

RIFORME LEGISLATIVE
PER UNA MIGLIORE TUTELA PENALE
IN MATERIA DI CIRCOLAZIONE STRADALE (*)

1. — *Generalità - Miglioramento delle strade e dei servizi stradali, maggiore sicurezza dei veicoli*

Nel campo della circolazione stradale, come del resto in tutti i campi della vita sociale, la principale cura dei poteri responsabili del civile ordinamento deve essere quella di prevenire ogni fatto il quale possa arrecare pregiudizio fisico e morale alla collettività, ai gruppi che la compongono o ai singoli individui. Tale attività di prevenzione deve riferirsi sia alla struttura ed al funzionamento dei mezzi materiali della circolazione (stradale e veicoli), sia al comportamento degli utenti della strada, nei confronti dei quali deve essere stimolata, per quanto più è possibile, l'osservanza delle regole imposte dalla legge, dall'autorità competente e dalle norme di comune prudenza.

Un breve accenno è sufficiente in ordine al primo argomento. Occorre che gli organi amministrativi responsabili della viabilità vigilino attentamente e accortamente sulla efficienza delle strade e delle aree destinate al traffico, facendo sì che esse siano sempre sicure ed esenti da insidie per i veicoli e le persone, e procurando che ne siano migliorati il tracciato e la struttura, in modo che esse rispondano alle esigenze dei tempi. Tale rispondenza deve essere intesa con vedute moderne e con una certa anticipazione rispetto all'evoluzione delle macchine che stanno per entrare in uso; e si deve badare non solo alla conformazione e alla struttura del piano viabile, ma anche ai servizi, i quali diventano sempre più necessari (di rifornimento, di riparazione, di assistenza ai veicoli e di soccorso e di assistenza alle persone).

Questo compito rappresenta un potere-dovere degli enti pubblici proprietari delle strade e viene oggi inteso con maggiore larghezza che in passato. Non basta che la pubblica amministrazione provveda ad evitare che sulle vie si creino o persistano situazioni pericolose, tanto

(*) Relazione alla II conferenza Internazionale di diritto della circolazione stradale, Isole 28 settembre - 1 ottobre 1965, pubblicato su *Le corti di Brescia, Venezia e Trieste*, anno XIX - N.S. - n. 3-4, Maggio - Agosto 1966.

più gravi quando non facilmente prevedibili (sì da presentarsi talora come dei trabocchetti), ma anche che essa curi l'applicazione di un'appropriata segnaletica. Sarebbe opportuno, a questo proposito, che la legislazione precisasse meglio gli obblighi della pubblica amministrazione e dei suoi organi, anche al fine di individuare meglio le responsabilità per l'inosservanza di essi. Una più specifica determinazione delle responsabilità penali, civili, amministrative e disciplinari dei funzionari preposti ai competenti uffici e di tutto il personale addetto ai vari settori contribuirebbe certamente ad una migliore cura delle opere relative alle strade e ad un migliore funzionamento dei servizi stradali.

Per quel che riguarda i veicoli, occorre fare appello all'industria produttrice affinché si preoccupi di migliorare non tanto il rendimento o la velocità e la ripresa delle macchine, così come l'eleganza ed il *comfort* delle vetture, ma soprattutto la loro sicurezza. Se le automobili avessero una minor profusione di fregi e di apparati esterni rilucenti ed una maggiore protezione elastica nelle parti sporgenti; se nell'interno fosse applicata una minore quantità di oggetti voluttuari e si avesse una maggiore dotazione di cinture di sicurezza e una più vasta superficie morbida, quanti danni alle persone e alle cose sarebbero evitati o ridotti! In alcuni casi, non sarebbe inopportuno che la legislazione intervenisse a prescrivere determinate misure di sicurezza ed a stabilire dei limiti ben definiti, nei rapporti fra la velocità e la potenza delle macchine da una parte e la robustezza delle vetture e le misure di protezione delle persone dall'altra. Ovviamente, una simile legislazione dovrebbe essere collegata a convenzioni internazionali, al fine di evitare illecite forme di concorrenza da parte di case costruttrici straniere.

2. — *Rilascio e rinnovazione delle patenti di guida*

Un'altra serie di misure preventive, riguardanti specificatamente la guida degli autoveicoli — i quali attualmente danno il maggiore apporto agli incidenti stradali —, dovrebbe essere attuata attraverso un più efficace intervento dell'autorità nel rilascio e nella rinnovazione delle patenti.

In primo luogo, esami psicotecnici seri per il rilascio iniziale. Non bastano certamente dei generici certificati medici, ma occorrono delle visite specialistiche, particolarmente per l'accertamento della capacità visiva e della reattività nervosa, oltre che della resistenza fisica al lavoro in genere, allo scopo di escludere tutti coloro che si trovino al di sotto di un certo livello accettabile.

L'esperienza giudiziaria insegna che si hanno numerosi casi di «malore improvviso», legati a fattori patologici cronici; occorre cercar di scoprire simili forme morbose e rifiutare o ritirare la patente a coloro che ne siano affetti.

In secondo luogo, revisioni mediche più frequenti di quelle oggi prescritte. Al di là di una certa età, occorrerebbe fissare volta per volta, in occasione della rinnovazione della patente, una prossima scadenza, consigliata dai sanitari, per la revisione.

In terzo luogo, prevedere patenti differenziate in relazione al genere di veicoli che è consentito guidare. Chi ha conseguito la patente B) oggi è abilitato a guidare anche un'autovettura potentissima, velocissima e di massimo ingombro: sarebbe opportuno che nella patente venissero indicati i tipi di autoveicoli che ognuno può condurre, con limiti di cilindrata, di velocità massima, di dimensioni d'ingombro (1).

Per quel che riguarda la natura giuridica delle patenti, non sembra che sia il caso di apportare innovazioni; è opportuno che esse conservino il carattere di autorizzazioni, rilasciate dall'autorità amministrativa in seguito ad un accertamento tecnico e ad un accertamento sulla idoneità morale dell'interessato, il quale ultimo serve a dare una certa garanzia sulla capacità dello stesso di autogovernarsi secondo i precetti delle norme regolatrici della civile convivenza.

Nulla osterebbe, sul piano costituzionale ed amministrativo, ad un maggior rigore nel rilascio e ad un più intenso controllo per rinnovazioni delle patenti. Particolari aspetti presenta il problema per quel che riguarda la revoca e la sospensione della patente in seguito a incidenti stradali od a gravi inosservanze delle prescrizioni sul traffico, cioè gli aspetti sanzionatori. Di esse parleremo più innanzi.

3. — *Sanzioni per i colpevoli di incidenti stradali*

L'argomento principale del tema riguarda le sanzioni da infliggere in caso di trasgressione delle norme stradali, da cui derivino oppure no danni alle persone e alle cose. Per sanzioni si intendono, secondo il linguaggio tradizionale, tutte le conseguenze che l'ordinamento giuridico fa cadere sul trasgressore, in dipendenza dell'illecito commesso, e che producono effetti sgraditi nel campo patrimoniale e in quello della manifestazioni della personalità. Pensiamo che le sanzioni vadano oggi prese in considerazione alla luce delle moderne vedute del diritto penale, le quali non attribuiscono alle pene una mera funzione repressiva (reintegrazione dell'ordine giuridico violato *quia peccatum est*), ma soprattutto una funzione di difesa sociale, realizzata attraverso un'opera di prevenzione generale e di prevenzione speciale. Occorre che le sanzioni siano considerate (ed applicate) in maniera da esercitare una intimidazione sui consociati, creando nel loro animo una contropinta che li induca in futuro a desistere da ogni intenzione di violare

(1) v. in proposito la proposta de Dott. Domenico Pedote, in atti XXI Conferenza del Traffico di Stresa 1964.

le prescrizioni normative; occorre che esse, quando sono state inflitte al colpevole, siano utili a dare a costui il modo di ricredersi, di formulare un programma di maggiore adesione alle norme, di mettersi in condizione di rispettarle. Questo modo di vedere, il quale risponde alla concezione rieducativa della pena, richiede che la pena sia attuata in modo da sviluppare nel reo non solo la sensibilità agli imperativi etici e giuridici, ma anche la concreta capacità di obbedire alle norme e quindi, in taluni casi, (specialmente per reati colposi collegati ad imperizia o ad inosservanza di norme discipline) occorre far sì che essa serva a migliorare anche la preparazione tecnica del soggetto, in modo che questi sia in grado di adeguarsi senza eccessivo sforzo alle prescrizioni che la tecnica suggerisce e il diritto impone.

Questa concezione, sviluppata dalle moderne teorie di difesa sociale per le pene in senso stretto, è senza dubbio applicabile a tutte le sanzioni, e quindi anche alle misure amministrative e altresì alle responsabilità di carattere civile che possono essere dalla legge connesse ad alcune infrazioni stradali.

4. — *Della opportunità di inasprimenti delle sanzioni penali*

Una tendenza si è venuta affermando negli ultimi tempi: l'inasprimento delle sanzioni penali, invocato da una buona parte di uomini di legge e di utenti della strada (2). Il problema è fra quelli che meritano la più ampia discussione. Ci permettiamo esprimere serie riserve su questo indirizzo. A parte il fatto che la storia dimostra come l'aggravamento delle pene non sia mai riuscito ad infrenare visibilmente qualsiasi forma di delinquenza, è dubbio che nel nostro campo si possa sperare molto da una elevazione delle pene edittali o dalla introduzione di sanzioni nuove. L'entrata in vigore del vigente Codice Stradale in Italia suscitò notevoli aspettative anche per il sistema delle pene; ma l'esperienza pratica insegna che l'indisciplina stradale non è diminuita e, purtroppo, non sono diminuiti di numero i sinistri produttivi di gravi danni alle persone o alle cose. Accade talvolta che l'introduzione di pene più severe valga a limitare immediatamente il numero dei reati; ma poi avviene una serie di assuefazione della coscienza individuale e collettiva per effetto della quale scompare l'effetto deterrente delle pene più severe e, per di più, si ha una reazione dell'opinione pubblica contro tali pene, con inevitabili riflessi sui magistrati penali i quali finiscono con l'applicare le norme penali con criteri di costante benevolenza, attenendosi sistematicamente ai minimi edittali, concedendo largamente circostanze

(2) v. atti della XXI Conferenza di Stresa.

attenuanti e propendendo spesso al proscioglimento (eloquentemente dimostrativa è la pratica della legislazione penale annonaria del tempo di guerra).

Sono stati presentati già al Parlamento dei progetti di legge in questo senso e la Commissione di giustizia della Camera dei Deputati, nella seduta del 17 giugno 1964, ha approvato ed unificato delle proposte di inasprimento delle pene per i delitti di omicidio colposo e di lesioni personali colpose provocati da inosservanza delle norme sulla circolazione stradale. Sono state espresse autorevoli critiche all'idea di simili modifiche legislative, in base al concetto che la colpa ha una sua figura unitaria e che non si scorgono valide ragioni di politica criminale le quali inducano a considerare con maggiore gravità l'inosservanza di altre norme dirette alla prevenzione di infortuni e di disastri (3).

5. — *Dell'introduzione di nuove sanzioni penali*

Un'altra tendenza, indiscutibilmente molto interessante, è quella di introdurre nuove specie di sanzioni penali o nuove modalità di esecuzione delle sanzioni tradizionali, per i colpevoli di infrazioni delle norme sulla circolazione o almeno di alcune infrazioni particolarmente significative. Debbono essere ritenute tali non solo le violazioni di norme elementari di sicurezza ma anche alcune violazioni di altre norme, compiute con tali modalità da rivelare nell'autore notevole indifferenza per l'incolumità propria ed altrui, come quei sorpassi spericolati che sono giustamente richiamati dalla stampa e dal cinema come indice di una mentalità deteriore.

Per quel che riguarda l'introduzione di nuovi tipi di pena, conviene ricordare che, nella penologia moderna e negli indirizzi politici delle legislazioni attuali, si tende in genere alla riduzione ad unità delle pene, specialmente di quelle detentive. A difesa dei diritti di libertà individuale ed a garanzia dei criteri di umanità a cui la pena deve essere ispirata nei nostri tempi, è stato affermato in parecchie occasioni, nei Congressi di Difesa Sociale indetti dalle Nazioni Unite e nelle riunioni degli organi collegiali, deliberanti e consultivi, del Consiglio d'Europa, che la privazione della libertà personale deve rappresentare l'unico aspetto afflittivo delle pene non pecuniarie e che pertanto le pene detentive debbono avere in ogni caso aspetti fondamentali comuni. In effetti, oggi, non è più concepibile una diversificazione delle pene in base a quei concetti di «contrappasso», in nome dei quali i pubblici poteri si compiacevano, nei secoli scorsi, di ideare particolari supplizi e trattamenti mortificanti.

(3) Commissione Giuridica A.C.I. di Milano in «atti della XXI Conferenza di Stresa».

Alla luce di questa concezione, non sembra che sia il caso di escogitare nuovi tipi di pene per le infrazioni alle norme della disciplina stradale; la quale cosa aprirebbe la via alla ideazione di altri tipi di pena, più o meno fantasiosi, per numerose categorie di altri reati.

6. — *Gli arresti di fine settimana*

Certamente non si potrebbero nutrire preoccupazioni del genere per l'introduzione di nuove specie di pene comportanti minori restrizioni della libertà che non le pene tradizionali. In alcuni paesi molto evoluti si vanno studiando delle specie di pena meno rigorose, da applicare soprattutto ai minori o ai più giovani (i cosiddetti «giovani adulti») che si rendono autori di reati, nelle quali si cerca di sostituire alla privazione continua e totale della libertà una privazione a periodi intervallati o una semplice limitazione della libertà di locomozione e di attività del soggetto. Un esempio di privazione periodica è nella «*Jugendarrest*» del diritto tedesco, che consiste nella carcerazione limitata a pochi giorni della settimana, ma anche in altri paesi si studia con interesse l'applicazione degli «arresti di fine settimana».

L'idea di istituire qualcosa di simile nel nostro ordinamento, prospettata recentemente dal Presidente DUNI della IV Sezione Penale della Corte di Cassazione, è giustificata dalla opportunità di colpire con misure privative di libertà alcune infrazioni stradali senza arrecare eccessivo pregiudizio ai condannati e quindi senza provocare una reazione contraria nella pubblica opinione, la quale, severissima ed aspra al momento della commissione di un reato, si rende gradualmente più favorevole al reo col passare del tempo, fino a divenire addirittura pietosa e tenera al momento dell'applicazione della pena.

In realtà, la pena privativa di libertà determina uno stato di sofferenza nel condannato non solo per la perdita della libertà di locomozione, ma per la compressione della sua volontà attraverso la durezza del regime penitenziario, che impone l'obbedienza continua anche nelle minime manifestazioni della vita quotidiana e per l'allontanamento del soggetto dai suoi affetti, dai suoi affari, dai suoi interessi.

Una limitazione dello stato di detenzione ad alcuni giorni della settimana avrebbe il vantaggio di ridurre la compressione della disciplina e il distacco del soggetto dal suo mondo di interessi personali. I penitenziaristi segnalano gli effetti negativi della detenzione, la quale logora la personalità, se non è accompagnata da un appropriato «trattamento» ricco di sane occupazioni e di valide attività educative: senonché, quando si tratta di pene di durata non abbastanza lunga, è praticamente impossibile organizzare un trattamento, anche perché occorre un certo periodo di tempo per inquadrare l'uomo proveniente dallo stato di libertà nell'ambiente penitenziario. Quindi, se si vuole

applicare sistematicamente la pena detentiva (naturalmente di breve durata) per le infrazioni alle norme sulla circolazione non seguite da gravi danni o pericoli, occorre mettere a punto qualcosa di diverso dalle tradizionali forme di detenzione.

7. — *Arresti non continuativi come forma speciale di esecuzione della pena detentiva*

Il problema può essere sviluppato sotto un diverso aspetto.

L'istituzione degli «arresti di fine settimana» appare di più facile realizzazione sul piano giuridico, se li si concepisce non come un nuovo tipo di pena, ma come una speciale modalità di esecuzione della pena dell'arresto. Nella evoluzione delle discipline penologiche e delle legislazioni un materia penitenziaria, si cerca di attuare nuove forme di esecuzione, destinate non tanto ad alleviare l'afflittività della privazione della libertà, quanto a sviluppare l'efficacia rieducativa della pena ed a facilitare il riadattamento sociale del reo. In vari paesi europei è già in uso la «semilibertà», che permette al detenuto di uscire, per alcune ore della giornata, dallo stabilimento penale al fine di recarsi in officina o di frequentare corsi di qualificazione professionale e sono largite delle «licenze» per consentire al detenuto di raggiungere la famiglia in particolari occasioni. In molti Paesi, come in Italia, esistono «stabilimenti aperti», in cui il detenuto vive gran parte della sua giornata in zone (per lo più agricole) non circondate da mura né vigilate da una rete continua di sentinelle. In alcuni Paesi dell'America Latina, si consente ai detenuti assegnati agli stabilimenti aperti di farsi raggiungere dalle famiglie, coabitando con esse in appositi padiglioni. Nel disegno di legge per la riforma dell'ordinamento penitenziario presentato al Parlamento nel 1960 ed in quello che è stato recentemente rielaborato presso il Ministero di Grazia e Giustizia, sono previsti casi di semilibertà e di licenza per i detenuti. Del resto, il nostro ordinamento già prevede, per le misure di sicurezza detentive, varie possibilità di licenze: la licenza premio, la licenza per esigenze straordinarie e, importantissima, la licenza cosiddetta «di esperimento», che può coprire gli ultimi sei mesi del periodo precedente la scadenza.

Nessuna difficoltà concettuale, quindi, dovrebbe opporsi alla istituzione degli «arresti di fine settimana» come nuova modalità di esecuzione della pena dell'arresto. Essa potrebbe assumere due aspetti: o carcerazione periodica o arresti in casa, con assoluta proibizione di uscire e con la vigilanza saltuaria della polizia: quest'ultimo tipo raccomandato dal Presidente DUNI, come la forma meno oppressiva di esecuzione. Ma già nel seno della Commissione di Studi sui problemi giuridici, medici, sociologici in materia di circolazione stradale del Centro di Prevenzione e Difesa Sociale, sono state rappresentate alcune preoccupazioni.

panti difficoltà di attuazione. Si è rilevato che, per assicurare la puntuale esecuzione degli arresti di fine settimana, senza elusioni di sorta (l'allontanamento dovrebbe essere giustificato soltanto da uno stato di necessità inteso nel senso rigoroso fissato dalla corrente interpretazione dell'art. 54 del Codice Penale), occorrerebbe un servizio di polizia molto impegnativo, il quale richiederebbe numeroso personale, ma forse non riuscirebbe del tutto a superare i trucchi organizzati con una rete privata di vedette e di scorte, che in alcuni gruppi sociali sarebbe manifestazione di «omertà» ed in altre di solidarietà fra «*play-boys*».

Si presenta del pari interessante la possibilità di una carcerazione limitata ad alcuni giorni della settimana, e specialmente tra il giorno precedente quello festivo e il giorno seguente: il cosiddetto «*week-end penitenziario*». Naturalmente, occorrerebbe istituire o stabilimenti di pena speciali oppure sezioni speciali negli stabilimenti ordinari, per evitare il contatto fra i condannati agli arresti di fine settimana e gli altri detenuti, e ciò allo scopo di impedire che gli ospiti periodici da una parte fossero contagiati dalla vicinanza di pericolosi delinquenti e dall'altra si rendessero latori di messaggi fra l'esterno e l'interno.

Sono state prospettate altre obiezioni in merito a tale istituto. Anzitutto, si è osservato che una «rateazione» della pena inflitta in brevi periodi di fine settimana prolungherebbe eccessivamente il patema morale della soggezione ad una misura penale. Ma si potrebbe forse considerare ciò più un bene che un male, per la maggiore penetrazione psicologica che una simile preoccupazione prolungata può esercitare.

Altri problemi riguardano le sanzioni da applicare in caso di trasgressione degli obblighi connessi agli arresti di fine settimana; mancata costituzione nell'istituto nel giorno precedente quello festivo e nell'ora domiciliare. Da alcuni è stato proposto l'aumento di durata della pena inflitta, ma si è obiettato che ciò contrasterebbe con il principio della determinazione della pena. Lo stesso si potrebbe dire circa l'idea di fissare un nuovo termine iniziale della pena, senza imputare i precedenti periodi di esecuzione, così come è previsto per l'inosservanza delle misure di sicurezza (art. 214 Codice Penale). Da altri si è osservato che basterebbe estendere le sanzioni previste per l'evasione, trattandosi di una forma di inosservanza di una pronunzia giudiziaria in materia penale.

8. — Arresti di fine settimana e sospensione condizionale della pena

Allo scopo di assicurare una più efficace opera di prevenzione generale e speciale, è stato proposto per contro di sancire l'esclusione del beneficio della sospensione condizionale nei casi in cui si intenda far ricorso alla detta forma di arresto attenuato. Ove la si dovesse concepire come una pena tipica, edittalmente comminata per alcune ipotesi di infrazioni stradali, sarebbe il caso di fare molte riserve.

Infatti, la sospensione condizionale è adottata nel nostro sistema come un beneficio di carattere generale e soltanto in casi eccezionali (come per i reati elettorali) è stata apportata qualche eccezione e pertanto sarebbe veramente eccessivo escluderne l'applicabilità, tutte le volte in cui la legge comminasse per le infrazioni stradali questa speciale pena. L'idea potrebbe essere accettabile soltanto se la detta pena venisse comminata eccezionalmente per alcune infrazioni che richiedono una pronta repressione anche per l'esigenza di far fronte ad uno stato di pericolo rivelato dal reato commesso, come la guida in stato di ubriachezza.

Ove invece negli arresti di fine settimana si dovesse ravvisare una forma speciale di esecuzione della pena, sorgerebbero minori difficoltà.

Infatti, il giudice, quando per le circostanze del fatto e la personalità del colpevole reputasse opportuno disporre l'esecuzione suddivisa in più settimane, con la carcerazione periodica o con l'arresto in casa, non dovrebbe logicamente poter disporre del potere di accordare il beneficio della sospensione condizionale.

9. — *Prontezza della repressione*

Un problema di essenziale importanza è quello della prontezza della repressione delle infrazioni stradali. Un periodo di arresto scontato a distanza di molti mesi (o anni) dopo la commissione del reato, un'ammenda pagata con altrettanto ritardo perdono molto dell'efficacia psicologica nei confronti del soggetto, che finisce con il ricongiungere a stento nella intelligenza cosciente e nel subconscio l'infrazione e la sanzione, ma soprattutto perdono ogni efficacia nei confronti della collettività, che oblia rapidamente spesso anche i delitti gravi.

Il problema è comune a tutta la giustizia penale e riguarda non il diritto sostanziale, ma la procedura. Da anni si parla di crisi della giustizia e uno dei mali più gravi che la affliggono è rappresentato dalla lentezza del processo: ci richiamiamo agli atti del Congresso dei Magistrati Italiani del 1963, e soprattutto alla relazione introduttiva sul tema della riforma della giustizia penale.

La esigenza di una pronta repressione non è meno sentita nel settore delle contravvenzioni stradali che negli altri campi.

In effetti, per i reati minori non è tanto la gravità della pena che vale, quanto la rapida applicazione di essa, in modo che nell'animo del reo si formi come un riflesso condizionato che ricollegli all'infrazione la sanzione. Le pene di scarsa entità non possono avere, nella loro esecuzione, un reale effetto rieducativo, data la brevità del trattamento che in esse può essere applicato; esse devono perciò avere preferibilmente un aspetto simile a quello delle misure di

disciplina educativa, cioè di immediata reazione autoritaria che imprime nella mente del colpevole un ricordo spiacevole e gli sia di monito per il futuro.

Da parecchi si è pensato ad una procedura rapidissima per l'irrogazione e l'esecuzione delle pene relative alle infrazioni stradali. Nel nostro ordinamento, dovendo le pene in senso stretto essere inflitte dalla Magistratura, bisognerebbe provvedere ad una organizzazione giudiziaria che assicurasse un funzionamento ininterrotto o quasi dei giudici competenti e ad un miglioramento della procedura, che permettesse o il rapido passaggio in giudicato delle condanne o l'applicazione di misure provvisorie a tutela della sicurezza sociale.

Sotto il primo profilo, si è da più parti proposta l'organizzazione degli uffici giudiziari di pretura a funzionamento permanente. È evidente che ciò potrebbe essere attuato soltanto nelle grandi preture, dove si potrebbero istituire dei turni di magistrati, professionali ed onorari, di cancellieri e di altro personale ausiliario. Si potrebbe pensare anche a concentrare la competenza per le infrazioni stradali in alcune preture (ad esempio, nei capoluoghi di circondario o solo di distretto, come è stato fatto per i tribunali per i minorenni); occorrerebbero naturalmente norme processuali tassative, data l'immutabilità del giudice naturale, ed occorrerebbe inoltre prevedere ed eliminare i possibili inconvenienti pratici, connessi soprattutto alla presentazione dell'imputato ad uffici giudiziari distanti dal luogo di commissione del reato e dal luogo della sua residenza.

Per quel che riguarda la disciplina processuale, sarebbe il caso di limitare ulteriormente l'appellabilità delle sentenze, specialmente quando si tratta di sentenze di condanne a pena pecuniaria. Può bastare la salvaguardia del ricorso per cassazione a mettere riparo ad eventuali errori di diritto o ad applicazioni arbitrarie di pena.

Un aspetto particolarmente importante è quello dell'applicabilità di misure provvisorie, al fine di porre l'autore di un'infrazione, che si presenti pericoloso per la sicurezza e l'ordine sociale, in condizione di non nuocere. Ad esempio, in caso di guida in istato di ubriachezza, occorre che sia assicurata con precisi rimedi legali la possibilità di impedirgli di circolare almeno fin quando perdurino le sue condizioni fisio-psichiche anormali; il problema si presenta in modo generico per tutti i reati commessi in istato di ebrezza o di intossicazioni voluttuarie e non voluttuarie, ma quando il soggetto ha a disposizione una macchina, i pericoli balzano all'occhio.

Un'ipotesi di reato che dovrebbe destare particolare allarme è la guida senza patente. Si dice che in Italia circoli un numero fortissimo di guidatori abusivi; le statistiche ovviamente non possono dir nulla di preciso, perché la maggioranza delle guide clandestine rimane ignorata, ma spesso, in occasione di incidenti stradali, si accerta come uno dei conducenti dei motoveicoli o autoveicoli coinvolti fosse sprovvisto di patente.

Frequentissimi risultano i casi di recidiva in questo reato, la qual cosa dimostra che l'attuale sistema repressivo attuale è inadeguato. Sarebbe auspicabile una tutela sociale più rapida e più efficace in questo campo, attuata non mediante l'aumento delle pene, ma mediante l'adozione di sanzioni complementari: ad esempio, il sequestro del veicolo appartenente al colpevole, a tempo determinato o fino al conseguimento della patente, ovvero la sottoposizione del colpevole a una misura di sicurezza non detentiva (anche di tipo diverso da quelle previste dal vigente Codice Penale). Simili misure di sicurezza però in tanto sarebbero utili, e quindi avrebbero ragione d'essere in quanto potessero essere applicate provvisoriamente, come è previsto dall'art. 206 C.P. per particolari misure di sicurezza di tipo psichiatrico; la garanzia sarebbe rappresentata dal provvedimento del giudice adottato in istruzione con le forme prescritte dal C.P.P.

10. — *La depenalizzazione*

Un altro problema è quello della «depenalizzazione» di alcune infrazioni previste dalla legislazione stradale. Come è noto, è stato presentato al Parlamento un disegno di legge al riguardo, dopo che l'idea era stata già prospettata in vari convegni di studio.

Si tratta di degradare talune contravvenzioni ad illeciti amministrativi, con la conseguente applicazione di sanzioni non penali e la sottrazione della loro cognizione all'autorità giudiziaria ordinaria.

Le sanzioni amministrative furono largamente adoperate nel diritto intermedio attraverso il potere di «banno», ma la Rivoluzione francese, in nome dei principi «*nullum crimen sine lege*» e «*nulla poena sine iudicio*», preferì dare a quasi tutte le sanzioni il carattere e le garanzie delle pene. Le codificazioni italiane, ispirate a quella francese, seguirono questo indirizzo, ma il potere esecutivo non rinunziò del tutto alla persecuzione di alcune trasgressioni; tanto che l'art. 2 della Legge sull'abolizione del contenzioso amministrativo (20 marzo 1865, allegato E) stabilì che fossero «devolute alla giurisdizione ordinaria tutte le cause per contravvenzioni». Tuttavia, anche in seguito alla pubblica amministrazione è stato dato dalla legge il potere nell'ambito dell'autotutela, di ricorrere a sanzioni come forma di «coazione indiretta». Pertanto, si è posta in dottrina la grave questione della linea di demarcazione fra le trasgressioni suscettibili di sanzioni amministrative e le infrazioni da sottoporre necessariamente al regime del diritto penale. Il problema, in discussione da tempo (4) è lontano

(4) v. Massari, *La norma penale*, 191 pag. 89 e 153; Celentano, *L'esistenza ed il contenuto del diritto penale amministrativo*, 1928.

dall'esser risolto. Nel vigente nostro ordinamento, esso richiederebbe una più attenta elaborazione alla luce della Costituzione della Repubblica, sebbene a prima vista non sembra che questa abbia introdotto notevoli innovazioni in materia.

Le sanzioni amministrative hanno il vantaggio dell'applicazione più rapida e dell'esecutorietà, ma il loro campo di azione è necessariamente limitato, non essendo il caso di dare ad esse altra forma che quella della sanzione pecuniaria. Si pensa anzi di ridurre, anche dal punto di vista quantitativo, le sanzioni pecuniarie a poche categorie (da L. 10.000, da L. 25.000 e così via) al fine di renderne più facile l'applicazione.

Non bisogna, per altro, lasciarsi tentare dalla maggiore facilità di applicazione delle sanzioni amministrative per estenderne la portata. Nel campo delle infrazioni stradali, appare giustificabile senza difficoltà il ricorso a tali sanzioni nel caso di inadempienza di obblighi specifici del privato nei confronti della pubblica amministrazione, come nell'omessa comunicazione del trasferimento di proprietà di un autoveicolo o del trasferimento di residenza, mentre diviene discutibile in gran parte dei casi di inosservanza di norme di comportamento, allorché ne deriva pericolo per la sicurezza del traffico.

Un collegamento fra gli illeciti penali e quelli amministrativi è dato dall'istituto dell'oblazione, largamente adottato nella nostra legislazione. In tema di infrazioni stradali essa assume il carattere di oblazione extraprocessuale ed è assoggettata a un regime speciale (5).

Si propone la questione se, in caso di «depenalizzazione» di alcune infrazioni sia opportuno mantenere la facoltà di oblazione o almeno il suo attuale regolamento, poiché la depenalizzazione avrebbe per oggetto proprio le infrazioni per cui attualmente l'oblazione è prevista.

11. — *Schedario delle infrazioni*

L'adozione delle misure amministrative, specialmente della sospensione e della revoca della patente dovrebbe avvenire soprattutto in caso di recidivismo nelle infrazioni, almeno in quelle più gravi ed allarmanti. Ciò comporta la necessità di tenere presso i competenti uffici — allo stato, presso le prefetture — lo schedario delle infrazioni costantemente aggiornato, per dar modo di rilevare l'accumularsi di quel numero di infrazioni che legittima la sospensione o la revoca della patente o altre misure.

(5) v. proposta di riforma avv. Ruggeri, negli «atti» della suddetta Conferenza.

Da alcuni è stata fatta la proposta di graduare i tipi delle infrazioni secondo un punteggio predeterminato, condizionando l'adozione delle accennate misure al raggiungimento di un certo numero di punti attraverso la somma delle infrazioni commesse. È discutibile l'opportunità di un simile criterio di valutazione, del tutto assoluto, della gravità delle infrazioni; il vantaggio sarebbe rappresentato dalla sicurezza di un trattamento egualitario, lo svantaggio dalla inesorabile parificazione di comportamenti che, se in astratto presentano denominatori comuni, possono essere caratterizzati da circostanze differenziali di notevole significazione ai fini di un apprezzamento condottuale.

La tenuta dello schedario diventerebbe addirittura indispensabile qualora si pervenisse alla depenalizzazione delle contravvenzioni stradali, per segnalare alle autorità amministrative, competenti ad infliggere le sanzioni, i precedenti degli autori delle infrazioni, soprattutto al fine di permettere ad esse di graduare, ove possibile, l'entità delle sanzioni stesse. Pensiamo che, in tale ipotesi, la tenuta degli schedari dovrebbe essere regolata dettagliatamente dalla legge al pari che la tenuta del casellario giudiziale, per dare agl'interessati precise garanzie contro il pericolo di annotazioni errate o arbitrarie; così come dovrebbe essere stabilita una soddisfacente normativa in materia di rilascio di copie delle schede e di certificati.

È opportuno prospettare il problema se le comunicazioni agli uffici incaricati di tenere lo schedario debbano essere fatte per tutte le infrazioni, anche le più lievi, e pure in caso di oblazione: è ovvio che debbano essere escluse quelle infrazioni che non rappresentano inosservanza delle prescrizioni relative alla circolazione di veicoli, ma è bene delimitare anche questo campo (ad esempio, *quid* per la mancata notificazione del trasferimento di proprietà o di residenza?). Altro quesito che si propone è se la comunicazione ai suddetti uffici debba essere subordinata all'accertamento della responsabilità del contravventore oppure debba seguire la rilevazione del fatto irregolare da parte degli organi di polizia, sì da richiamare l'attenzione delle autorità competenti sulla opportunità di intervenire, ove occorra, con provvedimenti di urgenza.

12. — *La sospensione della patente*

Un particolare tipo di misura amministrativa è rappresentato dalla sospensione della patente, prevista dall'art. 91, terzo e quinto comma, del vigente Codice Stradale. Essa ha carattere evidentemente diverso dalla sospensione e dalla revoca della patente che è applicata dall'autorità giudiziaria in caso di condanna penale, ai sensi del sesto comma del medesimo articolo, misure che la giurisprudenza ha configurate come «sanzioni criminali atipiche».

L'argomento ha dato origine a molte discussioni in dottrina e in giurisprudenza e sono stati particolarmente studiati i rapporti fra i poteri del prefetto e quelli dell'autorità giudiziaria in casi di reati commessi con abuso della patente (6).

Sarebbe il caso di studiare la possibilità di estendere la sfera di applicazione della sospensione della patente, ed anche della revoca, a talune infrazioni stradali di natura contravvenzionale, non connesse con reati di omicidio o di lesioni colposi. Alcune infrazioni suscitano fondato allarme sociale a causa dei pericoli che hanno fatto sorgere, soprattutto per l'incolumità delle persone; altre perché sono indicatrici di sensibile inidoneità fisica o mancanza di abilità tecnica nella guida. È opportuno che sia data al prefetto la possibilità di intervenire decisamente in casi del genere con la sospensione o la revoca della patente, ovviamente lasciando all'interessato un ampio diritto di ricorso, che potrebbe avere anche uno sbocco diverso da quello previsto dall'ultimo comma del citato art. 91 (riesame da parte di commissioni amministrative, eventualmente integrate da magistrati e da tecnici).

13. — *Accertamento e contestazione delle infrazioni*

Un ultimo argomento, nella problematica da noi proposta, riguarda l'accertamento e la contestazione delle infrazioni stradali. Si è discusso alquanto, negli ultimi tempi, della opportunità di ammettere la denuncia privata di infrazioni stradali, corredata eventualmente da documenti fotografici o cinematografici. A sostegno di tale proposta, è stato sottolineato l'atteggiamento di scarsa educazione stradale di tanti, che si mostrano ossequienti ai precetti della circolazione solamente allorché avvertono la presenza di agenti di polizia, ed è stato fatto presente che la preoccupazione di incorrere in una denuncia all'autorità competente potrebbe costituire un'efficace remora contro la tentazione di manovre spericolate. In contrario, sono stati rappresentati gli inconvenienti che potrebbero derivare da alcune iniziative non disinteressate di improvvisati «*detectives*» privati.

Anche in ordine alla necessità della contestazione delle contravvenzioni come condizione di procedibilità ai sensi dell'art. 140 del Codice Stradale, si prospetta l'opportunità di una riforma. Si domanda se non convenga estendere la procedibilità incondizionata per le

(6) v. Eula, Per una riforma dell'art. 91 del vigente Codice stradale, in «Atti della XXI Conferenza del traffico»; Duni, Legittimità costituzionale del decreto del prefetto, in «Diritto Automobilistico» 1962, 1; Rosso, Atipicità del provvedimento giurisdizionale del magistrato penale di sospensione o revoca della patente, in «Responsabilità civile», 1962, 1963.

contravvenzioni al di là dei limiti segnati nel penultimo comma dell'art. 141, e cioè anche nei casi di connessione con delitti perseguibili su querela di parte o con contravvenzioni diverse da quelle ipotizzate dal Codice Stradale.

È ovvio che, qualora si ammettesse la possibilità della denuncia privata, si dovrebbe rivedere l'intero sistema della contestazione e notificazione.

Converrebbe, inoltre, consacrare in una esplicita norma il principio che la notificazione può essere omessa quando, da investigazioni di uffici predeterminati, risulti che il destinatario non conserva di fatto la residenza nel luogo risultante dal Pubblico Registro Automobilistico.

14. — *Considerazioni finali*

Con la presente relazione abbiamo inteso semplicemente prospettare all'attenzione del Convegno alcune delle questioni più importanti venute in discussione negli ultimi anni e segnalare alcune fra le più interessanti soluzioni proposte o proponibili, senza naturalmente avere la pretesa di esaurire la gamma delle innovazioni auspicabili per una migliore disciplina stradale. Speriamo che le idee esposte valgano a fornire idonei argomenti e validi elementi di dibattito ai partecipanti e confidiamo che dai lavori del Convegno emergeranno utili suggerimenti e concrete proposte sull'indirizzo da dare alle riforme legislative nel campo delle sanzioni ed in quelli complementari.

Senza dubbio, una opportuna messa a punto del sistema delle sanzioni ed una maggiore funzionalità delle procedure di applicazione e di esecuzione potranno dare ottimi risultati ai fini della sicurezza e dalla fluidità del traffico, le quali rappresentano le fondamentali esigenze nel settore di cui ci occupiamo. Tuttavia, bisogna ricordare che le riforme delle norme non bastano a garantire i bisogni generali e particolari dell'ordine e del progresso nei vari campi della vita collettiva, se non trovano un fertile terreno nell'animo dei singoli: la radicata persuasione della necessità di astenersi da ogni comportamento pregiudizievole agl'interessi degli altri consociati e dell'intera collettività e la buona volontà, convertita in abitudine, di osservare i precetti del diritto, della morale e della buona educazione civile.

Pertanto, altre riforme sarebbero da auspicare, specialmente nel settore educativo, al fine di coltivare nei ragazzi il rispetto di tutte le norme che regolano la convivenza sociale, anche per quel che riguarda l'uso delle strade e delle aree destinate alla circolazione. Ricordano a questo proposito l'idea, caldeggiata con perseverante entusiasmo

dall'avv. Caracciolo di Castagneto, già Presidente dell'A.C.I. e recentemente scomparso, di introdurre nelle scuole l'insegnamento obbligatorio delle norme della circolazione stradale e, nelle scuole superiori, delle tecniche di guida dei veicoli a motore.

Occorre che si formi nella massa una «educazione stradale» nel senso più lato dell'espressione, che, risolvendosi in un fattore di educazione sociale, dia un valido contributo al progresso spirituale del mondo moderno.