rimini** – Comandante: Vasco Talenti; Ispettore Capo: Roberto Paci; **Roma** – Comandante: Angelo Giuliani; Dirigente Dott.ssa Daniela De Angelis; **Rovigo** – Comandante: Enrico Trivelato; Commissario Mario Lazzarini Comparin; **Savona** – Comandante: Igor Aloi; Vice Comandante Luigi Santoro; Ispettore Pierluigi Pesce; **Siena** – Comandante: Dott. Simone Bonucci; Istruttore Direttivo Cap. Mario Guerrini; **Sondrio** – Comandante: Maurizio Frenquelli; Coordinatore di P.L. Dott. Oscar Del Molino; **Treviso** – Comandante: Daniilo Salmaso; Vice Comandante Valentina Tazzer; **Trieste** – Comandante: Sergio Abbate; Luisa Ramani; **Torino** – Comandante: Mauro Famigli; Ispettore Capo TPO Paola Loiacono; **Taranto** – Comandante: Maggiore Fulvio Loddo; **Trapani** – Comandante: Francesco Guarano; **Trento** – Comandante: Lino Giacomoni; **Udine** – Comandante: Giovanni Colloredo; **Varese** – Comandante: Antonio Lotto; **Venezia** – Comandante: Marco Agostani; **Verbania** – Comandante: Ignazio Ciancialo; **Vercelli** – Comandante: Giorgio Spalla; Ispettore Capo Natalino Griggio; **Verona** – Comandante: Luigi Altamura; **Vibo Valenzia** – Comandante: Magg. Domenico Corigliano; **Vicenza** – Comandante Cristiano Rosini; Commissario Principale: Claudio Sartori; **Viterbo** – Comandante: Giulio Fedè; Specialista di Vigilanza Ten. Rita Patara.

FONDAZIONE FILIPPO CARACCILO
COORDINATORE SETTORE STUDI E RICERCHE
On. Michele Giardiello

COMITATO TECNICO SCIENTIFICO

Prof. Avv. Antonio Baldassarre (Presidente)
Ing. Andrea Benedetto
Sen. Roberto Napoli
Prof. Vito Riggio
Dr.ssa Elisabetta Schietroma