

PREMESSA

L'esigenza di una nuova disciplina normativa della circolazione stradale nacque dal concorso di molteplici fattori quali:

- a) aumento esponenziale del numero dei veicoli;
- b) evoluzione tecnologica in materia di costruzione di strade e veicoli;
- c) accresciuta esigenza di tutelare la sicurezza stradale e di salvaguardare la vita umana;
- d) particolare interesse verso le tematiche dell'inquinamento e del risparmio energetico;
- e) adeguamento alle normative comunitarie ed internazionali.

La necessità di far fronte a tali esigenze comportò l'approvazione della Legge Delega 13 giugno 1991, numero 190 a cui venne data attuazione con l'emanazione del Decreto Legislativo 30/04/1992, numero 285, meglio conosciuto come "*Nuovo Codice della Strada*", entrato in vigore dal 1° gennaio 1993, e il relativo Regolamento di Esecuzione e di Attuazione emanato con il D.P.R. 16 dicembre 1992, numero 495, quest'ultimo dopo quattro anni circa sostanzialmente modificato, pur senza alterarne l'impostazione originaria, dal D.P.R. 16 settembre 1996, numero 610 che ha riformulato numerose norme.

Con la Legge Delega 22 marzo 2001, numero 85 a cui è stata data esecuzione con il Decreto Legislativo 15 gennaio 2002, numero 9 prima, e con la Legge 29 luglio 2010, numero 120 dopo, il Legislatore ha attuato due revisioni sostanziali dello stesso.

Le norme che disciplinano la circolazione stradale sono contenute nel suddetto D. Lgs. n° 285/1992, denominato Codice della Strada (CdS, in abbreviazione).

Il sopra indicato Codice della Strada ha vigenza nelle aree ad uso pubblico, nelle aree private ad uso pubblico ma anche nelle aree ad esse equiparate.

Esso è composto da sette titoli ma in questo elaborato verranno trattati principalmente solo i penultimi due, il titolo quinto inerente alle norme di comportamento che gli utenti della strada sono tenuti ad osservare e il titolo sesto che regola le procedure per l'applicazione delle sanzioni previste dal presente Codice, e nello

specifico ci occuperemo solo delle violazioni amministrative in esso indicate, trascurando gli illeciti di natura penale.

Per quanto concerne le norme disciplinanti la procedura da applicare da parte degli Organi Accertatori nei confronti dei contravventori alle disposizioni amministrative codificate, si fa riferimento oltre che al Decreto Legislativo numero 285 del 1992 anche alla Legge 24 novembre 1981, numero 689, detta Legge di Depenalizzazione.

Il presente elaborato si prefigge lo scopo di semplificare le varie disposizioni in materia di circolazione stradale e i relativi comportamenti che si ritengono corretti sotto l'aspetto della sicurezza stradale e alle quali le persone, denominati utenti della strada, sia quando camminano e altrettanto qualora conducano un veicolo, è necessario che rispettino nel percorrere delle aree esterne ad uso pubblico o a quest'ultime equiparate.

I veicoli a motore senza guida di rotaie, compresi i filoveicoli e i rimorchi, per circolare sulle strade ad uso pubblico o su aree a queste equiparate, devono essere provvisti obbligatoriamente, dietro il corrispettivo di un premio, della copertura assicurativa per la Responsabilità Civile verso Terzi, in abbreviazione RCA, ai sensi della Legge 24/12/1969, numero 990, rimasta in vigore, seppur spesso modificata, fino all'emanazione del Codice delle Assicurazioni Private - C.A.P., Testo Unico approvato con il Decreto Legislativo 07/09/2005, numero 209.

La suddetta assicurazione, codificata all'articolo 122 del Testo Unico – C.A.P., ha per oggetto la responsabilità per i danni cagionati a terzi, sia alle persone sia alle cose, nell'ambito della circolazione stradale. Si ritiene opportuno rammentare che colui che si pone alla guida di un veicolo e circola su strade ad uso pubblico, o anche private ma nella disponibilità pubblica, è soggetto all'assunzione di tre responsabilità:

- 1) *la Responsabilità Civile*, a cui si fa fronte con la stipula di un contratto assicurativo per la responsabilità civile verso terzi presso una delle varie Compagnie di assicurazione in cambio del versamento del premio, cioè la RCA obbligatoria sopra menzionata per i veicoli a motore, filoveicoli e rimorchi, o facoltativa nel caso di veicoli sprovvisti di motore, come per esempio la bicicletta con pedali a propulsione muscolare;

- 2) *la Responsabilità Amministrativa*, che ricorre qualora il conducente commetta violazioni alle previste norme stradali e accertate dagli Organi preposti che provvedono alla relativa contestazione immediata al trasgressore;
- 3) *la Responsabilità Penale*, causata dalla commissione di reati dovuta alla propria condotta del mezzo.

Ma anche il proprietario del veicolo, qualora pone in circolazione il veicolo ai sensi del CdS prestandolo alla persona che si colloca alla guida, assume due responsabilità:

- 1) *la Responsabilità Civile*, in qualità di proprietario/intestatario del mezzo stradale e anche contraente del contratto assicurativo per la RCA;
- 2) *la Responsabilità Amministrativa*, che sorge quando il conducente commette infrazioni accertate ma non contestate dagli Organi di Polizia e successivamente notificate al responsabile in solido. Oppure quando il trasgressore non provvede al pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria comminatagli e di conseguenza il Comando, di cui fa parte l'Organo Accertatore, attua la facoltà di rivalersi nei confronti dell'intestatario del mezzo. O ancora in alcuni casi di violazioni commesse da chi è alla guida e per le quali il Codice della Strada prevede la sanzione sia al conducente che al proprietario del veicolo.

Con l'entrata in vigore del Decreto Legislativo 22 novembre 2023, numero 184, di recepimento della Direttiva Europea 2021/2118 concernente l'assicurazione della Responsabilità Civile risultante dalla circolazione di autoveicoli e il controllo dell'obbligo di assicurare tale responsabilità, dal 23 dicembre 2023 il nuovo testo del primo comma dell'articolo 122 del Codice delle Assicurazioni Private – C.A.P., è il seguente:

“Articolo 122

(Veicoli a motore)

1. Sono soggetti all'obbligo di assicurazione per la responsabilità civile verso terzi prevista dall'articolo 2054 del Codice Civile i veicoli di cui all'articolo 1, comma 1, lettera rrr), qualora utilizzati conformemente alla funzione del veicolo in quanto mezzo di trasporto al momento dell'incidente.”.

CAPITOLO 1 - L'ACCERTAMENTO, LA CONTESTAZIONE E LA NOTIFICAZIONE DELLE VIOLAZIONI AMMINISTRATIVE

1.1 - PRINCIPI GENERALI

Le infrazioni in materia di circolazione stradale sono codificate nel Decreto Legislativo 30 aprile 1992, numero 285, denominato Nuovo Codice della Strada (CdS), e si distinguono in violazioni di natura amministrativa e penale.

Gli illeciti amministrativi richiamano i principi e le norme previsti dalla Legge di Depenalizzazione del 24 novembre 1981, numero 689 "*Modifiche al sistema penale*". Si fa quindi riferimento a quest'ultima ad ogni "*violazione di un dovere generale cui l'ordinamento ricollega, come conseguenza giuridica, il pagamento di una somma di denaro a titolo di sanzione amministrativa*".

Detta disciplina è richiamata dall'articolo 194 del Codice della Strada che apre il *Titolo VI: Degli illeciti previsti dal presente codice e delle relative sanzioni, Capo I: Degli illeciti amministrativi e delle relative sanzioni*.

La norma dispone che: "*in tutte le ipotesi in cui il presente codice prevede che da una determinata violazione consegua una sanzione amministrativa pecuniaria, si applicano le disposizioni generali contenute nelle Sezioni I e II del Capo I della Legge 24 novembre 1981 n° 689, salve le modifiche e le deroghe previste dalle norme del presente capo*".

Nello specifico il Codice della Strada argomenta sugli illeciti amministrativi dall'art. 194 all'art. 219-bis e su quelli penali dall'art. 220 all'art. 224-ter, quest'ultimo articolo chiudendo il Titolo VI.

I principi generali che regolano l'illecito amministrativo, e a cui gli Organi Accertatori e i Comandi di cui fanno parte devono attenersi, sono i seguenti:

1) *Il principio di legalità.*

È il principio per cui non si può essere sanzionati se non in virtù di una disposizione già in vigore al momento della commissione del fatto ritenuto antigiuridico.

L'articolo 1 della Legge n° 689/81 recita testualmente:

1. *Nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione.*

2. *Le leggi che prevedono sanzioni amministrative si applicano soltanto nei casi e per i tempi in esse considerati.*

2) *La capacità di intendere e volere.*

È il principio che esclude la possibilità di sanzionare amministrativamente il soggetto minorenni, che in virtù della suddetta norma assume lo status di autore materiale della violazione, e la persona non in grado di intendere e volere.

Si riporta il testo dell'art. 2 della Legge n° 689/81:

1. *Non può essere assoggettato a sanzione amministrativa, chi al momento in cui ha commesso il fatto, non aveva compiuto i diciotto anni o non aveva, in base ai criteri indicati nel codice penale, la capacità di intendere e di volere, salvo che lo stato di incapacità non derivi da sua colpa o sia stato da lui preordinato.*

2. *Fuori dei casi previsti dall'ultima parte del precedente comma, della violazione risponde chi era tenuto alla sorveglianza dell'incapace, salvo che provi di non aver potuto impedire il fatto.*

3) *L'elemento soggettivo.*

È il precetto con il quale si stabilisce che per le violazioni di norme amministrative, siano esse dovute all'azione che all'omissione, il trasgressore è assoggettato alla sanzione amministrativa, siano esse dolose o colpose.

Art. 3 della Legge n° 689/81:

1. *Nelle violazioni cui è applicabile una sanzione amministrativa ciascuno è responsabile della propria azione od omissione, cosciente e volontaria, sia essa dolosa o colposa.*

2. *Nel caso in cui la violazione è commessa per errore sul fatto, l'agente non è responsabile quando l'errore non è determinato da sua colpa.*

4) *Le cause di esclusione della responsabilità.*

È l'articolo che elenca le quattro scriminanti per le quali il trasgressore della violazione non risponde degli illeciti amministrativi commessi.

Art. 4 della Legge n° 689/81:

1. *Non risponde delle violazioni amministrative chi ha commesso il fatto nell'adempimento di un dovere o nell'esercizio di una facoltà legittima ovvero in stato di necessità o di legittima difesa.*

2. *Se la violazione è commessa per ordine dell'autorità, della stessa risponde il pubblico ufficiale che ha dato l'ordine.*

5) *La responsabilità solidale*

Con la responsabilità solidale si sancisce che il proprietario del bene con il quale è stata commessa la violazione amministrativa è obbligato in solido con il trasgressore al pagamento della somma da questo dovuta se non prova che la cosa è stata utilizzata contro la sua volontà.

Art. 6 della Legge n° 689/81:

1. *Il proprietario della cosa che servi o fu destinata a commettere la violazione o, in sua vece, l'usufruttuario o, se trattasi di un bene immobile, il titolare di un diritto personale di godimento, è obbligato in solido con l'autore della violazione al pagamento della somma da questo dovuta se non prova che la cosa è stata utilizzata contro la sua volontà.*
2. *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 questo dovuta, salvo che provi di non aver potuto impedire il fatto.*
3. *Se la violazione è commessa dal rappresentante o dal dipendente di una persona giuridica o di un ente privo di personalità giuridica o, comunque, di un imprenditore nell'esercizio delle proprie funzioni o incombenze, la persona giuridica o l'ente o l'imprenditore è obbligato in solido con l'autore della violazione al pagamento della somma da questo dovuta.*
4. *Nei casi previsti dai commi precedenti chi ha pagato ha diritto di regresso per l'intero nei confronti dell'autore della violazione.*

1.2 – IL PRINCIPIO CARDINE: IL PRINCIPIO DI LEGALITA'

Si tratta di un principio imprescindibile, di provenienza costituzionale.

Dalla Costituzione, agli articoli 25, 95, comma 3, 97, comma 2, 101, comma 2, 111, commi 1-3-5, e 113, comma 3, deriva il principio di legalità, principio in virtù del quale i pubblici poteri sono soggetti alla legge.

Nella dottrina contemporanea, il principio di legalità viene inteso in diverse accezioni:

- gli atti dei pubblici poteri, cioè gli atti normativi del potere esecutivo, non possono contenere disposizioni in contrasto con la legge;
- dall'articolo 25 della Costituzione, di dettatura del principio generale in materia di diritto penale e con il quale si stabilisce il divieto di punire qualsiasi fatto che, al momento della commissione, non sia espressamente previsto come reato e di sanzionarlo con pene che non siano dalla legge espressamente previste, si importa anche nel diritto amministrativo tale principio stabilendo, con l'art. 1 della Legge di Depenalizzazione, il principio di legalità.

Il principio di legalità si scompone nei seguenti fondamentali corollari:

- il principio della *riserva di legge*;
- il principio *nulla pena sine lege*: nessuna pena senza una legge in forza del quale il tipo e la durata della pena /sanzione amministrativa da irrogare per ogni fattispecie di illecito devono essere sempre predeterminati dalla legge;
- il principio di *tassatività*, che indica il dovere del legislatore di formulare la norma in modo preciso, ovvero in modo che dalla lettura della stessa si evinca chiaramente ciò che è lecito e ciò che non lo è;
- il principio di *irretroattività*, traslato dal diritto penale al diritto amministrativo tramite i due commi che compongono l'articolo 1 della Legge 689/1981 di depenalizzazione e rubricato "PRINCIPIO DI LEGALITA'", che sancisce il divieto di applicare la legge penale a fatti commessi prima della sua entrata in vigore.

L'esistenza di una norma di legge che autorizzi il pubblico potere è considerata come requisito indispensabile per la legittimazione politica del potere stesso, ossia come necessario fondamento della pretesa di obbedienza che esso avanza nei confronti dei cittadini.

Dallo studio del diritto costituzionale, si evince che:

- si definisce *Riserva di legge Assoluta* la previsione costituzionale per cui una certa materia può essere disciplinata solo dalla legge o da atti avente forza e valore di legge, come per esempio i Decreti Legge adottati dal Governo, nei quali il controllo parlamentare avviene a valle tramite la conversione, con o senza modifiche di essi, in legge, e i Decreti Legislativi emanati dal Governo, che hanno l'approvazione parlamentare a monte attraverso la Legge Delega;
- con *Riserva Relativa* si intende la legge con la quale si impone al legislatore di dettare solo la disciplina generale della materia considerata, che può dunque, per il resto, essere lasciata alla normazione secondaria.

La funzione della Riserva di Legge è essenzialmente garantista, in quanto si vuole assicurare che in materie particolarmente delicate, come per esempio la limitazione dei diritti fondamentali, le decisioni vengano prese dall'organo più rappresentativo, il Parlamento appunto, in cui trova spazio la dialettica democratica fra maggioranza e opposizione.

“Il problema dei rapporti tra la legge e la normazione secondaria si può tradurre, essenzialmente, in quello della vigenza e della portata del principio di legalità.

Si definisce tale, in termini generalissimi, il principio per cui una pubblica funzione deve trovare il proprio fondamento in una norma di legge, che genericamente l'autorizzi e giustifichi il vigore imperativo degli atti in cui essa s'esprime.

Tale principio, profondamente correlato all'idea della legge quale diretta espressione della volontà generale, vede nella funzione legislativa la più alta manifestazione della sovranità popolare, cui tutte le altre funzioni dello Stato sono quindi, in misura più o meno ampia, assoggettate.”¹

“Molto stretti i rapporti intercorrenti tra il principio di legalità e riserva di legge, che taluno, in dottrina, ha voluto addirittura identificare (nel senso che l'insieme delle riserve

¹ I tre paragrafi sono stati riportati dal testo cartaceo di DIRITTO AMMINISTRATIVO degli autori: L. MAZZAROLLI – G. PERICU – A. ROMANO – F.A. ROVERSI MONACO – F.G. SCOCA edito da MONDUZZI S.p.A. – volume I - Bologna, terza edizione aprile 2001 – Capitolo IV LA NORMAZIONE SECONDARIA – Sezione II: La normazione secondaria e la legge – Paragrafo 1. Il principio di legalità – Lineamenti generali a pagina n. 200.

di legge previste dalla costituzione esaurirebbe l'ambito di applicazione del principio di legalità).

Frequente è infatti l'affermazione che tra riserva e principio di legalità vi sia solo una differenza di grado, esigendo la prima che sia integralmente disciplinata dalla legge una materia che il secondo impone sia regolamentata in via legislativa solo per sommi capi. In particolare, chi dà una lettura "sostanziale" del principio di legalità, inclina a ritenere che esso male si distingue dalla c.d. "riserva relativa" (affermandosi peraltro che quest'ultima non abbia alcuna autentica autonomia concettuale, e che la riserva, rigorosamente intesa, è sempre e soltanto assoluta)."²

1.3 - L'ILLECITO AMMINISTRATIVO E L'IRROGAZIONE DELLA CONSEGUENTE SANZIONE AMMINISTRATIVA

1.3.1 - Definizione di Illecito Amministrativo

Con la dizione di illecito si fa riferimento, in termini generali, a qualunque atto che viola una legge. La violazione può avvenire ad una norma di natura penale oppure ad una disposizione di carattere amministrativa.

L'illecito amministrativo può definirsi come quella violazione di un dovere generale cui l'ordinamento ricollega, come conseguenza giuridica, l'assoggettamento ad una sanzione amministrativa, che può avere carattere pecuniario o meno.

La sanzione amministrativa nasce in sostituzione della violazione penale, per gli illeciti ritenuti per la collettività di minor gravità.

La disciplina generale dell'illecito amministrativo è stata dettata con la Legge 24 novembre 1981, numero 689 sulla depenalizzazione dei reati.

Ai sensi dell'art. 2 della Legge 689/1981, non possono essere assoggettati alla sanzione amministrativa i minori di anni diciotto. Di conseguenza, la minor età di colui che commette l'illecito amministrativo determina giuridicamente che acquisiscano lo

² I due paragrafi sono stati recitati dal testo cartaceo di DIRITTO AMMINISTRATIVO degli autori: L. MAZZAROLLI – G. PERICU – A. ROMANO – F.A. ROVERSI MONACO – F.G. SCOCA edito da MONDUZZI S.p.A. – volume I - Bologna, terza edizione aprile 2001 – Capitolo IV LA NORMAZIONE SECONDARIA – Sezione II: La normazione secondaria e la legge – Paragrafo 2. Riserva di legge e preferenza di legge a pagina n. 205.

status di trasgressore/i la/e persona/e tenuta/e alla sua sorveglianza e il minore quello di autore materiale della violazione.

1.3.2 - Caratteri e Definizione della Sanzione in Generale

La sanzione è sinonimo di pena, castigo. Si sostanzia nella limitazione dei diritti del soggetto quale conseguenza della violazione di un obbligo.

Per assicurare l'osservanza delle norme giuridiche, il legislatore ha predisposto sanzioni:

- *punitive*, consistenti nell'afflizione di un castigo a seguito dell'inosservanza di norme giuridiche. Esse hanno efficacia preventiva in quanto mirano a scoraggiare i soggetti dall'inosservanza di norme giuridiche;
- *premiali*, che mirano ad incentivare l'obbedienza alla legge.

Infine, a seconda del ramo del diritto in cui intervengono, è possibile distinguere le sanzioni in:

- 1) *sanzioni penali*, con le quali l'Autorità Giudiziaria di Cognizione commina al reo la pena;
- 2) *sanzioni amministrative*, che costituiscono la conseguenza di un illecito amministrativo, ovvero di un comportamento di disobbedienza ad un obbligo imposto da un provvedimento amministrativo. Si dividono in sanzioni che incidono:
 - sullo status di un soggetto, come le sanzioni disciplinari;
 - sul patrimonio, come quelle pecuniarie;
 - sulle attività svolte dal soggetto colpito, come il sequestro e la confisca.
- 3) *sanzioni civili*, come il risarcimento del danno.³

1) Illustrazione della nozione di sanzione penale:

saper distinguere tra loro e soprattutto capire quando una sanzione è penale risulta di estrema importanza poiché quest'ultime sono di gran lunga le più gravi e durature.

³ Per la scrittura della prima parte del presente paragrafo di definizione della sanzione in generale, ci si è richiamati alla versione cartacea del Nuovo Dizionario Giuridico - V edizione Napoli maggio 1998 – Edizioni SIMONE.

Le sanzioni penali sono quelle che derivano dalla violazione di leggi penali ossia da comportamenti che costituiscono reato in quanto ledono l'interesse generale della collettività ad una vita pacifica e serena.

Le sanzioni penali hanno una funzione principalmente punitiva. Sono associate alle violazioni considerate dal legislatore di particolare gravità. Un esempio classico di sanzione penale è il carcere.

I reati si dividono in delitti e in contravvenzioni: appartengono alla categoria dei delitti i reati ritenuti dal Legislatore, ma anche dall'opinione pubblica, di maggior pericolosità sociale mentre rientrano nelle contravvenzioni i reati di minor impatto sociale.

La sanzione penale che può essere comminata al reo in caso di condanna da parte dell'Autorità giurisdizionale è denominata pena. La pena che il giudice di cognizione, in composizione monocratica oppure collegiale, può infliggere all'autore del reato è subordinata in via iniziale a quale tipologia delle due sopra indicate appartiene l'illecito penale commesso.

Le pene previste dal Codice Penale (in abbreviazione CP) sono:

- ✓ l'ergastolo, la reclusione e la multa per i delitti
- ✓ l'arresto e l'ammenda per le contravvenzioni.

Un'ulteriore differenziazione della pena è determinata dall'espiazione di:

- ✓ pena detentiva, che sono l'ergastolo, la reclusione e l'arresto
- ✓ pena pecuniaria, nella quale rientrano la multa e l'ammenda.

L'ergastolo rappresenta la pena detentiva per i delitti più gravi, con una durata che tende ad essere perpetua.

Occorre ricordare che si rende necessario prestare attenzione all'uso che si fa dei termini. Spesso si usa la parola "multa" per indicare indistintamente l'obbligo del pagamento di una sanzione. Tipico è l'esempio delle multe stradali. In realtà, la vera e propria multa è solo di carattere penale. Quindi le