

CAMPER CLUB LA GRANDA

www.camperclublagranda.it

SANZIONI AMMINISTRATIVE E FERMO AMMINISTRATIVO. CIRCOLARE M/2413 DEL 6 AGOSTO 2003 DEL MINISTERO DELL'INTERNO

Ministero dell'Interno
Dipartimento per gli affari interni e territoriali Ufficio II Affari legislativi e
coordinamento studio ed analisi

Circolare 6 agosto 2003 (M/2413-1)
Legge di modifica del Codice della Strada

Com'è noto, nei giorni scorsi è stato definitivamente approvato dal Senato della Repubblica, nello stesso testo licenziato dalla Camera di Deputati, il decreto legge indicato in oggetto. In attesa che il provvedimento venga pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, si ritiene opportuno fornire alle SS.LL. utili indicazioni e criteri applicativi della normativa che, nell'intento di elevare sensibilmente la tutela della sicurezza stradale e l'incolumità dei cittadini, introduce modifiche significative al vigente Codice della Strada.

Tra le numerose novità introdotte dal legislatore, particolare rilievo assumono le norme che disciplinano l'attività di applicazione delle sanzioni amministrative da parte dei Prefetti.

È pure vero che tali modifiche normative rispondono ad una esigenza da tempo segnalata da questo Ministero: la necessità che venga garantita una più efficiente funzionalità del sistema sanzionatorio delineato dal vigente Codice della Strada, soprattutto dopo l'introduzione della così detta patente a punti.

Tuttavia, il ricorso all'iniziativa d'urgenza non appare rispondente a quelle esigenze di organicità, completezza e omogeneità che avrebbero richiesto, in una materia contraddistinta da grande delicatezza istituzionale, lo strumento elettivo della delega legislativa.

Dovrà, pertanto, procedersi da parte del Parlamento, in occasione della discussione del disegno di legge di modifica del Codice della Strada, tutt'ora all'esame delle Camere, ad una valutazione più meditata ed attenta di tutti quegli aspetti della materia, inevitabilmente trascurati o non presi in considerazione nel corso di un'approvazione parlamentare, di per sé serrata, come quella che ha contraddistinto il voto sul decreto legge n. 151/2003.

In tal senso, il Senato della Repubblica, nella seduta del 30 luglio u.s., ha approvato un ordine del giorno che impegna il Governo a rivisitare la disciplina prevista dall'art. 204-bis, introdotto dall'art. 4, comma 1-septies del provvedimento di conversione, con particolare riferimento alle condizioni di esperibilità dei ricorsi giurisdizionali.

Ed invero, la revisione dei termini e dei motivi per i quali è ammessa l'opposizione avanti all'Autorità Giudiziaria, nonché della relativa legittimazione passiva (con l'individuazione dei soggetti, di volta in volta, passivamente legittimati: Prefetto, autorità verbalizzante non statale, esattore) merita una puntuale considerazione, anche perché involge aspetti connessi all'esiguità delle risorse umane disponibili presso le Prefetture, oltremodo impegnate ad affrontare la gravosa situazione venutasi a creare a seguito della intervenuta depenalizzazione dei reati minori (decreto legislativo n. 507/99).

In questa prospettiva la presente circolare è pure diretta all'Ufficio Affari Legislativi e Relazioni Parlamentari, che è pregato di rappresentare nelle sedi competenti la prioritaria esigenza di una positiva valutazione delle osservazioni, da tempo formulate da questo Dipartimento.

Per la complessità del provvedimento, si ritiene opportuno porre in luce quegli aspetti indispensabili ad agevolare la prima applicazione della nuova disciplina, facendo salvi i più ampi interventi esplicativi che potranno seguire anche in relazione alle esigenze che verranno segnalate da codesti Uffici.

Il primo e più rilevante di tali aspetti - anche per l'incidenza che ha sull'attività istituzionale delle SS.LL. - è quello del sistema sanzionatorio. La modifica dell'art. 193 C.d.S. semplifica il processo di sequestro dei veicoli, la cui complessità comporta - come è noto - un onere eccessivo per l'erario, sotto il profilo del pagamento delle spese di custodia.

La sola modifica dell'art. 193 C.d.S., non è tuttavia sufficiente, in quanto non incide sulle procedure del sequestro e del fermo dei veicoli, specificamente previste dagli artt. 213 e 214 C.d.S., i cui principi riformatori sono, peraltro, contenuti nell'art. 49 della legge 28 dicembre 2001, n. 448.

Restano, comunque, significative le novità introdotte dalle modifiche apportate all'art. 193.

Infatti, particolare interesse assume lo spostamento degli adempimenti connessi alla restituzione del veicolo - una volta che la sanzione è stata pagata e il premio di assicurazione corrisposto - dagli Uffici della Prefettura a quelli dell'organo accertatore della violazione, rimanendo, comunque, in capo al prefetto l'attività di vigilanza e di indirizzo nella specifica materia. A tal fine, l'organo di polizia trasmette - deve ritenersi, tempestivamente - al Prefetto la relativa comunicazione, unitamente alla documentazione utile ai fini dello svolgimento del richiesto controllo.

Un ulteriore spunto di rilievo è contenuto nel comma 4 del citato art. 193, laddove si fa riferimento all'individuazione del luogo di custodia del veicolo sequestrato.

La formulazione della norma, pur non essendo particolarmente felice, sembra, tuttavia, voler introdurre modalità alternative di custodia dei mezzi, anche qui, evidentemente, in adesione dei principi contenuti nell'art. 49 della legge n. 448/2001.

Infatti, non può essere priva di rilievo la circostanza che non si fa più riferimento alle depositerie autorizzate dal Prefetto, ai sensi dell'art. 8 del D.P.R. 29 luglio 1982, n. 571, ma esclusivamente a quelle "non soggette a pubblico passaggio".

Con tale definizione, vengono individuate le caratteristiche principali dei luoghi di cui il trasgressore abbia la disponibilità, anche temporanea, per custodire, sotto la propria responsabilità e quindi a sue spese, il veicolo sequestrato. Non sarebbe, infatti, altrimenti spiegabile la previsione, secondo la quale l'organo di polizia può "concordare" con il trasgressore la scelta del posto dove il bene deve essere custodito.

Modifiche rilevanti sono state apportate anche alla disciplina del fermo amministrativo dei veicoli (art. 214 C.d.S.). In particolare la previsione di una specifica sanzione nei confronti di coloro che circolano con il veicolo sottoposto alla sanzione accessoria fa venir meno ogni preoccupazione - pur in passato espressa da questo Ministero - in merito alla possibilità di affidare la custodia del veicolo "fermato" al trasgressore o al suo proprietario.

Per garantire uniformità applicativa alle novità introdotte dagli articoli 193 e 214, il Dipartimento della Pubblica Sicurezza, che legge per conoscenza, fornirà le indicazioni operative agli organi di polizia stradale, individuando le ipotesi in cui, di norma, viene effettuato l'affidamento del veicolo al proprietario.

Il procedimento di accertamento e di applicazione delle sanzioni è stato - come si è detto - profondamente rivisto.

In particolare, si è tentato di fornire una copertura normativa all'annosa questione circa la legittimità o meno degli accertamenti non contestati immediatamente.

L'articolo 201, comma 1-bis, C.d.S., identifica determinati casi di impossibilità di contestazione immediata, i quali, ove ricorrano, non lasciano margini di apprezzamento circa la loro natura, per cui la relativa indicazione nel verbale notificato implica di per sé l'affermazione ex lege dell'impossibilità di contestazione immediata. I casi diversi da quelli di cui al comma 1-bis, invece, devono contenere anche l'indicazione dei motivi che hanno reso impossibile la contestazione immediata.

In ordine ad essi, pertanto, l'organo accertatore deve proporre una più attenta e puntuale motivazione, in quanto sulla stessa può esercitarsi il sindacato del giudice. In ogni caso - secondo l'orientamento costante della giurisprudenza della Corte di Cassazione - non possono censurarsi le modalità di organizzazione del servizio di polizia stradale.

Un'autentica novità è fornita dagli articoli 203 e seguenti del C.d.S. a seguito delle modifiche apportate dal provvedimento di conversione del decreto-

legge. Innanzitutto, il ricorso, ai sensi dell'articolo 203, può essere presentato anche al Prefetto, nei termini previsti dalla norma.

Il ricorrente ha, pertanto, due possibilità: presentare il ricorso all'organo accertatore, ovvero direttamente al prefetto.

In quest'ultimo caso il termine finale (180 giorni: 60 per l'istruttoria da parte dell'organo accertatore più 120 per l'adozione dell'atto da parte del prefetto), entro il quale deve essere adottata l'ordinanza ingiunzione, è incrementato di trenta giorni.

In effetti, con le modifiche apportate all'art. 204 C.d.S. viene fornita una prima risposta a quell'orientamento giurisprudenziale che, da tempo ritiene viziato, sotto il profilo della legittimità, il provvedimento adottato senza rispettare il termine di emissione.

La previsione dell'illegittimità dell'ordinanza ingiunzione, per la violazione delle norme relative alla durata del procedimento amministrativo, è completata dal riconoscimento di un valore significativo al silenzio della pubblica amministrazione, con conseguente tacito accoglimento del ricorso, una volta decorsi tutti i termini, cumulativamente considerati, per la sua decisione.

Al riguardo, un problema che immediatamente si pone all'attenzione dell'interprete è quello relativo al computo dei singoli termini previsti dal procedimento.

La norma, in particolare, considera detti termini cumulabili ai fini del computo finale. A detto termine si aggiunge quello prescritto dall'art. 204 C.d.S., a proposito della notifica dell'ordinanza ingiunzione entro centocinquanta giorni dalla sua adozione. Il mancato rispetto di uno solo dei termini previsti costituisce una violazione di legge che comporta l'archiviazione degli atti.

Invece, la conclusione della singola fase endoprocedimentale prima della scadenza del relativo termine, non sembra consentire l'utilizzazione del periodo residuo a vantaggio del computo finale del procedimento.

Un altro aspetto che merita di essere evidenziato è quello relativo alla circostanza che il legislatore, mentre ha previsto, dettagliatamente ed espressamente, un termine per ogni singola fase del procedimento di ricorso, non ha fatto altrettanto per quanto riguarda i casi in cui il prefetto emette ordinanza ingiunzione indipendentemente dalla presentazione del gravame (ad esempio, quando la norma non consente il pagamento in misura ridotta della sanzione).

Tale mancata previsione, non può comportare la generalizzata applicabilità delle disposizioni contenute nell'art. 204 C.d.S. agli altri procedimenti sanzionatori, pure previsti dallo stesso Codice della Strada, in quanto, in assenza di un'espressa previsione - si applicano, ai sensi dell'art. 194 C.d.S., le disposizioni contenute nella legge 24 novembre 1981, n. 689 (la quale regola la durata del procedimento sanzionatorio in base all'art. 28).

In ogni caso, è prevista la possibilità di interruzione del termine di adozione dell'ordinanza quando l'interessato richieda l'audizione personale.

I termini e le modalità di presentazione del ricorso al giudice di pace, avverso il verbale di accertamento, sono previsti dall'art. 204-bis, introdotto dalla legge di conversione. Per la presentazione del ricorso alternativo a quello davanti al prefetto, è richiesto, a pena inammissibilità, il deposito di una cauzione che il giudice assegna, in caso di rigetto dell'opposizione, all'amministrazione a cui appartiene l'organo accertatore.

Per esigenze di economia procedimentale e di speditezza dell'azione amministrativa, detta amministrazione va individuata nell'ufficio o comando di appartenenza dell'agente verbalizzante, anche quando trattasi di accertamento effettuato da soggetti appartenenti ad Amministrazioni statali.

Tali soggetti, pertanto, possono essere incaricati, direttamente dal giudice di pace, dell'esecuzione della sentenza sullo specifico punto. In tutti gli altri casi non dovrebbero porsi particolari problemi di natura tecnico-contabile, in quanto è lo stesso ente di appartenenza degli agenti di polizia stradale (ad esempio, Comune o Provincia) che sta in giudizio personalmente.

La sentenza di rigetto del ricorso costituisce titolo esecutivo per la riscossione coatta delle somme, inflitte dal giudice, che superino l'importo della cauzione: la relativa somma può essere riscossa ai sensi dell'art. 27 della legge n. 689/81. Pur nel silenzio della norma, si ritiene che le disposizioni contenute nell'art. 204-bis si applichino, ove compatibili, anche in caso di ricorso avverso la cartella esattoriale.

La materia, invero, andrebbe - come già detto - accuratamente disciplinata.

Non si può negare, tuttavia, che molti dei principi affermati nell'art. 204-bis valgano anche per l'opposizione avverso gli atti di esazione, così come - essendo, questa volta, espressamente richiamati - per l'opposizione avverso l'ordinanza ingiunzione.

Infine, ai sensi dell'art. 205, c. 3, C.d.S., nel giudizio di opposizione avverso l'ordinanza ingiunzione, il Prefetto può delegare l'amministrazione cui appartiene l'organo accertatore a stare in giudizio, sempre che questa sia anche destinataria dei proventi.

È evidente la ratio della norma: garantire la pienezza ed effettività della tutela giudiziaria, avvalendosi dei soggetti destinatari dei proventi economici della sanzione.

In questa prospettiva, affermato un principio di carattere generale, non può escludersi che, qualora a livello locale si realizzino condizioni favorevoli, opportunamente valutate, congiuntamente ad altri soggetti interessati e quando la natura tecnica dell'accertamento lo richieda, anche gli organi di polizia statale possano ritenersi destinatari della particolare attività di tutela giudiziaria prevista dal citato art. 205.

Si richiama la particolare attenzione delle SS.LL sui principi e criteri applicativi illustrati, con preghiera di voler favorire la massima diffusione possibile delle disposizioni contenute nel decreto legge presso gli uffici e gli organi cui compete la vigilanza in materia di sicurezza della circolazione stradale. Sarà, altresì, cura delle SS.LL. voler promuovere ogni iniziativa

ritenuta necessaria a garantire il più scrupoloso rispetto della normativa appena approvata.

p. IL CAPO DIPARTIMENTO