

# LA SANZIONE NELLA DISCIPLINA DELLA CIRCOLAZIONE STRADALE

NOVEMBRE 2005



### *Ringraziamenti*

---

Lo Studio è stato realizzato grazie alla preziosa collaborazione di un gruppo di lavoro composto da:

Dott. Francesco Ciro SCOTTO, Fondazione “Filippo Caracciolo”.  
D.ssa Elena VENEZIA, Direzione Studi e Ricerche ACI.

Hanno collaborato all’indagine il Prof. Alessandro Bernardi, ordinario di diritto penale presso l’università di Ferrara, autore esclusivo del I Capitolo, intitolato “Europa senza frontiere e armonizzazione dei sistemi sanzionatori in materia di circolazione stradale” (da pag. 11 a pag. 30) e il Dott. Donatello Ghezzi, autore esclusivo del III Capitolo, intitolato “La sanzione pecuniaria nella disciplina della circolazione stradale” (da pag. 46 a pag. 79).

Coordinamento editoriale e culturale a cura della Direzione Studi e Ricerche ACI.  
Editing a cura del Dott. Leopoldo RICCARDI, Fondazione “Filippo Caracciolo”.

# LA SANZIONE NELLA DISCIPLINA DELLA CIRCOLAZIONE STRADALE

## INDICE

Introduzione ..... Pag. 7

### CAPITOLO 1

#### ***EUROPA SENZA FRONTIERE E ARMONIZZAZIONE DEI SISTEMI SANZIONATORI IN MATERIA DI CIRCOLAZIONE STRADALE***

1. La regolamentazione della circolazione stradale, tra particolarismi nazionali e armonizzazione europea..... » 11
2. I molteplici effetti negativi connessi all'assenza in Europa di regole omogenee in materia di circolazione stradale..... » 14
3. Eterogeneità dei sistemi punitivi nazionali e suoi riflessi sulle discipline sanzionatorie nazionali relative alle violazioni stradali..... » 16
4. I negativi effetti correlati alle diversità riscontrabili nelle discipline punitive nazionali in tema di violazioni stradali..... » 20
5. Osservazioni in merito a una progressiva armonizzazione europea delle regole e della disciplina sanzionatoria in materia di circolazione stradale ..... » 25

## **CAPITOLO 2**

### ***EVOLUZIONE STORICA***

Premessa.....	Pag. 31
1. Opzione depenalizzatrice. "Frontiere mobili per la certezza della pena" .....	» 32
2. Il sistema vigente attraverso le tappe di un lungo processo.....	» 35
3. L'allargamento del Codice e i problemi di coordinamento fra vecchie e nuove sanzioni.....	» 40

## **CAPITOLO 3**

### ***IL RUOLO DELLA SANZIONE AMMINISTRATIVA PECUNIARIA***

1. La sanzione amministrativa pecuniaria: percorsi applicativi.....	» 46
a) Primo percorso applicativo: l'Istituto del pagamento in misura ridotta .....	» 50
b) Secondo percorso applicativo: il percorso "automatizzato" .....	» 51
c) Terzo percorso applicativo: l'intervento eventuale dell'Autorità amministrativa .....	» 54
d) Quarto percorso applicativo: l'intervento necessario dell'Autorità amministrativa. ....	» 56
2. L'adeguatezza della sanzione amministrativa pecuniaria nel Codice della Strada.....	» 59
a) Fondamento e funzioni della sanzione amministrativa pecuniaria.....	» 59
b) I principi garantistici della sanzione amministrativa pecuniaria .....	Pag. 62

c) Il carattere patrimoniale della sanzione amministrativa pecuniaria a confronto con il principio di personalità della sanzione e le funzioni di quest'ultima..... »	64
d) I differenti percorsi applicativi della sanzione amministrativa pecuniaria a confronto con i principi di proporzionalità ed individualizzazione della stessa ..... »	71
e) Il ruolo delle circostanze nell'adeguatezza funzionale della sanzione amministrativa pecuniaria..... »	75

## **CAPITOLO 4**

### ***IL RUOLO DELLE SANZIONI AMMINISTRATIVE ACCESSORIE***

1. Le sanzioni amministrative accessorie a sanzioni amministrative pecuniarie: caratteri generali e tutela dell'interesse pubblico ..... »	80
2. Le sanzioni amministrative accessorie a sanzioni pecuniarie e la responsabilità solidale..... »	93
3. Le sanzioni amministrative accessorie alla commissione di reati..... »	98

## **CAPITOLO 5**

### ***IL RUOLO DELLA PATENTE A PUNTI***

1. Natura e Caratteri generali dell'Istituto..... »	101
2. Dalla sentenza della Corte Costituzionale n° 27/2005 al D.L. n° 184 del 21 Settembre 2005 ..... »	107

---

**APPENDICE STATISTICA*****QUALCHE DATO SUL FUNZIONAMENTO  
DEL SISTEMA SANZIONATORIO***

1. Nota metodologica .....	Pag. 117
2. Risultati dell'indagine..... »	118
a) Evoluzione delle rilevazioni .....	» 118
b) Pagamento in misura ridotta..... »	121
c) Ricorsi al Prefetto e al Giudice di Pace..... »	126
d) Iscrizioni a ruolo..... »	130
Bibliografia..... »	148

## **Introduzione.**

L'ACI ha scelto quest'anno di dedicare il convegno annuale delle Commissioni Giuridiche alla disciplina della sanzione nella normativa della circolazione stradale e alla tutela del cittadino nei confronti delle sanzioni previste dal Codice della Strada con l'intento di approfondire gli aspetti giuridici di maggiore interesse e le problematiche di particolare attualità.

In occasione del Convegno, la Fondazione Caracciolo, in collaborazione con la Direzione Studi e Ricerche ACI e con la Facoltà di Scienze Giuridiche dell'Università di Ferrara, ha redatto un'indagine di supporto all'evento cercando di offrire una nuova chiave di valutazione del sistema sanzionatorio attraverso un'analisi dell'intero impianto, valutato alla luce del rapporto esistente fra prontezza, certezza, severità delle norme da un lato e rispetto dei principi di proporzionalità e personalità delle disposizioni dall'altro.

L'indagine è stata concepita con la finalità di fornire uno strumento di analisi per quanti siano chiamati a confrontarsi con i temi oggetto del Convegno, nell'intento di offrire da un lato un approfondimento indirizzato agli attori coinvolti nel processo di revisione legislativa e dall'altro un supporto pratico ai soggetti chiamati, in concreto, ad applicare le norme del Codice.

Oggetto del rapporto è stata la valutazione del sistema sanzionatorio e in particolare della sua idoneità a conseguire il rispetto delle regole di condotta previste dal Codice (1), senza compromettere i valori di proporzionalità e personalità e senza intaccare il diritto di difesa, principio chiave dell'Ordinamento giuridico.

Dopo una breve analisi della sanzione amministrativa all'interno del contesto europeo e delle problematiche emerse in ordine ai processi di armonizzazione delle normative comunitarie, sono stati valutati gli aspetti teorici delle sanzioni amministrative del C.d.S. italiano, suddivise in pecuniarie e accessorie (fra le accessorie particolare attenzione è stata rivolta alla patente a punti). Si è tenuto,

---

(1) L'analisi è stata condotta avendo sempre a riferimento i parametri di prontezza certezza e severità delle norme.

inoltre, conto degli aspetti pratici della materia, attraverso un'indagine statistica.

Più nel dettaglio, lo studio si apre con la disamina del contesto internazionale di riferimento, e delle problematiche derivanti dall'applicazione delle norme sulla circolazione al di fuori del territorio nazionale. In particolare, si evidenzia come le norme sulla libera circolazione delle merci e delle persone e - ancora di più le norme che hanno consentito la libertà di stabilimento e il reciproco riconoscimento dei titoli abilitanti alla guida - abbiano creato dei problemi applicativi e di conoscenza soprattutto nei casi in cui le regole di condotta risultino diverse o diversamente sanzionate fra Paese e Paese. Sono valutati inoltre gli effetti negativi indotti dalle divergenze legislative e le problematiche applicative che nascono in presenza di sanzioni irrogate nei confronti di soggetti stranieri residenti in altri Stati membri.

L'approfondimento dei diversi problemi e delle criticità esistenti è condotto in chiave propositiva, anche attraverso un'analisi dei differenti strumenti esperibili al fine di colmare le lacune normative, appianare le divergenze legislative fra gli Stati, giungere ad una completa armonizzazione delle legislazioni.

Nel secondo capitolo è preso in considerazione il contesto nazionale attraverso la descrizione delle tappe che hanno portato all'impianto attuale. In particolare, emerge come nel corso degli anni, con successivi interventi di depenalizzazione, il legislatore abbia creato un sistema di norme fondato sulla sanzione amministrativa (le fattispecie penali contenute nel Codice residuano a 5). Il rapporto evidenzia come le successive modifiche, non siano state coordinate all'interno del sistema richiedendo continui interventi che talvolta hanno generato problemi interpretativi anche fra gli stessi addetti ai lavori.

Nel terzo capitolo è evidenziato come il sistema sanzionatorio amministrativo del Codice della Strada si incentri principalmente sulla sanzione amministrativa pecuniaria. Tale sanzione è comminata in relazione a tutte le fattispecie illecite contenute nel Codice. In tale contesto, l'indagine dimostra come nonostante il modello di sanzione pecuniaria scelto dal legislatore del Codice della Strada sia sostanzialmente unico (cd. modello a forchetta o compasso e-



dittale), la punizione concretamente irrogata è sensibilmente condizionata dalle norme applicative. È evidenziato infatti come i diversi Istituti previsti nel titolo VI del C.d.S. (si pensi al pagamento in misura ridotta oppure alla disciplina del ricorso al Prefetto) concorrano in misura rilevante a determinare – in termini di certezza, prontezza e severità – la sanzione concreta, talvolta in forte tensione con i principi di proporzionalità e personalità della stessa.

L'indagine si spinge fino a dimostrare come taluni percorsi applicativi della sanzione pregiudichino la proporzionalità tra il disvalore del fatto illecito e la sanzione inflitta al trasgressore. In questo senso, è suggerito il ricorso a circostanze aggravanti o attenuanti "tipiche" che consentano di graduare la sanzione al disvalore del fatto, senza aggravare eccessivamente il procedimento sanzionatorio.

Il quarto e il quinto capitolo analizzano le sanzioni c.d. accessorie evidenziandone gli aspetti teorici e applicativi di maggiore interesse. Si evince come tali sanzioni rivelino la loro efficacia in quanto si dimostrano particolarmente idonee nella prevenzione degli illeciti. Tali misure, nelle loro diverse forme (fermo, confisca, patente a punti), di fatto limitano la disponibilità del veicolo o della patente e quindi la libertà di movimento del conducente, che, se sanzionato, dovrà modificare il suo stile di vita. Ne consegue come rispetto alle sanzioni pecuniarie, la cui incidenza è fortemente connessa alla disponibilità economica del soggetto trasgressore, quelle accessorie risultino anche socialmente più eque in quanto, incidendo sulle abitudini dei soggetti, colpiscano equamente i trasgressori conseguendo anche complessivamente un più elevato coefficiente di deterrenza. Un particolare approfondimento è condotto con riferimento alla patente a punti, in ragione di alcune sue peculiarità che la distinguono dalle altre sanzioni accessorie. Sono inoltre riportati i recenti sviluppi legati all'Istituto e in particolare si dà conto del recente pronunciamento della Corte Costituzionale e delle ultime novità legislative (settembre 2005) che ne hanno in parte modificato la portata iniziale.

L'ultima parte dello studio, affronta gli aspetti applicativi delle sanzioni amministrative attraverso un confronto dei dati in materia. In tale contesto si è resa opportuna un'indagine finalizzata al

reperimento di informazioni che fornissero elementi di valutazione del sistema. A tal fine sono stati contattati i Comandi delle Polizie Municipali dei capoluoghi di regione (2) che hanno fornito dati da cui sono emerse informazioni di un certo interesse.

In conclusione, compatibilmente con i tempi avuti a disposizione, l'obiettivo è stato quello di offrire spunti di riflessione e di approfondimento critico sul sistema in vigore, mettendo in luce quegli aspetti ritenuti più interessanti e utili, affinché un processo di revisione della disciplina volto a semplificare, armonizzando l'intera materia della circolazione stradale, individuasse un sistema sanzionatorio in grado di assolvere alla sua funzione tipica di deterrenza alle violazioni delle norme e che, al tempo stesso, riesca a salvaguardare quei principi di equità e tutela del cittadino, tipici di un Ordinamento giuridicamente e socialmente evoluto.

---

(2) È opportuno precisare che, considerati i tempi limitati della ricerca, soltanto alcuni comandi hanno potuto inviare i dati richiesti.

## CAPITOLO 1

### ***EUROPA SENZA FRONTIERE E ARMONIZZAZIONE DEI SISTEMI SANZIONATORI IN MATERIA DI CIRCOLAZIONE STRADALE***

SOMMARIO: 1. La regolamentazione della circolazione stradale, tra particolarismi nazionali e armonizzazione europea. — 2. I molteplici effetti negativi connessi all'assenza in Europa di regole omogenee in materia di circolazione stradale. — 3. Eterogeneità dei sistemi punitivi nazionali e suoi riflessi sulle discipline sanzionatorie nazionali relative alle violazioni stradali. — 4. I negativi effetti correlati alle diversità riscontrabili nelle discipline punitive nazionali in tema di violazioni stradali. — 5. Osservazioni in merito a una progressiva armonizzazione europea delle regole e della disciplina sanzionatoria in materia di circolazione stradale.

#### **1. La regolamentazione della circolazione stradale, tra particolarismi nazionali e armonizzazione europea.**

Una complessiva disamina del sistema sanzionatorio previsto dal Codice della Strada non può prescindere da una riflessione preliminare.

L' "Europa senza frontiere" è tale anche e soprattutto per quanto riguarda la circolazione stradale. In effetti, se da un lato la libera circolazione delle merci (art. 23 ss. TCE) e delle persone (art. 39 ss. TCE) sono le prime libertà fondamentali previste dal diritto comunitario, dall'altro lato i trasporti costituiscono una delle politiche rispetto alle quali la Comunità europea vanta una competenza concorrente (art. 70 ss. CE); con il risultato che veicoli di ogni tipo si spostano liberamente in un libero spazio di circolazione formato da un numero sempre crescente di Paesi (appena ieri 15, oggi 25, ben presto 27). Tutto ciò considerato, verrebbe fatto di pensare che tale settore normativo sia uno di quelli maggiormente esposti a quel processo di progressiva armonizzazione che caratterizza ormai molti altri importanti settori normativi (ad esempio, quelli dell'agricoltura, degli alimenti, dell'ambiente, delle politiche monetaria, commerciale, ecc.), e che in taluni dei suddetti settori ha prodotto addirittura fenomeni non solo di ravvicinamento attraverso Direttive CE, ma addirittura di vera e propria unificazione normativa attraverso Regolamenti CE.

Viceversa, la circolazione stradale resta ancor oggi significativamente soggetta a regolamentazioni nazionali non di rado alquanto eterogenee.

Certo, in questa materia esistono importanti Convenzioni internazionali, quali quella di Parigi del 1926 (attualmente in vigore in oltre 50 Paesi), quella di Ginevra del 1949 (attualmente in vigore in oltre 120 Paesi) e quella di Vienna del 1968 (attualmente in vigore in circa 100 Paesi), contenenti un cospicuo insieme di norme (in particolare, in tema di incroci, segnaletica, comportamento di guida nelle situazioni di rischio, sorpasso, cambio di direzione, ecc.) cui i Paesi aderenti hanno l'obbligo di conformare la loro regolamentazione nazionale (3); ma resta il fatto che non tutti i Paesi dell'Unione europea hanno ratificato gli strumenti successivi a quello del 1926, con il risultato che, nei reciproci rapporti, sono in vigore Convenzioni diverse a seconda dei Paesi presi in considerazione. (4) Certo, nel nostro settore esistono talune Direttive d'armonizzazione CE e persino Regolamenti CE (5), così come e-

---

(3) Le due Convenzioni successive a quella del 1926, come è noto, implicano una rielaborazione, un ampliamento e un perfezionamento delle norme internazionali precedentemente fissate dalla prima Convenzione, con il risultato che quando due o più Paesi riconoscono la Convenzione più recente, quelle precedenti non sono più in vigore tra di essi, ma solo tra i Paesi aderenti alla/e precedente/i e non ad essa.

(4) Il *Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Codice della Strada e registro automobilistico europeo* (in *G.U.C.E.* n° C 157 del 28/06/2005, p. 36, nt. 12) ricorda che "tra Portogallo e Germania vige la Convenzione del 1926; tra Portogallo e Belgio quella del 1949; tra Germania e Belgio quella del 1968. Il ventaglio risulta più ampio considerando i nuovi Stati membri. Altri esempi: tra Germania, Irlanda e Paesi Bassi vige la Convenzione del 1926; tra Paesi Bassi, Portogallo e Svezia quella del 1949; tra Finlandia, Italia, Austria e Lettonia quella del 1968".

(5) Cfr., ad esempio, limitatamente agli ultimi anni, il Regolamento CE/2411/98 del 3 novembre 1998 (G.U. L 299 del 10.11.98) relativo al riconoscimento intracomunitario del segno distintivo dello Stato membro di immatricolazione dei veicoli a motore e dei loro rimorchi; le Direttive 1999/37/CE e 2003/127/CE del 29 aprile 1999 e del 23 dicembre 2003 relative ai documenti di immatricolazione dei veicoli (G.U. L 138 del 29.4.99 e G.U. L del 16.1.04); la Direttiva 2004/11/CE dell'11 febbraio 2004 relativa ai dispositivi di limitazione della velocità o sistemi analoghi di limitazione della velocità montati a bordo di talune categorie di veicoli a motore (G.U. L 44 del 14.2.2004); la proposta di Direttiva del 21 ottobre 2003, concernente la patente di guida (COM(2003) 621 def.); la proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'emanazione di talune norme comuni in materia di trasporti di merci su strada (COM(2004) 47 def. del 2.2.2004) e la proposta di Regolamento relativo all'accesso al

sistono ulteriori atti comunitari, seppure a carattere non vincolante (risoluzioni, decisioni, raccomandazioni, ecc.), anch'essi finalizzati al ravvicinamento delle normative nazionali in tema di circolazione stradale; ma resta il fatto che essi non coprono molti e importantissimi ambiti del settore normativo in esame, sia per quanto concerne le disposizioni su questioni tecnico-costruttive, sia soprattutto per quanto concerne le disposizioni a carattere specificamente comportamentale. Tali ambiti sono quindi attualmente lasciati alla discrezionalità dei venticinque legislatori nazionali, che non sempre legiferano tenendo conto di quanto avviene negli altri Paesi dell'Unione, e che in taluni casi non potrebbero nemmeno farlo, laddove appunto le scelte effettuate nei singoli Stati siano tra loro assai difformi. Uno studio comparativo del 2004 (6) e un ancora più recente documento (7) elencano una lunghissima serie di vistose disparità nei regimi giuridici nazionali dei Paesi UE, qui impossibili da ricordare nei dettagli: basterà accennare agli oltremodo differenziati limiti di velocità, alle contraddittorie regole in merito alle precedenza (in rotatoria, nelle immissioni in carreggiata, a seconda del tipo di veicolo considerato, ecc.), all'obbligo o meno dell'uso dei fari nelle ore diurne, all'assai variabile tasso di alcolemia consentito, alle contrapposte soluzioni in merito all'ammissibilità del trasporto del passeggero sui ciclomotori.

Come si può vedere, dunque, già sul piano di ciò che è consentito, ovvero vietato, all'interno dell'Unione europea si rinvengono molteplici e significative disparità normative in tema di circolazione stradale. Né appare certo immaginabile che tali disparità possano essere assimilate dai conducenti attraverso una frettolosa lettura dei pannelli posti all'entrata dei singoli Stati.

---

sistema d'informazione Schengen da parte dei servizi degli Stati membri competenti per il rilascio dei documenti di immatricolazione dei veicoli (COM(2003) 510 def. del 21.08.03).

(6) *Comparative Study of Road Traffic Rules and corresponding enforcement actions in the Member States of the European Union*, effettuato dalla TIS.PT., consulenti nel campo dei trasporti, dell'innovazione e dei sistemi, S.A.

(7) *Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Codice della Strada e registro automobilistico europeo*, cit., p. 34 ss.

## **2. I molteplici effetti negativi connessi all'assenza in Europa di regole omogenee in materia di circolazione stradale.**

Ora, è di tutta evidenza che le disparità all'interno dell'Unione europea tra ciò che è consentito, ovvero vietato, presentano degli aspetti negativi, in quanto innanzitutto ostacolano la circolazione stradale: sia favorendo un innalzamento del numero di incidenti, sia anche solo favorendo il numero delle violazioni e delle relative sanzioni.

Certamente, il numero di incidenti risulterà più alto nei casi in cui le regole previste dal Codice della Strada di uno Stato dell'Unione implicino, per i relativi cittadini, abitudini di guida destinate a rivelarsi pericolose in Stati dell'Unione dotati di altre regole in materia (si pensi, ad esempio, alla difficoltà per l'automobilista di adattarsi da subito ad un senso di circolazione diverso da quello previsto nel suo Paese; ovvero di adattarsi alle diverse regole in tema di precedenza, in particolare con riferimento ai ciclisti e ai mezzi pubblici; o ancora ai rischi connessi all'erronea consapevolezza che nel Paese in cui si sta circolando i passeggeri delle altre auto non possano uscire dal lato della carreggiata).

In altri casi (per esempio nei casi in cui il segnale di divieto di sosta, essendo diverso da quello del proprio Stato, non venga compreso dai conducenti stranieri) si avrà, tendenzialmente, solo un aumento delle infrazioni e delle sanzioni (con i problemi che vedremo in seguito al par. 4).

Ma, a ben pensarci, in molti casi tali disparità hanno ulteriori effetti negativi: primo fra tutti quello di compromettere la credibilità stessa delle norme nazionali di settore, così da ostacolare o comunque affievolire il senso del rispetto verso la legge da parte dei cittadini dei singoli Stati. Al riguardo, occorre distinguere tra regole meramente tecniche (concernenti, ad esempio, la scelta in merito alla guida a destra o sinistra, agli obblighi di precedenza, ecc.) e regole a carattere cautelare in senso stretto (concernenti, ad esempio, le scelte in merito ai limiti di velocità, alla possibilità o meno di accogliere un passeggero sul motorino, al tasso di alcolemia consentito, ecc.). È evidente infatti che ogni differenza su scala nazionale in merito alle regole del primo tipo non si presta a dele-

gittimare le regolamentazioni accolte nei singoli Stati, in quanto l'importanza di tali regole è costituita non già dalla scelta di fondo effettuata attraverso di esse, ma piuttosto dal fatto che le suddette regole diano vita ad una disciplina certa e uniforme nel territorio di un dato Stato. (8) Viceversa, ogni differenza su scala nazionale in merito alle regole del secondo tipo si presta ad incrinare la "Autorità morale" (o, se si preferisce, la "persuasività") di queste ultime. Infatti, la constatazione che Paesi i quali — pur avendo un livello di civiltà tra loro assai simile, pur rivelando un grado di rispetto per la vita umana senz'altro comparabile, pur appartenendo al medesimo "spazio di libertà, sicurezza e giustizia" evocato dal cosiddetto III pilastro dell'Unione europea, pur caratterizzandosi per una rete viaria e per una tipologia di mezzi di locomozione alquanto omogenee — non si peritino di prevedere regole caratterizzate da livelli cautelari assai difformi tra loro, non può non indebolire la convinzione dell'oggettiva necessità del rispetto delle regole nazionali a contenuto maggiormente cautelare. Un esempio per tutti: lo spettacolo offerto dalle automobili tedesche che sfrecciano ad altissima velocità sulle autostrade della Germania non può non far sorgere il dubbio, se non in tutti, quantomeno in molti automobilisti danesi, che gli assai bassi limiti di velocità fissati dal loro Paese siano eccessivamente prudenziali.

In casi di questo tipo, allora, il rispetto delle norme non viene più affidato (come invece sarebbe auspicabile) alla intima convinzione della convenienza in termini di sicurezza del comportamento conforme alla legge nazionale, quanto piuttosto alla paura della sanzione correlata all'eventuale accertamento della violazione.

Questa constatazione permette di passare al tema centrale dell'indagine, connesso per l'appunto alla disciplina sanzionatoria in materia di circolazione stradale e all'estrema opportunità di una sua ulteriore armonizzazione a livello europeo.

---

(8) In questo senso, a nessuno verrebbe in mente di contestare la scelta italiana di adottare la destra come senso di marcia in ragione del fatto che la Gran Bretagna ha effettuato una scelta opposta.

### 3. Eterogeneità dei sistemi punitivi nazionali e suoi riflessi sulle discipline sanzionatorie nazionali relative alle violazioni stradali.

Ma le disparità rinvenibili da un raffronto tra le regolamentazioni della circolazione stradale accolte nei singoli Paesi dell'Unione europea riguardano non solo ciò che ivi è consentito ovvero vietato; ma riguardano anche — nei casi in cui i divieti coincidano — la disciplina sanzionatoria di volta in volta prevista in relazione alle singole violazioni. Ora, per le ragioni di seguito elencate, le disparità di questo secondo tipo sono assai più *prevedibili*, più *vistose* e più *difficilmente eliminabili* delle disparità del primo tipo; naturalmente, come vedremo nel paragrafo successivo, sono anch'esse *ricche di controindicazioni*.

A) Poche parole in merito alla *prevedibilità*, anche all'interno dell'Unione europea, di discipline sanzionatorie sensibilmente diverse da uno Stato all'altro rispetto allo stesso fatto vietato. Come si sa, il sistema sanzionatorio (specie, ma non solo, quello penale) costituisce il nocciolo duro della sovranità statale, espressivo delle fondamentali scelte in ordine sia ai modelli punitivi legati alla cultura e alle tradizioni nazionali, sia al disvalore di volta in volta attribuito ai singoli divieti. Questo spiega perché la legislazione comunitaria svolga una funzione di armonizzazione incentrata più sulla disciplina precettiva (vale a dire sui comportamenti da tenersi) che su quella sanzionatoria (vale a dire sulle sanzioni applicabili in caso di violazione dei comportamenti imposti). Anche se, invero, la Comunità europea non risulta affatto priva di una competenza sanzionatoria a carattere amministrativo; e anche se, recentissimamente, la Corte di giustizia ha affermato con forza financo la competenza della Comunità a introdurre, in alcuni casi, norme di armonizzazione a carattere *stricto sensu* penale, e dunque l'esistenza di una sorta di indiretta competenza penale della CE. (9)

---

(9) Corte di Giustizia, sent. 13 settembre 2005, causa C-176/03 (Commissione CE c. Consiglio UE), punti 47 e 48. Per talune anticipazioni di tale giurisprudenza cfr., altresì, Corte di giustizia, ord. 13 luglio 1990, causa C2/88 (*Zwartveld*), in *Racc.*, 1990, p. 3365



B) Qualche parola in più sul perché le diversità delle discipline sanzionatorie nazionali siano particolarmente *vistose*. Ciò è dovuto, essenzialmente, al fatto che i sistemi punitivi europei rivelano significative divergenze per quanto concerne sia *i loro profili generali* sia *le sanzioni previste per i singoli illeciti* (10) e che divergenze forse ancora più profonde si riscontrano in relazione ai *livelli di effettività* di tali sistemi.

a) Con riferimento alle divergenze relative *ai profili generali dei sistemi punitivi europei* si può dire che esse dipendono da molteplici cause: *a1)* dalla tendenza a ricorrere in via privilegiata, di volta in volta, al sistema sanzionatorio amministrativo (11) o al sistema sanzionatorio penale (12); *a2)* dal fatto che, nei singoli sistemi sanzionatori nazionali (tanto amministrativi quanto penali) i tipi e le entità delle misure punitive previsti all'interno dei suddetti sistemi risultano già in astratto (cioè a prescindere dalle misure punitive previste per le singole violazioni) assai variabili da uno Stato all'altro (13); *a3)* dall'esistenza su scala europea di differenze da

---

ss.; sent. 28 gennaio 1999, C-77/97, (*Oesterreichische Unilever GmbH e Smithkline Beecham Markenartikel GmbH*), in *Dir. pen. proc.*, 1999, p. 447, con nota di RIONDATO.

(10) Per una più approfondita disamina di tali questioni cfr., volendo, BERNARDI, *Opportunité de l'harmonisation*, in *L'harmonisation des sanctions pénales en Europe*, a cura di Delmas-Marty, Giudicelli-Delage, Lambert-Abdelgawad, Paris, 2003, p. 451 ss.

(11) Come nel caso, ad esempio, della Germania.

(12) Come nel caso, ad esempio, della Francia.

(13) Così, ad esempio, il limite massimo di durata delle pene detentive previsto nei singoli Ordinamenti penali nazionali è assai variabile; così, a seconda dello Stato considerato, le sanzioni interdittive possono essere utilizzate in modo assai ampio o assai ristretto; così, ancora, i modelli di sanzioni pecuniarie privilegiati nei singoli Stati sono non di rado assai diversi (sanzioni pecuniarie fisse, a compasso edittale, proporzionali, per tassi giornalieri, ecc.). In argomento cfr., in generale, BERNARDI, *Natura penale e retaggi privatistici della pena pecuniaria*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1993, p. 514 ss.; nonché, sia pure con prevalente riferimento al diritto penale, ID., *La pena pecuniaria in Italia e Francia, e l'esigenza di una sua armonizzazione a livello europeo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1990, p. 228 ss. Per quanto concerne specificamente la sanzione pecuniaria per tassi giornalieri, nella quale l'entità globale della pena concretamente applicabile è ottenuta dal prodotto di due dati numerici, espressivi rispettivamente della gravità del reato (numero dei tassi) e delle condizioni economiche del reo (ammontare di ciascun tasso) cfr., per tutti, BERNARDI, *Note sulla disciplina della pena pecuniaria prevista dallo schema di delega al Governo per l'emanazione di un nuovo Codice penale*, in *Annali dell'Università di Ferrara — Scienze Giuridiche*, vol. VI, 1992, p. 115, e bibliografia ivi riportata; DOLCINI, *Pene pecuniarie e principio costituzionale-*

uno Stato all'altro anche assai profonde in relazione a principi, Istituti e regole "di parte generale" (ad esempio, in tema di concorso di violazioni e di sanzioni, di responsabilità delle persone giuridiche, di solidarietà nel pagamento, ecc.) ricchi di ricadute sulle sanzioni in concreto applicabili e sui soggetti destinatari delle stesse; a4) alla diversità delle tecniche e dei criteri di individualizzazione della pena attraverso i quali gli Organi degli Stati membri deputati all'applicazione delle sanzioni esercitano il loro potere discrezionale per adeguare il livello di queste ultime ai fatti concretamente commessi, al grado di colpevolezza del loro autore e alla capacità economica dello stesso.

b) Con riferimento invece alle divergenze relative alle *sanzioni previste per singoli illeciti*, occorre precisare che la mutevole percezione del significato sociale delle singole infrazioni in ciascuno degli Stati membri si traduce: b1) nell'attribuzione alla stessa violazione di un carattere volta a volta penale o amministrativo (attribuzione naturalmente influenzata anche — come ricordato *supra, sub a1*) — dal maggiore o minore ambito ricoperto, nei singoli Stati, dai due suddetti sistemi sanzionatori); b2) nella previsione legislativa di sanzioni significativamente diverse per entità e per contenuto (detentive, pecuniarie, interdittive in senso proprio e improprio (14), patrimoniali, in quanto incidenti sul veicolo).

c) Infine, con riferimento alle profonde divergenze riscontrabili in relazione ai *livelli di effettività* dei singoli sistemi sanzionatori nazionali, una loro puntuale analisi esorbiterebbe i limitati fini di questa indagine. Qui basterà sottolineare che la stessa importanza attribuita al dato "certezza della sanzione" muta in misura rilevante da Stato a Stato e che, in linea generale, il grado di effettività delle sanzioni dipende da una infinità di fattori, primi fra tutti la maggiore o minore efficienza degli organismi deputati alla loro esecuzione, il migliore o peggiore funzionamento degli uffici anagrafici

---

*di eguaglianza*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1972, p. 440 ss.; MOLINARI, *La pena pecuniaria, aspetti di diritto italiano e straniero comparati*, Verona, 1983.

(14) Intendendo come sanzione interdittiva impropria, in particolare, la sanzione della decurtazione dei punti dalla patente di guida, in quanto misura prodromica all'irrogazione di sanzioni interdittive in senso proprio, quali la sospensione e eventualmente la revoca della patente.

e degli uffici fiscali (15), la più o meno elevata capacità economica della popolazione media. (16)

C) Quanto sin qui esposto spiega anche perché le diversità delle discipline sanzionatorie nazionali siano *difficilmente eliminabili*. Se infatti il diritto punitivo costituisce il nocciolo duro di un potere statale, attento custode delle sue prerogative sovrane, se i singoli sistemi sanzionatori nazionali risultano fortemente influenzati da mille diversi fattori culturali e scientifici, se la percezione del disvalore delle singole violazioni (anche in materia di circolazione stradale) varia significativamente da Stato a Stato, se i livelli di effettività delle sanzioni sono correlati a variabili strutturali, sociali, culturali non certo facili da modificare su scala nazionale, ben si comprende come un processo di armonizzazione delle discipline sanzionatorie nazionali — anche limitatamente al solo settore della circolazione stradale — sia impresa difficile e di lungo periodo.

Impresa difficile e lenta, dunque, ma non per questo impossibile, anche in considerazione dei fenomeni di convergenza in ambito culturale, sociale, politico e financo giuridico riscontrabili oggi in ambito europeo. Fenomeni, questi, favoriti dall'incremento della circolazione di persone e idee, dalla osmosi dei modelli, dalla acquisita consapevolezza della necessità di offrire risposte comuni a problemi comuni. Parallelamente, anche il crescente potenziamento dell'attività comparatistica dovrebbe favorire una graduale convergenza sia dei profili generali dei sistemi punitivi europei sia delle scelte sanzionatorie effettuate, all'interno di questi ultimi, in relazione ai singoli illeciti, soprattutto quando, come nel caso degli illeciti in materia di circolazione stradale, la permanenza di discipline punitive vistosamente disomogenee si riveli particolarmente inopportuna.

---

(15) In questo senso, solo in Stati come quelli scandinavi, l'Austria e la Germania, dove esiste una effettiva trasparenza fiscale, può trovare utile impiego il modello della pena pecuniaria per tassi giornalieri (in relazione alla quale cfr., *supra*, *sub* nt. 11).

(16) In questo senso, solo in Stati caratterizzati da un numero ridotto di soggetti indigenti come la Germania o i Paesi nordici può essere fatto un uso larghissimo e proficuo di misure a contenuto pecuniario in luogo di misure a carattere detentivo o interdittivo.

#### 4. I negativi effetti correlati alle diversità riscontrabili nelle discipline punitive nazionali in tema di violazioni stradali.

È infatti del tutto evidente che, all'interno dell'Unione europea, la circolazione stradale risulta ostacolata non solo dalle differenze rinvenibili tra uno Stato e l'altro per quanto riguarda i comportamenti consentiti o vietati, ma anche dalle differenze di trattamento sanzionatorio previste in relazione alle singole infrazioni. Tali differenze comportano evidenti controindicazioni nei confronti sia dei *cittadini europei* (qui intesi nella loro qualità di soggetti circolanti nel territorio comunitario) sia degli stessi *Paesi dell'Unione*.

A) Le controindicazioni derivanti dalle differenze nella disciplina punitiva delle singole infrazioni rispetto ai *soggetti circolanti* sulle strade europee sono invero molteplici. Tra di esse, due in particolare meritano di essere segnalate.

a) La prima controindicazione consiste nel fatto che tali differenze ostacolano la previsione, da parte dei viaggiatori all'estero, delle conseguenze punitive derivanti dalle loro violazioni. E ciò è profondamente ingiusto, in quanto se è vero che l'accessibilità delle norme è un requisito fondamentale della c.d. "qualità della legge" (17), è anche vero che nessuna norma, per quanto chiaramente scritta, per quanto pubblicata in testi di facile reperibilità, è agevolmente conoscibile da parte dei cittadini stranieri in momentaneo transito sul territorio nazionale. Tanto più che l'attuale spartizione delle frontiere intracomunitarie sembra esprimere, agli occhi dell'"uomo medio", l'esistenza non solo di rapporti stretti e non conflittuali tra gli Stati UE, ma anche di processi di ravvicinamento "socio-culturale" destinati a riflettersi sul piano normativo. In questo senso, il venir meno delle frontiere potrebbe addirittura indurre a considerare superflua una attenta indagine delle regole vigenti nei luoghi in cui ci si reca e sulla relativa disciplina sanziona-

---

(17) Il concetto di "qualità della legge", elaborato innanzitutto dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, consta di tre elementi: l'accessibilità del testo normativo, la sua determinatezza e la prevedibilità delle relative conseguenze giuridiche (vale a dire la almeno tendenziale coerenza della giurisprudenza fondata sul testo in questione, per evitare la cosiddetta "retroattività giurisprudenziale *in peius*": in argomento cfr., anche per ulteriori riferimenti bibliografici, BERNARDI, *Codificazione penale e diritto comunitario*, I - *La modificazione del Codice penale ad opera del diritto comunitario*, Ferrara, 1996, p. 73, nt. 90.

toria, “intuita” come tendenzialmente omogenea alla propria, e dunque, per certi aspetti, “pre-conosciuta”. (18)

Ecco allora che il fatto, ad esempio, di vedersi puniti in Francia *dal giudice penale* in caso di guida senza cintura di sicurezza, se non può destare sorpresa nell'automobilista francese, può però essere vissuto come una prevaricazione da parte di un automobilista italiano convinto di poter sanare in modo assai meno traumatico la propria violazione alle norme in tema di sicurezza stradale.

b) La seconda controindicazione, correlata alla prima, consiste nel fatto che l'eventuale esistenza di vistose differenze di trattamento punitivo tra un Paese e l'altro dell'Unione europea tende a compromettere alcune delle più importanti funzioni perseguite dallo Stato attraverso il ricorso alla sanzione. In effetti, tali differenze finiscono col proiettare un'ombra di sospetto sulle stesse risposte punitive assicurate dai singoli Paesi favorendo, a seconda dei casi, la sensazione di una loro inadeguatezza per difetto o per eccesso. A sua volta, questa sensazione di inadeguatezza comporta inevitabilmente una perdita di efficacia della sanzione riguardo alle sue naturali funzioni di intimidazione collettiva (19), nonché di orientamento dei consociati e di rafforzamento del sistema di valori protetto della legge. (20) Da un lato, infatti, una sanzione avvertita

---

(18) In effetti le frontiere tra gli Stati costituiscono qualcosa di più di un mero dato geografico-politico. Esse in realtà segnalano altresì che “ci si accinge ad entrare in un mondo in tutto o in parte diverso dal nostro”, nel quale è dunque lecito aspettarsi regole di vita e scelte punitive differenti, in merito alle quali è bene assumere — a scampo di equivoci — puntuali informazioni.

(19) È questa la funzione denominata, con terminologia penalistica, “prevenzione generale negativa” o “prevenzione generale ristretta”: cfr., ad esempio, CADOPPI, VENEZIANI, *Elementi di diritto penale. Parte generale*, Padova, 2004, p. 433 ss.; DE VERO, *Corso di diritto penale*, I, Torino, 2004, p. 19 ss.; FIANDACA, MUSCO, *Diritto penale. Parte generale*, Bologna, 2001, p. 660 ss.; PAGLIARO, *Principi di diritto penale. Parte generale*, Milano, 2003, p. 673 ss., e bibliografia ivi riportata; PALAZZO, *Introduzione ai principi di diritto penale*, Torino, 1999, p. 41 ss.; ID., *Corso di diritto penale. Parte generale*, Torino, 2005, p. 29 ss.; PULITANO, *Diritto penale*, Torino, p. 21 ss.

(20) È questa la funzione denominata, con terminologia penalistica, “prevenzione generale positiva” o “prevenzione generale allargata”: cfr., per tutti e con varietà di accenti, CADOPPI, VENEZIANI, *Elementi di diritto penale. Parte generale*, cit., p. 434 ss.; DE VERO, *Corso di diritto penale*, I, cit., p. 24 ss.; FIANDACA, MUSCO, *Diritto penale. Parte generale*, cit., p. 662 ss.; PAGLIARO, *Principi di diritto penale. Parte generale*, cit., p. 677 ss., e bibliografia ivi

come inadeguata per difetto risulterà scarsamente intimidante; dall'altro lato una sanzione ritenuta inadeguata per eccesso tenderà a far sì che l'autore dell'infrazione si consideri (e che la stessa collettività lo consideri) non già un colpevole giustamente punito, ma una vittima di leggi inique, dunque non meritevoli di rispetto. (21)

B) Niente affatto trascurabili sono, comunque, anche le controindicazioni derivanti dalle differenze di trattamento sanzionatorio previste in relazione alle singole infrazioni rispetto *agli stessi Paesi dell'Unione europea*. Qui ci si limiterà a segnalarne tre.

a) Innanzitutto, il fatto che un medesimo illecito (nel nostro caso, in materia di circolazione stradale) possa essere considerato di natura penale in un dato Paese e di natura amministrativa in un altro inibisce l'applicazione di taluni Istituti, quali la recidiva penale e la reiterazione amministrativa, che concorrono all'individuazione della sanzione applicabile da parte dell'Organo competente. In altre parole, solo se nei diversi Stati vi è uniformità di vedute in ordine alla natura penale ovvero amministrativa di un dato illecito, le decisioni prese dall'Organo straniero competente possono incidere sulle decisioni adottate, per fatti analoghi, dall'Organo nazionale competente. Così, per esempio, il giudice penale di uno Stato dell'Unione europea che volesse applicare l'Istituto della recidiva all'autore di due episodi di sorpasso su dosso, uno dei quali realizzato nel suo Paese e l'altro in Italia, sarebbe impedito a farlo in quanto tale comportamento illecito in Italia non è di natura penale. Parallelamente, posto che in taluni Stati (per esempio, in Italia) nell'ambito del suo potere discrezionale in sede di applicazione della sanzione penale il giudice deve tener conto dei precedenti penali e giudiziari del reo, nonché della sua condotta e della sua vita antecedenti al reato (22), tale giudizio non dovrebbe in linea di massima essere influenzato da quegli illeciti realizzati all'estero e ivi

---

riportata; PALAZZO, *Introduzione ai principi di diritto penale*, cit., p. 44 ss.; ID., *Corso di diritto penale. Parte generale*, cit., p. 30 ss.; PULITANÒ, *Diritto penale*, cit., p. 24 ss.

(21) In base al noto meccanismo psicologico in base al quale il senso di iniquità correlato alla previsione e applicazione di una sanzione eccessivamente severa tende a tradursi in un senso di iniquità rispetto al precetto legale cui tale sanzione è correlata.

(22) Cfr. art. 133 comma 2 c.p.

penalmente rilevanti, nel caso in cui i medesimi fatti (come nel caso degli illeciti stradali) non costituiscano reato in Italia.

b) Ancora, il fatto che una medesima violazione stradale possa costituire reato in un dato Paese e illecito amministrativo in un altro, ostacola la cooperazione giudiziaria, amministrativa e di polizia in tutte le sue diverse forme. (23) Senza qui soffermarsi su aspetti tecnici oltremodo complessi dell'attività di cooperazione, è infatti intuibile che tale attività sarà tanto più intensa e proficua quanto più gli Organi coinvolti dei diversi Stati risultino omogenei tra loro, ed inoltre vengano chiamati a collaborare in relazione a fatti da essi considerati di disvalore tendenzialmente analogo.

Sotto questo profilo occorre anche riconoscere che la scelta italiana di trasformare progressivamente in illeciti amministrativi i precedenti illeciti penali in materia di circolazione stradale, se sotto molti punti di vista merita apprezzamento, non facilita peraltro i meccanismi di cooperazione a livello internazionale, dato che questi ultimi sono assai meno sviluppati in ambito amministrativo che non in ambito penale. Anche se occorre riconoscere che, sotto questo profilo, l'attuale deficitaria situazione dovrebbe in tempi ragionevoli migliorare vistosamente, in virtù del progressivo processo europeo di rafforzamento, e di estensione dal settore penale al settore amministrativo, del c.d. "principio del reciproco riconoscimento". In particolare, ai sensi di una recente decisione quadro relativa all'applicazione del suddetto principio alle sanzioni pecuniarie (24), a partire dal 2007 dovrebbe essere possibile il riconoscimento transfrontaliero delle sanzioni pecuniarie irrogate dalle Autorità giudiziarie ed anche, per quanto specificamente concerne

---

(23) Per una energica sottolineatura dell'incidenza dei processi di armonizzazione sanzionatoria sui livelli di cooperazione cfr., in particolare e per tutti, DELMAS-MARTY, *Motivazione. Verso una repressione più giusta, più semplice e più efficace*, in *Verso uno spazio giudiziario europeo*, Milano, 1997, p. 42 ss.; LABAYLE, *La coopération européenne en matière de justice et d'affaires intérieures et la Conférence intergouvernementale*, in *Rev. trim. dr. eur.*, 1997, p. 1 ss., e bibliografia ivi riportata; SALAZAR, *La cooperazione giudiziaria in materia penale*, in *Giustizia e affari interni nell'Unione europea. Il terzo pilastro del Trattato di Maastricht*, a cura di Parisi e Rinoldi, Torino, 1996, in particolare p. 152 ss.

(24) Decisione quadro 2005/214/GAI del Consiglio del 24 febbraio 2005 "relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sanzioni pecuniarie", adottata a norma del titolo VI del Trattato sull'Unione europea.

“le sanzioni pecuniarie comminate per infrazioni al Codice della Strada” (25), dalle Autorità amministrative. Dovrebbe così essere garantito un accettabile livello di effettività delle suddette sanzioni anche nei casi in cui esse vengano elevate nei confronti di soggetti residenti in un altro Paese dell’Unione. (26)

c) Infine, anche la tendenza a privilegiare, in relazione alla medesima violazione, il ricorso a sanzioni amministrative di contenuto profondamente diverso (pecuniarie, interdittive in senso proprio e improprio (27), patrimoniali, in particolare ove incidenti sul veicolo), o comunque a scelte punitive non omogenee (tendenza, questa, riscontrabile da un anche sommario esame comparatistico delle discipline sanzionatorie europee in materia di circolazione stradale) contribuisce a compromettere il livello di effettività della sanzione applicata, quantomeno con riferimento ai soggetti residenti in un altro Paese dell’Unione. Solo per fare uno tra gli infiniti esempi possibili: in assenza di una applicazione in tutti gli Stati UE di un sistema di sanzioni “a punti”, in assenza di un omogeneo sistema di disciplina della decurtazione dei punti negli Stati che hanno adottato tale tipologia di sanzione, in assenza di una patente europea e di un archivio unico delle patenti in ambito europeo, l’applicazione a carico di uno straniero di passaggio in Italia di tale tipo di sanzione “a punti” risulterà fatalmente destinata all’ineffettività. Tanto più che anche la scelta italiana di introdurre lo strumento sussidiario della annotazione della suddetta sanzione in un apposito “registro di stranieri”, appare destinata a sortire risultati pratici quantomeno modesti.

---

(25) Cfr., in particolare, il considerando n° 4 e l’art. 5 della suddetta decisione quadro.

(26) Naturalmente, affinché il livello di effettività della sanzione fosse davvero soddisfacente, sarebbe oltremodo auspicabile che alla cooperazione nell’esecuzione si accompagnasse una effettiva, intensa cooperazione nelle “indagini”. Infatti, non di rado attualmente è già difficile ottenere i dati dell’intestatario di una targa estera, ovvero portare a buon esito una notificazione fuori del nostro territorio nazionale.

(27) Cfr., *supra*, *sub* par. 3, nt. 12.



### **5. Osservazioni in merito a una progressiva armonizzazione europea delle regole e della disciplina sanzionatoria in materia di circolazione stradale.**

Si è sin qui visto che la sicurezza stradale, pur rientrando nelle competenze concorrenti della Comunità europea, presenta ancor oggi una disciplina eccessivamente disomogenea su scala europea, per quanto riguarda sia le regole comportamentali richieste a conducenti e viaggiatori, sia la disciplina sanzionatoria in tema di violazioni stradali; e si è altresì visto che tali disomogeneità comportano inconvenienti di vario tipo a carico tanto dei cittadini comunitari quanto degli stessi Paesi dell'Unione europea. Non desta quindi sorpresa che, nel sottolineare con forza una collettiva volontà di cambiamento, sempre più numerose siano le voci levatesi per auspicare la redazione di un Codice della Strada europeo, completo di disposizioni a carattere sia precettivo sia sanzionatorio. (28) Sebbene, invero, non sembri esservi omogeneità di vedute in merito al traguardo ipotizzato: traguardo che potrebbe limitarsi ad una mera, seppur profonda, *armonizzazione* dei testi nazionali (ma in questo caso il termine "Codice europeo" sarebbe usato in modo improprio) ovvero consistere in una vera e propria *unificazione* a livello sovrastatale delle normative nazionali di settore, o quantomeno del loro nucleo essenziale.

Ora, anche in una prospettiva nettamente favorevole al processo di europeizzazione del diritto nel suo complesso, riesce difficile ritenere che la seconda delle suddette alternative possa vedere la luce in tempi brevi.

Meno problematica parrebbe, per contro, l'individuazione dello strumento giuridico più opportunamente utilizzabile nella prospettiva di un ravvicinamento delle disposizioni nazionali; ravvicinamento eventualmente destinato a sfociare in un vero e proprio Codice europeo della Strada. Al riguardo, si può senz'altro affermare che detto strumento difficilmente potrebbe consistere in una legge nazionale "spontanea", o meglio in venticinque leggi nazionali "spontanee" in quanto adottate non già su suggerimento o

---

(28) Cfr. ancora il *Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Codice della Strada e registro automobilistico europeo*, cit., p. 39, punti 6 ss.

imposizione di una organizzazione internazionale, ma attraverso la libera iniziativa degli Stati UE, volti di comune accordo a recepire uno dei possibili modelli di Codice rinvenibili all'interno dell'Unione (29), ovvero a improntare la propria legislazione di settore a un "Codice modello" elaborato da una commissione *ad hoc*. In effetti, le legislazioni nazionali (e specialmente quelle a contenuto sanzionatorio) sono ancora troppo lontane tra loro per poter ritenere che un così complesso fenomeno di ravvicinamento reciproco possa realizzarsi in assenza di una regia unitaria.

Neppure parrebbe opportuno ricorrere ad una Convenzione internazionale, la quale, anche laddove sia adottata in seno ad una organizzazione internazionale, tenderebbe verosimilmente a presentare alcuni difetti di fondo. Sono infatti note le difficoltà che tradizionalmente si incontrano in sede di progettazione delle Convenzioni internazionali laddove si vogliano introdurre, all'interno di queste ultime, norme a carattere sanzionatorio dotate di una effettiva portata armonizzante (30); anche perché, in linea generale, l'elaborazione delle Convenzioni continua ad essere tendenzialmente realizzata attraverso procedure di negoziazione improntate a forme di compromesso "giocate al ribasso", dunque poco idonee a creare i presupposti per una omogeneizzazione davvero penetrante delle legislazioni nazionali. Inoltre, la concreta operatività delle Convenzioni risulta assai spesso compromessa sia dalla obiettiva gravosità delle condizioni richieste per la loro entrata in vigore sia dall'inerzia di taluni Paesi firmatari, vale a dire dalla deprecabile tendenza di questi ultimi prima a firmare e poi a non ratificare le Convenzioni e Protocolli addizionali deputati a realizzare un processo di ravvicinamento settoriale di norme a carattere sia precettivo sia sanzionatorio.

Del tutto evidente è poi l'impossibilità di utilizzare lo strumento della Decisione quadro, in quanto il settore della sicurezza stradale

---

(29) Dando così vita ad un processo di c.d. armonizzazione/unificazione unilaterale.

(30) Vero è peraltro che la tendenza a prevedere da parte degli Stati contraenti impegni oltremodo generici in ordine alla costruzione delle fattispecie punitive e alle relative sanzioni appare destinato ad attenuarsi nell'ambito di talune Convenzioni a carattere regionale, dunque negoziate da un numero limitato di soggetti parte dell'accordo.

è estraneo alle competenze del c.d. terzo pilastro dell'Unione europea, concernente la sola cooperazione penale. (31)

Infine, anche il ricorso ad un Regolamento comunitario (in futuro "legge europea", secondo la terminologia introdotta dal Trattato costituzionale europeo attualmente oggetto nei Paesi UE di faticosi percorsi di ratifica) parrebbe oggi come oggi improponibile. Vero è che, in linea di principio, tale strumento sarebbe l'unico tra quelli di fonte sovrastatale dotato di applicabilità diretta, e sarebbe altresì l'unico in grado di dare luogo ad una reale unificazione normativa di settore. Ma proprio queste caratteristiche lo rendono, quantomeno in un primo momento, inadeguato alla bisogna: in effetti, la "rigidità" propria del Regolamento appare poco compatibile rispetto ad una iniziativa legislativa così complessa; iniziativa la quale, stanti le tuttora vistose distonie riscontrabili tra le normative nazionali in tema di circolazione stradale, dovrebbe in un primo momento tradursi non tanto in forme di radicale unificazione normativa, quanto piuttosto in un processo di progressiva, vieppiù intensa armonizzazione delle suddette normative nazionali. (32)

In una prospettiva parzialmente diversa seppure convergente, occorre anche considerare che, in relazione alle violazioni proprie del settore considerato, difficilmente si potrebbero convincere tutti gli Stati dell'Unione europea a rinunciare, in radice e da subito,

---

(31) Si potrebbe obiettare che negli ultimi anni si sono avute decisioni quadro in materie di pacifico rilievo comunitario: ma ciò è avvenuto da un lato nel caso in cui tali decisioni quadro avessero un contenuto penale e dunque venissero introdotte per completare la disciplina fornita da altrettante Direttive (laddove il carattere penale della futura normativa europea in tema di circolazione stradale appare tutt'altro che pacifico: vedi però quanto osservato *infra, sub* nt. 31); dall'altro lato prima che la Corte di giustizia riconoscesse la legittimità di Direttive in materia penale (cfr. Corte di giustizia, sent. 13 settembre 2005, cit. *supra, sub* par. 3, nt. 7).

(32) Sull'attuale, vistoso fenomeno di armonizzazione dei sistemi giuridici nazionali nell'ambito dell'Unione europea e sui meccanismi attraverso cui esso si realizza cfr., con particolare riferimento al diritto penale e al diritto punitivo in generale, BERNARDI, *Strategie per l'armonizzazione dei sistemi penali europei*, in *Il diritto penale nella prospettiva europea. Quali politiche criminali per quale Europa?*, Milano, 2005, p. 377 ss. Sui concetti di armonizzazione e di unificazione normativa e sui loro problematici rapporti cfr., anche per ulteriori riferimenti bibliografici, *ivi*, p. 434 ss.

alla sanzione penale (33); sanzione la quale, come si sa, non può essere prevista all'interno di un Regolamento comunitario. (34)

Tutto ciò premesso, appare allora evidente che lo strumento più idoneo per dare l'avvio ad un complessivo disegno riformistico destinato se del caso a sfociare in un vero e proprio Codice europeo della Strada, è quello della Direttiva comunitaria (35) (in futuro "legge quadro europea", secondo la terminologia introdotta dal Trattato costituzionale europeo). Del resto, è noto come nel corso degli ultimi decenni si sia fatto sempre più frequentemente ricorso a Direttive di armonizzazione in funzione di ravvicinamento delle normative nazionali concernenti settori normativi rientranti nelle politiche comunitarie; e come tali Direttive assumano sempre più spesso un carattere dettagliato, così da vincolare i Paesi UE all'adozione di strumenti normativi di trasposizione sempre più simili tra loro. Anche la presunta inadeguatezza delle Direttive nella specifica prospettiva del ravvicinamento delle disposizioni nazionali a contenuto sanzionatorio costituisce un mito che deve essere sfatato. Se è vero infatti che per alcuni decenni la portata armonizzante delle Direttive si è concentrata assai più sul versante

---

(33) Va ancora una volta ricordato che in molti Paesi europei la sanzione amministrativa è, a tutt'oggi, utilizzata in modo assai sporadico.

(34) In caso contrario — anche a prescindere dalla ritenuta assenza di competenza penale della Comunità europea — il Regolamento comunitario verrebbe varato in violazione del principio di legalità/riserva di legge. È risaputo infatti che il trasferimento alla Comunità di una parte delle competenze statuali, e dunque la sottrazione di queste ultime al potere dei Parlamenti nazionali, non ha trovato quale adeguato *pendant* l'attribuzione di tali competenze al Parlamento europeo, unico Organo della Comunità democraticamente legittimato. Nonostante il progressivo ampliamento dei poteri di tale Organo, ancor oggi è essenzialmente il Consiglio europeo a detenere la competenza legislativa in ambito comunitario; di conseguenza, come viene costantemente sottolineato, "il trasferimento di poteri dagli Stati alla Comunità si traduce, in sostanza, in un trasferimento di poteri dai Parlamenti nazionali ai Governi nazionali riuniti nel Consiglio". VILLANI, *Il deficit democratico nella formazione delle norme comunitarie*, in *Dir. com. scambi intern.*, 1992, p. 600. Cfr. altresì, tra gli altri, CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione comunitaria*, Milano, 1995, p. 67 ss.; VACCA, *Atti comunitari e procedure di formazione*, in *Riv. dir. eur.*, 1995, p. 520 ss.; volendo BERNARDI, *Verso una codificazione penale europea? Ostacoli e prospettive*, in *Annali dell'Università di Ferrara — Scienze giuridiche*, Saggi III, 1996, p. 82 ss.

(35) Su questo punto, si concorda con quanto affermato nel *Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Codice della Strada e registro automobilistico europeo*, cit., p. 40, punto 8.1.

precettivo delle norme che non su quello punitivo (36), è anche vero che la tendenza è ormai quella di varare Direttive corredate di sempre più stringenti prescrizioni a contenuto sanzionatorio. Direttive sia volte ad affermare, con varia terminologia, che in caso di violazione dei precetti in esse contenuti gli Stati debbono applicare sanzioni “adeguate” ovvero “proporzionate”, “appropriate”, “efficaci”, “sufficientemente dissuasive” (37), ecc., in una parola idonee a garantire il rispetto delle prescrizioni sovrastatali secondo un parametro di effettività-adequatezza-dissuasività vieppiù precisato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia CE (38); sia tese a dettare ulteriori, più specifiche indicazioni in merito alle misure punitive da irrogarsi. (39) Da ultimo poi — come già si è avuto modo di ricordare (40) — la Corte di giustizia ha addirittura stabilito che il legislatore comunitario può, attraverso una Direttiva, “adottare provvedimenti in relazione al diritto penale degli Stati membri e che esso [legislatore comunitario] ritiene necessari a garantire la piena efficacia delle norme” (41) contenute nella Diretti-

---

(36) Così, per lungo tempo le Direttive nulla affermavano in merito alle sanzioni applicabili in caso di violazione delle disposizioni in esse contenute; ovvero si limitavano ad imporre agli Stati di colpire le suddette violazioni con sanzioni in merito alle quali nulla veniva precisato.

(37) Cfr., ad esempio, la Dir. 91/477/CEE del Consiglio del 18 giugno 1991 “relativa al controllo dell’acquisizione e della detenzione di armi” (art. 16), in *G.U.C.E.* L256 del 13 settembre 1991, p. 55; la Dir. 92/109/CEE del Consiglio del 14 dicembre 1992 “relativa alla fabbricazione e all’immissione in commercio di talune sostanze impiegate nella fabbricazione illecita di stupefacenti o di sostanze psicotrope” (art. 8), in *G.U.C.E.*, L370 del 19 dicembre 1992, p. 79.

(38) Cfr., per tutte, Corte di giustizia, sent. 21 settembre 1989, causa 68/88 (*Commissione c. Grecia*), in *Racc.*, 1989, p. 2965 ss.; sent. 10 luglio 1990, causa 326/88 (*Hansen*), cit., p. 2935; ord. 13 luglio 1990, causa C2/88 (*Zwartveld*), cit. (nt.7), p. 3365 ss.; sent. 28 gennaio 1999, C-77/97, (*Oesterreichische Unilever GmbH e Smítbkeline Beecham Markenartikel GmbH*), cit. (nt. 7), p. 447; sent. 18 ottobre 2001, causa 354/99 (*Commissione c. Irlanda*), in *Racc.*, 2001, p. I-7657; sent. 3 luglio 2001, causa 297/00 (*Commissione c. Lussemburgo*), in *Racc.*, 2001, p. I-5189; sent. 30 settembre 2003, causa C-167/01 (*Inspire Art*), in *Racc.*, p. I-10155.

(39) Cfr., ad esempio, la dir. 91/250/CEE del Consiglio del 14 maggio 1991 “relativa alla tutela giuridica dei programmi per elaboratore”, in *G.U.C.E.*, L122 del 17 maggio 1991, p. 42 ss.

(40) Cfr., *supra*, *sub* par. 3, nt. 7; par.5, nt. 29.

(41) Corte di Giustizia, sent. 13 settembre 2005, causa C-176/03 (*Commissione CE c. Consiglio UE*), punto 48.

va stessa. Non sembrano dunque più sussistere dubbi circa la possibilità di varare, nelle materie di competenza comunitaria, Direttive comunitarie capaci di attuare un efficace processo di armonizzazione legislativa a livello sia dei precetti che delle sanzioni applicabili in caso di violazione.

Non vi è allora più motivo di dubitare che, con una o più Direttive d'armonizzazione, si possano ravvicinare le legislazioni europee in materia di circolazione stradale assai più di quanto non sia stato finora fatto.

Solo a questo punto, se si vorrà, potrà essere varato un vero "Codice europeo della Strada": magari ricorrendo ad un Regolamento comunitario o più verosimilmente, per guardare con ottimismo al futuro dell'Europa, ad una legge europea. L'auspicio è che il processo di costruzione europea — consistente, in definitiva, nel progresso democratico delle istituzioni dell'Unione, nella valorizzazione del retaggio culturale comune ai popoli dell'Unione, nell'eliminazione delle differenze tra i Paesi membri che risultino disfunzionali e nel rispetto delle differenze meritevoli di essere preservate — continui e si rafforzi ulteriormente: cosicché il Codice di cui qui parliamo possa vedere la luce sulla base delle procedure legislative previste dal nuovo Trattato costituzionale europeo.

## CAPITOLO 2

### *EVOLUZIONE STORICA DELLA NORMATIVA*

SOMMARIO: Premessa — 1. Opzione Depenalizzatrice. “Frontiere mobili per la certezza della pena” — 2. Il sistema vigente attraverso le tappe di un lungo processo — 3. L’allargamento del Codice e i problemi di coordinamento fra vecchie e nuove sanzioni.

#### **Premessa.**

Il sistema sanzionatorio del Codice della Strada, frutto di un lungo processo normativo, è il risultato di numerose modifiche e di interventi correttivi, che nel corso degli anni hanno assecondato le istanze sociali e colmato le lacune normative di periodi storici contingenti, a danno di un’organicità spesso soltanto auspicata.

L’esigenza di includere all’interno del Codice discipline e àmbiti prima contenuti in leggi speciali (42), l’obbligo di adempiere a prescrizioni provenienti da Organismi comunitari, la necessità di assecondare e governare il progresso e l’evoluzione tecnologica, la volontà di nuovi decisori pubblici di imporre un’impronta di cambiamento, hanno comportato la continua adozione di provvedimenti finalizzati a modificare, aggiornare, integrare, generando talvolta antinomie nel tessuto previgente.

Le diverse modifiche adottate, pur motivate da diversificati interessi, in realtà hanno di fatto perseguito due principali obiettivi. Da un lato, nel corso del tempo, si è optato per una significativa *depenalizzazione* delle norme in materia, dall’altro, nel tentativo di organizzare in maniera sistematica àmbiti normativi omogenei, le prescrizioni del Codice hanno abbracciato *settori sempre più ampi*, talvolta soltanto indirettamente collegati con la regolamentazione del

---

(42) Nello specifico si fa riferimento alla modifica intervenuta ad opera del D.lgs. 30 aprile 1992, n° 285 con la quale diverse disposizioni concernenti le modalità di costruzione delle strade e altre norme di settore sono state inserite all’interno del Codice della Strada.

traffico e della circolazione (43) con le conseguenti ricadute sul sistema sanzionatorio.

Nel vivace dibattito che ha preceduto l'adozione dei diversi provvedimenti adottati, su fronti contrapposti, sono stati evidenziati i vantaggi e gli svantaggi delle modifiche proposte attraverso fervide discussioni alle quali, ai fini di una più consapevole comprensione del sistema odierno, è opportuno accennare.

### **1. Opzione depenalizzatrice. "Frontiere mobili" per la certezza della pena.**

Come emerso, attraverso successivi interventi normativi, diverse norme in materia di circolazione stradale, negli ultimi 38 anni, sono state depenalizzate (44) tramite la sostituzione delle sanzioni di carattere penale con sanzioni amministrative. In misura prevalente, le modifiche hanno mirato ad una abbreviazione dei termini processuali e ad una conseguente riduzione dei costi connessi all'Amministrazione della giustizia, determinando una sostanziale variazione dell'ambito di applicazione della disciplina penale.

In via generale, "l'area penale" di ogni Ordinamento ed ai nostri fini, quella tesa a disciplinare la circolazione dei veicoli, è comunemente ed erroneamente concepita come uno spazio ben circoscritto e costante nel tempo. In realtà, la scelta di ogni Stato di ricondurre o meno determinate fattispecie alla categoria dei reati è legata a fenomeni contingenti connessi alle ideologie, alle istanze di periodi storici determinati e varia nel tempo notevolmente, in funzione delle esigenze delle diverse aree geografiche e dei diversi contesti storici interessati. Ne consegue che l'ambito penale di ogni Ordinamento, più che uno "spazio fisico circo-

---

(43) Un esempio in tal senso è rappresentato dalle norme indirizzate ai costruttori di veicoli o alle disposizioni relative alle modalità di costruzione delle strade.

(44) Secondo autorevoli Autori, fra cui CONSO, il termine depenalizzazione è utilizzato dalla dottrina in molti casi impropriamente. Secondo l'autore, la depenalizzazione di una norma non comporta il passaggio da una sanzione penale ad una amministrativa, ma determina la semplice cessazione degli effetti penali. Per ragione di chiarezza, secondo l'autore, la trasformazione di una sanzione da penale ad amministrativa dovrebbe essere definita in maniera più precisa "decriminalizzazione". In tal senso è possibile consultare l'intervento introduttivo del Presidente CONSO al Convegno dell'Automobile Club di Lucca del 2000, intitolato *Depenalizzazione e Circolazione stradale*.



scritto e determinato nel tempo”, è molto più simile ad un’area delimitata da “frontiere mobili” che negli anni spogliano e ricoprono del carattere penale diverse fattispecie. “In tal senso la storia del diritto penale è al contempo due cose: è la storia ininterrotta di una serie di interventi normativi volti ad introdurre nuove forme di penalizzazione, cioè ad assoggettare ai rigori della legge penale comportamenti sino a quel momento non costituenti reato; ma è anche la storia di una continua “abolizione” realizzata attraverso una altrettanta continua serie di interventi normativi volti a togliere rilevanza penale a comportamenti prima definiti criminali” (Bernardi). (45)

Nella pratica, il processo di depenalizzazione operato sulle sanzioni del Codice della Strada deriva dalla scelta del legislatore di mutare, per il medesimo fatto, il tipo di sanzione, l’Organo competente ad accertare l’avvenuta violazione della condotta predefinita e le regole procedurali del relativo accertamento (46) senza, tuttavia, implicare un’accettazione dei comportamenti vietati o l’assenza di biasimo da parte dell’Ordinamento verso gli stessi, che hanno conservato il loro coefficiente di disvalore.

Le ragioni che hanno determinato un massiccio ricorso all’Istituto della depenalizzazione sono state altre. In primo luogo, nel corso degli anni, in materia di circolazione stradale, è emersa la necessità di ristabilire per molte violazioni pene più eque in funzione delle condotte violate, laddove molte sanzioni risultavano inadeguate non tanto singolarmente, quanto soprattutto in relazione al sistema nel suo complesso. In secondo luogo, si è diffusa, non solo fra gli operatori del diritto, ma anche all’interno del comune sentire, la convinzione che le misure penali dovessero rappresentare una *extrema ratio* con la conseguente necessità di individuare valide soluzioni alternative. A tal fine, a fronte di violazioni amministrative, sono state ipotizzate soluzioni civiliste di risarci-

---

(45) In tal senso è possibile consultare BERNARDI, *Brevi note sulle linee evolutive della depenalizzazione in Italia*, in *Atti Convegno Giuridico Automobile Club*, Lucca, 200, p. 55-56.

(46) Sulle conseguenze pratiche della depenalizzazione è possibile consultare GIUNTA, *Dizionario di Diritto e procedura penale*, diretto da Vassalli, Milano, 1986, p. 192.

mento del danno o obblighi di restituzione del mal tolto o prestazioni positive. (47)

Tali nuove misure, oltre ad incidere sull'efficacia della prevenzione generale, hanno anche cercato di migliorare la prevenzione speciale (48) della sanzione. In tale contesto, l'Istituto della patente a punti rappresenta un esempio significativo di tale orientamento, laddove alla reiterazione della condotta sanzionata consegue la sospensione della patente. (49)

Attraverso il ricorso "massiccio" alla depenalizzazione si è cercato anche di restituire organicità alle disposizioni del Codice nella misura in cui i successivi interventi normativi, originati prevalentemente dalla necessità di tamponare situazioni contingenti, ne avevano minato la sistematicità. Tali interventi, tuttavia, spesso hanno prodotto l'effetto opposto rispetto a quello desiderato e in ogni caso si sono rivelati inidonei a perseguire le finalità prefissate.

In ultima istanza la depenalizzazione di molte disposizioni del Codice della Strada ha cercato anche di evitare che si verificassero fenomeni di ipertrofia del diritto penale. La consistente presenza di reati e le necessarie garanzie imposte dal processo penale, hanno infatti spesso nel tempo determinato aree consistenti di ineffettività, che il massiccio ricorso alla depenalizzazione ha cercato di circoscrivere e limitare. (50)

(47) Si fa riferimento alle disposizioni sull'obbligo di ripristino dello stato dei luoghi contenute nel Titolo II del Codice della Strada.

(48) I profili relativi agli aspetti connessi alla funzione di prevenzione speciale delle diverse sanzioni sono illustrati nell'articolo di PAGLIARO, *La riforma della sanzioni penali tra Teoria e Prassi*, in *Rivista Italiana di Procedura penale*, 1979, p. 1190 ss.; sempre sul tema è possibile consultare la relazione di ROMANO, *Prevenzione generale e prospettive di riforma del Codice penale italiano*, presentata al Convegno "Teoria e Prassi della prevenzione generale dei reati", 1979, Milano.

(49) Un'analisi approfondita sull'introduzione dell'Istituto della patente a punti è condotta nello studio *Patente a punti e circolazione stradale: effetti e comparazioni*. Fondazione Filippo Caracciolo, Roma, Novembre 2003. Nell'elaborato è illustrata una panoramica della disciplina sanzionatoria della patente a punti nei diversi Paesi europei, tramite un confronto delle normative contenute nei relativi Codici della Strada. Attraverso un'analisi fondata sulla lettura dei dati sull'incidentalità, la stesura valuta l'effettività di tale misura in rapporto alle violazioni accertate e agli incidenti stradali rilevati.

(50) Le ragioni dell'inefficienza nella pratica non erano (e non lo sono tutt'ora) imputabili a questioni interpretative bensì erano dovute ad una vera e propria crisi del diritto penale. Le norme in questione infatti erano il più delle volte chiare e la loro natura con-

L'assenza di organicità, l'esigenza di maggiore prevenzione, i carichi di lavoro insostenibili e soprattutto il bisogno di economicità processuale, sono le ragioni che in Italia hanno determinato il consistente processo di depenalizzazione delle sanzioni del Codice.

Tale prassi è stata, tuttavia, seguita anche dalla maggioranza degli altri Paesi, i quali, per fronteggiare l'ipertrofia dei loro Ordinamenti e per restituire alla sanzione penale "la sua naturale dimensione *sussidiaria e frammentaria*" (51), hanno fatto ricorso a tale Istituto. (52)

## 2. Il sistema vigente attraverso le tappe di un lungo processo. (\*)

Si è soliti ricordare il 1981, anno di emanazione della Legge 689, quale data di inizio del processo di depenalizzazione dell'Ordinamento nazionale italiano. In realtà, sebbene in misura marginale, tale processo comincia oltre 20 anni prima, nel 1967, con la Legge n° 317 del 3 maggio 1967 in materia di circolazione stradale (subito dopo è promulgata la Legge n° 950 del 1967 in materia di polizia forestale). (53)

---

travvenzionale consentiva anche ai giudici di ricorrere in molteplici casi alla definizione del processo attraverso l'applicazione dello strumento del Decreto penale di condanna, tuttavia, nella pratica, il numero sovrabbondante di procedimenti pendenti portava di fatto ad un sistema ingestibile e ineffettivo. I ricorsi pretestuosi, le eccezioni procedurali, le opposizioni ai decreti penali con conseguente fissazione di ulteriori udienze dibattimentali determinavano in concreto l'estinzione del reato per prescrizione, con la conseguente perdita di effettività dell'intero sistema

(51) Tale definizione è del Prof. Bernardi. Per maggiori approfondimenti sul punto è possibile consultare BERNARDI, *Brevi note sulle linee evolutive della depenalizzazione in Italia*. cit. p. 57.

(52) Fra questi risulta particolarmente significativo il caso della Germania, dove, a fronte di una consistente depenalizzazione, sono state riformate le *ordnungswidrigkeiten* attraverso l'introduzione di un sistema di sanzioni amministrative dotate di una particolare deterrenza ed efficacia destinate a sostituire le sanzioni penali. In tale contesto il processo di depenalizzazione attuato in Italia, secondo solo a quello tedesco, è risultato particolarmente importate.

(\*) Le tappe del processo di depenalizzazione operato in materia di circolazione stradale coincidono in larga parte con le tappe del processo di depenalizzazione operato nell'Ordinamento nazionale. Tale peculiarità impone una trattazione congiunta.

(53) Tali norme ed in particolare la prima, di maggiore interesse ai fini del nostro rapporto, nell'indicare i termini della depenalizzazione, ricorrono sia a criteri quantitativi e qualitativi, prevedendo in un primo momento la depenalizzazione di tutte le norme per

La valenza innovativa di tale atto legislativo è limitata e lo spirito riformatore ne risulta anche ridotto dall'ambito di applicazione della stessa, circoscritto ad un settore determinato.

Con valenza più ampia, sebbene con portata limitata, una legge di depenalizzazione con carattere generale, la n° 706 è emanata nel 1975. Così come per la disposizione precedente, tuttavia, anche la portata di tale norma risulta ridotta per due ragioni principali: da un lato in quel contesto storico e giuridico i contorni della sanzione amministrativa risultano ancora indefiniti e senz'altro poco chiari, dall'altro sono ancora assenti, anche nel mondo della dottrina, criteri generali per l'individuazione di categorie omogenee di sanzioni da depenalizzare. (54) Emerge allora la necessità di individuare una disciplina organica della sanzione amministrativa. Quindici anni dopo il Parlamento approva la Legge 689/81.

Con la Legge 689/81 la sanzione amministrativa è disciplinata in maniera organica. I suoi contorni sono definiti, gli aspetti afflittivi della stessa sono rafforzati attraverso l'introduzione delle sanzioni amministrative accessorie di cui agli artt. 20 e 21 e il legislatore pone rimedio all'alone di incertezza che avvolgeva la sanzione amministrativa, avviando il lungo e consistente processo di depenalizzazione al quale si è finora fatto riferimento. (55)

Dopo l'emanazione della Legge 689/81, sulla base di criteri prevalente formali, molte fattispecie sono depenalizzate.

Tuttavia il processo di depenalizzazione, in assenza di criteri generali che consentano al legislatore di operare in maniera organica, genera significative contraddizioni all'interno del sistema e dà luo-

---

le quali era prevista la sola ammenda, salvo poi eccettuare alcune ipotesi dotate di un particolare grado di pericolosità.

(54) Per maggiori approfondimenti sul punto è possibile consultare: PALAZZO, *Criteri di riparto tra sanzioni penali e sanzioni amministrative*, in *Indice penale*, 1986, p. 41 e ss.; BERNARDI, in *Natura penale e retaggi civilistici della pena pecuniaria*, *Rivista italiana di diritto di processuale penale*, 1993, p. 596.; BRICOLA, in *Tecniche di tutela penale e tecniche alternative di tutela*, in *Funzioni e limiti del diritto penale*, Padova, 1984, p. 8.

(55) Per un quadro organico della disciplina introdotta attraverso l'emanazione della Direttiva 689/98 è possibile consultare: PALIERO, *La legge 689 del 1981: prima codificazione del diritto penale italiano*, in *Pol. Dir.*, 1983, p. 17 ss.; PALIERO, TRAVI, *Sanzioni amministrative*, in *Enc. del Diritto*, Vol. XLI, Milano, 1989, pag. 345, ss; PALIERO, *Profili teorici della sanzione amministrativa*, Padova, 1988, p. 146 e ss.

go a fenomeni di iniquità. Al fine di individuare criteri generali che eliminino tali incertezze, il Ministro di Grazia e Giustizia, su incarico della Presidenza del Consiglio dei Ministri, anche grazie al supporto di una commissione di studio appositamente costituita, elabora un documento approvato con l'emanazione della Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 19 Dicembre del 1983, sui criteri direttivi della scelta fra sanzioni penali e sanzioni amministrative. In particolare, la circolare, nell'individuazione di linee guida comuni ai fini della scelta depenalizzatrice, individua due principi generali: il criterio di *proporzionalità*, basato sulla gravità della violazione e il criterio della *sussidiarietà* con il quale è stabilita una preferenza verso la sanzione amministrativa in tutte le ipotesi nelle quali la stessa non si riveli inadeguata. (56)

Nonostante la Legge 689 e la Circolare della Presidenza del Consiglio avessero eliminato gli ostacoli di natura interpretativa che, di fatto, impedivano un completo e radicale processo di depenalizzazione, quest'ultimo proprio nel decennio a cavallo fra gli anni 80 e 90 subisce una battuta d'arresto, in parte imputabile alla necessità di rettificare e revisionare alcuni precetti contenuti nella Legge (57). Tuttavia nel 1993 inizia una nuova ondata di depenalizzazione. Vengono emanate la Legge 499/93 (58), il D.lgs. 480/94 (59),

---

(56) Sul punto la bibliografia è copiosissima. Chi fosse interessato ad approfondire l'argomento può consultare fra gli altri DOLCINI, *Sanzione penale o Sanzione amministrativa; problemi di scienza della legislazione*, in *Riv. It. Dir. Proc. pen.*° 1984, p. 589 ss.; ANGINI, *Contenuto e funzioni del concetto di bene giuridico*, Milano, 1983, p. 161 ss.

(57) Sul punto è possibile consultare BERNARDI, in *Brevi note sulle linee evolutive della depenalizzazione in Italia.*, cit., p. 68.

(58) Con la Legge delega 499 del 6 dicembre del 1993 il legislatore ha dato avvio al processo di depenalizzazione in materia di diritto del lavoro. Alla Legge 499 sono seguiti il Decreto 211/1994, il Decreto 566/1994 e il Decreto 758/1994. Secondo la dottrina la riforma in materia di diritto del lavoro ha avuto lo scopo di "affermare i principi di sussidiarietà e frammentarietà del diritto penale; restituire alla risposta sanzionatoria i suoi caratteri di proporzionalità ed effettività; favorire una significativa deflazione processuale. Per maggiori informazioni è possibile consultare BERNARDI, in *Brevi note sulle linee evolutive della depenalizzazione in Italia.* cit., p. 75-76.

(59) Il Decreto è attuativo della Legge 562 del 1994 con la "il quale il Governo veniva delegato a riformare la disciplina sanzionatoria contenuta nel testo unico delle leggi di pubblica sicurezza e delle disposizioni ad esso connesse" (Bernardi) Per maggiori informazioni è possibile consultare BERNARDI, in *Brevi note sulle linee evolutive della depenalizzazione in Italia.* cit., p. 70-73.

il D.lgs. 385/93, il D.lgs. 415/96, e il D.lgs. 58/98 (60), con i quali vengono depenalizzate numerose disposizioni in diversi settori.

Attraverso la Legge delega 205/99, si procede ad una nuova depenalizzazione.

Il nuovo disposto esplica la sua efficacia in vari settori fra i quali quello della circolazione stradale e in particolare quello della disciplina dell'autotrasporto (art. 26 e 46 della Legge 298/74) quello concernente la normativa sul blocco stradale sulle strade ferrate ed ordinarie (D.lgs. 66/48) e quello previsto dal "Nuovo Codice della Strada" (D.lgs. 285/92).

**Tabella 1. Norme depenalizzate dalla Legge 205/99.**

<i>ARTICOLO</i>	<i>Oggetto della norma</i>
Art. 116 comma 13 Art. 124 comma 4 Art. 136 comma 7 Art. 213 comma 4 Art. 216 comma 6 Art. 217 comma 6 Art. 218 comma 6	Norme concernenti le ipotesi di guida senza patente
Art. 168 comma 8 Art. 176 comma 19 Art. 192 comma 7	Comportamenti durante la circolazione
Art. 74 comma 6 Art. 97 comma 9 Art. 100 comma 12 Art. 113 comma 5 Art. 114 comma 7	Fattispecie in materia di falsificazione
Art. 83 comma 6	Norme sull'autotrasporto

Come emerge dalla lettura dei lavori parlamentari e della relazione illustrativa del disegno di legge, la depenalizzazione di importanti disposizioni, soprattutto in materia di guida di veicoli è oggetto di ampie discussione e di approfondite riflessioni.

(60) Questi ultimi tre Decreti sono stati emanati in materia bancaria e di intermediazione mobiliare.

Molti esponenti del mondo giuridico condannano la scelta di depenalizzare alcune fattispecie, quali ad esempio: la norma sulla guida senza patente (art. 116 comma 13) oppure sulla violazione del divieto di inversione di marcia in prossimità di svincoli o su rampe. Alcuni pareri discordi nel corso dei lavori portano anche alla modifica di alcuni orientamenti. Gli articoli 186 e 187 del Codice della Strada, che sanzionano la guida in stato di ebbrezza o di alterazione fisica e psichica ad esempio, sono esclusi dal processo di depenalizzazione soltanto al momento del passaggio della norma dalla Commissione Giustizia all'aula del Senato.

L'esito dei lavori porta ad un sistema fondato sulla sanzione amministrativa nel quale le sanzioni penali si limitano a cinque ipotesi:

- Art. 9 *bis* - Organizzazione, promozione, direzione, agevolazione di competizioni sportive di velocità con veicoli a motore senza autorizzazione. (61)
- Art. 186 - Guida in stato di ebbrezza.
- Art. 187 - Guida sotto l'influenza di sostanze stupefacenti.
- Art. 189 - Omissione di soccorso.
- Art. 200 - Falsificazione delle targhe.

Parallelamente alla depenalizzazione operata dalla legge 205 del 1999, si ritiene opportuno introdurre una serie di sanzioni accessorie che mantengano invariato il livello di afflittività delle sanzioni amministrative rispetto a quelle penali. (62)

Nel desiderio di non compromettere il livello di deterrenza delle violazioni, sempre contestualmente alla depenalizzazione, è prevista anche l'adozione di un programma di informatizzazione per un migliore gestione dei dati sul sistema sanzionatorio.

---

(61) L'inserimento nel Codice della Strada dell'articolo 9 *bis* è successivo alla depenalizzazione del 1999. L'articolo in esame è stato introdotto ad opera del D.L. 27/06/2003 n° 151.

(62) Maggiori informazioni sull'argomento sono contenute nell'articolo di PRATIS, *Nuovo Codice della Strada, aspetti principali*, in *La Rivista Giuridica della Circolazione e dei Trasporti*. ACI, 1993. Pag. 3-16.

### 3. L'allargamento del Codice e i problemi di coordinamento fra vecchie e nuove sanzioni.

*Caso serio figliulo, è un caso contemplato in cento gride ... e appunto in una dell'anno scorso, perché, vedete, a ben maneggiare le gride nessuno è reo e nessuno è innocente.* (63) (Manzoni, Promessi Sposi, Dialogo fra Renzo e L'azzecaccarbugli).

Come evidenziato in premessa, il sistema sanzionatorio vigente, oltre ad essere il risultato di un consistente processo di depenalizzazione è anche la conseguenza di successivi interventi che ne hanno ampliato e aggiornato le materie di competenza.

Più nel dettaglio, con la riforma del 1992 sono state ricondotte all'interno della disciplina del Codice materie in precedenza regolate da norme speciali.

Le "nuove" disposizioni dotate di proprie sanzioni sono state inserite all'interno di un sistema completo con una sua autonomia funzionale. Pertanto, le modifiche operate, lungi dal conseguire quell'autosufficienza normativa auspicata nei lavori preparatori, sono state la causa delle antinomie di maggiore rilevanza e hanno imposto, nel tempo, continui aggiornamenti volti a tamponare emergenze e lacune normative.

In particolare, fino al '92 la disciplina inerente la tutela delle strade e delle aree pubbliche (64) era regolata dal Titolo I del Decreto n° 1740 del 1933 ed era esterna alla disciplina del Codice. Attraverso l'emanazione del nuovo Codice, la materia in oggetto e le relative sanzioni sono state inserite nella normativa redigenda pur in assenza di una doverosa azione di armonizzazione delle sanzioni con la conseguente e prevedibile moltiplicazione delle tipologie sanzionatorie contemplate nel Codice attualmente in vigore.

Il testo del '92, inoltre, soltanto negli ultimi 15 anni è stato modificato 45 volte e un numero pressoché uguale di modifiche ha su-

---

(63) Si è scelto di riportare il passo dei Promessi Sposi in quanto evidenzia chiaramente gli effetti negativi indotti dalla continua adozione di nuovi provvedimenti legislativi.

(64) La materia è oggi disciplinata dal Titolo II del Codice della Strada in vigore. Alcuni aspetti della stessa sono anche regolati in altri titoli.



bito il Regolamento di attuazione. Tali interventi correttivi, succedutisi nel tempo oltre che per le prevedibili antinomie che hanno generato, sono stati criticati dagli esponenti della dottrina anche per altre ragioni. Tali modifiche infatti, spesso “sono state inserite in provvedimenti canestro secondo la necessità del momento e senza una logica precisa per sopraelevazioni successive (65) e hanno determinato talvolta notevoli problemi di coordinamento fra le norme.

**Tabella 2. Modifiche al nuovo Codice della Strada (D.lgs. 285 del 1992).**

1	D.lgs. 28 giugno 1993, n° 214
2	D.lgs. 10 settembre 1993, n° 360
3	Legge 29 ottobre 1993, n° 427
4	Legge 24 dicembre 1993, n° 537
5	Legge 4 gennaio 1994, n° 11
6	D.lgs. 16 aprile 1994, n° 297
7	D.P.R. 19 aprile 1994, n° 575
8	Legge 30 maggio 1995, n° 204
9	Legge 4 dicembre 1996, n° 611
10	D.lgs. 5 febbraio 1997, n° 22
11	Legge 5 marzo 1997, n° 38
12	Legge 7 marzo 1997, n° 48
13	D.lgs. 8 novembre 1997, n° 389
14	Legge 23 dicembre 1997, n° 454
15	Legge 27 dicembre 1997, n° 449
16	D.lgs. 31 marzo 1998, n° 112
17	Legge 5 marzo 1997, n° 38
18	Legge 7 marzo 1997, n° 48
19	D.lgs. 8 novembre 1997, n° 389

(65) Sul punto è possibile consultare la relazione di SAPIA, al Convegno delle Commissioni Giuridiche dell'ACI, *La disciplina della circolazione e la libertà del cittadino "dalla patente a punti ad un nuovo Codice dei comportamenti*. Napoli 13, 14 Novembre 2003.

20	Legge 23 dicembre 1997, n° 454
21	Legge 27 dicembre 1997, n° 449
22	D.lgs. 31 marzo 1998, n° 112
23	Legge 19 ottobre 1998, n° 366
24	Legge 23 dicembre 1998, n° 448
25	D.P.R. 14 dicembre 1999, n° 558
26	Legge 7 dicembre 1999, n° 472
27	D.lgs.. 30 dicembre 1999, n° 507
28	D.P.R. 9 marzo 2000, n° 104
29	D.P.R. 9 marzo 2000, n° 105
30	Legge 23 dicembre 2000, n° 388
31	Legge 22 marzo 2001, n° 85
32	Legge 30 marzo 2001, n° 125
33	D.lgs. 15 gennaio 2002, n° 9
34	Legge 1 agosto 2002, n° 168
35	Legge 27 dicembre 2002, n° 289
36	Legge 3 febbraio 2003, n° 14
37	Legge 9 aprile 2003, n° 72
38	Legge 1 agosto 2003, n° 214
39	D.lgs. 30 settembre 2003, n° 269
40	Legge 24 novembre 2003, n° 326
41	Legge 27 gennaio 2004, n° 47
42	D.lgs. 9 novembre 2004 n° 266
43	D.lgs. 30 giugno 2005 n° 115
44	Legge 17 agosto 2005 n° 168
45	D.L. 21 settembre 2005 n.184

Un'altra serie di modifiche al sistema sanzionatorio vigente è stata imposta dalla necessità di assecondare il processo di armonizzazione delle normative comunitarie in materia. Risulta significativa, in tal senso, la modifica della disciplina sulla patente di guida, con

gli imposti obblighi di reciproco riconoscimento dei titoli abilitanti fra i diversi Paesi membri. (66)

I successivi aggiornamenti hanno anche talvolta creato problemi di comprensione del testo. Le diverse modifiche introdotte non sono mai state coordinate all'interno del sistema, i comma di molti articoli si sono moltiplicati a dispetto di un'organicità spesso trascurata. Un esempio significativo in tal senso è rappresentato dall'art. 173 comma 3 il quale, dopo aver vietato l'uso dei telefoni cellulari durante la guida, recita testualmente: *è consentito l'uso di apparecchi auricolari purché il conducente abbia adeguate capacità uditive ad entrambe le orecchie che non richiedono per il loro funzionamento l'uso delle mani*. Dalla comprensione letterale del testo sembra quasi che possano usare l'auricolare soltanto quei conducenti che hanno bisogno delle mani per il funzionamento delle loro orecchie. Il significato della norma è chiaramente un altro, ma di fatto andando ad inserire una modifica nella norma originaria, senza operare un'azione di coordinamento del testo, il legislatore ha peccato in termini di chiarezza.

Ne emerge un sistema sanzionatorio particolarmente complesso, talvolta disorganico, dotato di un numero sovrabbondante di tipologie sanzionatorie "diversamente modulate anche nel rapporto tra sanzione pecuniaria e sanzione accessoria: la sospensione della patente o della carta di circolazione, a parità di sanzione pecuniaria, può essere da quindici giorni a due mesi, oppure da un mese a quattro mesi". (67) Esistono attualmente nel Codice, infatti, 45 diversi livelli di sanzione minime e un numero uguale di livelli di sanzioni massime che rendono di fatto difficilmente gestibile il sistema. Inoltre, in molti casi, le differenti sanzioni pecuniarie si distinguono per importi del tutto marginali. (68)

È opportuno infine sottolineare che sono stati necessari oltre due anni dall'entrata in vigore dell'Euro prima che il legislatore

---

(66) Sul punto è possibile consultare Lo studio della Fondazione Filippo Caracciolo, *I processi di armonizzazione comunitaria in materia di Patenti nell'Europa a 25*. Draft.

(67) Sul punto è possibile consultare la relazione di SAPIA, al Convegno delle Commissioni Giuridiche dell'ACI, *La disciplina della circolazione e la libertà del cittadino "dalla patente a punti ad un nuovo Codice dei comportamenti*. Napoli 13, 14 Novembre 2003.

(68) Esiste nel Codice una sanzione di 34 e una di 35 una di 656 ed una 657 Euro.

provvedesse all'arrotondamento degli importi con i conseguenti costi connessi alla gestione dei resti, che se moltiplicati su larga scala determinano un onere ingiustificato in termini di costi di amministrazione.

**Tabella 3. Livelli di sanzioni minime e massime.**

	<b>Minime</b>	<b>Massime</b>		<b>Minime</b>	<b>Massime</b>
<b>1</b>	21.00	85.00	<b>24</b>	357.00	1.433.00
<b>2</b>	34.00	138.00	<b>25</b>	516.00	2.065.00
<b>3</b>	35.00	143.00	<b>26</b>	564.00	2.257.00
<b>4</b>	43.00	85.00	<b>27</b>	600.00	3.003.00
<b>5</b>	65.00	262.00	<b>28</b>	652.00	2.620.00
<b>6</b>	68.00	275.00	<b>29</b>	656.00	2.628.00
<b>7</b>	70.00	280.00	<b>30</b>	657.00	2.653.00
<b>8</b>	71.00	286.00	<b>31</b>	683.00	2.736.00
<b>9</b>	85.00	172.00	<b>32</b>	688.00	2.754.00
<b>10</b>	107.00	214.00	<b>33</b>	714.00	2.866.00
<b>11</b>	131.00	524.00	<b>34</b>	716.00	2.867.00
<b>12</b>	132.00	530.00	<b>35</b>	800.00	3.200.00
<b>13</b>	138.00	550.00	<b>36</b>	1.000.00	10.000.00
<b>14</b>	142.00	572.00	<b>37</b>	1.128.00	4.515.00
<b>15</b>	143.00	573.00	<b>38</b>	1.432.00	5.764.00
<b>16</b>	213.00	858.00	<b>39</b>	1.500.00	6.000.00
<b>17</b>	250.00	1.000.00	<b>40</b>	1.549.00	6.197.00
<b>18</b>	271.00	1.084.00	<b>41</b>	1.600.00	6.400.00
<b>19</b>	282.00	1.128.00	<b>42</b>	1.626.00	6.507.00
<b>20</b>	286.00	1.146.00	<b>43</b>	1.693.00	6.774.00
<b>21</b>	300.00	1.501.00	<b>44</b>	2.257.00	9.032.00
<b>22</b>	327.00	1.311.00	<b>45</b>	4.000.00	16.000.00
<b>23</b>	343.00	1.377.00			

L'Automobile Club d'Italia da tempo evidenzia gli effetti negativi legati al numero cospicuo di sanzioni pecuniarie che impone continui e complessi aggiornamenti e genera difficoltà di orientamento all'interno della normativa anche per gli stessi addetti ai lavori, guardando con favore gli Ordinamenti di alcuni Paesi stranieri, come la Francia (69) dove le classi di sanzioni sono raccolte in un unico articolo, di volta in volta richiamato, e le diverse fasce sanzionatorie non superano la decina.

---

(69) In Francia anche il sistema sanzionatorio del Codice penale è diviso in classi.

### CAPITOLO 3

#### ***IL RUOLO DELLA SANZIONE AMMINISTRATIVA PECUNIARIA***

SOMMARIO: 1. La sanzione amministrativa pecuniaria: percorsi applicativi. — a) Primo percorso applicativo: l'Istituto del pagamento in misura ridotta. — b) Secondo percorso applicativo: il percorso "automatizzato". — c) Terzo percorso applicativo: l'intervento eventuale dell'Autorità amministrativa. — d) Quarto percorso applicativo: l'intervento necessario dell'Autorità amministrativa. — 2. L'adeguatezza funzionale della sanzione amministrativa pecuniaria nel Codice della Strada. — a) Fondamento e funzioni della sanzione amministrativa pecuniaria. — b) I principi garantistici della sanzione amministrativa pecuniaria. — c) Il carattere patrimoniale della sanzione amministrativa pecuniaria a confronto con il principio di personalità della sanzione e le funzioni di quest'ultima. — d) I differenti percorsi applicativi della sanzione amministrativa pecuniaria a confronto con i principi di proporzionalità ed individualizzazione della stessa. — e) Il ruolo delle circostanze nell'adeguatezza funzionale della sanzione amministrativa pecuniaria.

#### **1. La sanzione amministrativa pecuniaria: percorsi applicativi.**

Se non altro per una questione di natura meramente quantitativa, il vigente Codice della Strada riconosce alla sanzione amministrativa pecuniaria un ruolo preminente rispetto ad altri strumenti sanzionatori pure presenti. Infatti, il legislatore del 1992 ha scelto di punire tutte le violazioni alla disciplina della circolazione stradale con il pagamento di una somma di denaro, accompagnato, solamente nelle ipotesi più gravi, da una sanzione accessoria di altra natura come, ad esempio, la sospensione della patente ovvero il fermo amministrativo del veicolo. Tuttavia, occorre sottolineare come la normativa in esame abbia comunque contribuito ad una valorizzazione delle sanzioni amministrative non pecuniarie (70),

---

(70) Sono numerose le novità del Codice della Strada che, rispetto alla disciplina della Legge 689/81, contribuiscono a valorizzare le sanzioni non pecuniarie. In particolare, si ricordano per la loro rilevanza: *a)* l'introduzione di una disciplina completa ed autonoma anche per le sanzioni non pecuniarie. Queste sanzioni si identificano con le c.d. sanzioni accessorie a quelle pecuniarie e trovano la loro disciplina negli artt. 210 e seguenti del vigente Codice della Strada; *b)* l'anticipazione del momento applicativo di suddette sanzioni. Quest'ultimo diventa contestuale all'accertamento; *c)* la previsione dell'applicazio-

anche se ciò non ha ancora consentito loro di abbandonare il limitato ruolo di sanzione accessoria per occupare quello di sanzione principale. (71) Odierna conferma dell'attenzione del legislatore verso strumenti sanzionatori diversi da quelli pecuniari, è peraltro rappresentata dall'introduzione della patente a punti. (72)

Tra i diversi modelli di sanzione amministrativa pecuniaria possibili (sanzione a compasso edittale, sanzione proporzionale, sanzione a tassi giornalieri e sanzione assolutamente fissa) (73), il legi-

---

ne obbligatoria delle sanzioni in esame, senza alcuna discrezionalità da parte dell'Organo irrogante.

(71) Invero, in passato il Codice della Strada ha conosciuto una sanzione non pecuniaria principale. L'art. 171 C.d.S., nell'ipotesi di conducente di ciclomotore sprovvisto di casco, differenziava la risposta punitiva in base all'età del trasgressore. In luogo della sanzione pecuniaria comminata al trasgressore maggiorenne, si prevedeva, per il minorenni, il fermo amministrativo del ciclomotore per trenta giorni. Si trattava di un meritorio tentativo di garantire il carattere personale della sanzione: il fermo amministrativo privava l'utilizzatore – cioè lo stesso minorenne – del veicolo, con evidente effetto punitivo; diversamente, la sanzione pecuniaria rischiava (e rischia tuttora) di colpire i genitori essendo il minorenne verosimilmente privo di reddito proprio.

(72) La patente a punti è stata introdotta con il D.L. 27 giugno 2003, n° 151, convertito, con modificazioni, nella Legge 1 agosto 2003, n° 214.

(73) Il modello di sanzione pecuniaria a compasso edittale consiste nel pagamento di una somma di denaro compresa tra un minimo ed un massimo edittale fissati dalla norma. All'interno di tale compasso la sanzione concretamente irrogata è commisurata ad alcuni criteri fissati *ex lege*. Diversamente, il modello di sanzione pecuniaria proporzionale consiste nel pagamento di una somma di denaro determinata in base al prodotto di due dati numerici così configurati: 1) il primo dato numerico è costituito da una somma di denaro stabilita dalla norma. Essa esprime la gravità del fatto illecito in modo analogo a quanto avviene nelle sanzioni a compasso edittale, tant'è che questa somma potrebbe a sua volta essere stabilita proprio in tali termini – prevedendo un minimo ed un massimo – piuttosto che in misura fissa. La norma prevedrà poi taluni criteri commisurativi che consentano di determinare, all'interno del compasso edittale, la somma di denaro che esprime la gravità dello specifico e concreto fatto illecito; 2) il secondo dato numerico, che va moltiplicato con la somma di denaro determinata come al punto precedente, evidenzia la dimensione d'illiceità dello specifico fatto concreto. Si tratta di un particolare profilo del fatto illecito che il legislatore intende valutare separatamente, isolandolo dalla valutazione complessiva della gravità del fatto di cui già dà conto il primo fattore della moltiplicazione. Alcuni esempi di profili del fatto illecito talvolta valutati – e valorizzati – separatamente dal legislatore potrebbero essere: l'entità del danno causato; il profitto ricavato dall'illecito; nel contesto del trasporto di merce su strada, la quantità di merce in sovraccarico. Un altro modello di sanzione amministrativa pecuniaria è quello a tassi giornalieri, nel quale la somma da pagare è determinata, parimenti al modello proporzionale, in base al prodotto di due fattori numerici. Il primo rappresenta la gravità del fatto illecito ed è espresso in numero di tassi (determinato, nel caso concre-

slatore del Codice della Strada, come già nella Legge 689/81 (legge fondamentale del diritto sanzionatorio amministrativo), ha scelto il modello c.d. a compasso edittale (74), sancendo, nell'art. 195 C.d.S., che la sanzione amministrativa pecuniaria consiste nel pagamento di una somma di denaro stabilita tra un limite minimo ed un limite massimo fissati dalla singola norma "incriminatrice".

Seppure è vero che le diverse previsioni sanzionatorie di natura pecuniaria contenute nel vigente Codice della Strada sono tutte riconducibili al c.d. modello a compasso edittale, è altrettanto vero che, approfittando della cedevolezza (75) con cui l'art. 12 della Legge 689/81 caratterizza la c.d. parte generale del diritto sanzionatorio amministrativo, il legislatore del 1992 ha disegnato, nell'ambito della disciplina stradale, un sistema sanzionatorio di natura pecuniaria particolarmente articolato e peculiare. Con lo scopo precipuo di rendere certa e pronta la sanzione in questione, il Codice ha introdotto numerose e diversificate regole applicative, così che, seppur con riferimento ad un unico modello di sanzione

---

to, tra un minimo ed un massimo edittale, sempre attraverso dei prefissati criteri commisurativi). Il secondo rappresenta, invece, la capacità economica del trasgressore. Esso è espresso in una somma di denaro, ancora una volta concretamente determinato, in base a predette condizioni economiche, tra un minimo ed un massimo fissati dalla norma. Siffatta somma di denaro rappresenta il valore di ciascun tasso giornaliero, pertanto, per ottenere la somma complessiva da pagare, va moltiplicata con il numero di tassi. Infine, il quarto ed ultimo modello è quello della sanzione amministrativa pecuniaria assolutamente fissa, nel quale la somma da pagare è rappresentata da un importo fisso che prescinde tanto dal fatto concreto, quanto dalla capacità economica del trasgressore.

(74) Invero, nel Codice della Strada si trova traccia anche del modello c.d. proporzionale. Tuttavia, si riscontrano alcune peculiarità che tendono a rendere le ipotesi sanzionatorie in questione un ibrido tra il modello proporzionale e quello a compasso edittale. La circostanza ricorre nell'art. 167, in materia di veicoli in eccedenza di massa, e nell'art. 142, in materia di superamento dei limiti di velocità. In queste ipotesi, la risposta sanzionatoria è frammentata in numerosi compassi edittali rapportati, in ordine crescente, a corrispondenti soglie dimensionali dell'illecito (per un esempio chiarificatore si veda il secondo comma dell'art. 167 C.d.S.). Il ruolo centrale della "dimensione" dell'illecito nella graduazione della sanzione, unitamente alla presenza dei compassi edittali, rendono questo modello un ibrido, rispettivamente, tra il modello proporzionale e quello a compasso edittale.

(75) Per un approfondimento circa il rapporto tra la disciplina generale della Legge 689/81 e quella di specifici sistemi sanzionatori cfr. COLLA, MANZO, *Le sanzioni amministrative*, Milano, 2001, p. 103 ss.



pecuniaria (c.d. a compasso edittale), attraverso suddette regole applicative vengono in essere diversificate risposte punitive. Per meglio comprendere quanto appena affermato, occorre distinguere la dimensione astratta della sanzione, rappresentata da ciò che il legislatore stabilisce nella norma “incriminatrice”, dalla dimensione concreta della stessa, la quale indica la punizione che concretamente subirà il trasgressore. Tra le due dimensioni non vi è piena coincidenza. Partendo dal dato normativo (la dimensione astratta della sanzione) si giunge a delineare la sanzione concretamente inflitta al trasgressore attraverso le disposizioni che ne regolano l'applicazione. In questo senso si può metaforicamente affermare che la sanzione astratta si muove lungo un “percorso” che la fa divenire concreta. Ogni differente disciplina applicativa dà luogo ad un differente percorso applicativo e questo, a sua volta, caratterizza in termini di certezza, prontezza e severità la sanzione concretamente irrogata. (76) La certezza, la prontezza e la severità incidono poi profondamente sulla capacità della sanzione di prevenire gli illeciti.

Per altro verso, l'adeguatezza funzionale della sanzione pecuniaria è legata al rispetto di alcuni fondamentali principi intorno ai quali dovrebbe modellarsi: si tratta dei principi di personalità, di proporzionalità e di individualizzazione della sanzione. Ebbene, anche l'atteggiarsi di questi principi è fortemente condizionato dai differenti percorsi applicativi della sanzione. In questo senso, l'adeguatezza funzionale della sanzione amministrativa pecuniaria nel contesto del Codice della Strada è il risultato di un compromesso, di cui si fanno portatori i diversi percorsi applicativi, tra certezza, prontezza e severità della sanzione da un lato, ed i principi di personalità, proporzionalità ed individualizzazione della stessa dall'altro.

Nell'ambito della disciplina della circolazione stradale si individuano quattro percorsi applicativi. Ad essi si aggiunge un percorso speciale legato alla circolazione in Italia di veicoli e conducenti

---

(76) Cfr. PAGLIARO, *Correlazioni tra il livello delle sanzioni penali, la struttura del processo e gli atteggiamenti della prassi*, in *Indice pen.*, 1981, p. 219 ss.

stranieri, la peculiarità del quale non consente una trattazione in questa sede.

*a) Primo percorso applicativo: l'Istituto del pagamento in misura ridotta.*

L'Istituto del pagamento in misura ridotta era già previsto dall'art. 16 della Legge 689/81 "con chiara finalità deflativa sia dell'attività degli Organi amministrativi sia rispetto all'attività giurisdizionale". (77) Ebbene, l'art. 202, comma 1 C.d.S. lo ripropone, incentivandone l'applicazione attraverso la previsione di un trattamento più favorevole rispetto all'omologo Istituto della legge di depenalizzazione. Infatti, l'art. 16 della Legge 689/81 determina la somma da pagare, con effetto estintivo del procedimento sanzionatorio, nella terza parte del massimo edittale della sanzione prevista per la violazione commessa o, se più favorevole e qualora sia stabilito il minimo della sanzione edittale, nel doppio di predetto minimo; mentre l'art. 202, comma 1 C.d.S., quantifica la misura ridotta della sanzione nel minimo fissato dalle singole norme.

Inoltre, al fine di incentivare ulteriormente il ricorso al pagamento in misura ridotta, il Codice stabilisce che, qualora non ci si avvalga di tale facoltà, la sanzione sarà pari alla metà del massimo edittale in caso di assoluta inattività del trasgressore, ovvero non inferiore al doppio del minimo edittale nell'ipotesi in cui il trasgressore presenti ricorso all'Autorità amministrativa e questa lo respinga. (78)

L'Istituto in esame contribuisce indubbiamente ad una maggiore prontezza della sanzione. Infatti, la punizione graverà sull'autore della violazione quando questi si avvarrà del pagamento in misura ridotta, il quale dovrà avvenire al più entro 60 giorni dalla contestazione o notificazione della violazione. Difficile immaginare una prontezza maggiore. Contemporaneamente il pagamento in misura ridotta accresce anche la certezza della punizione, in quanto, per

---

(77) COLLA, MANZO, *Le sanzioni amministrative*, cit., p. 425.

(78) Diversamente, in ipotesi di ricorso giurisdizionale al giudice di pace, egli sarà libero di commisurare l'importo della sanzione nell'ambito dell'intero compasso edittale. Infatti, una diversa previsione rappresenterebbe un'incostituzionale limitazione alla tutela giurisdizionale.

definizione, esso s' incentra sulla cooperazione del trasgressore nell'esecuzione della sanzione. Per contro, suddetti vantaggi sono adombrati dalla minore severità concreta della sanzione, la quale si attesta sui propri minimi, nonché – ma di ciò si dirà in apposito paragrafo – dal pregiudizio arrecato ai principi di proporzionalità e di individualizzazione della sanzione.

In merito alla severità non va dimenticato come ad essa sia legata la capacità intimidatoria, e quindi preventiva, della sanzione. In questo senso, si crede utile una maggiore visibilità del minimo e del massimo edittale della sanzione, al fine di accrescere la comunicatività del disvalore della condotta illecita, evitando l'identificazione della sanzione nel solo minimo edittale, come invece porterebbe a pensare un diffuso ricorso al pagamento in misura ridotta. Appare auspicabile, ai fini comunicativi ed intimidatori di cui sopra, una particolare sensibilità da parte degli operatori del settore e dei mass media nel riferirsi sempre al compasso edittale piuttosto che al solo minimo edittale. Inoltre, con il medesimo intendimento, appare opportuno introdurre, a sanzione immutata, un obbligo di evidenziazione nel verbale di contestazione tanto del minimo quanto del massimo edittale e non, come oggi spesso accade, del solo minimo. (79)

*b) Secondo percorso applicativo: il percorso "automatizzato". (80)*

Questo secondo percorso applicativo rappresenta la più evidente novità del Codice della Strada. Il terzo comma dell'art. 203 stabilisce che "qualora nei termini previsti non sia stato proposto ricorso e non sia avvenuto il pagamento in misura ridotta, il verbale, in deroga alle disposizioni di cui all'art. 17 della Legge 689/81, costituisce titolo esecutivo per una somma pari alla metà del massimo della sanzione amministrativa edittale e per le spese di procedimen-

---

(79) Non si trascuri, inoltre, l'ulteriore effetto incentivante a favore del pagamento in misura ridotta derivante da un tale accorgimento: si appaleserebbe il vantaggio che l'adesione a tale Istituto comporta.

(80) Questo procedimento è normalmente definito "semplificato". Si è fatto qui ricorso all'insolito e assolutamente atecnico termine "automatizzato" per enfatizzare il divenire titolo esecutivo del verbale di contestazione *ope legis*, senza bisogno di alcun intervento dell'Autorità amministrativa.

to". In altre parole, l'inattività del presunto trasgressore non pretende, come invece avviene nella legge di depenalizzazione, un rapporto dell'Organo accertatore all'Autorità competente e l'adozione da parte di quest'ultima dell'ordinanza di ingiunzione; trascorsi i sessanta giorni utili per avvalersi della facoltà del pagamento in misura ridotta ovvero per ricorrere all'Autorità amministrativa o giurisdizionale, il verbale assume valore di titolo esecutivo e può essere posto alla base della riscossione coattiva. In questo modo, la somma da pagare a titolo di sanzione per una specifica violazione non è più determinata dall'Autorità competente attraverso l'ordinanza d'ingiunzione e la conseguente applicazione dei criteri commisurativi, bensì è stabilita a livello legislativo nella metà del massimo edittale.

Gli "automatismi" sui quali si incentra questo percorso applicativo sono invero due: per un verso, s'intende alleggerire il lavoro delle prefetture prevedendo l'*automatica* "trasformazione" del verbale di accertamento e contestazione in atto d'irrogazione della sanzione; (81) per altro verso, s'intende incentivare ulteriormente il ricorso al pagamento in misura ridotta prevedendo, in questo secondo percorso applicativo dettato dall'inattività del trasgressore, l'*automatica* determinazione della sanzione nella metà del massimo edittale. (82)

In questo secondo percorso applicativo è di fondamentale importanza la fase esecutiva della riscossione coattiva della sanzione.

---

(81) In termini concettuali, questo "automatismo" adombra la fondamentale distinzione tra la fase di contestazione e quella d'irrogazione: nell'una il soggetto è posto di fronte alla violazione, mentre nell'altra è posto di fronte alla sanzione.

(82) In assenza di un meccanismo come quello descritto, nell'ambito della Legge 689/81 potrebbe accadere che, nonostante l'assoluta inattività del destinatario del verbale di contestazione, a seguito dell'applicazione dei criteri commisurativi di cui all'art. 11 della legge stessa, l'Autorità amministrativa ingiunga con ordinanza il pagamento di una somma inferiore ovvero uguale a quella prevista per avvalersi del pagamento in misura ridotta. Una tale evenienza è certamente pregiudizievole per l'Istituto del pagamento in misura ridotta: il trasgressore, non avvalendosene, potrà beneficiare di una minor prontezza della sanzione senza lo svantaggio della maggior severità sancita, diversamente, dal Codice della Strada. Anzi, la prassi ha dimostrato una certa difficoltà da parte delle Autorità amministrative ad allontanarsi dai minimi edittali in sede di irrogazione della sanzione. Tra l'altro, tale difficoltà trova spiegazione nella carenza di mezzi probatori necessari a fondare una diversa commisurazione.

Infatti, diversamente dal percorso precedente, basato sulla collaborazione del trasgressore, l'amministrazione procedente ed il concessionario della riscossione (83) sono chiamati ad un ruolo attivo nella fase esecutiva dal quale dipenderà la prontezza e la certezza della risposta punitiva. La celerità con cui l'amministrazione procedente sarà in grado di trasmettere al concessionario della riscossione il ruolo esattoriale determinerà, nell'ambito della prescrizione quinquennale, la prontezza della sanzione; l'efficienza del concessionario nel riscuotere coattivamente la somma dovuta quantificherà il livello di certezza della risposta punitiva. (84) Una maggior prontezza e certezza nella fase della riscossione incentivano il ricorso al pagamento in misura ridotta, esaltandone i vantaggi per il trasgressore; diversamente, riscossioni lontane nel tempo, nonché lontane dalla certezza, "stimolano" l'inattività del trasgressore e pregiudicano l'intero sistema sanzionatorio che in esse trova il proprio momento di chiusura.

Un discorso parzialmente diverso può essere fatto a proposito della severità della sanzione. Essa esce indubbiamente accresciuta da questo secondo percorso. Il verbale di contestazione diviene titolo esecutivo per un importo pari alla metà del massimo edittale senza che sia necessario raggiungere la prova o motivare in merito ad una maggior gravità della violazione ovvero in relazione agli altri criteri commisurativi. Sebbene tale disciplina giovi alla severità, essa pregiudica, come si avrà modo di vedere, la proporzionalità e l'individualizzazione della sanzione.

Questi primi due percorsi sono dunque caratterizzati dall'assenza della fase di irrogazione (e possibile commisurazione) della sanzione da parte dell'Autorità amministrativa. (85)

---

(83) Per la riscossione mediante ruolo esattoriale si veda il D.lgs. 26 febbraio 1999, n° 46.

(84) La spontaneità del pagamento in misura ridotta è sostituita dal ruolo attivo dell'amministrazione procedente e del concessionario della riscossione. Invero, anche una volta spirato il termine per il pagamento in misura ridotta è ancora possibile adempiere spontaneamente all'obbligazione pecuniaria, ma l'importo da pagare sarà la metà del massimo edittale essendo il verbale di contestazione già divenuto titolo esecutivo per tale somma.

(85) Questa semplificazione del procedimento sanzionatorio, oltre a pregiudicare la proporzionalità e l'individualizzazione della sanzione, presenta notevoli problemi siste-

Tale momento del procedimento sanzionatorio – sacrificato sull'altare della prontezza e della certezza della sanzione – ritorna, invece, ad essere centrale nei due percorsi che seguono.

*c) Terzo percorso applicativo: l'intervento eventuale dell'Autorità amministrativa.*

Il terzo percorso applicativo è sicuramente quello più vicino al modello di procedimento disegnato dalla legge di depenalizzazione, anche se emergono alcune importanti differenze.

L'ipotesi è quella, solo eventuale, che il destinatario del verbale di contestazione decida di proporre ricorso al Prefetto del luogo della commessa violazione ai sensi dell'art. 203 C.d.S. Il Prefetto (l'Autorità amministrativa), valutati gli atti del procedimento sanzionatorio, compresi quelli prodotti con il ricorso, e sentiti gli interessati che ne abbiano fatto richiesta, adotterà un'ordinanza d'ingiunzione ovvero, qualora ritenga l'accertamento non fondato, un'ordinanza di archiviazione.

L'atto di irrogazione della sanzione da parte dell'Autorità amministrativa – l'ordinanza d'ingiunzione – torna ad essere, come già nella Legge 689/81, il vero provvedimento sanzionatorio (86), seppur limitatamente all'eventualità che l'interessato proponga ricorso al Prefetto.

Trattando degli strumenti incentivanti il pagamento in misura ridotta (87), si è già accennato a come il Prefetto, in caso di rigetto, non possa ingiungere il pagamento di una somma inferiore al

---

matici con riferimento all'Istituto della rateizzazione disciplinato dall'art. 26 della Legge 689/81. La questione esorbita i fini del presente lavoro, sia pertanto consentito rinviare a BELLÈ, *Il sistema sanzionatorio amministrativo del Codice della Strada. Procedimento e Processo*, Padova, 2001, p. 150 ss., nonché a DE FEO, MARCHESIELLO, *Codice della Strada: illeciti amministrativi, procedure sanzionatorie e mezzi d'impugnazione*, Rimini, 2000, p. 164 ss.

(86) A ben vedere, l'adozione di un atto prefettizio espresso non pare necessaria. Infatti, l'ultimo periodo del comma 1 *bis* dell'art. 204 C.d.S. (interpolato dalla Legge 214/03 di conversione del D.L. 151/03) stabilisce che decorsi i termini perentori che scandiscono il procedimento sanzionatorio nella fase contenziosa davanti a Prefetto, "senza che sia stata adottata l'ordinanza del Prefetto, il ricorso si intende accolto". Si tratta evidentemente di una ipotesi di silenzio assenso volta a dare certezze al ricorrente ed a sanzionare l'intempestività dell'Autorità amministrativa.

(87) Si veda *supra* § 1.a) del presente capitolo.

doppio del minimo edittale. Il legislatore intende così evitare ricorsi pretestuosi, volti a dilazionare il momento irrogativo.

Nonostante abbia trasformato l'intervento dell'Autorità amministrativa nel procedimento sanzionatorio in una mera eventualità, il legislatore continua a temere che ciò determini un pregiudizio per la prontezza della sanzione. Per questa ragione, con inusitata precisione, egli pone una lunga sequela di termini perentori volti a scandire le fasi del procedimento di competenza prefettizia. Tale lodevole intendimento di preservare la prontezza della sanzione potrebbe però riflettersi assai negativamente sulla sua certezza. Infatti, la fissazione di termini perentori, spesso avari, potrebbe talvolta dimostrarsi incompatibile con le risorse a disposizione delle prefetture. Il mancato rispetto di questi ultimi comporta, per espressa previsione normativa, l'accoglimento del ricorso, con evidente pregiudizio per la certezza della sanzione qualora una tempestiva istruttoria dello stesso ne avesse comportato il rigetto. Inoltre, la presenza di suddetto sistema di termini perentori, unitamente alla difficoltà delle prefetture nel rispettarlo, potrebbe alimentare un circolo vizioso dove il contenzioso è viepiù incentivato dalla speranza che il crescente carico di lavoro delle prefetture porti all'archiviazione *ex lege* del procedimento sanzionatorio.

Ammettendo, ottimisticamente, che le prefetture riescano ad adempiere tempestivamente a quanto di loro competenza, la garantita prontezza della sanzione andrebbe, almeno teoricamente, a cumularsi con la recuperata proporzionalità ed individualizzazione della stessa. Infatti, in questo terzo percorso sanzionatorio trovano applicazione (almeno a livello di disposto normativo) i criteri commisurativi dell'art. 195, secondo comma C.d.S. In base a questi ultimi, il Prefetto – qualora ritenga l'accertamento fondato – determinerà la sanzione avendo riguardo della gravità della violazione, dell'opera svolta dall'agente per l'eliminazione o l'attenuazione delle conseguenze della violazione, nonché della personalità del trasgressore e delle sue condizioni economiche.

Va peraltro evidenziata, ancora una volta, l'importanza di un efficiente sistema di riscossione coattiva al fine di preservare, in ultima istanza, la certezza della sanzione.

L'osservazione valeva per il percorso applicativo precedente; vale, altresì, per il presente, al pari di ogni altro percorso non basato sull'adempimento spontaneo da parte del trasgressore.

Infine, occorre constatare come quella del ricorso *ex art.* 203 C.d.S. non sia l'unica ipotesi in cui il Prefetto interviene nell'*iter* di applicazione della sanzione. L'altra circostanza costituisce il quarto percorso sanzionatorio ed è rappresentata dalla scelta legislativa di precludere la possibilità di avvalersi del pagamento in misura ridotta con riferimento a talune fattispecie illecite particolarmente gravi. In questi casi l'intervento irrogativo del Prefetto non potrà in alcun modo venir meno.

*d) Quarto percorso applicativo: l'intervento necessario dell'Autorità amministrativa.*

Anche questo, come il precedente, è un percorso sanzionatorio che s'incentra sul ruolo del Prefetto, però, in questo caso, tale intervento rappresenta un momento indefettibile del procedimento.

Nella legge di depenalizzazione l'intervento dell'Autorità amministrativa dipende dalla volontà del trasgressore, il quale sceglie di non avvalersi del pagamento in misura ridotta ovvero di presentare ricorso (la Legge 689/81 parla di scritti difensivi). Diversamente, in questo quarto percorso applicativo del Codice della Strada tale intervento è reso necessario dalla preclusione *ex lege* della facoltà di avvalersi del pagamento in misura ridotta.

Inizialmente le ipotesi erano solamente tre, due delle quali sancite dal terzo comma dell'art. 202 C.d.S.: "il pagamento in misura ridotta non è consentito quando il trasgressore non abbia ottemperato all'invito a fermarsi ovvero, trattandosi di conducente di veicolo a motore, si sia rifiutato di esibire il documento di circolazione, la patente di guida o qualsiasi altro documento che, ai sensi delle presenti norme, deve avere con sé".

Al concretizzarsi di suddette fattispecie, l'esclusione dalla facoltà di avvalersi del pagamento in misura ridotta interessa tanto la sanzione prevista dall'art. 192 C.d.S. – volta a punire propriamente le condotte presupposto dell'impossibilità di avvalersi del pagamento



in misura ridotta – quanto le eventuali altre violazioni connesse con quest'ultime. (88)

La terza ipotesi era, e rimane, contenuta nel terzo comma dell'art. 210 C.d.S.: “nei casi in cui è prevista l'applicazione della sanzione accessoria della confisca del veicolo, non è ammesso il pagamento in misura ridotta della sanzione amministrativa pecuniaria cui accede”.

Successivamente, l'art. 23 del D.lgs. 507/99 ha introdotto un comma 3 *bis* al sopra richiamato art. 202 C.d.S., nel quale si detta un elenco di disposizioni la cui sanzione non ammette il pagamento in misura ridotta. Si tratta di una serie di ipotesi particolarmente gravi che prima del D.lgs. 507/99 erano punite penalmente. (89)

In tali circostanze, il verbale di contestazione deve essere trasmesso, entro dieci giorni, al Prefetto del luogo della commessa violazione. A questo punto il Codice della Strada non fornisce alcuna indicazione ulteriore, pertanto, in ragione del sempre utile rinvio che l'art. 194 C.d.S. attua a favore della Legge 689/81, si ritiene che la trasmissione del verbale di contestazione equivalga alla trasmissione del rapporto *ex art.* 17 Legge 689/81. Il Prefetto dovrà vagliare la fondatezza dell'accertamento, determinando, con ordinanza motivata, la somma dovuta per la violazione. Si ritiene, altresì, che il Prefetto possa determinarsi in senso opposto adottando così un'ordinanza di archiviazione degli atti del procedimento sanzionatorio.

La conseguenza principale di suddetta disciplina consiste (o, meglio, dovrebbe consistere) nella necessaria presenza del momento commisurativo – attraverso i criteri oggettivi e soggettivi dell'art.

---

(88) In questo senso cfr. CIARDI, *Pagamento in misura ridotta e violazione dell'art. 192 C.d.S.*, in *Arch. giur. circ.*, 2005, p. 91 ss.

(89) Tali disposizioni sono: art. 83 c. 6, trasporto di cose ad uso proprio senza autorizzazione; art. 88 c. 3, trasporto di cose in conto terzi senza autorizzazione; artt. 97 c. 9, 100 c. 12, 113 c. 5 e 114 c. 7, circolazione con targa non propria o contraffatta; artt. 116 c. 13, 124 c. 4 e 125 c. 1, guida senza la prescritta patente; art. 136 c. 6, straniero residente in Italia da oltre un anno che guida con patente estera scaduta; art. 168 c. 8, trasporto di merci pericolose senza autorizzazione; art. 176 c. 19, varcare lo spartitraffico ed invertire il senso di marcia in autostrada; art. 192 c. 7, forzare un posto di blocco; art. 216 c. 6, circolazione con documenti ritirati; art. 217 c. 6, circolazione con veicolo avente carta di circolazione sospesa; art. 218 c. 6, guida con patente sospesa.

195 C.d.S. – nei procedimenti sanzionatori che hanno per oggetto le fattispecie illecite in questione.

La previsione dell'impossibilità di avvalersi del pagamento in misura ridotta, in talune fattispecie illecite di particolare gravità, offre la possibilità di sottolineare, ancora una volta, l'opportunità offerta dalle differenti discipline applicative di essere modulate per fini razionali di "politica criminale". Il tutto a sanzione immutata.

Una "riscoperta" dell'Autorità amministrativa, quale autentico Organo irrogante la sanzione, già si era riscontrata nel terzo percorso applicativo, incentrato sul ricorso *ex art.* 203 C.d.S. La non trascurabile differenza è rappresentata dal fatto che in questo quarto percorso applicativo non sembrano trovare applicazione i termini infraprocedimentali, di natura perentoria, che diversamente caratterizzavano il percorso precedente. Ciò determina, da un lato, il rischio di un pregiudizio per la prontezza della sanzione che potrebbe intervenire anche ad anni di distanza dall'accertamento (90), dall'altro, la possibilità che il Prefetto, al fine di evitare la decadenza e stante la limitatezza delle risorse a disposizione, privilegi i procedimenti sanzionatori assoggettati alle scadenze perentoria con ulteriore discapito per le ben più gravi fattispecie illecite per le quali non è ammesso il pagamento in misura ridotta. Occorre, in prospettiva futura, riformulare l'art. 204 C.d.S., rubricato "provvedimenti del Prefetto", in modo tale che possa trovare applicazione, in quanto compatibile, in tutti i provvedimenti irrogativi.

In questo percorso applicativo si sacrificano la prontezza e la severità della sanzione a fronte dell'attuazione dei principi di proporzionalità ed individualizzazione della stessa (91). La prontezza è giocoforza sacrificata dal necessario intervento dell'Autorità amministrativa che dovrà adottare l'apposita ordinanza d'ingiunzione, mentre la severità appare diminuita rispetto al percorso precedente (quello in cui l'intervento commisurativo era legato alla proposizione del ricorso *ex art.* 203 C.d.S.) dalla possibilità per il Prefetto

---

(90) L'unica barriera temporale residua è infatti rappresentata dalla prescrizione quinquennale, salvo ampliare il ragionamento con riferimento alla disciplina del procedimento amministrativi di cui alla Legge 241/90 e successive modificazioni.

(91) Sul punto si veda *infra* § 2.d) del presente capitolo.

di determinare la sanzione nell'ambito dell'intero compasso edittale, senza più il raddoppio del limite minimo per via delle suddette-finalità deflative.

Ad ogni modo, al di là delle osservazioni fin qui elaborate, sarà importante verificare concretamente l'attuazione dei diversi percorsi, con particolare attenzione per la fase della riscossione coattiva, la quale rappresenta in ogni caso il momento di chiusura del sistema sanzionatorio: la prova della verità.

## **2. L'adeguatezza funzionale della sanzione amministrativa pecuniaria nel Codice della Strada.**

### *a) Fondamento e funzioni della sanzione amministrativa pecuniaria.*

Al solo fine di consentire alcune riflessioni sull'adeguatezza delle sanzioni amministrative pecuniarie nel contesto del Codice della Strada, occorre prima tratteggiare brevemente le tre principali teorie (92) sul fondamento e sulla funzione della sanzione in generale. Queste tre teorie sono state elaborate in ambito penalistico, ma presentano una loro validità anche nel contesto del diritto sanzionatorio amministrativo.

*a)* Teoria della retribuzione, secondo la quale la pena rappresenta il corrispettivo per il male cagionato con il reato e soddisfa l'umano desiderio di giustizia. Questa teoria, nella sua concezione assoluta, giustifica la pena in sé ed esclude che la stessa possa essere funzionalizzata alle esigenze di politica criminale. In tempi recenti, si è osservato come l'idea retributiva eserciti un'importante funzione garantista nell'ambito della teoria della prevenzione generale di cui si dirà tra breve. Infatti, i caratteri ad essa immanenti circa la personalità, la proporzionalità e la determinatezza della sanzione erigono una barriera nei confronti dei possibili eccessi derivanti dalla funzione intimidatrice della sanzione.

*b)* Teoria della prevenzione generale, secondo la quale la pena è un utile strumento volto a distogliere i consociati dal compiere atti criminosi. Da un'iniziale caratterizzazione della funzione general

---

(92) Per tutti, cfr. MANTOVANI, *Diritto penale*, Padova, 2001, p. 762 ss.

preventiva in termini di mera intimidazione (o prevenzione generale negativa) si è giunti a considerare anche gli effetti culturali, di orientamento sociale e di stigmatizzazione generati dalla previsione ed irrogazione di una sanzione penale (93) (prevenzione generale positiva).

c) Teoria della prevenzione speciale, secondo la quale la pena è volta ad eliminare o attenuare il rischio che il destinatario della sanzione ricommetta in futuro l'illecito. In essa si possono scorgere tre profili: quello dell'incapacitazione, attraverso misure volte a rendere il soggetto non in grado di commettere il fatto illecito grazie al ricorso a strumenti incidenti sul piano giuridico (ad esempio la sospensione della patente) o su quello materiale (ad esempio la carcerazione); quello dell'intimazione in concreto, derivante dall'esperienza effettiva della pena sul condannato; nonché quello della rieducazione, che si fonda sull'art. 27, comma 3 della Carta costituzionale.

Quanto appena sintetizzato è stato elaborato, come detto, in ambito penalistico; tuttavia, l'afflittività che caratterizza le sanzioni amministrative in esame (94), le finalità che traspaiono dagli indici di commisurazione di cui all'art. 11 della Legge 689/81 (95), nonché la strutturazione in termini di colpevolezza della responsabilità per gli illeciti amministrativi (96), consentono di estendere, con le

(93) Cfr. PAGLIARO, *Correlazioni tra il livello delle sanzioni penali*, cit., p. 219 ss.

(94) Nell'ambito della categoria delle sanzioni amministrative, la dottrina prevalente distingue le sanzioni amministrative in senso stretto, costituite dalle reazioni dell'Ordinamento che rivestono un carattere meramente afflittivo, dalle sanzioni amministrative in senso lato, che comprendono anche le misure riparatorie e risarcitorie del fatto illecito. Solo alle prime è riconosciuto il carattere di "pena in senso tecnico" e solamente ad esse sono riconducibili le funzioni di retribuzione e prevenzione di cui si tratta. Cfr. PALIERO, TRAVI, *La sanzione amministrativa. Profili sistematici*, Milano, 1988, p. 1 ss.

(95) Cfr. PALIERO, TRAVI, *La sanzione amministrativa*, cit., p. 101 ss. Gli Autori, premesso che "non diversamente dal diritto penale, il momento commisurativo è un rigoroso indice rivelatore dei fini della sanzione", giungono ad affermare che "i criteri fattuali della commisurazione della sanzione amministrativa lasciano emergere un chiaro orientamento verso la prevenzione generale e speciale, cioè verso gli scopi che sono propri anche della pena criminale".

(96) Cfr. PALIERO, TRAVI, *La sanzione amministrativa*, cit., p. 209 ss.; SANDULLI, *Le sanzioni amministrative pecuniarie. Principi sostanziali e procedurali*, Napoli, 1983, p. 94 ss.; CERBO, *Le sanzioni amministrative*, Milano, 1999, p. 76 ss.; PEPE, *Illecito e sanzione amministrativa (tra valori costituzionali e discrezionalità amministrativa)*, Padova, 1990, p. 98 ss.

dovute cautele, alcune delle predette elaborazioni anche al diritto sanzionatorio amministrativo. (97) Si può affermare che le sanzioni amministrative, ed in specie quelle del Codice della Strada, hanno un contenuto retributivo e svolgono (o possono in alcuni casi svolgere) funzioni di prevenzione generale, di incapacitazione giuridica (98) e di intimidazione in concreto.

Come già annunciato all'inizio, l'intendimento di queste pagine è quello di soffermarsi sull'adeguatezza funzionale delle sanzioni amministrative pecuniarie contenute nel Codice della Strada. A tal fine, dopo aver introdotto il concetto di percorso applicativo, unitamente ai correlati parametri di certezza, prontezza e severità della sanzione, nonché dopo aver brevemente illustrato le funzioni riconosciute alle sanzioni amministrative pecuniarie, occorre ora qualche brevissima osservazione sui principi garantistici che informano (o dovrebbero informare) la sanzione in esame. Dopodiché si potrà finalmente sviluppare il tema dell'adeguatezza funzionale, in due direzioni: *a)* una riflessione sul rapporto, spesso teso, tra la natura patrimoniale della sanzione amministrativa pecuniaria e le sue funzioni, non dimenticando alcuni cenni sul principio di personalità, sempre in relazione alla patrimonialità; *b)* un'ulteriore riflessione sull'ancora più teso rapporto tra i percorsi applicativi visti nel primo paragrafo ed i principi di proporzionalità ed individualizzazione della sanzione.

---

(97) Cfr. PALIERO, TRAVI, *La sanzione amministrativa*, cit., p. 227. Gli stessi autori evidenziano, per converso, come la sanzione amministrativa si contraddistingua per una propria autonomia rispetto alla sanzione penale, "autonomia che risulta possibile proprio per il riconoscimento di ordini di diversi parametri costituzionali, nonché per sensibili differenziazioni di disciplina positiva". Sul punto cfr. anche TRAINA, *La riforma del sistema sanzionatorio amministrativo (note minime sui profili non penalistici della sanzione pecuniaria non depenalizzata alla luce del D.lgs. 30 dicembre 1999, n° 507)*, in *Atti convegno giuridico Automobile Club*, 2000, p. 119 ss.

(98) Più precisamente, l'incapacitazione giuridica riguarda solamente le sanzioni amministrative interdittive come, ad esempio, la sospensione della patente di guida e non, invece, le sanzioni amministrative pecuniarie.

*b) I principi garantistici della sanzione amministrativa pecuniaria.*

Si è già anticipato che la sanzione amministrativa pecuniaria del Codice della Strada è sostanzialmente modellata attorno ai principi di personalità, proporzionalità ed individualizzazione. La sanzione in esame sarà funzionalmente adeguata allorquando preverrà con effettività gli illeciti amministrativi, conformandosi nel contempo a suddetti principi. Tale traguardo risulta però difficile da raggiungere, in quanto l'effettività è legata ai parametri di severità, prontezza e certezza della sanzione, i quali, nell'ambito dei diversi percorsi applicativi illustrati nel paragrafo precedente, si pongono spesso in tensione con i principi in esame. Di questo si avrà modo di trattare dopo aver brevemente chiarito il contenuto dei diversi principi garantistici.

A) Il principio di personalità.

Il principio di personalità della sanzione pretende che la punizione sia rivolta all'autore dell'illecito. La personalità della sanzione è un corollario del principio di responsabilità personale, consacrato anche nell'ambito dell'illecito amministrativo ad opera della legge di depenalizzazione. Il primo comma dell'art. 3 della Legge 689/81 stabilisce, infatti, che "nelle violazioni cui è applicabile una sanzione amministrativa ciascuno è responsabile della propria azione od omissione".

B) Il principio di proporzionalità.

Il principio di proporzionalità della sanzione pretende che la punizione sia adeguata alla gravità del fatto illecito. In base all'ideologia retribuzionista di cui si è fatto cenno trattando dei fondamenti e delle funzioni della sanzione, se la sanzione è il corrispettivo per il male cagionato con l'illecito, essa dovrà essere a questo proporzionale. Inoltre, diversamente dalla personalità, che è priva, in sede amministrativa, di un puntuale aggancio costituzionale, trovando fondamento nella sola legge ordinaria di depenalizzazione, la proporzionalità rinviene un vincolo costituzionale nel principio di uguaglianza sostanziale (art. 3 Cost.), volto a garantire a situazioni uguali il medesimo trattamento ed a situazioni diffe-

renti un trattamento opportunamente differenziato (anche sul piano sanzionatorio).

Un'attenta attuazione del principio di proporzionalità della sanzione in sede legislativa si traduce nella naturale accettazione e condivisione del precetto e della sanzione da parte della collettività, con conseguente accrescimento delle efficacia sul piano dell'orientamento dei comportamenti. (99) Diversamente, una sproporzione in eccesso farebbe perdere "consenso" alla norma e all'Ordinamento intero. In questo senso, la proporzionalità pone un freno ad inasprimenti sanzionatori giustificati solamente da logiche di prevenzione generale incentrate sull'intimidazione. (100) Nello stesso modo la proporzionalità preclude inasprimenti sanzionatori volti a sopperire all'ineffettività (mancanza di certezza) della sanzione. (101) In tali ipotesi, si dovrà incidere sulle ragioni dell'ineffettività astenendosi dall'inasprimento sanzionatorio; (102) tanto più che le ragioni dell'ineffettività potrebbero risiedere proprio nella sproporzione per eccesso della sanzione.

Infatti, una sanzione sproporzionata per eccesso rischia non solo di erodere il consenso dei consociati nei confronti della norma qualora venga applicata, ma anche di favorire la sua stessa inappli-

---

(99) Cfr., in un contesto penalistico, PAGLIARO, *Correlazioni tra il livello delle sanzioni penali*, cit., p. 221 ss.

(100) Cfr. MANTOVANI, *Diritto penale*, cit., p. 774. L'Autore afferma che "come regola occorre accontentarsi dell'effetto intimidativo della pena retributiva", ma aggiunge poi che "nei periodi di recrudescenza della criminalità e di conseguente 'allarme sociale' non può escludersi che sia legittimo un inasprimento della sanzione edittale per motivi di intimidazione generale, dato che la prevenzione generale, la difesa sociale e la tutela dell'ordine giuridico-costituzionale sono compiti coesenziali dello Stato".

(101) Sottolinea "la naturale tendenza del legislatore e del giudice a compensare sul piano della severità (cioè dell'entità) della pena il più o meno elevato livello di certezza proprio della sanzione" BERNARDI, *La pena pecuniaria in Italia e Francia, e l'esigenza di una sua armonizzazione a livello europeo*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1990, p. 242.

(102) Fortemente sospetto in tal senso, tant'è che si prospetta un ripensamento, è l'intervento legislativo di cui alla Legge 168/05 di conversione del D.L. 115/05: le violazioni degli artt. 170 – in tema di trasporto di persone, cose ed animali su veicoli a motore a due ruote – e 171 – in tema di uso del casco protettivo – ieri punite con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 68,00 a euro 275,00, oltre al fermo del veicolo per trenta giorni nelle ipotesi più gravi, oggi sono punite con la sanzione pecuniaria e l'ulteriore sanzione accessoria della confisca del veicolo. Circolare con il caso slacciato ovvero senza tenere entrambe le mani sul manubrio comporterà la confisca del veicolo!

cazione per via delle "resistenze" prestate dagli Organi competenti all'irrogazione. (103)

In questo senso, è probabile che la sproporzione per eccesso di una sanzione, rispetto a quanto ritenuto "giusto" dalla società, determini una crescente infettività della sanzione stessa, causata da forzature interpretative ovvero da distorte scelte applicative da parte degli Organi competenti. (104)

C) Il principio di individualizzazione.

Il principio di individualizzazione completa il principio di proporzionalità. Esso pretende che la punizione sia adeguata, oltre che alla gravità del fatto illecito, anche alle condizioni personali dell'agente. L'individualizzazione della sanzione, al pari della proporzionalità, trova il proprio fondamento nel principio di uguaglianza sostanziale sancito dall'art. 3 della Carta costituzionale. Inoltre, sempre al pari della proporzionalità, l'individualizzazione trova attuazione attraverso la commisurazione della sanzione in base ai criteri dell'art. 195, comma 2 C.d.S. e, nello specifico, in base alla valutazione della personalità del trasgressore e delle sue condizioni economiche.

*c) Il carattere patrimoniale della sanzione amministrativa pecuniaria a confronto con il principio di personalità della sanzione e le funzioni di quest'ultima.*

La sanzione amministrativa pecuniaria consiste nel pagamento di una somma di denaro che grava sul patrimonio del trasgressore. In

---

(103) Un riscontro in tal senso potrebbe verosimilmente venire dagli atteggiamenti della prassi in relazione all'art. 148 C.d.S. dopo la novella della Legge 214/03 di conversione del D.L. 151/03. Quest'ultimo intervento normativo ha introdotto *ex novo* la sospensione della patente di guida in relazione ad una serie di fattispecie illecite attinenti la manovra di sorpasso. Ebbene, la gravità della sanzione potrebbe indurre l'accertatore a contestare fattispecie finitime quali l'art. 146 per la violazione della segnaletica orizzontale (la striscia continua che evidenzia il divieto di sorpasso) ovvero l'art. 143 per la circolazione contromano (invadendo la corsia destinata al senso opposto di marcia). In realtà, questi illeciti sono spesso in concorso con la previsione illecita dell'art. 148 C.d.S.

(104) Per ulteriori riflessioni, in ambito penale, su come la sanzione possa essere nella prassi condizionata da comportamenti degli Organi competenti (giudice) si veda PAGLIARO, *Correlazioni tra il livello delle sanzioni penali*, cit., p. 227.



questo senso la patrimonialità è indubbiamente una caratteristica della sanzione amministrativa pecuniaria (ma, invero, anche di quella penale).

Recentemente, la Corte Costituzionale ha avuto modo di riportare l'attenzione su predetto carattere patrimoniale che contraddistingue talune sanzioni amministrative presenti nel sistema punitivo del Codice stradale. (105) Occupandosi della questione di legittimità costituzionale dell'art. 126 *bis*, secondo comma, C.d.S., nella parte in cui poneva a carico del proprietario del veicolo la sanzione della decurtazione dei punti dalla patente di guida in ipotesi di non identificazione dell'effettivo trasgressore, la Consulta ha posto un netto distinguo tra sanzioni a carattere patrimoniale e sanzioni "di carattere schiettamente personale". Mentre al secondo gruppo la Corte ha ricondotto la sanzione della decurtazione dei punti e, *a fortiori*, la sanzione della sospensione della patente di guida, tra le sanzioni a carattere patrimoniale ha individuato il fermo amministrativo del veicolo, (106) oltre che, naturalmente, la sanzione pecuniaria. Da tale bipartizione la Corte fa discendere un diverso atteggiarsi del principio di personalità della sanzione, il quale è ritenuto inderogabile – a pena di "irragionevolezza" della norma – solamente con riferimento alle sanzioni amministrative "di carattere schiettamente personale". (107)

---

(105) Sentenza n° 27 del 12-24 gennaio 2005.

(106) In merito al fermo amministrativo del veicolo, la Corte così si esprime: "si versa(va) pur sempre in tema di sanzioni aventi il carattere della patrimonialità e dunque suscettibili di essere oggetto del regime della solidarietà passiva coinvolgente il proprietario del veicolo. Ed infatti con l'irrogazione della sanzione del fermo amministrativo del veicolo non si incide sulla 'persona' del proprietario, giacché la norma 'si limita a sottrargli la disponibilità, per un tempo limitato, di un bene patrimoniale' (ordinanza n° 282 del 2001), determinando così una comprensione soltanto di quelle facoltà di 'godimento' della *res* che ineriscono al diritto di proprietà".

(107) Per la Corte il principio di personalità della responsabilità di cui all'art. 3 della Legge 689/81 ha portata generale; esso ammette l'eccezione di cui si fa portatore l'art. 6 della stessa legge, in tema di solidarietà, solamente in presenza di sanzioni aventi il carattere della patrimonialità e mai in ipotesi di "sanzioni di carattere schiettamente personale". In merito alla sentenza della Corte Costituzionale n° 27 del 12-24 gennaio 2005 cfr., per tutti, MANZIONE, *La Corte costituzionale sulla patente a punti. Considerazioni in nota a sentenza n° 27/2005*, in *Rivista giuridica di polizia*, 2005, p. 153.

Nella sentenza in esame, la Corte ha dunque ribadito come, in assenza di un vincolo personalistico di livello costituzione per quanto attiene le sanzioni amministrative, la legge di depenalizzazione ed, in parallelo, il Codice della Strada, abbiano comunque operato una scelta di fondo in tale direzione, introducendo, tuttavia, alcune importanti previsioni derogatorie – nell'ambito della responsabilità solidale (108) – con riferimento alle sanzioni pecuniarie e più in generale a tutte quelle patrimoniali.

Sempre in merito al principio di personalità, le sanzioni amministrative pecuniarie "soffrono", oltre che della suddetta deroga normativa, della naturale fungibilità del denaro: il principio di personalità della sanzione verrebbe infatti violato ogni qualvolta un terzo, estraneo al fatto illecito, si facesse carico del pagamento della sanzione *de quo*. (109) In questo senso, si è evidenziato che l'indifferenza nei confronti del destinatario economico della sanzione potrebbe essere addirittura favorita dal legislatore (110), condizionato dal desiderio di introitare il denaro della sanzione. Ritornando per un momento alla sentenza della Corte Costituzionale, si può infatti osservare che è proprio la fungibilità del denaro a consentire quelle deroghe del principio di personalità che il legislatore ha positivizzato nell'istituto della responsabilità solidale con il chiaro intento di garantire il credito dell'amministrazione derivante dalla sanzione.

Il carattere della patrimonialità è fonte, inoltre, di numerosi momenti di tensione con le funzioni preventive proprie delle sanzioni amministrative pecuniarie.

Alcuni di questi momenti di tensione discendono dall'ovvia constatazione che le sanzioni pecuniarie incidono su di un bene, il patrimonio appunto, non posseduto in egual misura da tutti. (111)

---

(108) Si veda l'art. 6 della Legge 689/81, nonché l'art. 196 del Codice della Strada.

(109) Cfr. BERNARDI, *Natura penale e retaggi civilistici della pena pecuniaria*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1993, pp. 520 e 536.

(110) Cfr. BERNARDI, *La pena pecuniaria in Italia e Francia*, cit., p. 234.

(111) Cfr. PEPE, *Illecito e sanzione amministrativa*, cit., p. 51. L'Autore conclude affermando che "Peguaglianza della pena pecuniaria, quindi, non si traduce in eguaglianza di sacrifici".

Di ciò dovrà tener conto il legislatore nel valutare l'opportunità di farvi ricorso. In particolare, egli dovrà considerare due ineliminabili presupposti: uno macroeconomico e l'altro microeconomico. Per quanto concerne l'aspetto macroeconomico si afferma, infatti, che un diffuso ricorso alla sanzione pecuniaria presuppone l'esistenza di un benessere diffuso, o comunque di una generalizzata condizione di solvibilità da parte dei cittadini. (112) A livello microeconomico, vale a dire con riferimento alle condizioni economiche del singolo soggetto, merita invece di essere sottolineato che una certa sanzione pecuniaria potrebbe perdere efficacia tanto nei confronti dei soggetti particolarmente ricchi, quanto nei confronti dei soggetti particolarmente poveri. Rispetto i primi la sanzione potrebbe non essere sufficientemente intimidatoria; rispetto ai secondi, oltre a non essere intimidatoria, potrebbe non essere neppure effettiva. (113) Anzi, sarà proprio l'ineffettività a pregiudicare la portata intimidatoria.

È infatti verosimile che i nullatenenti, ovvero i soggetti con reddito di sussistenza, non saranno intimiditi da una sanzione che non pagheranno (ineffettività) in quanto da loro inesigibile.

Occorre una disciplina positiva consapevole della natura patrimoniale della sanzione in esame, tale da garantirne l'adeguatezza funzionale. Bisognerà enfatizzare il momento dell'individualizzazione, rivalutando il criterio delle condizioni economiche in fase commisurativa. Criterio che per i più abbienti dovrà indurre ad elevare l'entità della sanzione, mentre per i meno abbienti dovrà suggerire, qualora un'ulteriore diminuzione della sanzione pecuniaria non sia prospettabile, l'introduzione di sanzioni alternative, opportunamente valutate e regolamentate, incidenti sul veicolo ovve-

---

(112) Cfr. BERNARDI, *La pena pecuniaria in Italia e Francia, e l'esigenza di una sua armonizzazione a livello europeo*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1990, p. 228 ss.; MANTOVANI, *Diritto penale*, cit., p. 785.

(113) Ben si sottolinea, in tema di patente a punti, l'importanza dell'effettività della sanzioni a fini general preventivi nello studio della Fondazione Filippo Caracciolo, *Patente a punti e circolazione stradale: effetti e comparazione*, Roma, 2003, pp. 7 e 8. Nello studio si evidenzia come gli effetti di prevenzione di una misura sanzionatoria (nel caso di specie la patente a punti) dipendono dalla "percezione del rischio, da parte del trasgressore, di essere individuato e punito" e quindi, in buona sostanza, "dalle aspettative sull'effettività e sulla severità dei controlli e delle relative sanzioni".

ro sulla patente di guida. Diversamente, la rinuncia a sanzionare i meno abbienti non solo pregiudicherebbe la funzione preventiva della sanzione nei loro riguardi, ma lascerebbe passare un "messaggio" di ineffettività della sanzione in concreto anche nei confronti di tutti gli altri.

La previsione di sanzioni alternative a quelle pecuniarie potrebbe essere, altresì, un utile strumento, in un'ottica di conversione, per accrescere l'effettività della sanzione nella fase della riscossione coattiva.

Anche con riferimento all'attività accertativa si osservano possibili tensioni tra il carattere della patrimonialità e la funzione preventiva della sanzione. Infatti, la limitatezza delle risorse a disposizione impone delle scelte di "politica criminale", non potendo vigilare su ogni momento della circolazione di milioni di veicoli è necessario che gli Organi preposti concentrino l'attenzione su quelle situazioni che concretamente abbisognano di prevenzione, in quanto evidenziano una maggiore pericolosità per la sicurezza della circolazione. Il rischio, sotteso ad una sanzione di natura pecuniaria, è rappresentato dalla possibilità che questa imprescindibile logica sia adombrata da aspetti di tipo economico-finanziario, meramente accidentali nel contesto di un sistema punitivo: la somma di denaro che costituisce la sanzione è certamente una punizione per il trasgressore, tuttavia è anche un'entrata per l'amministrazione procedente. Ciononostante, tutta la politica "criminale", compresa l'attività accertativa, deve essere improntata alla prevenzione; dove di prevenzione c'è più bisogno. Anzi, l'adeguatezza della sanzione pecuniaria in chiave preventiva potrebbe andare ben oltre il momento punitivo: attraverso attenti vincoli e relativi controlli è possibile finalizzare l'impiego del denaro introitato con le sanzioni pecuniarie all'accrescimento ulteriore del livello di protezione del bene giuridico in questione. In questo senso, è lodevole l'intento dell'art. 208 C.d.S. volto a vincolare le somme incassate con le sanzioni pecuniarie ad iniziative ed attività di promozione della sicurezza della circolazione. Ad ogni modo, si auspica l'introduzione di una disciplina positiva, quantomeno di principio, volta ad indirizzare opportunamente l'attività di concretizzazione della sanzione (ossia l'attività accertativa). In ultima i-

stanza, se non si riuscisse a mantenere la sanzione pecuniaria nell'alveo delle funzioni che la giustificano, sarebbe forse preferibile riconsiderare l'opzione sanzionatoria a favore di diversi strumenti volti a colpire il veicolo piuttosto che la patente.

Rimanendo, ancora una volta, sul tema della tensione tra il carattere patrimoniale della sanzione amministrativa pecuniaria e la sua funzione preventiva, dopo essersi soffermati sui presupposti macro e microeconomici, nonché dopo la breve riflessione sui principi guida dell'attività accertativa, occorre introdurre la fondamentale distinzione tra illeciti intrinsecamente legati ad un fine di lucro ed illeciti con finalità diverse. (114) In merito ai primi è infatti necessario rilevare come l'analogia di contenuti (il denaro) tra l'illecito e la relativa sanzione favorisca logiche utilitaristiche che per essere contrastate pretendono valutazioni ulteriori rispetto alla mera considerazione delle condizioni economiche del trasgressore: per contrastare la spinta criminosa occorrerà infliggere una sanzione pecuniaria tale da rendere economicamente non conveniente la commissione dell'illecito. Diversamente, con riferimento agli illeciti con finalità diverse dal lucro è necessario osservare come la spinta a commetterli potrà essere bilanciata attraverso una controspinta sanzionatoria commisurata alle capacità economiche del soggetto, tale da rendere sensibilmente maggiore il "dispiacere" per la punizione piuttosto che "il piacere" derivante dalla commissione dell'illecito. In questo senso, il livello di "dispiacere" arrecato dalla punizione, essendo rappresentato dal pagamento di una somma di denaro, non potrà che essere legato alle condizioni economiche del trasgressore.

Nell'ambito degli illeciti con scopo di lucro (si pensi, in prima battuta, all'autotrasporto di merci), accanto all'aspetto utilitaristico (rapporto tra i costi della sanzione ed i benefici economici derivanti dall'illecito) si può scorgere un profilo attinente alla probabilità di essere sanzionati. A parità di somma da pagare, tanto più sono capillari i controlli e tanto più è certa la sanzione, quanto meno sarà conveniente commettere l'illecito. Infine, non si può escludere

---

(114) Cfr. BERNARDI, *La pena pecuniaria in Italia e Francia*, cit., p. 253 ss.

che nell'ambito della circolazione stradale a scopo di lucro parte delle somme pagate a titolo di sanzione – per violazioni commesse in base alla logica utilitaristica appena vista – venga accollata al consumatore finale attraverso un aumento del prezzo del bene o del servizio che in qualche misura è legato alla circolazione stessa. Tale pratica troverà evidentemente un limite nella perdita di competitività del prodotto in questione a causa dell'aumento di prezzo dovuto all'aggravio sanzionatorio.

Un esempio chiarificatore, di quanto sopra detto in merito agli illeciti a scopo di lucro, può rinvenirsi, con riferimento alla circolazione stradale, nell'attività di trasporto merci su gomma. Si immagina un'impresa di autotrasporti che deve collegare con una certa frequenza due località. Le si presentano due possibilità: percorre un itinerario più lungo e perciò più costoso, nel rispetto delle limitazioni alla circolazione, oppure un itinerario più breve, ma violando i divieti di transito per i veicoli adibiti al trasporto di merci.

Non si può escludere una valutazione dell'impresa volta a raffrontare l'entità della potenziale sanzione, unitamente alla probabilità di effettiva irrogazione, con i maggiori costi derivanti dal rispetto delle limitazioni alla circolazione.

Con riferimento agli illeciti a scopo di lucro, la capacità della sanzione di prevenirli potrebbe essere recuperata in due modi: *a*) facendo ricorso a modelli sanzionatori di natura pecuniaria diversi rispetto al c.d. compasso edittale. *In primis* si potrebbe ricorrere a sanzioni in qualche misura proporzionali al profitto conseguito con l'illecito, in modo da rendere quest'ultimo sempre antieconomico; *b*) affiancando alla sanzione pecuniaria esistente sanzioni accessorie che colpiscano il veicolo ovvero l'autorizzazione all'attività di autotrasporto.

In conclusione, ancora una volta con riferimento al carattere patrimoniale della sanzione amministrativa pecuniaria, non si può evitare di dare risalto a come il legislatore del Codice della Strada abbia finalmente posto rimedio all'incidenza dell'inflazione sui livelli sanzionatori. (115) Il terzo comma dell'art. 195 C.d.S. intro-

---

(115) Sul punto cfr. BERNARDI, *La pena pecuniaria in Italia e Francia*, cit., pp. 242 e 243, nonché, in particolare, nota n° 61.

duce un meccanismo di adeguamento legato alla variazione, accertata dall'ISTAT, dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati. Ogni due anni, entro il primo dicembre, il Ministro della giustizia, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze, delle infrastrutture e dei trasporti, fissa, con proprio Decreto, le nuove sanzioni edittali che si applicheranno dal primo gennaio dell'anno successivo. Questo meccanismo legalmente predeterminato consente di scongiurare saltuari adeguamenti monetari che determinerebbero l'alternanza tra momenti di insufficiente deterrenza della sanzione, divenuta irrisoria, ad improvvisi strappi verso l'alto dei limiti edittali.

*d) I differenti percorsi applicativi della sanzione amministrativa pecuniaria a confronto con i principi di proporzionalità ed individualizzazione della stessa.*

Si è più volte detto che l'adeguatezza funzionale della sanzione amministrativa pecuniaria dipende, oltre che dalla sua certezza, prontezza e severità, anche dall'attenta attuazione dei principi di proporzionalità ed individualizzazione della stessa. Si è poi aggiunto che nell'ambito dei diversi percorsi applicativi illustrati nel primo paragrafo, questi due profili dell'adeguatezza della sanzione entrano spesso in conflitto, in quanto i percorsi applicativi tendono a sacrificare la proporzionalità e l'individualizzazione della sanzione al fine di accrescerne la certezza, la prontezza e la severità. La questione verte sostanzialmente sullo spazio che suddetti percorsi attribuiscono al momento commisurativo della sanzione. (116) In questo senso sarà sufficiente soffermare l'attenzione sul primo dei quattro percorsi – quello del pagamento in misura ridotta – per poi estendere il ragionamento agli ulteriori tre, introducendo alcune specifiche variazioni sul tema. Infatti, i quattro percorsi – nell'ordine trattati nel primo paragrafo – si caratterizzano per una progressiva apertura nei confronti dell'applicazione dei criteri commisurativi di cui all'art. 195, comma 2 C.d.S.

---

(116) A questo proposito si rinvia alla breve illustrazione dei diversi principi garantistici, dove si è sottolineato che tanto il principio di proporzionalità quanto quello di individualizzazione trovano attuazione attraverso i criteri commisurativi di cui al secondo comma dell'art. 195 C.d.S.

Partendo, dunque, dal percorso incentrato sull'Istituto del pagamento in misura ridotta, si osserva come esso sia, al pari del c.d. percorso "automatizzato", assolutamente preclusivo nei confronti del momento commisurativo. Infatti, a fronte di una maggiore prontezza della sanzione, che colpisce il trasgressore entro sessanta giorni dalla contestazione, si pregiudica la sua proporzionalità e la sua individualizzazione.

Nel percorso c.d. "automatizzato" l'ulteriore sacrificio in termini di proporzionalità ed individualizzazione della sanzione è rappresentato dalla predeterminazione legale della sanzioni irrogata nella metà del massimo edittale. Lo scostamento dal minimo edittale nasconde una commisurazione estranea ai principi in esame e conseguentemente alla funzione preventiva e alla dimensione retributiva della sanzione. A parità di gravità del fatto illecito, nonché a parità di condizioni economiche dell'autore della violazione, il soggetto che non si avvalga del pagamento in misura ridotta è punito più pesantemente. Lo scopo di siffatta commisurazione, lo si è già detto, è meramente deflativo.

In merito al terzo percorso applicativo, caratterizzato dalla proposizione del ricorso *ex* art. 203 C.d.S. al Prefetto territorialmente competente, si possono estendere le osservazioni appena formulate, laddove si constati che, in caso di rigetto, l'Autorità amministrativa non potrà irrogare una sanzione pecuniaria inferiore al doppio del minimo edittale. Per altro verso, con riferimento allo spazio commisurativo residuo, si deve constatare la vanificazione della possibilità di individualizzazione della sanzione, sebbene essa sia astrattamente prevista. L'Autorità amministrativa non dispone, infatti, di alcun strumento specificamente volto alla valutazione delle condizioni economiche del trasgressore, come non dispone purtroppo neppure, salvo alcune ipotesi (117), di un archivio dei precedenti di quest'ultimo.

---

(117) Gli art. 225 e 226 C.d.S., invero, istituiscono e disciplinano l'anagrafe nazionale degli abilitati alla guida, la quale include anche un archivio delle violazioni commesse dal soggetto. Ma le violazioni registrate sono solamente quelle che comportano l'applicazione di sanzioni accessorie oppure la decurtazione di punti dalla patente di guida *ex* art. 126 *bis*, nonché quelle accertate in occasione di un sinistro. Restano, peraltro, comunque escluse le violazioni commesse da soggetti sprovvisti di patente.



Infine, un cenno al quarto percorso applicativo, quello incentrato sulla esclusione della facoltà di avvalersi del pagamento in misura ridotta. In questo caso, la piena attuazione del momento commisurativo rende il percorso in esame massimamente rispettoso dei principi di proporzionalità ed individualizzazione della sanzione, ancorché permangano le difficoltà derivanti dall'assenza di strumenti idonei alla commisurazione economica e alla valutazione della recidiva di cui già si è detto.

In definitiva, nei diversi percorsi applicativi si assiste alla determinazione di differenti momenti di compromesso tra i due profili dell'adeguatezza funzionale della sanzione: certezza, prontezza e severità della sanzione da un lato, proporzionalità ed individualizzazione della stessa dall'altro. Ebbene, questi compromessi sembrano condivisibili laddove siano rispettate due condizioni, la prima a favore di un recupero della proporzionalità e la seconda a favore di un contenimento del sacrificio della individualizzazione.

a) Il deficit di proporzionalità in sede commisurativa dovrebbe essere almeno parzialmente recuperato da un più elevato grado di determinatezza della fattispecie astratta attraverso una sua stringente tipizzazione. (118) All'interno di una fattispecie astratta possono essere ricondotti numerosi fatti concreti (detti tipici): il numero e la varietà dipenderà dal livello di tipizzazione accolto nella fattispecie astratta. Un più elevato livello di tipizzazione consente alla fattispecie astratta di esprimere una maggior omogeneità di disvalore dei fatti ad essa riconducibili e pertanto di ammettere una minor ampiezza del momento commisurativo, pensato proprio per far fronte alle differenze di disvalore tra i diversi fatti concreti integranti la fattispecie astratta. È immanente nello stesso concetto di fattispecie astratta una certa ampiezza di valori positivi o negativi degli elementi fattuali ad essa riconducibili. A tale ampiezza di valori dà appunto risposta in termini sanzionatori il momento commisurativo. (119) Venuto meno quest'ultimo si crede oppor-

---

(118) Cfr. MANTOVANI, *Diritto penale*, cit., p. 67. L'Autore afferma, con estrema chiarezza, che "la tipicità è il precipitato tecnico del principio di tassatività".

(119) Sul punto, a titolo esemplificativo e per tutti, cfr. MANTOVANI, *Diritto penale*, cit., p. 817.

tuno che la fattispecie astratta tenda ad una maggiore uniformità in termini di gravità del fatto illecito. (120)

Quanto sopra dovrebbe tradursi in una attenta tecnica di normazione, nel senso di una crescente tipicità delle fattispecie astratta; tuttavia ciò non va estremizzato. Infatti, l'eccessivo proliferare di fattispecie differenti determinerebbe indesiderati problemi pratici circa la corretta individuazione della fattispecie da applicare, nonché l'insorgere di frequenti ipotesi di concorso d'illeciti in relazione al medesimo fatto. La soluzione più attenta a tali preoccupazioni sembra rinvenibile, come si avrà modo di vedere, nell'introduzione di un sistema di circostanze speciali che specializzando la fattispecie base consentano una graduazione legislativa della risposta sanzionatoria. (121)

*b)* Il deficit d'individualizzazione della sanzione, causato sempre dal sacrificio della fase commisurativa, non è, diversamente dalla proporzionalità, in altro modo recuperabile. In questo senso, si crede comunque possibile preservare l'adeguatezza funzionale della risposta punitiva, limitando le ipotesi di totale sacrificio della fase commisurativa (122) alle sanzioni meno gravi. Infatti, se è vero che l'individualizzazione in ambito amministrativo consiste soprattutto nella commisurazione della sanzione alle condizioni economiche del trasgressore, si potrà rinunciarvi solamente laddove il compasso edittale sia, in valore assoluto, particolarmente contenuto; così che, anche in presenza dell'individualizzazione, la sanzione non varierebbe di molto – sempre in termini assoluti – da un trasgressore ad un altro.

Nel Codice della Strada, come in genere, il massimo edittale è determinato in base ad un multiplo del minimo (nel C.d.S. il massimo è generalmente il quadruplo del minimo); conseguentemente, maggiore è il minimo edittale e maggiore, in valore assoluto, sarà la distanza tra il minimo ed il massimo edittale. A titolo esemplifica-

---

(120) Si potrà addirittura giungere a prevedere, direttamente in astratto, eventuali recidive del trasgressore, recuperando così anche il parametro della personalità di cui all'art. 195, comma 2, C.d.S.

(121) Sul punto si rinvia al § 2.e) del presente capitolo.

(122) Tale sacrificio si presenta in tutte le ipotesi in cui è concessa la facoltà di avvalersi del pagamento in misura ridotta.

tivo si pensi ad una sanzione con il minimo edittale di 50 euro, il massimo sarà 200 euro, mentre, se il minimo è 500 euro, il massimo sarà 2000 euro. È evidente come a parità di rapporto tra minimo e massimo editale (quattro volte), all'aumentare del minimo si amplia il compasso edittale in termini assoluti (si passa da 150 euro a 1500 euro di differenza tra minimo e massimo), sicché divengono insopprimibili le esigenze di individualizzazione. Se di fronte ad una violazione valutata dal legislatore come limitatamente dannosa o pericolosa è accettabile una predeterminazione legale della sanzione concreta, in quanto anche applicando il criterio delle condizioni economiche del trasgressore l'importo non avrebbe potuto variare di molto, ciò va sicuramente evitato di fronte ad ipotesi sanzionatorie più gravi. Coerentemente con una impostazione di questo tipo, la quasi totalità delle fattispecie illecite depenalizzate con il D.lgs. 507/99, oggi punite amministrativamente con sanzioni nei minimi edittali non inferiori a 1500-2000 euro, sono state escluse dalla facoltà di avvalersi del pagamento in misura ridotta (123) e sono, pertanto, necessariamente assoggettate al regime commisurativo dell'art. 195 C.d.S.

*e) Il ruolo delle circostanze nell'adeguatezza funzionale della sanzione amministrativa pecuniaria.*

Illustrando la condizione a fronte della quale pare accettabile un sacrificio della proporzionalità della sanzione in sede commisurativa – a favore di una maggior prontezza della risposta punitiva – si è osservato che tale sacrificio dovrebbe essere, almeno in parte, compensato da un più elevato grado di omogeneità di disvalore della fattispecie astratta attraverso una stringente tipizzazione.

---

(123) Purtroppo, il legislatore del 2003 non ha dimostrato la medesima sensibilità. Intervenuto con il D.L. 30 settembre 2003, n° 269, convertito, con modificazioni, nella Legge 24 novembre 2003, n° 326, a modificare gli artt. 213 e 214 C.d.S. in tema di sequestro, confisca e fermo amministrativo del veicolo, ha previsto sanzioni pecuniarie con compassi edittali in termini assoluto molto ampi senza imporre la commisurazione prefettizia della sanzione concreta.

(124) Ebbene, le circostanze (125) sembrano lo strumento più idoneo per recuperare in sede di fattispecie astratta (tipicità) parte della commisurazione concreta sacrificata dalla facoltà di avvalersi del pagamento in misura ridotta e dal c.d. percorso "automatizzato".

L'Istituto delle circostanze è pressoché sconosciuto nell'ambito del diritto sanzionatorio amministrativo, dove è innegabile una minor rigidità del principio di legalità in relazione alla minor gravità degli illeciti amministrativi. (126) Non si sente, in altre parole, l'esigenza di circoscrivere, attraverso la tipizzazione di taluni aspetti accessori del fatto illecito, la discrezionalità del giudice ovvero dell'amministrazione nella commisurazione della sanzione. A riprova di ciò non si rinviene alcuna tipizzazione di circostanze comuni (127) e soprattutto non si rinviene alcuna disciplina generale sull'applicazione delle circostanze. Tuttavia, in questa sede, pare opportuno richiamare l'Istituto delle circostanze – evidenziandone la presenza nel vigente Codice della Strada ed auspicandone un ancor più ampio utilizzo – al fine di recuperare parte del momento commisurativo *ex art.* 195, comma 2 C.d.S. "sacrificato" da alcuni percorsi applicativi a vantaggio di certezza e prontezza della sanzione; parte del momento commisurativo sarà "trasferito" direttamente nella norma "incriminatrice". Si recupererebbe così, al-

---

(124) *Supra* § 2.d) del presente capitolo.

(125) Le circostanze sono elementi accessori dell'illecito. Esse non sono necessarie per l'esistenza dell'illecito base, ma permettono di tenere conto, già in sede di fattispecie astratta, di diversi modi nei quali l'illecito base può manifestarsi. Rendono così possibile una graduazione legislativa della punizione in base alla gravità del fatto concreto.

(126) La minore gravità degli illeciti ricondotti al diritto sanzionatorio amministrativo, nonché l'esclusione di qualsiasi sanzione limitativa della libertà, rendono meno pressante l'esigenza garantista di predeterminazione da parte del legislatore dei diversi profili dell'illecito, ammettendosi una maggiore ampiezza di poteri da parte degli Organi della pubblica amministrazione. Tuttavia, va sottolineato come nell'ambito del diritto sanzionatorio amministrativo vengano, sempre più spesso, ricondotti illeciti di una particolare gravità (ad es. in materia di alimenti). Inoltre, non va dimenticato come attraverso l'opera di depenalizzazione si escluda dalla disciplina delle circostanze taluni illeciti che in precedenza potevano manifestarsi in forma circostanziata in ragione della loro natura penale.

(127) Le circostanze comuni sono circostanze previste per un numero indeterminato di illeciti.

meno in parte, la proporzionalità della sanzione senza pregiudizio per la prontezza.

Nel vigente Codice della Strada, pur confermandosi la mancanza di una disciplina applicativa delle circostanze, nonché l'assenza di circostanze comuni, si possono rinvenire alcune circostanze speciali. (128) Tra queste, di particolare rilevanza appare quella contenuta nel terzo comma dell'art. 193 C.d.S., in materia di assicurazione obbligatoria di responsabilità civile. Il primo periodo di suddetto comma recita: "la sanzione amministrativa di cui al comma 2 è ridotta ad un quarto quando l'assicurazione del veicolo per la responsabilità verso terzi sia comunque resa operante nei quindici giorni successivi al termine di cui all'art. 1901, secondo comma, del Codice civile". Si tratta di una circostanza attenuante estrinseca in quanto attiene ad una condotta estranea alla consumazione dell'illecito, consistente in fatti successivi; tuttavia, non si limita ad evidenziare, come comunemente accade per questa categoria di circostanze (129), solamente aspetti della personalità del soggetto, ma specializza la fattispecie principale attraverso elementi che esprimono anche una minore gravità del fatto.

La circostanza in esame riguarda la riattivazione dell'assicurazione per la responsabilità civile. Essa disegna una sottofattispecie rispetto alla fattispecie illecita principale, contribuendo a meglio adeguare la sanzione al disvalore del fatto. Infatti, la condotta *post factum*, consistente appunto nella pronta riattivazione dell'assicurazione che non deve essere scaduta da più di trenta giorni, nasconde una minore gravità oggettiva e soggettiva dello stesso fatto illecito: *a)* per quanto attiene la gravità oggettiva, sottende che il veicolo ha circolato sprovvisto di assicurazione per un tempo limitato; *b)* circa la gravità soggettiva, ipotizza una mera dimenticanza, senza alcuna intenzionalità.

Nella circostanza speciale appena esaminata si scorge, peraltro, un ulteriore fine perseguito indirettamente dal legislatore, consistente nell'incentivazione alla riattivazione della copertura assicura-

---

(128) Le circostanze speciali sono, diversamente da quelle comuni, previste per uno o più illeciti determinati.

(129) Cfr. MANTOVANI, *Diritto penale*, cit., p. 421.

tiva, affinché venga diminuito il rischio che il soggetto torni a circolare con un altro veicolo non assicurato. Tale tecnica normativa di ricorrere alle circostanze attenuanti per favorire determinate condotte *post factum* è confermata dall'inserimento, subito di seguito alla circostanza ora trattata, ad opera della Legge 214/03, di un'ulteriore ipotesi (130) volta ad incentivare la demolizione e la radiazione del veicolo sottoposto a sequestro per mancanza della copertura assicurativa, in tempi rapidi e direttamente da parte dell'interessato, con il fine ultimo di evitare le lunghe, faticose e costose procedure amministrative volte alla demolizione d'ufficio. In quest'ultimo caso, la circostanza attenuante è estranea alla finalità di recupero della proporzionalità della sanzione alla gravità del fatto illecito, tuttavia, tale tecnica normativa non pare contrastare con vincoli costituzionali purché il diverso fine perseguito non sia viziato d'irragionevolezza in relazione al contesto normativo.

Tornando alle circostanze speciali volte a recuperare la proporzionalità della sanzione alla gravità del fatto illecito, si constata come il Codice della Strada non si limiti all'ipotesi dell'art. 193, ma ne contenga altre, perlopiù incentrate sulla categoria del veicolo con il quale è commessa la violazione. A titolo esemplificativo e senza alcuna pretesa di essere esaustivi, si ricorda: *a*) l'art. 142, comma 11, dove – in caso di superamento dei limiti di velocità alla guida di autocarri di massa complessiva a pieno carico superiore a 3, 5 t e di altri veicoli elencati nel comma 3 dello stesso articolo – la sanzione è raddoppiata; *b*) l'art. 143, comma 12, dove – in ipotesi di circolazione contromano nelle particolari situazioni di curva, raccordi convessi o in ogni altro caso di limitata visibilità – si prevede un diverso e più severo compasso edittale; *c*) l'art. 180, comma 7 dove, qualora i documenti prescritti per circolare non siano portati con sé da un conducente di un ciclomotore, il compasso edittale della sanzione è stabilito in misura meno severa rispetto

---

(130) La seconda parte del terzo comma dell'art. 193 stabilisce che: "la sanzione amministrativa di cui al comma 2 è altresì ridotta ad un quarto quando l'interessato entro trenta giorni dalla contestazione della violazione, previa autorizzazione dell'Organo accertatore, esprime la volontà e provvede alla demolizione e alle formalità di radiazione del veicolo" sequestrato in quanto circolava senza la prescritta copertura assicurativa.

alla medesima violazione commessa alla guida di un veicolo di un'altra categoria.

Orbene, appurato che nel vigente Codice della Strada le circostanze sono già presenti, perché non farvi più largo ricorso al fine di recuperare evidenti sproporzioni sanzionatorie non colmabili in sede commisurativa? Si pensi proprio all'art. 193 C.d.S. di cui si trattava poc'anzi: si osserva come la gravità del fatto illecito sia nettamente diversa a seconda che si circoli con un ciclomotore sprovvisto di assicurazione, piuttosto che con un autotreno. Ancora, ben diverso è un veicolo in sosta senza assicurazione piuttosto che un veicolo in movimento. Eppure tutte queste ipotesi trovano oggi, in assenza di idonee circostanze, la medesima sanzione, tanto in caso di pagamento in misura ridotta, quanto in ipotesi di percorso c.d. "automatizzato".

Per quanto attiene l'assenza di una disciplina applicativa delle circostanze, la cosa non è così grave se si considera che la massima parte delle circostanze presenti nel Codice della Strada non la pretende, determinando la misura della sanzione in modo indipendente rispetto alla previsione per l'illecito base, cioè attraverso uno nuovo compasso edittale (circostanze indipendenti). Diversamente, nelle ipotesi di circostanze dove si prevede il raddoppio (art. 142 C.d.S.) oppure la riduzione ad un quarto (art. 193 C.d.S.) della sanzione base, occorrerà tenere ben presente che il concretizzarsi della fattispecie circostanziata non dovrà in alcun modo precludere il pagamento in misura ridotta ovvero il concretizzarsi del cd. percorso "automatizzato", pertanto, allontanandosi dalla disciplina penalistica (131), la variazione di sanzione dovrà trovare applicazione direttamente sul minimo e sul massimo edittale comminati dal legislatore e non sulla previa commisurazione giudiziale (o prefettizia) della sanzione in parola. La variazione della sanzione dovrà, inoltre, prevedersi preferibilmente in misura fissa, per non complicare eccessivamente l'applicazione dei percorsi sanzionatori deflativi.

---

(131) Per un approfondimento della disciplina applicativa degli aumenti e diminuzioni di pena nelle ipotesi circostanziate cfr. MANTOVANI, *Diritto penale*, cit., p. 826 ss.

## CAPITOLO 4

### *IL RUOLO DELLE SANZIONI AMMINISTRATIVE C.D. ACCESSORIE*

SOMMARIO: 1. Le sanzioni amministrative accessorie a sanzioni amministrative pecuniarie: caratteri generali e tutela dell'interesse pubblico. — 2. Le sanzioni amministrative accessorie a sanzioni pecuniarie e la responsabilità solidale.— 3. Le sanzioni amministrative accessorie alla commissione di reati.

#### **1. Le sanzioni amministrative accessorie a sanzioni amministrative pecuniarie: caratteri generali e tutela dell'interesse pubblico.**

La Legge 22 marzo 2001, n° 85 - con la quale il legislatore ha conferito delega al Governo per la riforma del Codice della Strada (132) – ruota, essenzialmente, attorno ad un principio fondamentale, cioè, quello di porre la sicurezza della circolazione stradale tra le finalità primarie di ordine sociale ed economico perseguite dallo Stato. (133)

---

(132) Con l'art. 1 della Legge 22 marzo 2001, n° 85, il Governo è stato delegato ad adottare un D.lgs. recante disposizioni integrative del Codice della Strada e della legislazione sulla disciplina della motorizzazione e della circolazione stradale, nonché ad adottare, anche con separati decreti legislativi, sia disposizioni per integrare, coordinare e armonizzare il Codice della Strada con le altre norme legislative rilevanti in materia, sia disposizioni di carattere transitorio. L'*iter* governativo di esercizio della delega è stato lungo e travagliato; questo, peraltro, ha portato ad un risultato non del tutto convincente: infatti, con il D.lgs. 15 gennaio 2002 n.9 e, successivamente, con la Legge 1 agosto 2002 n° 168 (Legge di conversione del D.L. 20 giugno 2002 n° 121) si è data parziale attuazione all'esigenza di innovazione espressa nella legge delega. Inoltre, eccezion fatta per le disposizioni di cui alla L. 168, l'entrata in vigore della riforma è stata posticipata dal Governo al 30 giugno 2003 (D.L. 25 ottobre 2002 n° 236) a causa del ritardo nell'approvazione della delega per il completamento della riforma.

(133) Il tema della sicurezza stradale quale obiettivo strategico e finalità primaria dello Stato, posto in chiave di principio all'art. 1 del nuovo Codice della Strada, trova piena applicazione nell'art. 140 (Principio informatore della circolazione) dove si viene a stabilire, al comma 1, che "gli utenti della strada devono comportarsi in modo da non costituire pericolo o intralcio per la circolazione ed in modo che sia in ogni caso salvaguardata la sicurezza stradale". In tal senso, "si può leggere nell'intera codificazione una filosofia di scopo, capace di orientare non solo l'interpretazione delle norme di comportamento nella direzione della massima tutela dell'incolumità, ma anche di condizionare, arrivando alle estreme conseguenze, le modalità organizzative dei servizi di polizia stra-



Questo, dunque, il principio ispiratore che permea l'intero *corpus* normativo del nuovo Codice della Strada e che trova la sua massima espressione nelle norme del Titolo V (Norme di comportamento) e del Titolo VI (Degli illeciti previsti dal presente Codice e delle relative sanzioni).

Al fine di soddisfare l'esigenza, connessa alla strutturale pericolosità dei veicoli a motore, di assicurare l'incolumità personale dei soggetti coinvolti nella circolazione, il legislatore delegato ha ritenuto opportuno predisporre un sistema sanzionatorio in grado di contrastare in modo effettivo ed immediato le condotte potenzialmente pericolose (134), un sistema che – come si avrà modo di osservare più avanti - opera non solo con finalità repressive ma anche e soprattutto di prevenzione.

La complessiva disciplina sanzionatoria prevista dal Codice della Strada rappresenta il vero punto di forza della riforma: le soluzioni sanzionatorie prescelte, infatti, costituiscono un *quid* assolutamente nuovo in materia.

Come accennato in precedenza, la disciplina del procedimento sanzionatorio è integralmente contenuta nel Titolo VI che, peral-

---

dale, che dovrebbero essere animate dall'intento di realizzare questa filosofia di scopo e stimulate dal senso di partecipazione ad una mission comune". In questi termini, DELVINO, NAPOLETANO in *Nuovo Codice della Strada commentato*, Maggioli, 2004. Nello stesso senso, AA.VV., *Diritto della circolazione stradale*, Edizioni Giuridiche Simone, Napoli, febbraio 2005, II edizione.

(134) Cfr., Corte Costituzionale 16 dicembre 2004, sentenza n° 428, in *Rivista Giuridica della Circolazione e dei Trasporti*, n° 1, gennaio-febbraio 2005. La Corte ha, altresì, affermato che la salvaguardia di tale esigenza non può giustificare interventi volti ad escludere, ad esempio, l'operatività delle sanzioni amministrative accessorie in un caso quale quello contemplato dall'art. 204 *bis*, comma 8 del Codice della Strada connotato dalla reiezione del ricorso proposto avverso il verbale di contestazione dell'infrazione. In questi termini si è pronunciata la Corte Costituzionale nell'ordinanza n° 247 del 20 giugno 2005, in *Rivista Giuridica della Circolazione e dei Trasporti*, n° 4, luglio-ottobre 2005. La Corte, nella medesima pronuncia ha, altresì, sottolineato la sostanziale ininfluenza sulla durata delle sanzioni accessorie dell'estinzione della sanzione pecuniaria principale a seguito di intervenuto pagamento, prevista in via generale dall'art. 202 del Codice della Strada, precisando, altresì, come la persistente applicabilità delle sanzioni *de quibus*, pur in caso di avvenuta oblazione dell'illecito amministrativo, risponda alla necessità di garantire la finalità, comune al sistema sanzionatorio del Codice della Strada e cioè, ancora una volta, quella di contrastare in modo effettivo ed immediato le condotte potenzialmente pericolose.

tro, si apre con il richiamo alla Legge 689/81 quale *lex generalis* i cui principi (135) devono trovare applicazione “in tutte le ipotesi in cui il presente Codice prevede che da una determinata violazione consegua una sanzione amministrativa pecuniaria [ ... ] salve le modifiche e le deroghe previste dalle norme di questo capo”. (136)

L'applicazione concreta di tali principi è fortemente sollecitata dal sistema del Codice della Strada, complessivamente considerato, e dal quale emerge chiaramente l'intento del legislatore di assicurare l'effettività e la prontezza della sanzione sempre in funzione della tutela dei beni giuridici primari che possono essere posti in pericolo dalle violazioni dei precetti stradali. (137)

Infatti, in considerazione del carattere speciale della materia di cui trattasi, il legislatore ha ritenuto di dover garantire l'applicazione di regole specifiche e procedure peculiari volte, per lo più, ad assicurare la piena effettività di un sistema che per la sua concreta attuazione necessita di metodologie semplificate in linea di massima non previste nel contesto generale. (138)

Sotto questo aspetto, particolare rilevanza assumono le norme dettate in materia di sanzioni amministrative accessorie.

(135) Si tratta in sostanza dei principi generali che regolano l'illecito amministrativo e che attengono, essenzialmente, alle esigenze di garanzia e certezza del diritto posta a tutela del trasgressore: così, ad esempio, il principio di legalità - per cui nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione delle violazioni - o il principio della responsabilità per dolo o colpa, per effetto del quale per l'assoggettabilità alla sanzione amministrativa occorre almeno la colpa, per cui non sarà punibile chi ha commesso il fatto senza dolo né colpa ovvero per errore incolpevole sul fatto.

(136) D.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, art. 194.

(137) In tal senso cfr. tra gli altri, DE FEO, *Sanzioni accessorie, misure amministrative ed atti atipici nel Codice della Strada*, Maggioli; MARCHESIELLO, DE FEO, *Codice della Strada: illeciti amministrativi, procedure sanzionatorie e mezzi di impugnazione*, Maggioli, 2003, III edizione; DELVINO, NAPOLETANO, in *Nuovo Codice della Strada commentato*, op cit.

(138) Così, ad esempio, al fine di assicurare la massima rapidità ed efficacia alla procedura sanzionatoria, si è stabilito - in materia di sanzioni pecuniarie - che le misure possano trovare applicazione già con il verbale di contestazione che, però, in questa fase non ha ancora portata di titolo esecutivo: esso diviene tale solo una volta che siano trascorsi inutilmente i termini previsti dalla legge per proporre ricorso all'Autorità (amministrativa o giurisdizionale) competente in materia.

Si tratta, essenzialmente, di misure afflittive di carattere interdittivo che - nei casi espressamente previsti dalla legge - accompagnano le sanzioni principali sia di natura amministrativa che di natura penale e rispetto alle quali il legislatore ha dettato una disciplina completa ed autonoma dotata di forte effettività.

In particolare, il Codice della Strada si occupa delle sanzioni accessorie alle sanzioni amministrative pecuniarie nella Sezione II Capo I del Titolo VI (artt. 210 – 219) dove, nell'intento di assicurare la massima concretezza ed immediatezza delle misure, si è venuta a disciplinare in modo puntuale l'applicazione delle sanzioni *de qua* (139) secondo un sistema che, di fatto, sovverte non solo la regola della applicazione della sanzione accessoria con lo stesso atto con cui si viene ad irrogare la sanzione pecuniaria, ma anche, la regola in base alla quale la misura interdittiva diviene efficace solo nel momento in cui il provvedimento applicativo assume i caratteri della definitività e della inoppugnabilità. (140)

Eccezion fatta per il caso della decurtazione dei punti dalla patente (141) (sulla cui natura di sanzione accessoria non vi è, peraltro, in dottrina, unanimità di vedute) (142) le sanzioni accessorie possono, infatti, trovare applicazione direttamente e definitivamente su strada contestualmente alla contestazione dell'infrazione da parte degli agenti accertatori – come accade in caso di fermo “proprio” del veicolo (art. 214, comma I) o in caso di ritiro dei documenti (art. 216) – e, quindi, senza necessità di ulteriori prov-

---

(139) Prima dell'entrata in vigore dell'attuale C.d.S., il legislatore aveva dettato, in tema di sanzioni accessorie, poche norme di carattere generale - di per sé insufficienti a connotare chiaramente il sistema delle sanzioni amministrative accessorie - e, peraltro, rinvenibili in svariati testi di legge: così, ad esempio, l'art. 91 (sospensione e revoca della patente) del T.U. delle norme sulla circolazione stradale del 1959; l'art. 25 della Legge n° 59 del 1961 o l'art. 19 della Legge n° 675 del 1967; gli artt. 11, 19, 20 e 21 della Legge 689 del 1981.

(140) Cfr., DE FEO, *Sanzioni accessorie, misure amministrative ed atti atipici nel Codice della Strada*, cit.; BELLÈ, *Il sistema sanzionatorio amministrativo del Codice della Strada*, Cedam.

(141) Il provvedimento, infatti, viene adottato con il verbale di contestazione o – in caso di ricorso avverso il verbale - con l'ordinanza prefettizia ma viene eseguito solo nel momento in cui l'atto applicativo diviene definitivo per il decorso dei termini di impugnativa o per la definizione delle impugnative esperite.

(142) L'argomento verrà trattato più approfonditamente nel Capitolo V dedicato alla disamina dell'Istituto della “patente a punti”.

vedimenti amministrativi di conferma, ovvero possono essere, per così dire, anticipate su strada al momento della contestazione e poi confermate in una fase successiva con apposito provvedimento amministrativo come accade, ad esempio, nel caso di cui agli artt. 213 (sequestro e confisca), 217 (sospensione della carta di circolazione) e 218 (ritiro e sospensione della patente).

In conseguenza della possibilità – di fatto riconosciuta agli agenti accertatori – di dare immediata applicazione alle sanzioni accessorie, queste, risultano dotate di un elevato grado di effettività, un presupposto ritenuto di fondamentale importanza per il perseguimento concreto di quegli scopi di interesse pubblico che sottostanno all'intero sistema sanzionatorio del Codice della Strada. (143)

Tale impostazione trova, peraltro, conferma anche nella giurisprudenza della Corte Costituzionale che – in considerazione dell'esigenza di tutela dei valori amministrati e della natura urgente delle misure *de qua* – ha, ad esempio, ammesso l'anticipazione della sanzione accessoria anche nei casi in cui questa dipenda dall'esistenza di un reato che, quindi, ne costituisce il logico presupposto. (144)

Sennonché questa esigenza di tutela dell'interesse pubblico, che caratterizza il sistema normativo del Codice giustificando l'attribuzione in capo alla Pubblica Amministrazione del potere di incidere direttamente sui diritti soggettivi dei cittadini con l'adozione di provvedimenti autoritativi immediatamente esecutivi

---

(143) Cfr., tra gli altri, DE FEO, MARCHESIELLO in *Codice della Strada: illeciti amministrativi, procedure sanzionatorie e mezzi di impugnazione*, Maggioli, 2004; BELLÈ, *Il sistema sanzionatorio amministrativo del Codice della Strada*, ult. cit.; DELVINO, NAPOLETANO in *Nuovo Codice della Strada commentato*, op. cit.

(144) Questo è quanto accade, ad esempio, nei casi di cui agli artt. 222 ss. del Codice della Strada dove, appunto, la sanzione viene provvisoriamente applicata sulla base di una valutazione amministrativa in ordine al determinarsi del fatto di reato che ne costituisce presupposto. In proposito cfr., Corte Costituzionale 13 maggio 1998 n° 167, 168, 169, 170, in *Giur. Cost.* 1998, I, 1428; Corte Costituzionale 5 febbraio 1999 n° 25 in *Arch. Giur. Circ.*, 1999, 199.

(145), non può in nessun caso trovare attuazione a scapito dei diritti costituzionalmente garantiti del presunto trasgressore.

Secondo l'orientamento prevalente nella giurisprudenza di legittimità (146), l'attribuzione alla P.A. del potere di incidere direttamente su diritti soggettivi con atti di natura esecutiva può ritenersi conforme ai principi sanciti nella Costituzione - e, quindi, legittima - solo ove alla misura faccia da contrappeso una qualche forma di tutela giudiziaria.

In particolare, la Corte Costituzionale (147) - più volte chiamata ad esprimersi sulla legittimità dell'impianto normativo in esame - tende a giustificare il sistema del Codice della Strada in considerazione della natura urgente delle relative misure subordinandone, tuttavia, la legittimità alla possibilità per il trasgressore di ricorrere in via immediata al giudice al fine di ottenere una verifica della fondatezza dell'addebito e della legittimità della sanzione: così, ad esempio, si è affermato che è possibile impugnare davanti al giudice anche gli atti immediati degli accertatori (come gli atti di ritiro assunti su strada) nonostante ad essi debba far seguito un provvedimento amministrativo di conferma. (148)

Dunque, il sistema sanzionatorio del Codice della Strada si può considerare conforme ai principi sanciti nella Costituzione nei limiti in cui si garantisce al destinatario delle misure la possibilità di una piena tutela giudiziaria, ma non solo.

Infatti, a fronte di un atto di natura esecutiva emanato dalla P.A., il cittadino non solo deve poter reagire in via giurisdizionale a tute-

---

(145) Il fatto che l'atto amministrativo incida esecutivamente su diritti soggettivi è un dato in buona misura connotato alla forma prescelta dalla legge per l'applicazione delle sanzioni, un dato che discende, essenzialmente, dal carattere imperativo del provvedimento.

(146) In tal senso Corte Costituzionale 13 luglio 1995 n° 318 in *Foro It.*, 1995, I, 3092; Corte Costituzionale 21 settembre 1995 n.437, in *Foro It.*, 1996, I, 1534; Corte Costituzionale 12 febbraio 1996 n.31, in *Foro It.*, 1996, I, 1534.

(147) Cfr., Corte Costituzionale 13 maggio 1998 n° 167, cit.; Corte Costituzionale 5 febbraio 1999 n. 25 in *Arch Giur Civ.*, 1999, 199; Corte Costituzionale 13 luglio 1995 n° 318 in *Foro It.*, 1995, I, 3092; Corte Costituzionale 21 settembre 1995 n.437, in *Foro It.*, 1996, I, 1534; Corte Costituzionale 12 febbraio 1996 n.31, in *Foro It.*, 1996, I, 1534, ult cit.

(148) In tal senso Corte Costituzionale 17 luglio 1998 n° 276, in *Giur Cost.*, 1998 2146; Corte Costituzionale 24 luglio 1998 n° 330, in *Giur Cost.*, 1998, 2420.

la delle situazioni soggettive sulle quali quell'atto è destinato ad incidere (artt. 24 e 113 della Costituzione) ma, deve anche poter intervenire *ex ante* – per quanto consentito – nel procedimento di formazione dell'atto (Legge 7 agosto 1990 n° 241). (149)

I modelli procedurali previsti nel Codice della Strada per l'applicazione delle sanzioni e, in particolare, di quelle accessorie, presentano caratteristiche tali da non consentire sempre una fattiva partecipazione del soggetto al procedimento di formazione del provvedimento sanzionatorio.

La natura immediata del procedimento esclude – nella maggior parte dei casi - la stessa possibilità di comunicarne l'avvio al soggetto interessato: infatti, il procedimento che porta alla irrogazione della sanzione si sostanzia in tre diversi passaggi - accertamento, contestazione dell'infrazione e irrogazione della relativa sanzione - che, però, si svolgono in un unico contesto nell'ambito del quale la partecipazione del soggetto interessato non è sempre garantita.

Argomentando dall'art. 7, comma 2, della legge sul procedimento amministrativo (150) si è – a tal proposito - osservato, in dottrina (151), che nel sistema del Codice della Strada la celerità

(149) Sulla necessità di estendere anche all'ambito delle sanzioni amministrative le garanzie procedurali cfr., tra gli altri, CARANTA, FERRARIS, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, 2000; CERBO, *Le sanzioni amministrative*, 1999. In giurisprudenza cfr., Corte Costituzionale 1 marzo 1995, n° 71, in *Giur Cost* 1995, I, 679.

(150) L'art. 7 della Legge 7 agosto 1990, n° 241 (così come modificata dalla Legge 11 febbraio 2005 n° 15) consente l'adozione di provvedimenti urgenti anche prima della comunicazione dell'avvio del procedimento ai soggetti interessati. Comunque, in linea di principio la P.A. "ogniquale volta intenda emanare un atto che incida sfavorevolmente sulla sfera giuridica altrui è tenuta a darne preventivo avviso al soggetto destinatario salvo che esistano particolari esigenze di celerità richiamate nel provvedimento, ovvero che l'interessato sia stato comunque posto nelle condizioni di partecipare al procedimento stesso". In questi termini si è espresso il Tar Lombardia, sez. III nella sentenza 6 giugno 2005, n° 1180 (in *Rivista Giuridica della Circolazione e dei Trasporti*, n° 4, luglio-ottobre 2005) accogliendo il ricorso di un automobilista nei cui confronti non era stata realizzata la comunicazione dell'avvio del procedimento di revisione della patente *ex art.* 128 C.d.S.

(151) Cfr., tra gli altri, DE FEO, *Sanzioni accessorie, misure amministrative ed atti atipici nel Codice della Strada*, cit; BELLÈ, *Il sistema sanzionatorio amministrativo del Codice della Strada*, cit; DE FEO, MARCHESIello, in *Codice della Strada: illeciti amministrativi, procedure sanzionatorie e mezzi di impugnazione*, Maggioli, 2004.

dell'azione amministrativa trova la sua giustificazione, essenzialmente, nel ricorrere di esigenze di tipo cautelare.

Peraltro, il procedimento che porta alla irrogazione della sanzione (sia essa principale o accessoria) risulta alquanto semplificato: infatti, gli accertamenti riguardanti le infrazioni alle norme che regolano la circolazione stradale non necessitano, in linea di massima, dello svolgimento di indagini particolarmente complesse.

Inoltre, bisogna tener conto del fatto che l'applicazione della sanzione postula la formazione del verbale di contestazione in cui (*ex art. 200 C.d.S.*) devono essere riportate le eventuali dichiarazioni fatte dal trasgressore.

In considerazione di ciò si è, quindi, affermato che, in linea di principio, nell'ambito del procedimento che porta alla irrogazione delle sanzioni in esame il contraddittorio, per quanto limitato, è comunque garantito. (152)

Dunque, a fronte di un fatto o di un comportamento lesivo o anche solo potenzialmente lesivo dell'interesse pubblico alla regolarità ed alla sicurezza della circolazione stradale, il legislatore tende a reagire, per quanto possibile, in modo immediato e rigoroso attraverso la previsione di un sistema sanzionatorio complesso nel quale si trovano ad operare sanzioni di vario tipo.

In particolare, un ruolo di fondamentale importanza è svolto dalle sanzioni accessorie attraverso le quali la P.A. di fatto amministra, in forme non discrezionali, (153) l'interesse pubblico alla

---

(152) Cfr., BELLE, *ult cit.* In particolare l'A. ha affermato, al riguardo, che "la copertura costituzionale del giusto procedimento non può essere ritenuta di per sé incompatibile con la contrazione massima dello stesso, fino al minimo del contraddittorio che deriva dallo scambio di opinioni su strada, una volta che a giustificazione di ciò, stiano esigenze generali, del tutto condivisibili, di tutela rigorosa e forte della sicurezza della circolazione stradale"; in nessun caso, però, il legislatore potrà "impedire che avverso tali misure il destinatario richieda l'immediata tutela e verifica giudiziaria, trattandosi di atti potenzialmente lesivi di situazioni giuridiche soggettive, qualificate per lo più, in ambito di sanzioni amministrative, come diritti soggettivi".

(153) Analizzando la struttura sostanziale delle norme che, nel Codice della Strada, prevedono misure accessorie di tipo ripristinatorio o interdittivo risulta evidente come i poteri sanzionatori previsti siano stati costruiti (nella quasi totalità dei casi) in forme prive di discrezionalità amministrativa per tale intendendosi, secondo l'opinione prevalente in dottrina (GIANNINI, *Diritto amministrativo*, 1988, 493 ss.), la ponderazione comparativa tra più interessi secondari in ordine ad un interesse primario (l'interesse pubbli-

sicurezza e ciò con misure spesso immediate e dotate di forte effettività a significativo completamento del sistema sanzionatorio pecuniario. (154)

A questo proposito occorre, infatti, osservare che nonostante l'irrogazione delle sanzioni amministrative accessorie consegua di diritto all'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria (art. 210 C.d.S.) tuttavia, le prime producono l'effetto di potenziare l'azione di deterrenza tipica della sanzione principale in quanto misure, evidentemente, afflittive: in effetti, le sanzioni amministrative accessorie consistono - per definizione - nella privazione o sospensione, conseguenti alla emanazione di provvedimenti della Pubblica Amministrazione, di facoltà e di diritti.

In altri termini, ci troviamo in presenza di sanzioni che incidono direttamente sulle situazioni giuridiche dei destinatari inibendo al trasgressore il compimento di quelle attività causalmente collegate all'illecito amministrativo commesso. (155) Questa caratteristica, tipica delle sanzioni accessorie, assicura effettività alla pena consentendo, altresì, alle misure qui in esame di svolgere una importante funzione dissuasiva e, quindi, di prevenzione.

In particolare, al riguardo si è osservato che le sanzioni accessorie svolgono una importante funzione preventiva non solo nei confronti della generalità dei consociati, ma anche nei confronti del singolo trasgressore. Si ritiene, infatti, che i cittadini consapevoli del fatto che assumendo un determinato comportamento verranno assoggettati non solo alla sanzione pecuniaria ma anche ad

---

co): infatti, la legge non solo determina rigorosamente e direttamente le situazioni, i presupposti di fatto e gli effetti dell'atto punitivo ma impone come obbligatoria (art. 210) l'applicazione della sanzione accessoria. Diverso è, invece, il discorso per ciò che attiene alla discrezionalità tecnica che, essenzialmente, consiste nell'esame di fatti o situazioni sulla base di cognizioni tecniche e scientifiche di carattere specialistico e dove, quindi, manca il momento cd della volontà e cioè della scelta della soluzione più opportuna attraverso una valutazione degli interessi prioritari.

(154) In tal senso cfr., DELVINO, NAPOLETANO, in *Nuovo Codice della Strada commentato*, op. cit.; DE FEO, *Sanzioni accessorie, misure amministrative ed atti atipici nel Codice della Strada*, cit.; BELLÈ, *Il sistema sanzionatorio amministrativo del Codice della Strada*, cit.; DE FEO, MARCHESIello, in *Codice della Strada: illeciti amministrativi, procedure sanzionatorie e mezzi di impugnazione*.

(155) Questo è quanto accade, ad esempio, nei casi di ritiro (art. 216) e sospensione (art. 218) della patente di guida.



una accessoria (156) saranno, verosimilmente, indotti ad assumere comportamenti più virtuosi (prevenzione generale); allo stesso modo, chi ha già trasgredito alle norme sulla circolazione stradale si asterrà dal tenere la condotta vietata al fine di evitare il ripetersi della pena (prevenzione speciale). (157)

Nell'ambito del sistema delineato dal legislatore delegato è possibile individuare – a seconda dell'oggetto fonte dell'illecito - tre diverse tipologie di sanzioni accessorie a sanzioni pecuniarie:

– sanzioni aventi ad oggetto obblighi di compiere o di sospendere determinate attività espressamente indicate dal legislatore (artt. 211-212); (158)

– sanzioni concernenti il veicolo (artt.213-215); (159)

---

(156) Peraltro, in taluni casi le sanzioni accessorie possono risultare anche più afflittive della principale: pensiamo, ad esempio, al ritiro della patente subito da un autotrasportatore che di certo per il trasgressore risulta maggiormente punitiva rispetto alla sanzione principale consistente nel pagamento di una somma di denaro. Lo stesso discorso si può fare in caso di fermo amministrativo: infatti, nella sua forma “propria” (cfr. art. 214, comma 1) il fermo amministrativo – che consiste nella sottrarre al trasgressore la disponibilità materiale del veicolo per un certo periodo di tempo determinato nel limite minimo e massimo dalla legge - costituisce una sanzione particolarmente affittiva e, sostanzialmente, punitiva in quanto non è diretta a ricomporre una situazione violata bensì a dissuadere il trasgressore dal ripetere la condotta illecita.

(157) In questi termini, DE FEO, in *Sanzioni accessorie, misure amministrative ed atti atipici nel Codice della Strada*, cit; dello stesso A. cfr. anche, *Diritto penale della circolazione stradale*, Maggioli, 2002.

(158) Rientrano in questo gruppo: l'obbligo di ripristino dello stato dei luoghi o di rimozione di opere abusive (art. 211) e l'obbligo di sospendere una determinata attività (art. 212). Per quanto concerne, in particolare, la fattispecie di cui all'art. 211 C.d.S. occorre osservare che si tratta, essenzialmente, di misure collegate alla violazione di quei precetti posti a tutela del demanio stradale - come, ad esempio, l'obbligo di manutenzione dei beni immobili limitrofi alla carreggiata o il divieto di danneggiare la segnaletica e, in genere, le opere stradali – e caratterizzate, nelle forme di applicazione, da una proceduralizzazione quasi esasperata che di fatto viene a incidere negativamente sulla efficacia delle stesse.

Ha, invece, carattere sostanzialmente interdittivo la sanzione disciplinata dall'art. 212 relativa all'obbligo di sospendere o interrompere un'attività abusiva in corso: così, ad esempio, nel caso di cui all'art. 24 C.d.S. attinente all'ordine di sospensione di impianti abusivi o abusivamente trasformati, o, ancora, nella ipotesi della sospensione dei lavori in corso per rifiuto di esibizione del titolo autorizzativi (art. 27, comma 11, C.d.S.).

(159) Sono riconducibili a questa categoria: la misura cautelare del sequestro, la confisca, il fermo amministrativo (proprio e improprio), la rimozione o blocco del veicolo.

– sanzioni concernenti i documenti di circolazione e la patente di guida (artt.216-219). (160)

A prescindere dalle classificazioni, occorre osservare che ci troviamo dinanzi a sanzioni tipiche, in quanto espressamente e tassativamente individuate, connesse ad un determinato comportamento illecito anch'esso espressamente prefigurato dal legislatore (161) e, come più volte evidenziato, collegate e conseguenti ad una sanzione pecuniaria di cui, peraltro, seguono le sorti; sanzioni queste per l'applicazione delle quali il legislatore ha ritenuto di dover dettare – accanto ad una specifica disciplina che tenesse nel debito conto le peculiarità di ciascun tipo - regole di carattere generale comuni ad ogni fattispecie.

Tra i principi di carattere generale che presiedono l'applicazione delle misure in esame particolare rilevanza assume la c.d. regola dell'automatismo.

In particolare, si è stabilito che nel caso in cui per una determinata violazione è prevista oltre che la sanzione amministrativa pecuniaria anche l'applicazione di una sanzione accessoria, quest'ultima si applica di diritto, vale a dire automaticamente, assieme alla sanzione principale e senza bisogno di un provvedimento intermedio di riconoscimento o di convalida di tal che il verbale di contestazione viene a costituire titolo per l'applicazione di entrambe le sanzioni.

Dunque, nel verbale di contestazione redatto dagli agenti accertatori si deve far menzione anche dell'applicazione della sanzione accessoria (ovviamente laddove questa sia prevista): nella pratica, questo comporta che – eccezion fatta per talune ipotesi espressa-

---

(160) Nell'ambito di questa categoria rientrano: il ritiro dei documenti di circolazione, della targa o della patente di guida, la sospensione della carta di circolazione, la sospensione della patente e, secondo una parte della dottrina, anche la decurtazione dei punti dalla patente.

(161) A questo proposito si è affermato che la nozione di accessorietà evoca un duplice collegamento: non solo con la sanzione amministrativa principale ma anche con la fattispecie di illecito sanzionata. Infatti, in ossequio ai principi di legalità e tassatività degli illeciti amministrativi depenalizzati, si è osservato che "intanto può applicarsi una sanzione (sia essa principale o accessoria) in quanto sussista un fatto previsto dalla legge come illecito amministrativo". Così DE FEO, in *Sanzioni accessorie, misure amministrative ed atti atipici nel Codice della Strada*, cit.

mente previste dal legislatore (162) - se avverso il verbale di contestazione viene proposto ricorso dinanzi al Prefetto, il gravame si estenderà anche alla sanzione accessoria. che, pertanto, segue le sorti di quella principale.

Un discorso a parte va fatto per il caso del c.d. pagamento estintivo: infatti, il pagamento della sanzione pecuniaria – ove consentito (163) – determina l'estinzione solo dell'illecito amministrativo e non comporta anche la caducazione della sanzione amministrativa accessoria che, quindi, deve essere eseguita (art. 202, comma 1, C.d.S.). (164)

Altro importante principio di carattere generale è quello sancito all'art. 210, comma 4, C.d.S. dove – in ossequio a quanto stabilito all'art. 7 della Legge 24 novembre 1981, n° 689 - si viene a prevedere la sostanziale intrasmissibilità della sanzione pecuniaria principale dalla quale deriva, *a fortiori*, l'intrasmissibilità di qualsiasi obbligo relativo alla sanzione accessoria: ci troviamo, infatti, dinanzi a obblighi aventi ad oggetto prestazioni di fare o non fare generalmente di carattere personale e, quindi, infungibili.

Conseguentemente, in caso di morte del soggetto obbligato al pagamento della sanzione pecuniaria, i suoi eredi non possono essere chiamati a subentrare nella posizione debitoria del *de cuius*: si è, infatti, previsto che tutte le procedure relative alla irrogazione, all'applicazione ovvero alla esecuzione della sanzione accessoria si estinguono automaticamente con la morte dell'obbligato e, “se vi è stato sequestro del veicolo o ritiro della carta di circolazione o della patente, l'Organo competente dispone il dissequestro o la restituzione su istanza degli eredi” (art. 210, comma 4 C.d.S.).

---

(162) Si fa qui riferimento a quelle ipotesi in cui la sanzione accessoria ha una valenza eminentemente cautelativa (es. sequestro e fermo amministrativo): in questi casi, infatti, il trasgressore può presentare un ricorso amministrativo avente ad oggetto in modo specifico la sanzione accessoria.

(163) Vi sono dei casi, tassativamente previsti dalla legge, nei quali non è consentito al trasgressore di ricorrere al pagamento in misura ridotta: così, ad esempio, quando il trasgressore non abbia ottemperato all'invito a fermarsi ovvero si sia rifiutato di esibire i documenti di circolazione o la patente di guida (art. 202, comma 3, *3-bis*) o ancora in tutti i casi in cui è prevista l'applicazione della sanzione accessoria della confisca del veicolo (art. 210, comma 3).

(164) Cfr., Corte Costituzionale, ordinanza 24 giugno 2005, n° 247.

A questo proposito si è, però, osservato in dottrina (165) che le regole dettate dal legislatore in materia di intrasmissibilità degli obblighi relativi alla sanzione accessoria devono, comunque, coordinarsi con i principi di carattere generale sanciti nella Legge 24 novembre 1981, n° 689.

In particolare, si viene a stabilire all'art. 20, comma 3 della citata legge che "Le Autorità possono disporre la confisca amministrativa delle cose che servirono o furono destinate a commettere la violazione e debbono disporre la confisca delle cose che ne sono il prodotto, sempre che le cose suddette appartengano a una delle persone cui è ingiunto il pagamento".

Nel comma successivo si viene, poi, a precisare che "È sempre disposta la confisca amministrativa delle cose, la fabbricazione, l'uso, il porto, la detenzione o l'alienazione delle quali costituisce violazione amministrativa, anche se non venga emessa l'ordinanza-ingiunzione di pagamento"; tuttavia, le disposizioni di cui al comma 3 non trovano applicazione nel caso in cui "la cosa appartiene a persona estranea alla violazione amministrativa e la fabbricazione, l'uso, il porto, la detenzione o l'alienazione possono essere consentiti mediante autorizzazione amministrativa".

In considerazione di quanto stabilito nella citata norma si è, conseguentemente, affermato che non possano essere restituite agli eredi del trasgressore tutte quelle cose di per sé dotate dei caratteri di illiceità, né quelle il cui uso necessiti di particolari autorizzazioni amministrative se, queste, non sono ancora state rilasciate.

Allo stesso modo si ritiene che possano, anzi, debbano essere confiscate anche nei confronti degli eredi tutti quei beni – siano essi o meno veicoli – la cui fabbricazione, uso, porto, detenzione o alienazione costituisce violazione amministrativa, nel caso in cui gli stessi non possano essere consentiti con apposita autorizzazione rilasciata dall'Organo amministrativo competente. (166)

---

(165) Cfr., BELLÈ, *Il sistema sanzionatorio amministrativo del Codice della Strada*, cit.

(166) Cfr., BELLÈ, ult. cit.

## **2. Le sanzioni amministrative accessorie a sanzioni pecuniarie e la responsabilità solidale.**

Uno dei temi maggiormente dibattuti nell'ambito dei principi generali che presiedono all'applicazione delle sanzioni accessorie riguarda i rapporti tra la c.d. regola dell'automatismo - in virtù della quale le tali misure, come già detto, seguono nella loro irrogazione ed applicazione le sorti della sanzione pecuniaria - ed il principio di solidarietà passiva nell'obbligazione di pagamento di cui all'art. 196 C.d.S.

La norma, che nella sostanza riproduce il contenuto dell'art. 6 della 689/81, prevede che "Per le violazioni punibili con la sanzione amministrativa pecuniaria il proprietario del veicolo, o, in sua vece, l'usufruttuario, l'acquirente con patto di riservato dominio o l'utilizzatore a titolo di locazione finanziaria, è obbligato in solido con l'autore della violazione al pagamento della somma da questi dovuta, se non prova che la circolazione del veicolo è avvenuta contro la sua volontà [ ... ].

Se la violazione è commessa da persona capace di intendere e di volere, ma soggetta all'altrui Autorità, direzione o vigilanza, la persona rivestita dell'Autorità o incaricata della direzione o della vigilanza è obbligata, in solido con l'autore della violazione, al pagamento della somma da questi dovuta, salvo che provi di non aver potuto impedire il fatto".

Allo stesso modo, nel caso in cui autore della violazione è il rappresentante o il dipendente di una persona giuridica o di un ente o associazione privi di personalità giuridica o, ancora, se la violazione è commessa da un imprenditore nell'esercizio delle proprie funzioni o incombenze, ebbene, in questi casi "la persona giuridica o l'ente o associazione o l'imprenditore è obbligato, in solido con l'autore della violazione, al pagamento della somma da questi dovuta.

Nei casi di cui ai commi 1, 2 e 3, chi ha versato la somma stabilita per la violazione ha diritto di regresso per l'intero nei confronti dell'autore della violazione stessa".

Dunque, il legislatore individua tre diverse categorie di soggetti che possono essere chiamati a rispondere del pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria in solido con l'autore

dell'illecito, così cercando di garantire effettività ad un sistema sanzionatorio connotato dall'aggressione del patrimonio del soggetto obbligato (167): da un lato, infatti, si viene ad ampliare il numero dei soggetti nei confronti dei quali l'amministrazione può far valere le sue ragioni di credito e, dall'altro, si garantisce un maggior controllo sociale sul rispetto delle regole attraverso un'azione di deterrenza che viene svolta direttamente dal soggetto potenzialmente obbligato in solido il quale, verosimilmente, si attiverà per prevenire quelle condotte di circolazione capaci di compromettere anche il suo patrimonio. (168)

Secondo l'orientamento emerso in una parte della dottrina (169), il principio della responsabilità solidale - espressamente enunciato all'art. 196 C.d.S. con riferimento alle sanzioni amministrative pecuniarie - non può trovare applicazione in materia di sanzioni accessorie.

In particolare - argomentando dall'art. 3 della 689/81 dove si viene a stabilire che "nelle violazioni cui è applicabile una sanzione amministrativa ciascuno è responsabile della propria azione od omissione, cosciente e volontaria, sia essa dolosa o colposa" - si è osservato che la disciplina dell'illecito amministrativo è soggetta, al pari di quella dell'illecito penale, al principio della personalità della sanzione, conseguentemente, si è affermato che la responsabilità solidale deve trovare il suo fondamento nella presenza di un elemento psicologico (sia esso qualificabile in termini di dolo o colpa) e che, quindi, "la stessa non può non afferire ad una sfera persona-

---

(167) La sanzione amministrativa ha portata essenzialmente economica in quanto incide sul patrimonio, sull'uso di una cosa (confisca) o sulle abilitazioni o autorizzazioni amministrative; in nessun caso può incidere sulla libertà personale, intesa in senso stretto, del trasgressore: infatti, la confisca di un veicolo non vieta che il trasgressore possa guidarne un altro, così come il ritiro della patente non impedisce al soggetto di circolare con altri mezzi per i quali non è necessario il possesso di un documento di abilitazione alla guida.

(168) In tal senso cfr., tra gli altri, DE FEO in *Sanzioni accessorie, misure amministrative ed atti atipici nel Codice della Strada*, cit.; DELVINO, NAPOLITANO, *Nuovo Codice della Strada commentato*, cit.; BELLÈ, *Il sistema sanzionatorio amministrativo del Codice della Strada*, cit.; MARCHESIELLO, *Le sanzioni accessorie: caratteri comuni e sanzioni concernenti il veicolo*, in DE FEO, MARCHESIELLO *Codice della Strada: illeciti amministrativi, procedure sanzionatorie e mezzi di impugnazione*, op. cit.

(169) Per tutti DE FEO, ult. cit.

le seppur in misura ridotta rispetto alla responsabilità diretta (cioè a quella del trasgressore)”. (170)

Da tali considerazioni si fa derivare, quale logica conseguenza, la sostanziale inapplicabilità del principio della responsabilità solidale alle sanzioni accessorie: in altri termini, si ritiene che il soggetto chiamato a rispondere del pagamento della sanzione pecuniaria in solido con il trasgressore, non possa anche essere assoggettato alle sanzioni accessorie eventualmente previste per l’illecito contestato e ciò anche in considerazione dell’oggetto della prestazione che incombe sul trasgressore.

Si è, infatti, osservato che, nelle misure qui in esame, l’oggetto della prestazione posta a carico dell’autore dell’illecito consiste essenzialmente nell’obbligo di fare (ad esempio, gli obblighi di ripristino) non fare (ad esempio, l’obbligo di sospendere una determinata attività) o di *patis* (come ad esempio, nel caso della confisca del veicolo) che normalmente sono indivisibili e infungibili; in particolare, nelle violazioni relative alla carenza dei requisiti strutturali e formali espressamente richiesti per la circolazione dei veicoli, la prestazione che costituisce oggetto della sanzione accessoria sarà “unica e collegabile all’attività o all’inerzia solamente del proprietario responsabile” laddove, invece, nel caso di cui all’art. 218 C.d.S. (sospensione della patente di guida) la prestazione è collegata unicamente all’attività dell’effettivo trasgressore trattandosi di un obbligo di carattere personale a cui solo il conducente può adempiere. (171)

Altra dottrina - supportata, peraltro, dalla giurisprudenza di legittimità (172) - contesta tale impostazione nella sua absolutezza so-

---

(170) Così DE FEO, ult. cit.

(171) Così MARCHESIELLO, *Le sanzioni accessorie: caratteri comuni e sanzioni concernenti il veicolo*, in DE FEO, MARCHESIELLO, *Codice della Strada: illeciti amministrativi, procedure sanzionatorie e mezzi di impugnazione*, op cit.

(172) La Corte di Cassazione ha, ad esempio, affermato che non si sottraggono alla confisca né i soggetti solidalmente obbligati ai sensi del più volte citato art. 6 della legge sulla depenalizzazione, né i proprietari dei veicoli condotti da persona diversa a meno che riescano a dimostrare che la circolazione è avvenuta contro la loro volontà. Sembra, dunque, che i soggetti solidalmente obbligati per le sanzioni pecuniarie siano assoggettati anche alle sanzioni accessorie che alle prime si accompagnano. Cfr., Cass., 2 ottobre 1989, n° 3961, in *Arch. giur. circ.*, 1990, 91; Cass., 30 maggio 1989, n° 2633, in *Foro It.*,

stenendo, invece, la generale applicabilità dei principi della solidarietà passiva anche all'ambito delle sanzioni accessorie. (173)

In particolare, si è osservato che per quanto il legislatore nel regolare la solidarietà abbia fatto riferimento - nell'art. 196 C.d.S - alle sole sanzioni pecuniarie, tuttavia, tale disposizione deve coordinarsi con quelle contenute in altri articoli come, ad esempio, l'art. 210 dove si viene a stabilire che le sanzioni accessorie operano di diritto ogni qual volta alla sanzione pecuniaria consegua una sanzione accessoria; da tale premessa si fa discendere la conclusione che "la lettera dell'art. 210 consente l'estensione della responsabilità anche per gli obbligati discendenti dalla misura accessoria" (174) dal momento che anche il coobbligato in solido risulta destinatario della sanzione pecuniaria. (175)

Ad ulteriore sostegno della tesi della generale applicabilità della responsabilità solidale alle sanzioni accessorie si è, poi, osservato che per talune fattispecie sanzionatorie - ad esempio, per quelle gravanti sul veicolo - è lo stesso legislatore che prevede, sia pure indirettamente, il principio della solidarietà passiva nell'adempimento dell'obbligo. (176)

1990, I, 591; Cass., 26 ottobre 1989, n° 4430, in *Repertorio Foro It.*, 1989, 144; Cass., 18 agosto 1997, n° 7666 in *Repertorio Foro It.*, 1997 n° 49.

(173) La stessa Corte Costituzionale, chiamata a valutare la legittimità dell'estensione al proprietario di sanzioni amministrative accessorie per infrazioni commesse dal conducente, ha affermato la sostanziale compatibilità di tale previsione con l'art. 27 della Costituzione ed ha osservato che "la responsabilità del proprietario di un veicolo per le violazioni commesse da chi si trova alla guida costituisce, nel sistema delle sanzioni amministrative previste per le norme relative alla circolazione stradale, un principio di ordine generale". Corte Cost., 5 luglio 2003, n° 323, in *Arch. Giur. Circ.*, 2002, 819; Corte Cost., 9 febbraio 2001, n° 33, in *Arch. Giur. Circ.*, 2001, 24.

(174) In questi termini BELLÈ, *Il sistema sanzionatorio amministrativo del Codice della Strada*, cit.

(175) Si pensi al caso di un autotreno che perde una parte del carico sulla carreggiata, ebbene, in questo caso l'obbligo del ripristino dello stato dei luoghi (di cui all'art. 15, comma 4) ricadrà non solo sul conducente ma anche sul proprietario (se persona diversa dal conducente) del veicolo sul quale potrà, quindi, ricadere - in caso di inadempimento - anche l'obbligazione pecuniaria di ripristino (*ex* art. 211, comma 4) salvo che il proprietario riesca a dimostrare che la circolazione è avvenuta contro la sua volontà.

(176) A questo proposito si è, però, affermato che in realtà si tratta di una questione legata alle specifiche modalità applicative della sanzione che, pertanto, non confligge con la tesi della inapplicabilità del principio della responsabilità solidale alle misure qui in esame. In questi termini DELVINO, NAPOLITANO, *op. cit.*



Ad esempio, in tema di fermo amministrativo del veicolo il legislatore ha stabilito, all'art. 214, comma 1 *bis*, che l'Organo di polizia che ha accertato la violazione - e che, quindi, provvede ad applicare la sanzione accessoria - debba astenersi dal procedere qualora emerga che l'autore dell'illecito è persona diversa dal proprietario e sempre che risulti evidente che la circolazione del mezzo è avvenuta contro la volontà di costui: così statuendo, il legislatore - si è affermato - ha di fatto applicato lo stesso principio che l'art. 196 C.d.S. e, ancor prima, l'art. 6 della Legge 689/81 dettano come disciplina generale per l'ipotesi di responsabilità del proprietario che non sia trasgressore diretto. (177)

È evidente che l'estensione della pena accessoria secondo le regole di attribuzione della responsabilità di cui ai sopra citati articoli, può operare solo se e in quanto la sanzione accessoria non sia costituita da misure interdittive di carattere personale. (178)

Infatti, il principio della solidarietà passiva implica che la prestazione cui è tenuto il debitore principale possa essere eseguita indifferentemente anche da un soggetto diverso (l'obbligato in solido) producendo, però, i medesimi effetti: nel sistema sanzionatorio del Codice della Strada questo accade oltre che per le sanzioni pecuniarie anche per talune delle sanzioni accessorie e, in particolare, per il fermo amministrativo del veicolo, per la confisca o per l'obbligo di ripristino dello stato dei luoghi.

Diverso è, invece, il discorso per ciò che attiene quelle sanzioni il cui oggetto è costituito da prestazioni (di fare, non fare o di *pati*) di carattere personale e, quindi, come tali infungibili: si pensi, ad esempio, al caso della sospensione della patente di guida, una sanzione, questa, connessa a fattispecie che riguardano direttamente la condotta di guida del trasgressore e la cui applicazione nei confronti del proprietario non trasgressore non avrebbe alcun senso in quanto non funzionale a quella esigenza di garanzia della sicu-

---

(177) BELLÈ, *Il sistema sanzionatorio amministrativo del Codice della Strada*, cit.

(178) BELLÈ, *Il sistema sanzionatorio amministrativo del Codice della Strada*, cit.; DE FEO in *Sanzioni accessorie, misure amministrative ed atti atipici nel Codice della Strada*, cit.

rezza nella circolazione stradale che – come più volte sottolineato – permea l'intero *corpus* normativo del Codice della Strada.

### **3. Le sanzioni amministrative accessorie alla commissione di reati.**

Nell'ambito del complesso sistema sanzionatorio del Codice della Strada è possibile individuare all'interno del *genus* delle sanzioni amministrative accessorie due diverse *species*: da un lato, le sanzioni amministrative accessorie ad illeciti amministrativi e, dall'altro, le sanzioni amministrative accessorie a reati.

Delle prime si è trattato nei precedenti paragrafi, qui, invece, interessa esaminare la categoria delle sanzioni accessorie conseguenti alla commissione di un fatto costituente reato.

Il Codice della Strada si occupa di questa particolare categoria di sanzioni nel Capo II del Titolo VI (artt. 220 – 224); nell'ambito di queste norme particolare rilevanza assumono le disposizioni dettate negli artt. 221 e 222.

Ai sensi dell'art. 221, comma 1 C.d.S. se l'esistenza di un reato dipende dall'accertamento di una violazione non costituente reato (per la quale non sia stato effettuato il pagamento in misura ridotta) il giudice penale competente a conoscere del reato è, altresì, competente a decidere sulla violazione di cui sopra e ad applicare con la sentenza di condanna la sanzione stabilita dalla legge per la violazione stessa.

Nel successivo art. 222 C.d.S. si viene, poi, a precisare, al comma 1, che "qualora da una violazione delle norme di cui al presente Codice derivino danni alle persone, il giudice applica con la sentenza di condanna le sanzioni amministrative pecuniarie previste, nonché le sanzioni amministrative accessorie della sospensione o della revoca della patente".

Dunque, se tra la violazione amministrativa e la violazione di un precetto penale intercorre una relazione tale per cui il reato, nel caso concreto, ha per presupposto logico (pregiudizialità) una infrazione al Codice della Strada (quindi non di carattere penale) in tali casi, si determina il c.d. cumulo materiale di sanzioni per cui si applicheranno sia le sanzioni previste dalla legge penale per il reato commesso, sia quelle previste per la violazione amministrativa

nonché, quelle specifiche ed accessorie della sospensione o revoca della patente di guida. (179)

Questo, peraltro, non determina il venir meno dell'autonomia e delle finalità proprie di ciascuna sanzione: così, ad esempio, il legislatore ha stabilito all'art. 223, comma 2 e 3, che l'Autorità amministrativa competente può procedere in via immediata all'applicazione delle misure in esame anche prima dell'inizio dell'azione penale; inoltre, la sanzione amministrativa accessoria va applicata – *ex* art. 224, comma 3 – anche se il reato connesso alla violazione amministrativa risulti estinto per una causa diversa dalla morte del reo ovvero risulti estinta la sanzione penale.

Dunque, l'applicazione delle misure qui in esame prescinde dalle sorti del procedimento penale ma, anzi, può aver luogo anche in caso di improcedibilità della relativa azione ovvero in caso di estinzione della pena o del reato.

Tale interpretazione trova, peraltro, conferma nella giurisprudenza costituzionale e di legittimità. In particolare, la Corte Costituzionale in più occasioni ha affermato, in considerazione della diversa natura delle sanzioni amministrative e di quelle penali, che le prime – anche se accessorie ad un reato – possono trovare applicazione pur in mancanza di “una declaratoria di responsabilità penale in senso stretto” (180), un orientamento, questo, condiviso anche dalla Corte di Cassazione secondo la quale l'inizio dell'azione penale non condiziona l'emissione del provvedimento di sospensione della patente che, quindi, può aversi anche in mancanza di querela e ciò, essenzialmente, in considerazione della sostanziale

---

(179) Questo in deroga a quanto previsto in generale dalla Legge 24 novembre 1981 n. 689 in caso di concorso, rispetto ad un medesimo fatto, di sanzioni amministrative e penali. Si viene infatti a stabilire all'art. 9 della citata legge che se un medesimo fatto è punito da una disposizione penale e da una disposizione che prevede una sanzione amministrativa, di regola, si applica la sanzione speciale. Fa eccezione a questa regola il principio sancito all'art. 24 della stessa legge dove si viene sostanzialmente a stabilire che se tra la violazione amministrativa e la violazione penale sussiste un nesso di dipendenza-derivazione si applicano entrambe le misure.

(180) Cfr. Corte Costituzionale 5 febbraio 1999, n° 25 in *Arch. Giur. Circ.*, 1999, 199; Corte Costituzionale 18 aprile 2000, n° 106, in *Arch. Giur. Circ.*, 2000, 471.

autonomia – sotto il profilo delle finalità, degli effetti e delle stesse impugnazioni - di tale provvedimento rispetto alla sanzione penale. (181)

Dunque, l'autonomia che – nel sistema del Codice della Strada - caratterizza l'operatività delle sanzioni amministrative accessorie ai reati consente alla P.A. di perseguire l'interesse pubblico alla sicurezza della circolazione, cui essa è preposta, attraverso l'emaneazione di atti autoritativi immediatamente esecutivi così permettendo una reazione immediata rispetto alla violazione della legalità in un settore (quello della circolazione stradale) soggetto al suo diretto controllo.

Questo concorre alla formazione di un sistema sanzionatorio dotato di forte effettività e in cui la sostanziale indefettibilità che caratterizza le sanzioni in esame trova, ancora una volta, la sua ragion d'essere nel fine – considerato preminente dal legislatore – di dare forte tutela al bene giuridico della sicurezza nella circolazione e quindi, in definitiva, dell'incolumità personale dei cittadini. (182)

---

(181) Corte di Cassazione 27 agosto 1999, n° 8987, in *Arch. Giur. Circ.*, 1999 n° 974.

(182) BELLÈ, *Il sistema sanzionatorio amministrativo del Codice della Strada*, cit.

## CAPITOLO 5

### *IL RUOLO DELLA PATENTE A PUNTI*

SOMMARIO: 1. Natura e caratteri generali dell'Istituto. — 2. Dalla sentenza della Corte Costituzionale n° 27 del 24 Gennaio 2005 al D.L. 21 Dicembre 2005.

#### **1. Natura e caratteri generali dell'Istituto.**

La “patente a punti” - disciplinata dall'art. 126 *bis* C.d.S. (183) - rappresenta una delle più rilevanti novità introdotte con la riforma del Codice della Strada e questo non solo sotto il profilo sistematico ma anche da un punto di vista mediatico.

Volendo descrivere l'Istituto in esame così come delineato dal legislatore, possiamo dire - in estrema sintesi (184) - che esso subordina la validità della patente di guida alla sussistenza di un punteggio (c.d. *bonus*) assegnato a ciascun titolare del documento e pari a 20 punti che vengono annotati nell'Anagrafe Nazionale degli Abilitati alla Guida.

In conseguenza della comunicazione all'Anagrafe (artt. 225 e 226 C.d.S.) della violazione di una delle norme di comportamento espressamente indicate nella tabella allegata all'art. 126 *bis*, il punteggio inizialmente assegnato subisce delle decurtazioni (nella misura indicata nella tabella di cui sopra) e ove si determini la perdita totale dei punti il titolare della patente di guida dovrà sottoporsi ad un nuovo esame di idoneità tecnica.

Più in particolare, la decurtazione viene disposta dal Dipartimento dei Trasporti Terrestri una volta definita la vicenda sanzionatoria e cioè dopo il pagamento della sanzione pecuniaria o, se questo non è avvenuto, alla scadenza del termine previsto dalla legge per

---

(183) Come si avrà modo di sottolineare meglio nei successivi paragrafi, la norma di cui all'art. 126 *bis* è stata al centro di un vivace dibattito dottrinario e giurisprudenziale - culminato con la ben nota sentenza della Corte Costituzionale n° 27 del 24 gennaio 2005 - nonché oggetto di successivi interventi da parte del legislatore (da ultimo il D.L. 21 settembre 2005 n° 184 pubblicato in G.U. 21.09.2005).

(184) Per una più approfondita disamina sul funzionamento della patente a punti si rinvia allo studio pubblicato dalla Fondazione Filippo Caracciolo nel 2003 dal titolo *Patente a punti e sicurezza stradale: effetti e comparazioni*

l'impugnazione o, infine, in caso di esito negativo dell'impugnazione stessa.

Dunque, il provvedimento di riduzione non viene applicato direttamente dagli Organi di polizia che hanno accertato la violazione: questi, invece, provvedono a comunicare l'applicazione della sanzione o l'esito negativo dei ricorsi all'Anagrafe Nazionale degli Abilitati alla Guida entro 30 giorni dal momento in cui l'accertamento è diventato definitivo; la decurtazione è, poi, comunicata all'interessato a cura del Dipartimento dei Trasporti Terrestri.

Ai sensi dell'art. 126 *bis*, comma 2 – così come modificato dal D.L. 21 settembre 2005, n 184 - destinatario della comunicazione è il conducente del veicolo che ha commesso la violazione salvo che questi non possa essere identificato, in tal caso, il verbale della forza di polizia che ha provveduto ad accertare la violazione viene inviato al proprietario del veicolo o ad altro soggetto (sia esso persona fisica o giuridica) obbligato in solido ai sensi dell'art. 196 del C.d.S.

Entro 60 giorni dalla notifica, il destinatario del verbale deve comunicare all'ufficio o comando che ha accertato la violazione, i dati personali e quelli della patente della persona che si trovava alla guida al momento della violazione; se il proprietario non provvede nei termini di legge senza fornire un giustificato e documentato motivo, questi sarà soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro che può andare da un minimo di 250 ad un massimo di 1.000 euro (art. 126 *bis*, comma 2). (185)

Come accennato in precedenza, in caso di perdita totale del punteggio il titolare della patente di guida deve sottoporsi a nuovi esami di idoneità tecnica. A questo proposito il legislatore ha stabilito – all'art. 126 *bis*, comma 6 - che se il titolare della patente non si presenta a sostenere gli esami di revisione nei termini previsti dalla

---

(185) Comma così sostituito dal D.L. 21 settembre 2005, n° 184 recante "Misure urgenti in materia di guida dei veicoli e patente a punti.

legge (186) la patente viene sospesa a tempo indeterminato e il titolare non potrà più circolare se non dopo aver superato nuovamente le prove dell'esame di guida.

Diversa è, invece, la situazione quando non sono stati esauriti tutti i punti a disposizione: in questo caso, infatti, il legislatore ha previsto la possibilità di recuperare il punteggio perso (187) frequentando dei corsi appositamente organizzati dalle autoscuole o da altri soggetti a ciò autorizzati dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

In ogni caso, se per due anni consecutivi non si commettono infrazioni per le quali è prevista la decurtazione dei punti - e sempre che non sia stato esaurito il punteggio iniziale - il titolare della patente di guida si vedrà automaticamente ricostituire l'intero *bonus* dei 20 punti.

È infine previsto una sorta di *bonus* di buona condotta per chi non commette infrazioni: il legislatore ha, infatti, stabilito per i titolari di patente che per almeno due anni abbiano mantenuto intatto il punteggio iniziale, l'attribuzione di un credito di 2 punti fino a raggiungere il tetto massimo complessivo di 10 punti supplementari (in tal senso si parla anche di sanzione premiale).

Questi, dunque, i tratti salienti del nuovo Istituto sulla cui natura giuridica non vi è, tuttavia, in dottrina, unanimità di vedute.

Le varie posizioni espresse in materia possono essere ricondotte a tre diverse teorie, definibili come:

- la teoria sanzionatoria
- la teoria metodologica
- la teoria della misura sanzionatoria decrementativa.

---

(186) La revisione della patente deve essere effettuata entro 30 giorni dalla data in cui perviene la comunicazione che la dispone, durante questo periodo il conducente può continuare a circolare.

(187) La frequenza dei corsi di cui all'art. 126 *bis* comma 4, consente di recuperare fino ad un massimo di 6 punti. Per i conducenti titolari di un'abilitazione professionale correlata alle patenti di categoria B, C, C+E, D, D+E, la frequenza di specifici corsi di aggiornamento consente di recuperare fino ad un massimo di 9 punti).

I sostenitori (188) della concezione sanzionatoria ritengono che il sistema della decurtazione dei punti dalla patente - così come strutturato dal legislatore - presenti evidenti elementi di afflittività e, quindi, di fatto svolga una funzione sanzionatoria intesa in senso stretto.

Più in particolare, si tratterebbe di una sanzione amministrativa accessoria (189) alla stregua di quelle espressamente disciplinate nel Titolo VI C.d.S.: si è, infatti, osservato che la decurtazione dei punti dalla patente consegue automaticamente alla commissione di una delle fattispecie di illecito espressamente stabilite dal legislatore e - così come previsto, in generale, per le sanzioni accessorie di cui agli artt. 210-219 C.d.S. - viene irrogata direttamente con il verbale di contestazione anche se la sua concreta applicazione può aver luogo solo una volta definita la vicenda sanzionatoria.

Si tratta, dunque, di una misura afflittiva - e come tale dissuasiva - che viene ad incidere, con modalità graduate e proporzionali alla gravità del fatto commesso, sull'abilitazione alla guida così consentendo alla P.A. di effettuare un controllo costante sulle patenti fino al punto di imporre un nuovo esame di idoneità tecnica. (190)

Tale impostazione non è certo condivisa da quanti (191), invece, considerano la patente a punti non come uno strumento sanzionatorio bensì come un metodo di revisione straordinaria della patente di guida.

In particolare, si è osservato che il sistema della decurtazione dei punti dalla patente non può essere considerato alla stregua di una sanzione accessoria né sul piano sistematico né sul piano concettuale: non vi è dubbio, infatti, che l'Istituto qui in esame presenti,

---

(188) Per tutti cfr. BELLÈ, in *Il sistema sanzionatorio amministrativo del Codice della Strada*, cit.

(189) In tal senso sembrerebbe orientata la stessa Corte Costituzionale; si veda, in particolare, la sent. n° 27 del 24 gennaio 2005 in *Rivista Giuridica della Circolazione e dei Trasporti*, n° 2 Marzo - Aprile 2005.

(190) A questo proposito si è, altresì, osservato che "l'incidere degli accertamenti sanzionatori sull'abilitazione alla guida qualifica l'attività di accertamento delle infrazioni come vera e propria attività di verifica sulle persone che circolano su strada e sulla loro idoneità facendo emergere, attraverso il sistema sanzionatorio, un preciso profilo di amministrazione diretta del settore in questione" Così BELLÈ, ult. cit.

(191) Per tutti cfr., DELVINO, NAPOLETANO in *Nuovo Codice della Strada commentato*, op cit; AAVV *Diritto della circolazione stradale*, Edizioni Giuridiche Simone, cit.



nella sostanza, numerosi ed altrettanto evidenti profili di afflittività, tuttavia tale sistema non avrebbe - secondo l'opinione in esame - una funzione prettamente sanzionatoria quanto piuttosto una funzione rieducativa e correttiva trattandosi di un sistema di verifica periodica della conoscenza delle regole che presiedono alla sicurezza della circolazione. (192)

È evidente che ci troviamo di fronte ad un Istituto ibrido connotato da una forte rigidità e da un deciso intento punitivo, un Istituto rispetto al quale lo stesso legislatore non si è preoccupato di dare una sistemazione dogmatica o definitiva (193) né, al fine, può essere d'aiuto la *sedes materiae* prescelta: infatti, l'art. 126 *bis* è stato inserito non già nel Titolo VI che, ricordiamo, disciplina gli illeciti e le relative sanzioni, quanto piuttosto nel Titolo IV (relativo alla conduzione dei veicoli) e, più in particolare, in prossimità di tutte quelle norme concernenti i requisiti e le idoneità psicofisiche, morali e tecniche il cui possesso è richiesto per la guida dei veicoli. (194)

A ciò si aggiunga, da un lato, la singolarità di un sistema che prevede la cumulabilità, per un determinato periodo di tempo, delle singole decurtazioni di punteggio accumulate e, dall'altro, le peculiarità del meccanismo che si instaura nel momento in cui il *bonus* iniziale si viene ad esaurire: infatti, come accennato in precedenza, in questo caso il trasgressore - sulla base di una presunta inidoneità tecnica alla guida - si trova in una situazione in tutto e per tutto assimilabile alla revoca della patente e nel caso in cui non sostenga i nuovi esami di idoneità prescritti dalla legge la patente gli verrà sospesa a tempo indeterminato.

---

(192) In tal senso si è anche parlato di “metodologia scalare di revisione straordinaria dell'abilitazione alla guida”. Così DELVINO, NAPOLITANO, cit.

(193) Nella Circolare del Ministero dell'Interno (dipartimento della pubblica sicurezza) N. 300/A/1/43773/101/3/3/8 del 1 luglio 2003 si parla della patente a punti come di un Istituto “che ha carattere cautelare e risponde all'esigenza di tutelare con più incisività la sicurezza stradale”, un Istituto che “ integra efficacemente il sistema delle sanzioni pecuniarie ed accessorie attualmente in vigore”.

(194) In questi termini cfr., M MARCHESIELLO, DE FEO, *Codice della Strada: illeciti amministrativi, procedure sanzionatorie e mezzi di impugnazione*, cit.

Tali considerazioni hanno portato una parte della dottrina a considerare la patente a punti come un provvedimento a struttura mista, più in particolare si tratterebbe di una misura sanzionatoria decorementativa, una conseguenza amministrativa della violazione diversa da una sanzione in senso proprio ma, comunque, a carattere sicuramente sanzionatorio. (195)

In ogni caso, al di là delle opinioni espresse in materia non vi è dubbio che la patente a punti, così come strutturata dal legislatore, svolge all'interno della collettività una importante funzione non solo di natura preventiva (196) e repressiva, nei confronti degli incidenti stradali e delle violazioni del Codice, ma anche di natura rieducativa, attraverso l'istituzione di corsi il cui scopo non è semplicemente quello di consentire al trasgressore il recupero dei punti detratti (197), ma anche e soprattutto quello di orientarli verso una guida più sicura.

Intesa in questo senso, la patente a punti si presenta come "un buon sistema per incoraggiare un comportamento orientato alla sicurezza, soprattutto nei confronti dei conducenti che trasgrediscono persistentemente il Codice della Strada". (198)

Da qui l'opportunità di estendere l'ambito di applicabilità dell'Istituto in esame onde evitare di vanificarne la funzione educativa: ad oggi, infatti, la decurtazione può avvenire solo per quelle violazioni commesse alla guida di veicoli per i quali è richiesta la titolarità della patente di guida e non anche per le violazioni commesse alla guida di ciclomotori o altri veicoli come, ad esempio, le

---

(195) DE FEO, *Sanzioni accessorie, misure amministrative ed atti atipici nel Codice della Strada*, cit.

(196) I cittadini consapevoli del fatto che portando una determinata condotta non solo verranno assoggettati alla sanzione pecuniaria ma subiranno anche la decurtazione dei punti - e, in caso di esaurimento del *bonus* iniziale, la sospensione della patente - saranno, verosimilmente, indotti ad assumere comportamenti più virtuosi (prevenzione generale); allo stesso modo, chi ha già trasgredito alle norme sulla circolazione stradale si asterrà dal tenere la condotta vietata al fine di evitare il ripetersi della pena (prevenzione speciale). In particolare sull'effetto deterrente della patente a punti cfr., *Patente a punti e sicurezza stradale: effetti e comparazioni* edito dalla Fondazione Filippo Caracciolo, 2003.

(197) Per una più approfondita disamina sui corsi di recupero si veda *Patente a punti e sicurezza stradale: effetti e comparazioni*, ult. cit., p. 28 e ss.

(198) In tal senso, *Patente a punti e sicurezza stradale: effetti e comparazioni*, ult. cit., p. 7.

c.d. “mini car” sempre più diffuse soprattutto tra gli adolescenti e per le quali non è richiesto, almeno per il momento, alcun certificato di abilitazione alla guida. (199)

## 2. Dalla sentenza della Corte Costituzionale n° 27 del 24 gennaio 2005 al D.L. 21 settembre 2005, n° 184.

Sin dal momento della sua introduzione, la patente a punti è stata al centro di un vivace dibattito dottrinario e giurisprudenziale in relazione ad alcuni controversi aspetti della sua disciplina sulla cui legittimità costituzionale, peraltro, sono stati da più parti sollevati numerosi dubbi. (200)

In particolare, le perplessità manifestate da buona parte della giurisprudenza di merito (201) riguardavano, essenzialmente, tre diversi aspetti della disciplina di cui all’art. 126 *bis*. (202)

Innanzitutto, la possibilità di irrogare sanzioni – ivi compresa la decurtazione dei punti dalla patente – senza che si sia provveduto

---

(199) A questo proposito occorre, peraltro, dire che in questi giorni (14 ottobre 2005) in seno alla Commissione Lavori pubblici del Senato sono state proposte una serie di modifiche durante la conversione in legge del D.L. 21 settembre 2005, n° 184 (il c.d. “Decreto salva punti”) alcune delle quali riguardano proprio le mini car: in particolare, il senatore Mauro Fabris - in considerazione della obiettiva pericolosità di questa particolare categoria di veicoli - non solo ha proposto di spostare a 16 anni il limite di età per guidare una mini car ma ha anche suggerito di prevedere l’obbligo di un certificato di idoneità alla guida anche per questo tipo di veicoli.

(200) Si tratta di problematiche oggi in gran parte superate grazie non solo ai pronunciamenti della Corte Costituzionale (di cui si parlerà più avanti) ma anche all’intervento del legislatore che con D.L. 21 settembre 2005, n° 184 recante “Misure urgenti in materia di guida dei veicoli e patente a punti” ha cercato di fare chiarezza in un settore particolarmente delicato.

(201) Si veda in proposito, tra gli altri, Giudice di Pace di Voltri, ordinanza 120 dell’8 novembre 2003 pubblicata in *Gazzetta Ufficiale - 1a Serie Speciale Corte Costituzionale* n° 11 del 17 marzo 2004; Giudice di Pace di Mestre, ordinanza 267 del 5 dicembre 2003 pubblicata in *Gazzetta Ufficiale - 1a Serie Speciale Corte Costituzionale* n° 23 del 16 giugno 2004; Giudice di Pace di Ficarolo, ordinanza 465 del 16 marzo 2004 pubblicata in *Gazzetta Ufficiale - 1a Serie Speciale Corte Costituzionale* n° 25 del 30 giugno 2004; Giudice di Pace di Bra, ordinanza 503, del 17 febbraio 2004 pubblicata in *Gazzetta Ufficiale - 1a Serie Speciale Corte Costituzionale* n° 26 del 7 luglio 2004; Giudice di Pace di Mestre, ordinanza 569 del 26 gennaio 2004 pubblicata in *Gazzetta Ufficiale - 1a Serie Speciale Corte Costituzionale* n° 32, del 18 agosto 2004.

(202) Il riferimento è, ovviamente, al contenuto della norma prima dell’entrata in vigore del D.L. 21 settembre 2005, n° 184 che – come si avrà modo di sottolineare più avanti - ha introdotto importanti modifiche nella disciplina dell’Istituto in esame.

alla contestazione immediata dell'infrazione e ciò, si è affermato (203), in palese violazione del diritto di difesa di cui all'art. 24 della Costituzione.

In secondo luogo, l'entrata in vigore della disciplina della patente a punti pur in mancanza della normativa di attuazione dei previsti corsi di recupero cui conseguirebbe - secondo l'orientamento espresso dai giudici di merito - la sostanziale impossibilità di accedere per tutti quei soggetti che abbiano subito la decurtazione dei punti nelle more dell'emanazione del Decreto ministeriale di cui all'art. 126 *bis*, comma 4, (relativo alla organizzazione dei corsi di recupero) così determinandosi - in contrasto con il parametro di cui all'art. 3 della Costituzione - una ingiustificata disparità di trattamento tra soggetti sanzionati. (204)

Un altro importante - e quanto mai controverso - aspetto della disciplina della patente a punti rispetto al quale sono stati sollevati numerosi dubbi di legittimità costituzionale riguardava la previsione di cui all'art. 126 *bis*, comma 2, sia nella parte in cui assoggettava il proprietario (persona fisica) del veicolo alla decurtazione dei punti in caso di omessa comunicazione all'Autorità competente delle generalità del conducente effettivamente responsabile della violazione (205), sia nella parte in cui stabiliva che il proprietario doveva fornire i dati dell'effettivo trasgressore entro 30 giorni dalla richiesta.

In particolare, si è osservato che la previsione della detrazione dei punti a carico del proprietario/persona fisica il quale - qualora non si sia provveduto alla contestazione immediata dell'infrazione e quindi alla identificazione del conducente trasgressore - non abbia comunicato all'Autorità competente i dati anagrafici e della patente dell'effettivo trasgressore, tale previsione, si è affermato, si poneva in contrasto con il parametro di cui all'art. 3 della Costitu-

---

(203) In tal senso si sono espressi, in particolare, il Giudice di Pace di Mestre, ordinanza 267 del 5 dicembre 2003, cit.; Giudice di Pace di Ficarolo, ordinanza 465 del 16 marzo 2004, cit.; Giudice di Pace di Bra, ordinanza 503, del 17 febbraio 2004, cit.

(204) Giudice di Pace di Mestre, ordinanza 267 del 5 dicembre 2003, cit.

(205) Diversa è, invece, la situazione se proprietario del veicolo sia una persona giuridica: in questo caso, infatti, il legale rappresentante della stessa sarà tenuto solo al pagamento di una somma di denaro nei termini indicati nell'art. 180 C.d.S.

zione (sotto il profilo della irragionevolezza) configurando un caso di responsabilità oggettiva a carico del proprietario del veicolo in quanto questi sarebbe stato chiamato a rispondere per un fatto che non aveva commesso e che non aveva neppure concorso a realizzare. (206)

Peraltro, il contrasto con l'art. 3 della Costituzione è stato ravvisato anche sotto un altro aspetto: si è, infatti, affermato che la disposizione in esame veniva ad operare solo rispetto a quei proprietari che fossero risultati muniti di patente di guida nonché esclusivamente nei confronti dei proprietari persone fisiche mentre per le persone giuridiche era stato previsto un diverso regime. (207)

Come accennato, dubbi sono stati sollevati anche riguardo alla previsione del termine di 30 giorni assegnato al proprietario del veicolo per la comunicazione delle generalità dell'effettivo trasgressore: si è, infatti, osservato che il termine *de quo* risultava nettamente inferiore a quello (60 giorni) entro il quale il soggetto poteva proporre ricorso al Giudice di Pace o al Prefetto per l'annullamento del verbale di contestazione; tale sfasatura temporale avrebbe portato – secondo l'opinione espressa da una parte della giurisprudenza di merito (208) – ad una situazione alquanto paradossale in cui una sanzione accessoria veniva ad essere irrogata prima che si fosse formato il giudicato sulla sanzione principale e ciò non solo in palese contrasto con il principio in virtù del quale le sanzioni accessorie seguono le sorti di quella principale ma anche, e soprattutto, in violazione del diritto di difesa di cui all'art. 24 della Costituzione.

---

(206) Cfr., tra gli altri, Giudice di Pace di Voltri, ordinanza 120 dell'8 novembre 2003 pubblicata in *Gazzetta Ufficiale - 1a Serie Speciale Corte Costituzionale* n° 11 del 17 marzo 2004; Giudice di Pace di Mestre, ordinanza 267 del 5 dicembre 2003 pubblicata in *Gazzetta Ufficiale - 1a Serie Speciale Corte Costituzionale* n 23 del 16 giugno 2004; Giudice di Pace di Ficarolo, ordinanza 465 del 16 marzo 2004 pubblicata in *Gazzetta Ufficiale - 1a Serie Speciale Corte Costituzionale* n 25 del 30 giugno 2004.

(207) In tal senso si è parlato di "sanzione intermittente".

(208) Giudice di Pace di Bra, ordinanza 503, del 17 febbraio 2004 pubblicata in *Gazzetta Ufficiale - 1a Serie Speciale Corte Costituzionale* n° 26 del 7 luglio 2004.

Tali problematiche sono state portate all'attenzione della Corte Costituzionale che con la sentenza n° 27 del 24 gennaio 2005 (209), è intervenuta sul tema dissipando molti dei dubbi sollevati dai giudici di merito.

In particolare, si è affermato che la mancata previsione della contestazione immediata dell'infrazione non integra di per sé una violazione del diritto di difesa e comunque il problema non dovrebbe porsi con riferimento all'art. 126 *bis* quanto piuttosto all'art. 201, comma 1 *bis*, C.d.S. (210) che prevede, appunto, la possibilità di non procedere alla contestazione nella immediatezza dell'infrazione.

Per quanto concerne, invece, il problema dell'entrata in vigore della patente a punti pur in mancanza della normativa di attuazione dei previsti corsi di recupero, la Consulta ha affermato che non esiste alcuna preclusione di carattere temporale per l'iscrizione a tali corsi, iscrizione che comunque è subordinata alla definizione del procedimento sanzionatorio.

In ogni caso, bisogna tener presente che "l'eventuale ritardo imputabile all'Autorità amministrativa nel porre in essere gli atti di adempimento di una determinata normativa non può tradursi in una ragione di illegittimità costituzionale della normativa stessa". (211)

Alla luce di tali considerazioni si è, quindi, affermato che nessun pregiudizio può derivare al soggetto che abbia commesso l'infrazione nelle more dell'emanazione del Decreto di cui all'art. 126 *bis*, comma 4, C.d.S.

---

(209) Tra i vari commenti pubblicati all'indomani della pronuncia della Corte Costituzionale particolare interesse riveste il contributo di SAPIA, *La "patente a punti" dopo la sentenza n 27/2005 della Corte Costituzionale*, pubblicato su *Altalex. Quotidiano di informazione giuridica*, (dal sito [www.Altalex.it](http://www.Altalex.it)) il 2 febbraio 2005; dello stesso autore si veda anche *Prime indicazioni dopo la sentenza sulla "patente a punti": i problemi rimangono*, ibidem 15 febbraio 2005.

(210) Così come modificato dall'art. 4, comma 4, D.L. 20 giugno 2002, n° 121 recante disposizioni urgenti per garantire la sicurezza nella circolazione stradale, convertito nella Legge 1° agosto 2002, n° 168.

(211) Corte Costituzionale 24 gennaio 2005, sent. n° 27, in *Rivista Giuridica della Circolazione e dei Trasporti*, n° 2 Marzo - Aprile 2005.

La Corte ha poi ritenuto infondata anche la questione relativa alla previsione di un termine per la comunicazione (a carico del proprietario del veicolo) dell'identità del conducente trasgressore inferiore rispetto a quello previsto per la presentazione dei ricorsi al Prefetto o al Giudice di Pace: si è, infatti, osservato che la decurtazione dei punti dalla patente del proprietario del veicolo può aver luogo solo una volta definita la vicenda sanzionatoria e non può, quindi, avvenire in conseguenza della omessa comunicazione delle generalità del conducente trasgressore, comunicazione che, pertanto, non preclude la possibilità per i soggetti interessati di presentare ricorso avverso il verbale di contestazione dell'infrazione.

Più complesso è, invece, il discorso per ciò che attiene alla previsione di cui all'art. 126 *bis*, comma 2, relativa alla responsabilità del proprietario in caso di omessa comunicazione dei dati del conducente trasgressore.

Infatti, la Corte Costituzionale – accogliendo nella sostanza i rilievi fatti dai giudici rimettenti – ha osservato che la detrazione dei punti a carico del proprietario del veicolo prescinde, nel caso in esame, da qualsivoglia accertamento della responsabilità personale di questi in relazione alla violazione delle norme che presiedono alla circolazione stradale: si è, quindi, in presenza di una sanzione *sui generis* in quanto “pur essendo di natura personale non appare riconducibile ad un contegno direttamente posto in essere dal proprietario del veicolo”. (212)

Questo si pone in contrasto con il principio generale della personalità della responsabilità amministrativa espressamente sancito nella Legge 689/81 dove, all'art. 3, si viene a stabilire che “nelle violazioni in cui è applicabile una sanzione amministrativa ciascuno è responsabile della propria azione od omissione, cosciente e volontaria, sia essa dolosa o colposa” e qualora la violazione è commessa per un errore sul fatto, il soggetto agente non può essere considerato responsabile se l'errore “non è determinato da sua colpa”.

---

(212) Corte Costituzionale 24 gennaio 2005, sent. n° 27, cit.

Dunque, secondo quanto stabilito nel citato articolo la responsabilità per i comportamenti tipizzati dalla norma viene ad essere ancorata al carattere personale della condotta (sia essa commissiva od omissiva) tenuta dal soggetto agente.

L'art. 126 *bis*, comma 2, invece, poneva una autonoma sanzione di carattere schiettamente personale a carico del proprietario del veicolo in quanto tale e cioè prescindendo dalla violazione - a questi direttamente riconducibile - di alcuna delle norme che presiedono alla circolazione stradale; questo avrebbe determinato una, peraltro ingiustificata, disparità di trattamento tra quei soggetti che violano le norme del Codice della Strada e quanti invece contravengono ad altre norme amministrative.

Argomentando dalla norma di cui all'art. 6 della legge di modifica al sistema penale (peraltro integralmente recepito dall'art. 196 C.d.S. ) si è, poi, osservato che il legislatore ammette la solidarietà passiva del proprietario (213) della cosa servita per commettere la violazione ma solo con riferimento alle sanzioni pecuniarie (214) laddove, invece, l'art. 126 *bis*, comma 2, interviene in una materia, quale è quella della decurtazione dei punti, diversa dalla responsabilità per il pagamento di somme di denaro in quanto viene ad

---

(213) O in sua vece l'usufruttuario o, se si tratta di un bene immobile, il titolare di un diritto personale di godimento.

(214) A questo proposito si è, però, osservato che "in più occasioni questa Corte (ordinanze nn° 323 e 319 del 2002 e n° 33 del 2001) ha affermato che la responsabilità del proprietario di un veicolo, per le violazioni commesse da chi si trovi alla guida, costituisce, nel sistema delle sanzioni amministrative previste per la violazione delle norme relative alla circolazione stradale, un principio di ordine generale, operante, in particolare, nel caso del fermo amministrativo del veicolo, anche quando sia di proprietà di terzi (art. 214, comma 1 *bis*, del Codice della Strada). Nondimeno, deve rilevarsi che nelle ipotesi prese in considerazione dalla citata giurisprudenza si versava pur sempre in tema di sanzioni aventi il carattere della patrimonialità e dunque suscettibili d'essere oggetto del regime della solidarietà passiva coinvolgente il proprietario del veicolo. Ed infatti con l'irrogazione della sanzione del fermo amministrativo del veicolo non si incide sulla "persona" del proprietario, giacché la norma «si limita a sottrargli la disponibilità, per un tempo limitato, di un bene patrimoniale» (ordinanza n° 282 del 2001), determinando così una compressione soltanto di quelle facoltà di "godimento" della res che ineriscono al diritto di proprietà".



incidere - al pari della sospensione della patente (215) - sulla legittimazione soggettiva alla conduzione di veicoli.

Tali considerazioni hanno portato la Corte Costituzionale ad affermare che la norma di cui all'art. 126 *bis*, comma 2 - nella parte in cui assoggetta il proprietario del veicolo alla decurtazione dei punti nel caso in cui questi ometta di comunicare all'Autorità competente le generalità del conducente trasgressore - si pone in contrasto con il parametro dell'art. 3 della Costituzione sotto il profilo della irragionevolezza della disposizione e, quindi, deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima.

Resta, in ogni caso, a carico del proprietario del veicolo l'obbligo di fornire i dati del trasgressore e nel solo caso di omessa comunicazione avrebbe dovuto trovare applicazione la sanzione pecuniaria di cui all'art. 180, comma 8, C.d.S. (216)

La sentenza della Corte Costituzionale, accolta con favore non solo dagli operatori del diritto ma anche e soprattutto dalla pubblica opinione, ha però lasciato un vuoto normativo solo recentemente colmato dal legislatore con l'emanazione del D.L. 21 settembre 2005, n° 184, recante "Misure urgenti in materia di guida dei veicoli e patente a punti". (217)

Nelle more dell'emanazione del Decreto di cui sopra, il Ministero dell'Interno, al fine di garantire il funzionamento del meccanismo della patente a punti, è intervenuto - con la Circolare n° 300/A/1/41236/109/16/1 del 4 febbraio 2005 (Dipartimento di

---

(215) Con riferimento alla fattispecie ipotizzata dall'art. 126 *bis*, comma 2, (dove assume preponderante rilievo il carattere schiettamente personale della sanzione che viene direttamente ad incidere sull'autorizzazione alla guida) la Consulta ha parlato - nella sentenza in esame - di una "ipotesi di illecito amministrativo che, per più aspetti, appare assimilabile a quella della sospensione della patente, la cui «natura afflittiva ( ... ) incide sul profilo della legittimazione soggettiva alla conduzione di ogni veicolo, gravando sul relativo atto amministrativo di abilitazione, a seguito dell'accertata trasgressione di regole di comportamento afferenti alla sicurezza della circolazione» (Corte Costituzionale ordinanza n° 74 del 2000)".

(216) È stato così risolto anche il problema della ingiustificata disparità di trattamento tra proprietari a seconda che si tratti di persone fisiche o giuridiche ovvero, per ciò che attiene alle persone fisiche, a seconda che le stesse siano o meno munite di patente.

(217) A questo proposito occorre precisare che ad oggi il Decreto non è ancora stato convertito in legge per cui è possibile che in fase di conversione vengano apportate delle modifiche.

pubblica sicurezza) - a chiarire gli effetti della pronuncia della Corte Costituzionale fornendo, altresì, i correttivi alle procedure di applicazione dell'Istituto nonché le istruzioni sulle procedure pendenti relative agli illeciti già accertati: infatti, uno dei problemi maggiormente dibattuti all'indomani della sentenza che ha dichiarato la parziale illegittimità dell'art. 126 *bis*, comma 2, C.d.S riguardava proprio l'efficacia retroattiva della pronuncia della Corte.

Ai sensi dell'art. 136 della Costituzione, quando la Consulta dichiara l'illegittimità costituzionale di una norma di legge (o di un atto avente forza di legge) questa cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione: conseguentemente, il principio di diritto espresso dai giudici della Consulta nella sentenza in esame avrebbe dovuto estendersi a tutti i provvedimenti di decurtazione del punteggio emanati nei confronti dei proprietari non trasgressori.

Questo, di fatto, contrasta con il principio generale della sostanziale intangibilità dell'atto amministrativo consolidatosi per decorso dei termini: si fa qui riferimento, in particolare, a tutte quelle situazioni già stabilizzate ovvero a quei rapporti i cui effetti si siano per così dire cristallizzati per scadenza dei termini utili all'impugnazione dell'atto.

A questo proposito si è affermato, in giurisprudenza (218), che il rapporto giuridico che – in conseguenza della violazione di una delle norme del C.d.S. - si viene ad instaurare tra il trasgressore e la P.A. non può dirsi esaurito per effetto dell'avvenuto pagamento della sanzione pecuniaria o per la mancata impugnazione del verbale di accertamento dovendosi, invece, aver riguardo all'atto amministrativo con cui si viene a comunicare al soggetto interessato l'avvenuta applicazione della decurtazione dei punti: conseguentemente, si è affermato che la dichiarazione di incostituzionalità della norma *de qua* è idonea ad avere effetto retroattivo anche nei confronti di quei rapporti rispetto ai quali siano scaduti i termini per l'impugnazione dei verbali di accertamento.

---

(218) In tal senso cfr., T.A.R. Toscana, sez. I, 23 febbraio 2005 n° 874, in *Rivista Giuridica della Circolazione e dei Trasporti*, n° 2 Marzo - Aprile 2005.

Senonché, tale orientamento non coincide del tutto con quanto stabilito in proposito nella Circolare ministeriale n 300 del 4 febbraio 2005 dove si veniva ad affermare che gli effetti della sentenza n° 27 del 24 gennaio 2005 si estendono a tutti i verbali di contestazione di illeciti amministrativi per i quali non è stata ancora effettuata la prescritta comunicazione all'Anagrafe Nazionale degli abilitati alla guida; diversamente, per i provvedimenti di decurtazione già registrati o comunque comunicati ai soggetti interessati il Ministero si riservava di fornire ulteriori disposizioni così, lasciando in una situazione di incertezza tutti quegli automobilisti direttamente coinvolti dalla emanazione di tali provvedimenti.

Il legislatore ha, quindi, ritenuto di dover intervenire sul tema per colmare il vuoto normativo lasciato dalla pronuncia della Corte Costituzionale e chiarire quegli aspetti della disciplina della patente a punti rispetto ai quali venivano da più parti sollevati dubbi e perplessità.

Infatti, con l'emanazione del D.L. 21 settembre 2005, n° 184 recante "Misure urgenti in materia di guida dei veicoli e patente a punti" il legislatore – accogliendo le osservazioni dei giudici della Consulta – ha innanzitutto, stabilito che l'obbligo di fornire le generalità e i dati della patente del conducente trasgressore grava non solo sul proprietario del veicolo ma anche su quei soggetti obbligati in solido al pagamento della sanzione pecuniaria ai sensi dell'art. 196 C.d.S. (219)

Il legislatore ha poi previsto che il comportamento omissivo del proprietario del veicolo o di altro soggetto obbligato in solido *ex* art. 196 sia oggetto di una specifica sanzione pecuniaria: in particolare, si è stabilito che nel caso in cui i soggetti di cui sopra (siano essi persone fisiche o giuridiche) non forniscono all'Autorità amministrativa competente i dati richiesti nel termine di 60 giorni dalla notifica del verbale di contestazione dell'infrazione senza, peral-

---

(219) Si fa qui riferimento all'usufruttuario, all'acquirente con patto di riservato dominio o all'utilizzatore a titolo di locazione finanziaria: è evidente, infatti, che in questi casi il proprietario del veicolo non avendo la materiale disponibilità del bene non può essere in grado di sapere chi era alla guida del veicolo e, quindi, non può essere chiamato a risponderne delle infrazioni commesse da altri.

tro, addurre un giustificato e documentato motivo (220), in questo caso, l'omissione sarà punita non già con la decurtazione dei punti quanto, piuttosto, con l'applicazione della sanzione amministrativa di cui all'art. 126 *bis* C.d.S. consistente nel pagamento di una somma di denaro che può andare da un minimo di 250,00 ad un massimo di 1000,00 euro.

Sempre al fine di colmare le lacune apertesesi a seguito della più volte citata sentenza della Corte Costituzionale il legislatore ha previsto anche una sanatoria per le situazioni pregresse: in particolare, i proprietari dei veicoli che avevano omesso di fornire alle Autorità competenti i dati anagrafici e della patente del conducente trasgressore potranno vedersi restituire i punti illegittimamente sottratti; la riattribuzione dei punti non è, però, automatica, ma avviene su istanza dei soggetti interessati secondo le modalità che saranno stabilite con apposito Decreto adottato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti di concerto con il Ministero dell'Interno.

---

(220) In mancanza di una indicazione normativa dei casi nei quali il proprietario del veicolo (o altro soggetto obbligato in solido *ex* art. 196 C.d.S.) "possa ritenersi giustificato nel comunicare all'Organo di polizia procedente la sua impossibilità di segnalare i dati del trasgressore ... la valutazione di tali motivi è rimessa al prudente apprezzamento del responsabile dell'Ufficio di polizia sulla base della documentazione fornita dall'interessato a sostegno della sua giustificazione". Così Ministero dell'Interno Circolare n° 300/A/1/44661/109/16/1 del 13 ottobre 2005.

## APPENDICE

### ***QUALCHE DATO SUL FUNZIONAMENTO DEL SISTEMA SANZIONATORIO***

SOMMARIO: 1. Nota metodologica. 2. I Risultati della ricerca — a) Evoluzione delle rilevazioni b) il pagamento in misura ridotta c) Ricorso al Prefetto e al Giudice di Pace d) le iscrizioni a ruolo.

#### **Nota metodologica.**

Come emerso, la validità di un sistema sanzionatorio in termini di effettività, prontezza e certezza delle pene è condizionata sia dalla formulazione astratta delle diverse disposizioni, sia dall'iter procedurale con il quale le diverse fattispecie astratte sono applicate al caso concreto. Ne consegue che una valutazione del sistema risulta esaustiva soltanto nella misura in cui tiene conto di entrambi questi profili (221).

La comprensione degli aspetti pratici del sistema sanzionatorio impone l'analisi di dati e informazioni che consentano di rilevare i rapporti fra le diverse grandezze evidenziando, ad esempio, il numero dei ricorsi rispetto al totale delle violazioni accertate o il numero dei pagamenti effettuati in misura ridotta.

Le raccolte più complete dei dati sui sistemi giudiziari sono condotte dall'ISTAT, il quale annualmente redige *L'annuario delle statistiche giudiziarie* in cui sono pubblicate le informazioni sull'attività giudiziaria *civile e penale*. Le statistiche Istat, tuttavia, non comprendono i dati relativi alle sanzioni amministrative (222).

Con particolare riferimento alle violazioni del Codice della Strada, la carenza di dati relativi alle sanzioni amministrative risulta ancora più problematica in quanto manca, sia a livello nazionale che

---

(221) Gli aspetti teorici legati ai diversi percorsi applicativi sono stati affrontati nel III capitolo.

(222) I processi di depenalizzazione, oggi, hanno messo ancora di più in evidenza il problema nella misura in cui, non è stato possibile valutare l'effettività delle norme depenalizzate.

a livello locale, un Organo centralizzato incaricato della raccolta e della gestione degli stessi. (223)

L'esigenza di valutare il sistema alla luce di elementi concreti ha reso opportuno il reperimento di informazioni presso gli Organi accertatori. In particolare, con riferimento all'ultimo quinquennio, è stato chiesto ai comandi delle Polizie Municipali (224) dei capoluoghi di regione di fornire i dati relativi al numero delle violazioni accertate, dei pagamenti in misura ridotta effettuati, dei ricorsi presentati al Giudice di Pace e al Prefetto in opposizione ai provvedimenti sanzionatori, dei ricorsi accolti, delle iscrizioni a ruolo e dei casi in cui le stesse hanno dato esito negativo.

## **I risultati dell'indagine.**

### *a) Evoluzione delle rilevazioni.*

La tabella sottostante indica il numero delle violazioni accertate nei diversi Capoluoghi nel periodo compreso fra il 2000 e il 2004. Per rendere più immediata la comprensione dei dati, nella riga posizionata sotto al riferimento numerico relativo alla città è riportato il numero indice in base 2000 = 100. Ciò consente di ri-

---

(223) Nel sistema vigente è anche del tutto assente un Organo centralizzato dotato di poteri di coordinamento fra i diversi operatori coinvolti. Nella pratica, infatti, i diversi e numerosi soggetti autorizzati all'espletamento dei servizi di Polizia stradale godono di piena autonomia funzionale e sono tenuti a concludere l'iter sanzionatorio in maniera indipendente con la conseguente moltiplicazione delle risorse impegnate e l'evidente dispendio superfluo di energia. Tale problematica si rivela quanto mai attuale in ragione del numero forse eccessivo di soggetti autorizzati. I dati relativi alle violazioni del Codice della Strada sono, infatti, gestiti da soggetti diversi, alcuni organizzati a livello nazionale altri presenti solo a livello locale. A titolo esemplificativo è possibile citare: la Polizia di Stato, l'Arma dei Carabinieri, il Corpo della Guardia di Finanza, i Corpi e i Servizi di Polizia Provinciale nell'ambito del territorio di loro competenza, i Corpi e i Servizi di Polizia Municipale nell'ambito del territorio di loro competenza, i Funzionari del Ministero dell'Interno addetti al servizio di Polizia stradale, il Corpo di Polizia Penitenziaria e il Corpo forestale dello Stato, in relazione ai compiti di Istituto, e un'altra serie numerosa di soggetti previsti dal comma 2 dell'art. 12 del Codice della Strada.

(224) È opportuno precisare che, considerati i tempi limitati della ricerca, soltanto alcuni comandi hanno potuto inviare i dati richiesti. Per la collaborazione prestata si ringraziano in particolare i Comandi delle Polizie Municipali di Firenze, Milano, Torino, Trento, Trieste, Venezia.

levare l'andamento del fenomeno rispetto all'anno di riferimento. (È opportuno precisare che i dati analizzati non evidenziano la crescita del numero delle infrazioni elevate grazie all'ausilio di strumenti elettronici (225) e grazie all'impiego degli "ausiliari del traffico") (226).

**Tabella 4: Variazione e andamento del numero totale delle violazioni accertate.**

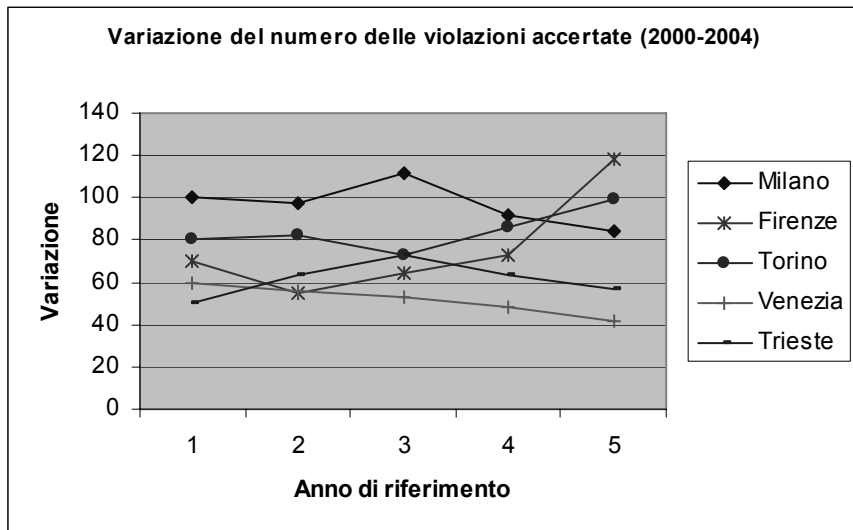
<b>Anno di riferimento</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
<b>Milano</b> valore assoluto	<b>1.890.124</b>	1.833.956	2.107.398	1.727.173	1.600.207
Variazione percentuale	<b>100</b>	97	111	91	85
<b>Firenze</b> valore assoluto	<b>438.802</b>	344.005	405.026	455.838	744.181
Variazione percentuale	<b>100</b>	78	92	104	170
<b>Torino</b> valore assoluto	<b>672.343</b>	691.756	608.919	727.395	831.460
Variazione percentuale	<b>100</b>	103	91	108	124
<b>Venezia</b> valore assoluto	<b>90.466</b>	83.697	79.225	72.371	63.341
Variazione percentuale	<b>100</b>	93	88	80	70
<b>Trieste</b> valore assoluto	<b>61.280</b>	77.980	89.690	78.169	69.347
Variazione percentuale	<b>100</b>	127	146	128	113

L'analisi sull'andamento del numero delle violazioni elevate nel complesso dei Comandi delle Polizie Municipali considerati, non consente di rilevare significative variazioni al rialzo o al ribasso. I dati raccolti nelle diverse municipalità, sebbene nel breve periodo

(225) Varchi elettronici, telecamere, autovelox ed altri strumenti di rilevazione delle infrazioni.

(226) Nel Comune di Torino ad esempio le infrazioni rilevate mediante varchi elettronici soltanto nel 2004 sono state 390.683. Tale dato, sommato al numero delle infrazioni accertate nel Capoluogo Piemontese dagli Organi della Polizia Municipale, determina un aumento delle rilevazioni nel periodo considerato di oltre l'80%. Informazioni fornite dall'Ispettore Capo Gaetano Brizzi dell'Ufficio Organizzazione e Controllo del Comando della Polizia Municipale del Comune di Torino.

evidenzino andamenti alterni, nell'intero arco temporale analizzato, mostrano un trend costante all'interno del quale le variazioni al rialzo registrate da alcune Municipalità sono compensate da variazioni al ribasso di altre realtà. Ad esempio, il maggior numero di infrazioni verbalizzate nel Comune di Torino (+24% del 2004 rispetto al 2000) è compensato da una riduzione delle stesse nel Comune di Milano (-15% del 2004 rispetto al 2000).



All'interno dei dati analizzati le violazioni dei divieti di fermata e di sosta risultano le più perseguite. Nel campione indagato, oltre il 50% (227) degli accertamenti deriva dalla violazione degli articoli

(227) Il dato riguarda il sistema dei controlli e non il suo trend. È opportuno precisare, infatti, che l'aumento nel numero delle infrazioni non è attribuibile soltanto all'aumento delle violazioni del divieto di sosta. Al contrario sembrerebbe, che gli ausiliari del Traffico e gli strumenti elettronici di rilevazione delle infrazioni abbiano consentito di impegnare gli agenti delle Polizie Municipali nella repressione di violazioni più pericolose in termini di sicurezza stradale. Il comando di Polizia Municipale di Torino, ad esempio, grazie alla nuova disponibilità di risorse, ha potuto impegnare il personale del Comando in diverse campagne mirate al controllo delle norme sulle cinture di sicurezza o alla verifica dei limiti di velocità. Tale prassi non può che risultare meritoria. Informazioni fornite dall'Ispettore Capo Gaetano Brizzi dell'Ufficio Organizzazione e Controllo del Comando della Polizia Municipale del Comune di Torino.



157 e 158 relativi alla disciplina dell'arresto, della fermata e della sosta. (228)

Tale dato è giustificato dallo specifico compito assegnato ai Comandi delle Polizie Municipali, i quali sono prevalentemente chiamati a garantire la fluidità nella circolazione in cui il rispetto dei divieti di fermata e di sosta risulta fondamentale.

Il fenomeno ha inoltre un'altra motivazione comprensibile data dal confronto fra i costi di accertamento e gli introiti delle sanzioni, da cui emerge come le casse delle Amministrazioni comunali conseguano utili dalla rilevazione di alcune infrazioni, mentre subiscano perdite dal controllo di altre.

L'accertamento delle violazioni sulla guida in stato di ebbrezza, ad esempio (Art. 186), risulta particolarmente costoso e non abbastanza redditizio nel rapporto controlli effettuati/sanzioni elevate (servono almeno due agenti, che devono essere muniti degli appositi strumenti, il controllo dura un certo lasso di tempo). I controlli sul divieto di sosta, invece, non scontano tutti questi inconvenienti. L'Organo accertatore infatti, non necessita di particolari strumentazioni, può agire da solo, e i controlli sono rapidissimi.

L'attività di accertamento ha chiaramente dei costi che gli introiti delle sanzioni devono compensare, tuttavia, il sostentamento del sistema corre il rischio di essere il fine primario dell'attività di controllo.

*b) Il pagamento in misura ridotta.*

Come evidenziato, a seguito dell'accertamento, nelle ipotesi consentite dal Codice, il trasgressore, nel termine di 60 giorni dalla contestazione o dalla notificazione, può pagare una somma pari al minimo edittale fissato dalle singole norme con effetto estintivo del procedimento: pagamento in misura ridotta.

---

(228) Per maggiori informazioni è possibile consultare lo Studio della Direzione Studi e Ricerche dell'ACI, *Patente a Punti e incidenti stradali*, Roma 2003.

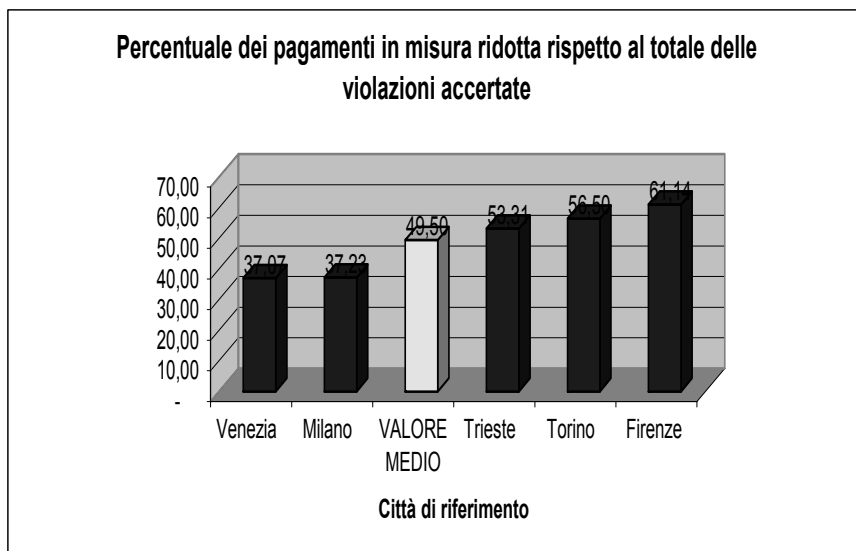
**Tabella 5. Percentuale dei pagamenti in misura ridotta rispetto al totale delle violazioni accertate.**

<i>Anno di riferimento</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>Media quinquennio</i>
Milano	40,01%	40,00%	20,70%	41,29%	44,12%	37,23%
Firenze	65,13%	63,94%	65,13%	62,96%	48,54%	61,14%
Torino	51,85%	53,82%	58,80%	56,81%	61,24%	56,50%
Venezia	27,04%	39,91%	38,42%	41,88%	38,08%	37,07%
Trieste	49,52%	49,37%	56,41%	55,85%	55,39%	53,31%
Valore Medio	46,71%	49,41%	47,89%	51,76%	49,48%	49,05%

I dati sul numero dei pagamenti in misura ridotta effettuati, riportati in percentuale nella tabella, evidenziano realtà differenti sul territorio nazionale. A Venezia, il numero dei pagamenti in misura ridotta risulta inferiore alla media analizzata, con una percentuale del 37.07%, mentre a Firenze risulta superiore, con una percentuale del 61.14%. Le ragioni della diversità fra i Comuni sono difficilmente comprensibili. Una spiegazione potrebbe essere di natura economica laddove una situazione di difficoltà contingente potrebbe indurre alcuni trasgressori a non incorrere nel rischio di pagare una sanzione maggiorata. Tale ipotesi è confermata dai dati in quanto cittadini di città molto ricche, in termini di PIL pro capite, ricorrono meno all'Istituto rispetto ai cittadini di altri Comuni con un PIL pro capite più basso. (229)

---

(229) Il capoluogo veneziano rappresenta un esempio significativo in tal senso, laddove i cittadini beneficiari di un elevato reddito pro capite ricorrono meno di altri al pagamento in misura ridotta.



Anche il confronto del fenomeno con i dati relativi alle diverse infrazioni elevate, suddivise per tipologia non evidenzia conclusioni interessanti.

Infatti, come emerge dalla tabella sottostante, la differenza nel numero dei pagamenti in misura ridotta (230) nei Comuni di Venezia e Firenze si scontra con una sostanziale omogeneità nelle tipologie delle violazioni accertate nei due capoluoghi.

---

(230) Il dato relativo alle violazioni accertate nei Comuni di Venezia e Firenze esprime il rapporto esistente fra il numero medio di accertamenti riscontrati con riferimento alle singole violazioni e la media del totale delle violazioni accertate (Si è fatto riferimento alle disposizioni del Titolo V del Codice). In particolare è stata calcolata la media delle violazioni accertate in un periodo compreso fra il I semestre del 2002 e il I semestre del 2004.

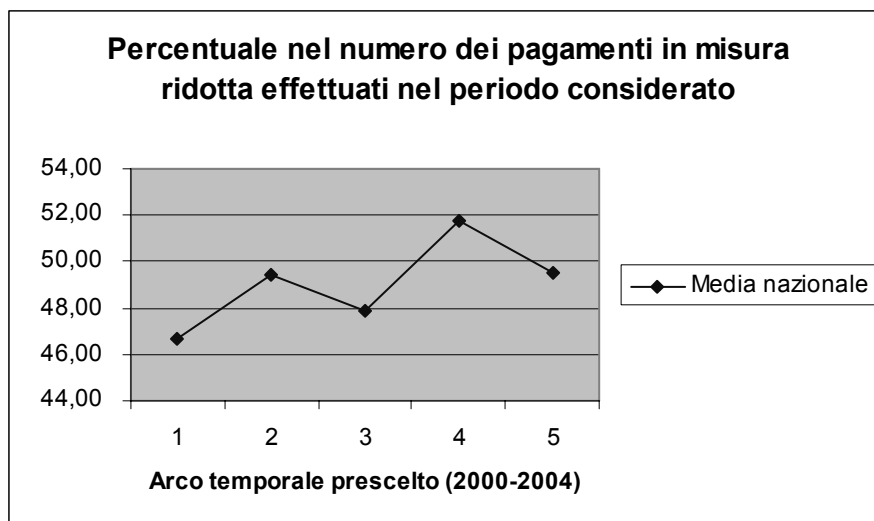
**Tabella 6. Sanzioni elevate per tipologia di infrazione.**

<b>Sanzioni amministrative elevate per infrazione</b>		<b>Firenze</b>	<b>Venezia</b>
<b><i>Codice della Strada</i></b>	<b><i>Descrizione della violazione</i></b>		
Art. 141	Velocità non moderata in relazione alle caratteristiche della strada, meteorologiche e del traffico	0,8%	2,2%
Art. 142	Superamento dei limiti di velocità	19,5%	19,7%
Art. 143-144	Posizione dei veicoli sulla carreggiata, uso delle corsie, marcia per file parallele	0,3%	0,8%
Art. 145	Obblighi di precedenza	0,4%	1,4%
Art. 146	Inosservanza della segnaletica orizzontale e semaforica	4,8%	0,0%
Art. 148	Disciplina del sorpasso dei veicoli	0,1%	0,8%
Art. 149	Rispetto della distanza di sicurezza	0,1%	0,4%
Art. 152-153	Uso dei dispositivi di segnalazione visiva e di illuminazione nelle ore notturne e in caso di scarsa visibilità	0,1%	0,2%
Art. 154	Disciplina del cambio di direzione e di corsia	0,5%	0,9%
Art. 155	Limitazione dei rumori de silenziatori e degli apparati radio	0,0%	0,1%
Art. 157-158	Disciplina dell'arresto, della fermata e della sosta fuori e dentro i centri abitati	61,5%	61,2%
Art. 170	Trasporto di persone su motocicli e ciclomotori	3,2%	0,9%
Art. 171	Uso del casco	0,9%	1,0%
Art. 172	Uso delle cinture di sicurezza e dei sistemi di ritenuta dei bambini	1,9%	2,2%
Art. 173	Mancato uso di lenti o uso di radiotelefoni o cuffie	2,8%	1,0%
Art. 180-181	Possesso dei documenti della circolazione	2,9%	15,9%
Art. 189	Comportamento dei conducenti in caso di incidente	0,1%	0,1%

Art. 190	Comportamento dei pedoni	0,1%	0,1%
Art. 191	Comportamento dei conducenti verso i pedoni	0,1%	0,3%

L'analisi del ricorso al pagamento in misura ridotta, mostra, nel quinquennio in esame, un andamento crescente. Come emerge infatti dal grafico di seguito riportato, la percentuale relativa di tali pagamenti, confrontata con il numero delle infrazioni complessivamente elevate, è passata dal 46,71% registrato nel 2000 al 49,48% del 2004. (231)

L'incremento del ricorso all'Istituto ha determinato minori costi nell'amministrazione della giustizia dovuti all'accettazione, seppur calcolata, della sanzione da parte del trasgressore e alla conseguente rinuncia all'impugnazione.



(231) L'aumento dei pagamenti in misura ridotta potrebbe essere imputabile alla diversificazione delle modalità di pagamento predisposte dai diversi Comandi delle Polizie Municipali e in particolare alla facoltà concessa ai cittadini di rivolgersi agli sportelli cassa istituiti presso la sede centrale e le sedi distaccate dei Comandi o di ricorrere alla schedina lottomatica. Il Comune di Torino, ad esempio, al fine di agevolare gli utenti, ha istituito nel comune tre sedi con propri sportelli cassa collocandoli nelle zone più popolate della città. Informazioni fornite dall'Ispettore Capo Gaetano Brizzi dell'Ufficio Organizzazione e Controllo del Comando della Polizia Municipale del Comune di Torino.

*c) Ricorso al Prefetto e al Giudice di Pace.*

Come evidenziato, avverso il verbale di accertamento, il trasgressore, nei termini stabiliti, può alternativamente (232) proporre ricorso al Prefetto o al Giudice di Pace per ottenere l'annullamento della sanzione. (233) Dall'analisi dei dati, riportati in percentuale nella tabella sottostante, risulta come il numero dei ricorsi presentati, sia marginale rispetto alle violazioni complessivamente accertate. In media, nei Comuni analizzati, il numero dei ricorsi al Prefetto incide sul numero totale delle infrazioni in ragione dell'1.85% e il numero dei Ricorsi al Giudice di Pace in ragione dello 0.85% (234). Anche le singole realtà non sembrano evidenziare differenze sostanziali. Nel Comune di Firenze, nel quale il dato risulta superiore alla media, la percentuale dei ricorsi al Prefetto rispetto al totale delle violazioni elevate risulta inferiore al 2.5% (il dato è indicativo del valore medio dell'ultimo quinquennio).

**Tabella 7. Peso percentuale dei ricorsi rispetto al totale delle violazioni accertate.**

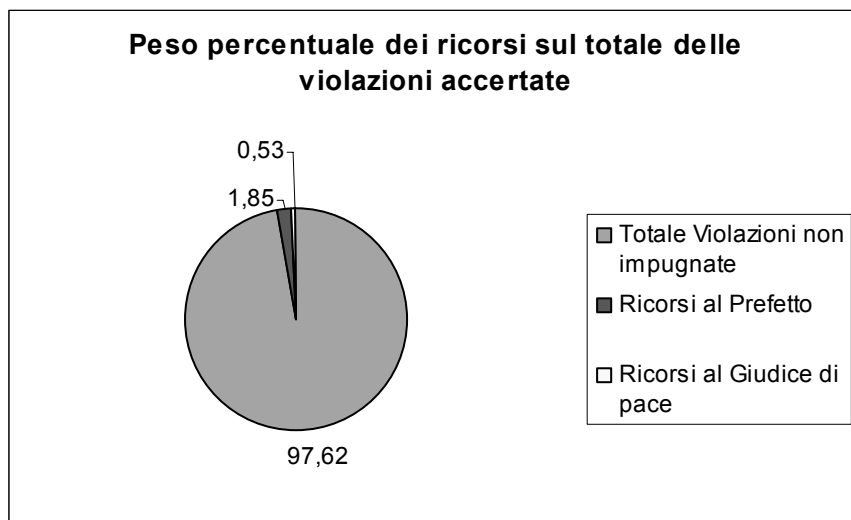
	<i>Ricorsi al Prefetto</i>	<i>Verbali archiviati dal Prefetto a seguito del ricorso</i>	<i>Ricorsi al Giudice di Pace</i>	<i>Verbali archiviati dal Giudice di Pace a seguito del ricorso</i>
<b>Firenze</b>	2,49%		0,65%	
<b>Torino</b>	1,46%	0,84%	0,43%	0,2%
<b>Venezia</b>	1,74%	1,11%	0,75%	0,28%
<b>Trieste</b>	1,73%	0,6%	0,29%	0,09%
<b>Media</b>	<b>1.85%</b>	<b>0.85%</b>	<b>0.53%</b>	<b>0.19%</b>

(232) I profili attinenti alla proponibilità dei ricorsi sono approfonditi nel capitolo III.

(233) La facoltà di ricorrere, esercitabile sia in presenza di vizi sostanziali che formali, legittima l'intero sistema e lo rende conforme ai principi sanciti dal legislatore Costituzionale.

(234) Il dato, in parte, sorprende anche in considerazione di una campagna mediatica densa di pronunciamenti della Corte di Cassazione dalla quale sembrerebbe che in Italia pochi sfortunati pagano la sanzione mentre la maggioranza dei trasgressori ottengono l'annullamento.

La bassa percentuale di ricorsi sembrerebbe avere una sua spiegazione, che non necessariamente presuppone un'ammissione di colpa da parte dei trasgressori.



Gli importi relativamente bassi delle sanzioni, confrontati con i costi necessari per la presentazione dei ricorsi, anche in termini di fastidio personale (informazione sugli Organi competenti, pratiche burocratiche), unitamente agli esiti incerti degli stessi, possono spingere l'utente all'accettazione della sanzione, anche se ritenuta ingiusta, a fronte di un sistema che non risulta accessibile alla maggioranza dei soggetti. (235)

È stato già evidenziato come il Prefetto nel rigettare il ricorso, sia vincolato ad irrogare una sanzione non inferiore al doppio del minimo edittale e come il Giudice di Pace, anche in ragione dell'autonomia costituzionale concessa alla funzione giudiziaria, goda di un potere discrezionale in ordine alla determinazione con-

---

(235) Sebbene manchino dati al riguardo, è possibile presumere, inoltre, che in molti casi i ricorsi presentati siano finalizzati all'annullamento di infrazioni accertate in presenza di incidenti stradali. In tali ipotesi infatti la possibile ripartizione della responsabilità, in ordine al risarcimento del danno, giustifica gli oneri connessi alla presentazione del ricorso.

creta della sanzione, non assoggettabile ad alcun vincolo (236) che gli consente di applicare sanzioni anche inferiori al limite prefettizio. Tuttavia, nonostante il Giudice di Pace possa irrogare una sanzione meno onerosa, i trasgressori scelgono, nella maggioranza dei casi, di rivolgersi al Prefetto in quanto la via amministrativa risulta più semplice di quella giudiziaria. (237) I ricorsi al Prefetto rappresentano, infatti, circa il 75% del totale mentre quelli al Giudice di Pace il restante 25%. (238) La scelta di ricorrere maggiormente al Giudice di Pace potrebbe essere anche stata dettata dalla previsione normativa, ora dichiarata illegittima dalla sentenza della Corte Costituzionale n° 114 del 8/04/2004, che subordinava la proposizione del ricorso al deposito presso la cancelleria di una somma di denaro pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta dall'Organo accertatore.

Un'ultima considerazione deve essere effettuata con riferimento agli esiti dei ricorsi. Dall'analisi dei dati emerge come la maggioranza degli stessi si concluda con una sentenza di rigetto (239), evidenziando un numero più alto di accoglimenti da parte del Pre-

---

(236) Il Giudice di Pace è in ogni caso tenuto al rispetto del limite imposto dalla forchetta edittale. La precisazione sull'obbligo di rispettare il vincolo imposto dal legislatore con la previsione della forchetta edittale sembrerebbe superflua, in quanto il limite minimo e quello massimo nella determinazione della pena segnano il confine fra l'attività legislativa e quella giudiziaria. In realtà, nonostante la questione fosse pacifica esistevano numerose sentenze nelle quali i Giudici di Pace condannavano i trasgressori a pagamenti di sanzioni forfetarie anche inferiori per importo al minimo edittale sancito dalle diverse disposizioni. Per porre rimedio a tale prassi, il legislatore ha dovuto inserire all'articolo 204 *bis* il comma 7 nel quale, pur ribadendo il principio del libero convincimento nella determinazione della sanzione, stabilisce che il Giudice di Pace non possa irrogare una sanzione inferiore al limite edittale stabilito dalla legge per la violazione accertata.

(237) Molto spesso gli utenti non sono informati sulla possibilità di presentarsi personalmente davanti al Giudice di Pace e in molti casi sono anche intimoriti dall'onere di dover difendere le loro ragioni in udienza.

(238) Con la promulgazione della Legge 214/03 di conversione del D.L. 151/03, è stata ammessa la ricorribilità al Giudice di Pace avverso il verbale di accertamento. Tale norma sembrerebbe aver moltiplicato il numero delle impugnazioni di fronte al Giudice di Pace. Informazioni fornite dall'Ispettore Capo Gaetano Brizzi dell'Ufficio Organizzazione e Controllo del Comando della Polizia Municipale del Comune di Torino.

(239) La percentuale è stata calcolata sulla base delle rilevazioni effettuate nell'ultimo quinquennio.



fetto (davanti al Giudice di Pace il numero medio dei ricorsi accolti è del 35.85%).

In realtà il fenomeno ha due possibili e logiche spiegazioni, l'una di natura procedurale, l'altra di natura economica.

**Tabella 8. Ricorsi accolti rispetto ai ricorsi presentati.**

	<i>Ricorsi accolti dal Prefetto sul totale dei ricorsi presentati</i>	<i>Ricorsi accolti dal Giudice di Pace sul totale dei ricorsi presentati</i>
<b>Torino</b>	57,53%	46,51%
<b>Venezia</b>	63,79%	37,33%
<b>Trieste</b>	34,68%	31,03%
<b>Media</b>	<b>45,82%</b>	<b>35,85%</b>

Da un punto di vista procedurale i ricorsi al Giudice di Pace sono nella maggioranza dei casi impugnazioni di Ordinanze prefettizie con le quali precedenti ricorsi sono già stati rigettati perché ritenuti infondati. (240)

Da un punto di vista economico, inoltre, esiste un'altra motivazione che potrebbe spiegare l'alto numero di ordinanze di accoglimento emanate dal Prefetto. Nelle ipotesi di ricorso al Giudice di Pace avverso l'Ordinanza di Ingiunzione, infatti, le Amministrazioni sono tenute a costituirsi e a sostenere le spese di giudizio e questo potrebbe rappresentare un incentivo ad accogliere i ricorsi

---

(240) Da un punto di vista procedurale, è possibile ricorrere al Giudice di Pace sia direttamente, impugnando il verbale di accertamento, sia dopo aver presentato il ricorso al Prefetto, impugnando l'ordinanza prefettizia di ingiunzione (il meccanismo non consente il passaggio inverso Giudice di Pace e poi Prefetto). Considerata la facoltà concessa dal legislatore, è presumibile, inoltre, ipotizzare che ogni trasgressore o almeno la maggioranza di essi non rinunci al doppio grado di giudizio andando direttamente dal Giudice di Pace ma tenti preliminarmente la strada del Prefetto. È ancora presumibile pensare che molte delle ordinanze di ingiunzione (provvedimenti di rigetto) siano oggetto di ricorso sia perché è difficile credere che il trasgressore sia persuaso dall'ordinanza prefettizia della sua responsabilità, sia perché il vincolo imposto al Prefetto di non poter irrogare al trasgressore una sanzione di importo inferiore al doppio del minimo edittale stabilito dalla singola norma incriminatrice, lascia spazio per sperare in una revisione della sanzione al ribasso.

in tutte le ipotesi in cui ci sia anche soltanto il dubbio che la pretesa del ricorrente possa essere fondata.

Il dato parziale relativo alle realtà locali evidenzia come all'interno dei Comuni emergano delle differenze, seppur non evidenti. In particolare, il numero dei ricorsi accolti dalla prefettura di Venezia risulta elevato rispetto alla media calcolata, così come risulta elevata la percentuale dei ricorsi accolti dal Giudice di Pace di Torino.

Indipendentemente dalle rilevazioni riscontrate in particolari contesti, tuttavia, è possibile concludere che l'orientamento Giurisprudenziale sostanzialmente convalidi l'attività degli Organi preposti all'espletamento dei servizi di vigilanza sulle strade.

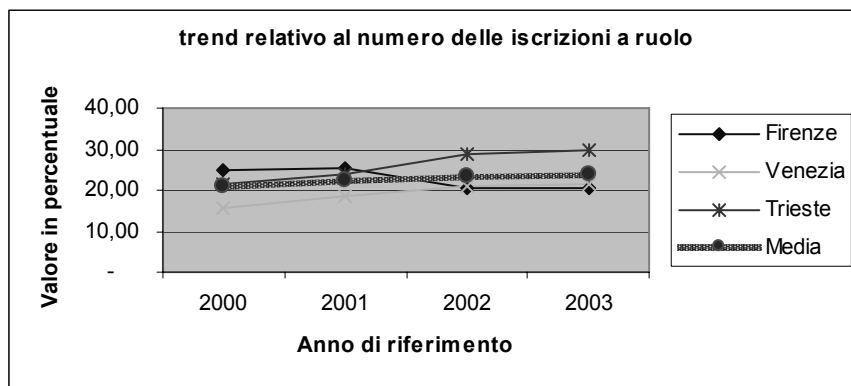
*d) Le iscrizioni a ruolo.*

Decorsi inutilmente i termini per il pagamento della sanzione, il Prefetto o i diversi Organi competenti nell'ipotesi in cui gli introiti non spettino allo Stato, dispongono la riscossione coattiva delle somme dovute, attraverso la predisposizione del ruolo per i titoli esecutivi. La tabella sottostante riporta in valore percentuale il numero delle iscrizioni a ruolo rispetto al totale delle violazioni accertate; nell'ultima riga è calcolato il valore medio delle singole colonne. L'analisi dei dati sembra evidenziare un trend di crescita delle iscrizioni a ruolo: in altri termini un innalzamento del numero delle sanzioni non pagate nei tempi prescritti.

**Tabella 9. Peso percentuale delle iscrizioni a ruolo rispetto al totale delle violazioni accertate.**

<i>Anno di riferimento</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>
<b>Firenze</b>	24,86%	25,30%	20,36%	20,36%	
<b>Venezia</b>	15,84%	18,40%	20,94%	21,27%	8,38%
<b>Trieste</b>	21,70%	24,09%	28,94%	29,89%	28,74%
<b>Media</b>	<b>20,80%</b>	<b>22,60%</b>	<b>23,42%</b>	<b>23,84%</b>	<b>18,56%</b>

Attraverso la lettura del dato medio, risulta che le iscrizioni a ruolo sono passate dal 20.80% del 2000 al 23.84 del 2003. (241) Come risulta dal grafico sottostante inoltre, l'aumento delle iscrizioni a ruolo è stato costante.



Nell'anno 2003 è stata iscritta a ruolo mediamente una sanzione ogni quattro; un dato preoccupante. (242)

Si è cercato, infine, con alcune difficoltà, di reperire i dati relativi al numero di procedimenti nei quali la riscossione coattiva ha avuto esito negativo. Tali dati hanno la loro ragion d'essere nella capacità di valutare l'efficacia del sistema. In loro assenza non è possibile sapere se il trasgressore è perseguito fino al completo soddisfacimento delle pretese della P.A. oppure no. Potrebbe infatti verificarsi che il concessionario incaricato della riscossione, di fronte ad una difficoltà in ordine al reperimento dell'utente o ad altro problema di qualsiasi natura, in presenza di un credito di entità modesta, decida di chiedere la discarica della pratica dal ruolo.

(241) Il dato del 2004 non può al momento essere analizzato perché non è disponibile presso molte Polizie Municipali.

(242) Le ragioni che possono indurre l'utente a non pagare la sanzione sono molteplici. Da un lato può esserci la speranza di evitare la sanzione, dall'altro la scelta può essere correlata ad una situazione economica di difficoltà contingente alla quale si spera di poter far fronte in futuro, infine, può essere anche legata a fattori fortuiti come lo smarrimento del verbale o la semplice dimenticanza (è possibile supporre, tuttavia, che tali ultimi fattori fortuiti incidano in misura marginale).

Tale ipotesi, giustificata da criteri di economicità, che trova tra l'altro conferma nelle strategie professionali delle più autorevoli società di gestione del credito (243), rappresenterebbe un buco nero, capace di mettere in crisi l'effettività e dunque la deterrenza dell'intero sistema sanzionatorio.

**Tabella 10. Variazione delle Violazioni accertate.**

<b>Anno di riferimento</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
<b>Milano</b> valore assoluto	1.890.124	1.833.956	2.107.398	1.727.173	1.600.207
Variazione su base 100	100%	97%	111%	91%	85%
<b>Firenze</b> valore assoluto	438.802	344.005	405.026	455.838	744.181
Variazione su base 100	100%	78%	92%	104%	170%
<b>Torino</b> valore assoluto	672.343	691.756	608.919	727.395	831.460
Variazione su base 100	100%	103%	91%	108%	124%
<b>Venezia</b> valore assoluto	90.466	83.697	79.225	72.371	63.341
Variazione su base 100	100%	93%	88%	80%	70%

(243) Le Società concessionarie affermano che i costi connessi alla riscossione coattiva, anche soltanto in termini di marche da bollo o costi di allestimento delle strutture o di retribuzione del personale addetto, sono tali per cui per sanzioni inferiori ai 100 Euro risulta più economico scaricare la procedura che non perseguire il trasgressore fino al soddisfacimento del credito. Informazioni fornite dal Dott. Luca Cerimele del settore legale della Associazione Italiana Gestione Crediti.

<b>Trieste</b> valore assoluto	61.280	77.980	89.690	78.169	69.347
Variazione su base 100	100%	127%	146%	128%	113%

**Tabella 11. Peso percentuale dei pagamenti in misura ridotta rispetto al totale delle violazioni accertate.**

<b>Anno di riferimento</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
<b>Milano</b> valore assoluto	1.890.124	1.833.956	2.107.398	1.727.173	1.600.207
Pagamenti in misura ridotta	756.289	733.582	436.329	713.197	706.084
Peso percentuale	40,01%	40,00%	20,70%	41,29%	44,12%
Pagamenti in misura ridotta	285.793	219.959	263.782	286.984	361.255
Peso percentuale	65,13%	63,94%	65,13%	62,96%	48,54%
<b>Torino</b> valore assoluto	672.343	691.756	608.919	727.395	831.460
Pagamenti in misura ridotta	348.582	372.279	358.019	413.240	509.177
Peso percentuale	51,854%	53,824%	58,804%	56,814%	61,244%
<b>Venezia</b> valore assoluto	90.466	83.697	79.225	72.371	63.341
Pagamenti in misura ridotta	24.466	33.403	30.439	30.307	24.121
Peso percentuale	27,044%	39,914%	38,424%	41,884%	38,084%
<b>Trieste</b> valore assoluto	61.280	77.980	89.690	78.169	69.347
Pagamenti in misura ridotta	30.344	38.497	50.594	43.656	38.412
Peso percentuale	49,52%	49,37%	56,41%	55,85%	55,39%

**Tabella 12. Contravvenzioni elevate per infrazione della circolazione stradale nel Comune di Firenze dal Comando della Polizia Municipale.**

Codice della Strada	Descrizione della violazione	Firenze					Valore Medio
		I sem. 2002	II sem. 2002	I sem. 2003	II sem. 2003	I sem. 2004	
Art. 141	Velocità non moderata in relazione alle caratteristiche della strada, meteorologiche e del traffico	891	1.007	982	873	883	<b>927</b>
Art. 142	Superamento dei limiti di velocità	14.643	29.691	43.647	19.245	12.629	<b>23.971</b>
Art. 143-144	Posizione dei veicoli sulla carreggiata, uso delle corsie, marcia per file parallele	329	521	510	402	371	<b>427</b>
Art. 145	Obblighi di precedenza	516	524	539	555	534	<b>534</b>
Art. 146	Inosservanza della segnaletica orizzontale e semaforica	4.087	8.209	9.648	4.128	3.558	<b>5.926</b>
Art. 148	Disciplina del sorpasso dei veicoli	77	64	81	66	57	<b>69</b>
Art. 149	Rispetto della distanza di sicurezza	60	64	152	94	99	<b>94</b>

Art. 152-153	Uso dei dispositivi di segnalazione visiva e di illuminazione nelle ore notturne e in caso di scarsa visibilità	14	238	11	23	23	<b>62</b>
Art. 154	Disciplina del cambio di direzione e di corsia	543	574	714	630	523	<b>597</b>
Art. 155	Limitazione dei rumori de silenziatori e degli apparati radio	36	20	13	11	7	<b>17</b>
Art. 157-158	Disciplina dell'arresto, della fermata e della sosta fuori e dentro i centri abitati	98.104	66.167	82.965	59.662	71.804	<b>75.740</b>
Art. 161-162-165	Ingombro della carreggiata, segnalazione e traino dei veicoli in avaria	5	5	4	17	7	<b>8</b>
Art. 164	Norme sulla sistemazione dei carichi sui veicoli	13	10	7	10	14	<b>11</b>
Art. 167	Trasporto di cose e superamento limiti di peso del veicolo	2	4	2	1	3	<b>2</b>
Art. 168	Norme sul trasporto di merci pericolose	0	0	0	0	0	<b>0</b>
Art. 169	Trasporto di persone sugli autoveicoli	7	3	9	7	8	<b>7</b>

Art. 170	Trasporto di persone su motocicli e ciclomotori	3.204	7.779	4.146	3.127	1.310	<b>3.913</b>
Art. 171	Uso del casco	978	1.215	1.774	1.001	365	<b>1.067</b>
Art. 172	Uso delle cinture di sicurezza e dei sistemi di ritenuta dei bambini	622	2.047	3.951	3.124	2.241	<b>2.397</b>
Art. 173	Mancato uso di lenti o uso di radiotelefoni o cuffie	2.857	5.963	5.147	1.786	1.421	<b>3.435</b>
Art. 174-178	Rispetto dei tempi di guida e di riposo dei conducenti dei veicoli pesanti	3	2	2	0	0	<b>1</b>
Art. 175-176	Circolazione e comportamento sulle autostrade e strade extraurbane principali	1	0	0	0	0	<b>0</b>
Art. 176	Circolazione sulla corsia di emergenza	0	0	0	0	0	<b>0</b>
Art. 179	Installazione, alterazione, manomissione del cronotachigrafo	1	3	2	1	0	<b>1</b>
Art. 180-181	Possesso dei documenti della circolazione	3.501	3.898	3.616	2.784	4.257	<b>3.611</b>
Art. 182	Norme di comportamento dei ciclisti	5	6	3	4	10	<b>6</b>
Art. 186	Guida in stato di ebbrezza al-	0	0	1		0	<b>0</b>



	colica						
Art. 187	Guida sotto l'influenza di sostanze stupefacenti	0	0	0	0	0	<b>0</b>
Art. 189	Comportamento dei conducenti in caso di incidente	46	71	92	74	80	<b>73</b>
Art. 190	Comportamento dei pedoni	91	66	114	97	102	<b>94</b>
Art. 191	Comportamento dei conducenti verso i pedoni	88	237	168	156	151	<b>160</b>

**Tabella 13. Contravvenzioni elevate per infrazione della circolazione stradale nel Comune di Venezia dal Comando della Polizia Municipale.**

		Venezia					
<i>Codice della Strada</i>	<i>Descrizione della violazione</i>	<i>Numero di volte in cui si è accertata la violazione</i>					
		I sem. 2002	II sem. 2002	I sem. 2003	II sem. 2003	I sem. 2004	<b>Valore Medio</b>
Art. 141	Velocità non moderata in relazione alle caratteristiche della strada, meteorologiche e del traffico	274	300	257	208	188	<b>245</b>
Art. 142	Superamento dei limiti di velocità	3.158	2.732	2.660	2.241	1.842	<b>2.527</b>

Art. 143-144	Posizione dei veicoli sulla carreggiata, uso delle corsie, marcia per file parallele	67	113	47	40	47	<b>63</b>
Art. 145	Obblighi di precedenza	181	187	184	158	139	<b>170</b>
Art. 146	Inosservanza della segnaletica orizzontale e semaforica	6	2	1	404	312	<b>145</b>
Art. 148	Disciplina del sorpasso dei veicoli	123	116	186	73	53	<b>110</b>
Art. 149	Rispetto della distanza di sicurezza	56	61	51	38	31	<b>47</b>
Art. 152-153	Uso dei dispositivi di segnalazione visiva e di illuminazione nelle ore notturne e in caso di scarsa visibilità	22	21	11	27	96	<b>35</b>
Art. 154	Disciplina del cambio di direzione e di corsia	125	124	110	96	84	<b>108</b>
Art. 155	Limitazione dei rumori de silenziatori e degli apparati radio	24	15	7	7	10	<b>13</b>
Art. 157-158	Disciplina dell'arresto, della fermata e della sosta fuori e dentro i centri abitati	8.997	8.462	7.457	6.144	7.164	<b>7.645</b>

Art. 161-162-165	Ingombro della carreggiata, segnalazione e traino dei veicoli in avaria	3	2	2	2	2	<b>2</b>
Art. 164	Norme sulla sistemazione dei carichi sui veicoli	13	11	13	7	5	<b>10</b>
Art. 167	Trasporto di cose e superamento limiti di peso del veicolo	8	33	7	1	2	<b>10</b>
Art. 168	Norme sul trasporto di merci pericolose	0	0	0	0	0	<b>0</b>
Art. 169	Trasporto di persone sugli autoveicoli	4	2	3	2	1	<b>2</b>
Art. 170	Trasporto di persone su motocicli e ciclomotori	122	119	86	64	19	<b>82</b>
Art. 171	Uso del casco	146	138	66	39	8	<b>79</b>
Art. 172	Uso delle cinture di sicurezza e dei sistemi di ritenuta dei bambini	307	304	443	241	102	<b>279</b>
Art. 173	Mancato uso di lenti o uso di radiotelefoni o cuffie	152	139	149	74	93	<b>121</b>
Art. 174-178	Rispetto dei tempi di guida e di riposo dei conducenti dei veicoli pesanti	2	2	7	1	1	<b>3</b>

Art. 175-176	Circolazione e comportamento sulle autostrade e strade extraurbane principali	12	2	2	1	0	<b>3</b>
Art. 176 c1c	Circolazione sulla corsia di emergenza	4	0	1	0	0	<b>1</b>
Art. 179	Installazione, alterazione, manomissione del cronotachigrafo	8	3	2	1	1	<b>3</b>
Art. 180-181	Possesso dei documenti della circolazione	2.291	2.206	1.978	1.748	1.632	<b>1.971</b>
Art. 182	Norme di comportamento dei ciclisti	2	3	6	2	3	<b>3</b>
Art. 186	Guida in stato di ebbrezza alcolica	55	119	68	114	63	<b>84</b>
Art. 187	Guida sotto l'influenza di sostanze stupefacenti	12	4	5	8	12	<b>8</b>
Art. 189	Comportamento dei conducenti in caso di incidente	20	18	21	10	15	<b>17</b>
Art. 190	Comportamento dei pedoni	10	19	23	14	17	<b>17</b>
Art. 191	Comportamento dei conducenti verso i pedoni	28	36	36	22	22	<b>29</b>

**Tabella 14. Percentuale dei ricorsi al Prefetto rispetto al numero totale delle violazioni accertate.**

<b>Anno di riferimento</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
<b>Milano</b> valore assoluto	1.890.124	1.833.956	2.107.398	1.727.173	1.600.207
Ricorsi al Prefetto	Il numero dei ricorsi si attesta intorno all'1% (*)				
<b>Valore percentuale</b>					
<b>Firenze</b> valore assoluto	438.802	344.005	405.026	455.838	744.181
Ricorsi al Prefetto	8.213	9.494	10.188	12.904	N.D.
<b>Valore percentuale</b>	<b>1,87%</b>	<b>2,76%</b>	<b>2,52%</b>	<b>2,83%</b>	
<b>Torino</b> valore assoluto	672.343	691.756	608.919	727.395	831.460
Ricorsi al Prefetto	9889	11620	8822	7541	13642
<b>Valore percentuale</b>	<b>1,47%</b>	<b>1,68%</b>	<b>1,45%</b>	<b>1,04%</b>	<b>1,64%</b>
<b>Venezia</b> valore assoluto	90.466	83.697	79.225	72.371	63.341
Ricorsi al Prefetto	1.464	1.353	1.356	1.190	1.334
<b>Valore percentuale</b>	<b>1,62%</b>	<b>1,62%</b>	<b>1,71%</b>	<b>1,64%</b>	<b>2,11%</b>
<b>Trieste</b> valore assoluto	61.280	77.980	89.690	78.169	69.347
Ricorsi al Prefetto	1.540	1.428	1.159	844	1.343
<b>Valore percentuale</b>	<b>2,51%</b>	<b>1,83%</b>	<b>1,29%</b>	<b>1,08%</b>	<b>1,94%</b>

(\*) Il riferimento dell'1% è stato fornito dal Comando Polizia Municipale di Milano.

**Tabella 15. Percentuale dei ricorsi al Giudice di Pace rispetto al numero totale delle violazioni accertate.**

<b>Anno di riferimento</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
<b>Milano</b> valore assoluto	1.890.124	1.833.956	2.107.398	1.727.173	1.600.207
Ricorsi al G. d. p.	Il numero dei ricorsi si attesta intorno all'1%*				
<b>Valore percentuale</b>					
<b>Firenze</b> valore assoluto	438.802	344.005	405.026	455.838	744.181
Ricorsi al G. d. p.	514	877	1.059	9.024	N.D.
<b>Valore percentuale</b>	<b>0,12%</b>	<b>0,25%</b>	<b>0,26%</b>	<b>1,98%</b>	
<b>Torino</b> valore assoluto	672.343	691.756	608.919	727.395	831.460
Ricorsi al G. d. p.	876	2.092	3.316	4.890	4.086
Valore percentuale	0,13%	0,30%	0,54%	0,67%	0,49%
<b>Venezia</b> valore assoluto	90.466	83.697	79.225	72.371	63.341
Ricorsi al G. d. p.	308	922	753	544	382
<b>Valore percentuale</b>	<b>0,34%</b>	<b>1,10%</b>	<b>0,95%</b>	<b>0,75%</b>	<b>0,60%</b>
<b>Trieste</b> valore assoluto	61.280	77.980	89.690	78.169	69.347
Ricorsi al G. d. p.	135	172	267	186	333
<b>Valore percentuale</b>	<b>0,22%</b>	<b>0,22%</b>	<b>0,30%</b>	<b>0,24%</b>	<b>0,48%</b>

**Tabella 16. Percentuale dei ricorsi accolti dal Prefetto rispetto al numero totale delle violazioni accertate.**

<b>Anno di riferimento</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
<b>Torino</b> valore assoluto	672.343	691.756	608.919	727.395	831.460
Ricorsi accolti dal Prefetto	2.097	4.880			8.140
<b>Valore percentuale</b>	<b>0,31%</b>	<b>0,71%</b>			<b>0,98%</b>

<b>Venezia</b> valore assoluto	90.466	83.697	79.225	72.371	63.341
Ricorsi accolti dal Prefetto	1.013	867	847	782	793
<b>Valore percentuale</b>	<b>1,12%</b>	<b>1,04%</b>	<b>1,07%</b>	<b>1,08%</b>	<b>1,25%</b>
<b>Trieste</b> valore assoluto	61.280	77.980	89.690	78.169	69.347
Ricorsi accolti dal Prefetto	362	537	507	444	419
<b>Valore percentuale</b>	<b>0,59%</b>	<b>0,69%</b>	<b>0,57%</b>	<b>0,57%</b>	<b>0,60%</b>

**Tabella 17. Percentuale dei ricorsi accolti dal Giudice di Pace rispetto al numero totale delle violazioni accertate.**

<b>Anno di riferimento</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
<b>Torino</b> valore assoluto	672.343	691.756	608.919	727.395	831.460
Ricorsi accolti dal G. d. p.		965	1.387	2.029	1.345
<b>Valore percentuale</b>		<b>0,14%</b>	<b>0,23%</b>	<b>0,28%</b>	<b>0,16%</b>
<b>Venezia</b> valore assoluto	90.466	83.697	79.225	72.371	63.341
Ricorsi accolti dal G. d. p.	67	333	358	222	96
<b>Valore percentuale</b>	<b>0,07%</b>	<b>0,40%</b>	<b>0,45%</b>	<b>0,31%</b>	<b>0,15%</b>
<b>Trieste</b> valore assoluto	61.280	77.980	89.690	78.169	69.347
Ricorsi accolti dal G. d. p.	37	63	77	44	99
<b>Valore percentuale</b>	<b>0,06%</b>	<b>0,08%</b>	<b>0,09%</b>	<b>0,06%</b>	<b>0,14%</b>

**Tabella 18. Percentuale delle iscrizioni a ruolo rispetto al numero totale delle violazioni accertate.**

<b>Anno di riferimento</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
<b>Firenze</b> valore assoluto	438.802	344.005	405.026	455.838	744.181
Iscrizioni a ruolo	109.083	87.045	82.481		
<b>Peso percentuale</b>	<b>24,86%</b>	<b>25,30%</b>	<b>20,36%</b>		

<b>Venezia</b> valore assoluto	90.466	83.697	79.225	72.371	63.341
Iscrizioni a ruolo	14.334	15.397	16.592	15.391	5.310
<b>Peso percentuale</b>	<b>15,84%</b>	<b>18,40%</b>	<b>20,94%</b>	<b>21,27%</b>	<b>8,38%</b>
<b>Trieste</b> valore assoluto	61.280	77.980	89.690	78.169	69.347
Iscrizioni a ruolo	13.298	18.784	25.958	23.367	19.932
<b>Peso percentuale</b>	<b>21,70%</b>	<b>24,09%</b>	<b>28,94%</b>	<b>29,89%</b>	<b>28,74%</b>

## REALTÀ LOCALI

**Tabella 19. VENEZIA.**

<b>ANNO</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
Numero di violazioni accertate	90.466	83.697	79.225	72.371	63.341
Numero di pagamenti in misura ridotta effettuati	24.466	33.403	30.439	30.373	24.121
Numero di ricorsi presentati al Prefetto	1.464	1.353	1.356	1.190	1.334
Numero di ricorsi presentati al Giudice di Pace	308	922	753	544	382
Numero di ricorsi accolti dal Prefetto con conseguente archiviazione degli atti	1.013	867	847	782	793
Numero di ricorsi accolti dal Giudice di Pace con conseguente archiviazione degli atti	67	333	358	222	96
Numero di riscossione coattive iscritte al ruolo	14.334	15.397	16.592	15.391	5.310
Numero di procedimenti nei quali la riscossione coattiva ha avuto esito negativo	Dati non pervenuti				



**Tabella 20. TORINO.**

<b>ANNO</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
Numero di violazioni accertate	672.343	691.756	608.919	727.395	831.460*
Numero di pagamenti in misura ridotta effettuati	348.582	372.279	358.019	413.240	509.177
Numero di ricorsi presentati al Prefetto	9.889	11.620	8.822	7.541	13.642
Numero di ricorsi presentati al Giudice di Pace	876	2092	3316	4.890	4.086
Numero di ricorsi accolti dal Prefetto con conseguente archiviazione degli atti	2.097	4.880	Non pervenuti		8.140
Numero di ricorsi accolti dal Giudice di Pace con conseguente archiviazione degli atti	n.d.	965	1.387	2.029	1.345
Numero di riscossione coattive iscritte al ruolo	Dati non disponibili				
Numero di procedimenti nei quali la riscossione coattiva ha avuto esito negativo					

(\*) al numero suddetto vanno aggiunti 390683 accertamenti effettuati mediante varchi elettronici

**Tabella 22. MILANO.**

<b>ANNO</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
Numero violazioni accertate	1.890.124	1.833.956	2.107.398	1.727.173	1.600.207
Numero di pagamenti in misura ridotta effettuati	756.289	733.582	436.329	713.197	706.084

In via generale nel Comune di Milano i ricorsi si attestano intorno all'1% del dato totale.

**Tabella 23. FIRENZE.**

<b>ANNO</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
Numero di violazioni accertate	438.802	344.005	405.026	455.838	744.181
Numero di pagamenti in misura ridotta effettuati	285.793	219.959	263.782	286.984	361.255
Numero di ricorsi presentati al Prefetto	8.213	9.424	10.188	12.904	N.D.
Numero di ricorsi presentati al Giudice di Pace	514	877	1.059	9.024	N.D.
Numero di ricorsi accolti dal Prefetto con conseguente archiviazione degli atti	6.195	8.003	8.388	10.176	N.D.
Numero di ricorsi accolti dal Giudice di Pace con conseguente archiviazione degli atti					
Numero di riscossione coattive iscritte al ruolo	109.083	87.045	82.481	N.D.	N.D.
Numero di procedimenti nei quali la riscossione coattiva ha avuto esito negativo	Dati non pervenuti				

**Tabella 24. TRIESTE.**

<b>ANNO</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
Numero di violazioni accertate	61.280	77.980	89.690	78.169	69.347
Numero di pagamenti in misura ridotta effettuati	30.344	38.497	50.594	43.656	38.412
Numero di ricorsi presentati al Prefetto	1.540	1.428	1.159	844	1.343
Numero di ricorsi presentati al Giudice di Pace	135	172	267	186	333

Numero di ricorsi accolti dal Prefetto con conseguente archiviazione degli atti	362	537	507	444	419
Numero di ricorsi accolti dal Giudice di Pace con conseguente archiviazione degli atti	37	63	77	44	99
Numero di riscossione coattive iscritte al ruolo	13.298	18.784	25.958	23.367	19.932
Numero di procedimenti nei quali la riscossione coattiva ha avuto esito negativo	Dati non pervenuti				

**Tabella 25. TRENTO.**

<b>ANNO</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
Numero di violazioni accertate	n.d.		60.301	68.477	68.985
Numero di pagamenti in misura ridotta effettuati					
Numero di ricorsi presentati al Prefetto			359	390	345
Numero di ricorsi presentati al Giudice di Pace			177	243	244
Numero di ricorsi accolti dal Prefetto con conseguente archiviazione degli atti					
Numero di ricorsi accolti dal Giudice di Pace con conseguente archiviazione degli atti			36	87	70
Numero di riscossione coattive iscritte al ruolo	Dati non disponibili				
Numero di procedimenti nei quali la riscossione coattiva ha avuto esito negativo					

**BIBLIOGRAFIA.**

AA.VV., *Diritto della circolazione stradale*, Edizioni Giuridiche Simone, Napoli, febbraio 2005, II edizione.

ANGINI, *Contenuto e funzioni del concetto di bene giuridico*, Milano, 1983, p. 161 ss.

BELLÈ, *Il sistema sanzionatorio amministrativo del Codice della Strada. Procedimento e Processo*, Padova, 2001, p. 150 ss.

BERNARDI, *Brevi note sulle linee evolutive della depenalizzazione in Italia.*, Atti Convegno Giuridico Automobile Club, Lucca, 200, pagg. 55-56.

BERNARDI, *Codificazione penale e diritto comunitario, I - La modificazione del Codice penale ad opera del diritto comunitario*, Ferrara, 1996, p. 73, nt. 90.

BERNARDI, *La pena pecuniaria in Italia e Francia, e l'esigenza di una sua armonizzazione a livello europeo*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1990, p. 242.

BERNARDI, *Natura penale e retaggi civilistici della pena pecuniaria*, in *Rivista italiana di diritto di processuale penale*, 1993, PAG. 596.

BERNARDI, *Note sulla disciplina della pena pecuniaria prevista dallo schema di delega al Governo per l'emanazione di un nuovo Codice penale*, in *Annali dell'Università di Ferrara — Scienze Giuridiche*, vol. VI, 1992, p. 115

BERNARDI, *Strategie per l'armonizzazione dei sistemi penali europei*, in *Il diritto penale nella prospettiva europea. Quali politiche criminali per quale Europa?*, Milano, 2005, p. 377 ss.

BERNARDI, *Verso una codificazione penale europea? Ostacoli e prospettive*, in *Annali dell'Università di Ferrara — Scienze giuridiche*, Saggi III, 1996, p. 82 ss.

BERNARDI, *Opportunité de l'harmonisation*, in *L'harmonisation des sanctions pénales en Europe*, a cura di Delmas-Marty, Giudicelli-Delage, Lambert-Abdelgawad, Paris, 2003, pp. 451 ss.

BRICOLA, in *Tecniche di tutela penale e tecniche alternative di tutela*, in *Funzioni e limiti del diritto penale*, Padova, 1984, pag. 8.

CADOPPI, VENEZIANI, *Elementi di diritto penale. Parte generale*, Padova, 2004, p. 433 ss.

CARANTA, FERRARIS, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, 2000

CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione comunitaria*, Milano, 1995, p. 67 ss.; VACCA, *Atti comunitari e procedure di formazione*, in *Riv. dir. eur.*, 1995, p. 520 ss.

CERBO, *Le sanzioni amministrative*, Milano, 1999, p. 76 ss.;

CIARDI, *Pagamento in misura ridotta e violazione dell'art. 192 C.d.S.*, in *Arch. giur. circ.*, 2005, p. 91 ss.

COLLA, MANZO, *Le sanzioni amministrative*, Milano, 2001, p. 103 ss.

CONSO, *Depenalizzazione e circolazione stradale*, Atti Convegno Giuridico Automobile Club, Lucca, 200.

DE FEO, *Sanzioni accessorie, misure amministrative ed atti atipici nel Codice della Strada*, Maggioli;

DE FEO, MARCHESIELLO, *Codice della Strada: illeciti amministrativi, procedure sanzionatorie e mezzi d'impugnazione*, Rimini, 2000, p. 164 ss.

DELMAS, MARTY, *Motivazione. Verso una repressione più giusta, più semplice e più efficace*, in *Verso uno spazio giudiziario europeo*, Milano, 1997, p. 42 ss.;

DELVINO, NAPOLETANO in *Nuovo Codice della Strada commentato*, Maggioli, 2004.

DE VERO, *Corso di diritto penale*, I, Torino, 2004, p. 19 ss.

DOLCINI, *Pene pecuniarie e principio costituzionale di eguaglianza*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1972, p. 440 ss.

DOLCINI, *Sanzione penale o Sanzione amministrativa; problemi di scienza della legislazione*, in *Riv. It. Dir. Proc. pen.*, 1984, p. 589 ss.

FIANDACA, MUSCO, *Diritto penale. Parte generale*, Bologna, 2001, p. 660 ss.

Fondazione CARACCILOLO, *Patente a punti e circolazione stradale: effetti e comparazioni*. Roma, Novembre 2003.

Fondazione CARACCILOLO, *I processi di armonizzazione comunitaria in materia dai Patenti nell'Europa a 25*. Draft.

GIANNINI, *Diritto amministrativo*, 1988, 493 ss.

GIUNTA, *Dizionario di Diritto e procedura penale*, diretto da Vassalli, Milano, 1986, pag. 192.

LABAYLE, *La coopération européenne en matière de justice et d'affaires intérieures et la Conférence intergouvernementale*, in *Riv. trim. dr. eur.*, 1997, p. 1 ss., e bibliografia ivi riportata;

MANTOVANI, *Diritto penale*, Padova, 2001, p. 762 ss.

MOLINARI, *La pena pecuniaria, aspetti di diritto italiano e straniero comparati*, Verona, 1983.

PAGLIARO, *Correlazioni tra il livello delle sanzioni penali, la struttura del processo e gli atteggiamenti della prassi*, in *Indice pen.*, 1981, p. 219 ss.

PAGLIARO, *Principi di diritto penale. Parte generale*, Milano, 2003, p. 673 ss., e bibliografia ivi riportata

PAGLIARO, *La riforma della sanzioni penali tra Teoria e Prassi*, in *Rivista Italiana di Procedura penale*, 1979, Pag. 1190 e ss.

PALAZZO, *Introduzione ai principi di diritto penale*, Torino, 1999, p. 41 ss.;  
ID., *Corso di diritto penale. Parte generale*, Torino, 2005, p. 29 ss.

PALIERO, *La legge 689 del 1981: prima codificazione del diritto penale italiano*, in *Pol. Dir.*, 1983, pag. 17 ss.

PALIERO, TRAVI, *La sanzione amministrativa. Profili sistematici*, Milano, 1988, p. 1 ss.

PALIERO, TRAVI, *Sanzioni amministrative*, in *Enc. del Diritto*, Vol. XLI, Milano, 1989, p. 345, ss.

PALIERO, *Profili teorici della sanzione amministrativa*, Padova, 1988, p. 146 ss.

PALAZZO, in i *Criteri di riparto tra sanzioni penali e sanzioni amministrative*, in *Indice penale*, 1986, pag. 41. e seg.

PALIERO, TRAVI, *Sanzioni amministrative*, in *Enc. del Diritto*, Vol. XLI, Milano, 1989, p. 345, ss.

PALIERO, *Profili teorici della sanzione amministrativa*, Padova, 1988, p. 146 ss.

PEPE, *Illecito e sanzione amministrativa (tra valori costituzionali e discrezionalità amministrativa)*, Padova, 1990, p. 98 ss.

PULITANÒ, *Diritto penale*, Torino, p. 21 ss.

PRATIS, *Nuovo Codice della Strada, aspetti principali*, in *La Rivista Giuridica della Circolazione e dei Trasporti*, ACI, 1993, p. 3 -16.

ROMANO, *Prevenzione generale e prospettive di riforma del Codice penale italiano presentate al convegno "Teoria e Prassi della prevenzione generale dei reati?"* 1979, Milano.

SANDULLI, *Le sanzioni amministrative pecuniarie. Principi sostanziali e procedurali*, Napoli, 1983, p. 94 ss.

SALAZAR, *La cooperazione giudiziaria in materia penale*, in *Giustizia e affari interni nell'Unione europea. Il terzo pilastro del Trattato di Maastricht*, a cura di Parisi e Rinoldi, Torino, 1996, in particolare p. 152 ss.

SAPIA, *La disciplina della circolazione e la libertà del cittadino "dalla patente a punti ad un nuovo Codice dei comportamenti"*. Convegno delle Commissioni Giuridiche dell'ACI, Napoli, 13, 14 Novembre 2003.

SAPIA, *La "patente a punti" dopo la sentenza n 27/2005 della Corte Costituzionale*, pubblicato su *Altalex. Quotidiano di informazione giuridica*, (dal sito [www.Altalex.it](http://www.Altalex.it)) il 2 febbraio 2005.

SAPIA, *Prime indicazioni dopo la sentenza sulla "patente a punti": i problemi rimangono*, pubblicato su *Altalex, Quotidiano di informazione giuridica*, (dal sito [www.Altalex.it](http://www.Altalex.it)), 15 febbraio 2005.

TIS.PT., *Comparative Study of Road Traffic Rules and corresponding enforcement actions in the Member States of the European Union*.

TRAINA, *La riforma del sistema sanzionatorio amministrativo (note minime sui profili non penalistici della sanzione pecuniaria non depenalizzata alla luce del D.lgs. 30 dicembre 1999, n° 507)*, in *Atti convegno giuridico Automobile Club*, 2000, p. 119 ss.

VILLANI, *Il deficit democratico nella formazione delle norme comunitarie*, in *Dir. com. scambi intern.*, 1992, p. 600.