

LE SANZIONI ALTERNATIVE IN MATERIA DI CIRCOLAZIONE STRADALE(*)

1. — Il discorso sulle misure di prevenzione dirette a tutelare la circolazione stradale va condotto in una prospettiva di difesa sociale che tenga conto dell'esigenza del rispetto della personalità umana e della responsabilizzazione morale dell'individuo insieme con quella della sicurezza e della funzionalità del traffico. Non si tratta soltanto di studiare quali siano le misure capaci di dare un maggiore rendimento con un minimo di costi, se si vuole intendere per «rendimento» soltanto l'aspetto obiettivo della riduzione degli incidenti al minimo e dello snellimento del traffico sulle strade: su questo piano, si potrebbe pensare a limitazioni assurde, che contrasterebbero con le altre esigenze della personalità umana nei vari settori dello sviluppo economico, culturale e morale. Il problema va guardato in un'ottica generale di «humanitas», in quanto il traffico stradale è una delle tante manifestazioni di vita individuale e collettiva, che dev'essere inquadrato in tutto l'insieme della vita sociale e regolato con norme che si armonizzino appropriatamente con le varie regole di condotta (giuridiche, etiche, religiose, di educazione) che si sono formate nell'evoluzione storica della civiltà e sono alla base della vita sociale odierna.

La trattazione può essere svolta sotto diverse direttrici: una linea psico-sociologica, una linea criminologica e penologica, una linea penalistica, una linea giuridica generale. Il presente rapporto è stato sviluppato sotto questi vari aspetti e gli autori delle singole parti hanno affrontato i relativi problemi ciascuno da un particolare punto di vista, senza tuttavia trascurare le implicazioni che potevano aversi nei settori paralleli, sì che i concetti elaborati da ognuno presentano molte possibilità di osmosi e consentono una visione interdisciplinare dell'intero argomento. Questa sintesi cerca di coordinare tali concetti e di esporli in modo da fornire una prospettiva globale delle idee formulate, al fine di apportare un ulteriore contributo di chiarificazione ai partecipanti al Congresso.

(*) Da «*Seconde Giornate di Difesa Sociale in America Latina*», Goiania - Brasilia, 23-27 agosto 1975.

2. — Il primo aspetto pone in risalto l'importanza delle reazioni sociali nel campo dei fenomeni della circolazione stradale che turbano più o meno vistosamente gli interessi dei singoli e la sensibilità collettiva. Da un lato si è conservato quel sentimento di errore, che ha caratterizzato tutte le civiltà storiche, di fronte a taluni eventi, come i disastri e le perdite di vite cagionate da avvenimenti dipendenti dal fatto dell'uomo; dall'altra si sono accumulati altri bisogni, connessi alla difesa di interessi che sorgono dalla circolazione stradale e vengono spesso ad essere intaccati da episodi propri della circolazione stessa. Attraverso l'esperienza della circolazione, che ormai da decenni involge quasi tutto il mondo, si sono moltiplicate ed affinate le aspettative delle collettività e delle masse, poiché l'uso della strada si svolge sotto gli occhi di tutti e ciò che ivi avviene è percepito momento per momento dagli astanti, siano guidatori di veicoli implicati nel traffico, siano pedoni che transitano o sostano, siano persone prospicienti sulla via (come gli artigiani, i commercianti, i frontisti). Tali aspettative sono connesse ad interessi di vario genere: economici, affettivi, estetici e culturali in genere.

Come è stato messo in risalto nella relazione del dott. Arienzo, la visione dei problemi della circolazione è stata fortemente condizionata dalla diffusione dei veicoli a motore come strumenti di lavoro, di svago e di espansione della propria personalità: il loro possesso ed il loro uso sono divenuti, specie nei paesi sviluppati, accessibili a larghe categorie di persone, non necessariamente agiate, e sono enormemente aumentati i rapporti interpersonali dipendenti dal traffico, spesso con riflessi economici. I problemi dei trasporti di persone, e di merci, collettivi e privati, quelli relativi all'uso comune della strada e delle altre aree di pubblico transito, quelli relativi agli incidenti produttivi di danni alle persone o ai materiali sono noti a tutti. Si è formata una nuova mentalità nella valutazione dei fenomeni della circolazione, con una maggiore accettazione dei rischi relativi ad un diverso modo di vedere le relative responsabilità. Come osserva il prof. Palazzo, si ha una tendenza a sottovalutare l'entità dei propri atti come produttivi di responsabilità colposa: ciò ha un riflesso nell'intimo delle coscienze, in quanto riduce il sentimento di colpa, ma soprattutto ha un riflesso nei rapporti sociali, in quanto si è determinato un atteggiamento di maggiore indulgenza per i fatti caratterizzati da negligenza. Anche nei pubblici poteri, e particolarmente fra i giudici, la reazione repressiva è meno sentita, anche se i magistrati non possono fare a meno di affermare il carattere colposo di una condotta allorché da ciò derivi l'attribuzione di un risarcimento a favore di altre persone danneggiate. D'altra parte, poiché il regime del traffico è tradizionalmente sottoposto alla vigilanza delle autorità e richiede servizi pubblici che non possono essere apprestati se non dai pubblici poteri, si sono costituite aspettative sempre maggiori nei confronti di essi. La manutenzione

delle strade e la cura dei relativi servizi, insieme con l'assicurazione obbligatoria per il risarcimento dei danni cagionati da sinistri stradali, sono elementi visibili di tali aspettative.

Ciò ha fatto sorgere una concezione di minore responsabilizzazione dell'individuo e di addossamento delle conseguenze dannose degli episodi del traffico ad enti collettivi (compagnie di assicurazione, enti pubblici). Per contro, ci si rende conto che non possono essere eliminate le responsabilità individuali per alcune forme di imprudenza e negligenza, da cui hanno origine vari incidenti stradali, soprattutto perché la comune esperienza ha portato oggi alla dominabilità di tante forze naturali e la diffusione delle conoscenze anche nei ceti inferiori ha reso consapevole la grande generalità dei consociati dei pericoli derivanti dalla circolazione.

La reazione sociale di fronte a simili comportamenti si può riportare nell'ampio quadro delle reazioni contro le devianze in genere. Il concetto di devianza è un concetto relativo, in quanto si considera deviante quel che non corrisponde ad un modello precostituito; anche nel settore stradale, si hanno alcuni modelli di corretto comportamento per tutti gli utenti della strada, conducenti di veicoli a motore o di tipo diverso, pedoni, possessori di animali. Nella formazione di questi modelli hanno avuto gran peso le convenzioni sociali e le norme scritte, che hanno fissato alcune regole le quali vengono oggi osservate spontaneamente e quasi automaticamente (come quella di tenere la mano destra o la sinistra).

3. — Il diritto è chiamato ad intervenire in diversi modi, come insieme di controlli istituzionalizzati, sia nel fissare le regole di condotta nell'uso della strada, sia nel disciplinare le conseguenze patrimoniali di avvenimenti dannosi, sia nell'imposizione di obblighi e di sanzioni nei confronti di coloro che li violano. In quest'ultima categoria di norme, si tratta di rivedere se e fino a qual punto sia giustificato il ricorso alla normativa penale nel campo delle infrazioni stradali. Invero, i sistemi giuridici tradizionali hanno fatto molto spesso ricorso al deterrente penale per prevenire tali infrazioni e punirne gli autori, in base al concetto (di cui si va cogliendo oggi sempre più l'erroneità) che esso costituisca un «*toccasana*» per la difesa della società e delle sue istituzioni, in ogni settore. Perciò, abbondano nelle varie legislazioni norme penali, che prevedono fattispecie tipiche di comportamenti vietati e di loro conseguenze di carattere naturalistico e comminano sanzioni analoghe a quelle stabilite per i reati dolosi.

Senonché, nella maggioranza delle legislazioni i reati connessi alla violazione delle regole sulla circolazione stradale, produttivi di grandi eventi, non costituiscono una categoria a parte: essi sono quasi sempre inglobati nei cosiddetti reati «involontari» (come sono detti nel diritto anglosassone), o «per negligenza» (come sono detti nel diritto germa-

nico, nell'austriaco, e nello svedese). In tali reati, come è stato messo in rilievo nel rapporto, presentato dal dott. Striani, si guarda da un lato alla condotta, dall'altro all'evento, ma occorre anche accertare la sussistenza di un rapporto di causalità fra la condotta e la determinazione dell'evento. La condotta è caratterizzata da quel particolare elemento psicologico che nel diritto italiano è definito «colpa» ed abbraccia i concetti di imprudenza, negligenza, imperizia ed inosservanza di precetti legali o di precetti tecnici. Ma la colpa, come ricorda il suddetto rapporto, può essere cosciente o incosciente ed è oggi molto discusso se anche la colpa incosciente (cioè senza previsione delle possibili conseguenze della propria imprudenza o negligenza) determini quella riprovazione sociale che è a fondamento del diritto di punire. Conviene ricordare che in alcune riunioni internazionali (come nell'VIII Congresso Internazionale di diritto penale di Lisbona del 1961) è stata auspicata l'esclusione della colpa incosciente da ogni trattamento penale, con la sostituzione di altre forme di responsabilità (in particolare di quella civile) per alcune forme di comportamenti qualificati colposi, come le inosservanze di prescrizioni legali.

Non si può, a nostro avviso, generalizzare in modo da sottrarre tutti i fatti colposi al diritto penale. Quando certi comportamenti caratterizzati da imprudenze o negligenze sboccano in eventi di danno chiaramente derivanti da essi, come è sottolineato nello scritto del Presidente Rosso, bisogna desumere che la colpa ha raggiunto livelli inammissibili e la reazione sociale non può essere messa a tacere. Tuttavia, non si può sperare di conseguire risultati efficaci sul piano della prevenzione aggravando le pene o dosandole in base all'entità degli eventi cagionati: in Italia, si è avuto un particolare inasprimento delle pene per i reati di omicidio e di lesioni colposi commessi per cattivo comportamento stradale (Legge 11 maggio 1966, n. 266), ma non si è notata alcuna apprezzabile diminuzione degli incidenti stradali produttivi di danni alle persone.

In una prospettiva giurispenalistica e criminologica, qual'è quella della scuola di difesa sociale, non si può dimenticare che le infrazioni stradali, specialmente quelle di una certa gravità, rappresentano in realtà manifestazioni di comportamento socialmente inadeguato e vanno considerate alla stregua della personalità dei loro autori. Il fenomeno è stato ampiamente studiato, come è sottolineato dal pres. Rosso, sotto il particolare profilo dell'atteggiamento del conducente di autoveicoli, il quale viene esaltato dal possesso e dalla disponibilità di un mezzo che accresce le sue capacità, gli dà euforia soddisfacendo il suo desiderio di potenza e giova spesso a colpire sfuggendo al controllo della polizia (il veicolo a motore mimetizza, dando un «abito» ed un «mascheramento»). Si hanno due specie di attività antisociali: la delinquenza dolosa, che si serve dei veicoli a motore come strumenti di azioni criminose (rapine, furti, sequestri di perso-

na) o prende occasione dall'uso di tali veicoli per scaricare un'aggressività di base (atti di violenza compiuti in circostanze connesse alla circolazione); la delinquenza colposa, che manifesta l'imprudenza, la negligenza e la carenza del senso di responsabilità negli episodi relativi alla circolazione.

Anche la delinquenza colposa è espressione di un disadattamento sociale. Ma bisogna distinguere fra le disattenzioni veniali, talora dipendenti da uno stato di malessere fisico non precisamente avvertito dall'autore, e le manifestazioni di colpa cosciente, che giungono fino alla cosiddetta «pirateria stradale».

Bisogna, soprattutto, aver riguardo alla personalità dell'autore. Si possono avere comportamenti colposi per mancanza di senso altruistico (come nella pirateria stradale), o per aggressività deviata, o per imperizia, o per cause psicopatologiche (secondo la classificazione dell'Altavilla). Alcune varianti di questa classificazione sono rappresentate da una personalità complessata da un intimo conflitto con l'autorità o da un eccessivo senso di sicurezza dato dal possesso di un mezzo più potente e meno vulnerabile (come è illustrato dal pres. Rosso).

Una delle prospettive elaborate dal diritto penale è quella dei reati di pericolo, consistenti in fattispecie di comportamenti idonei a provocare situazioni concrete di pericolo percepibili dalla comune esperienza. Non sarebbe difficile trasfondere tale categoria nella massa delle infrazioni stradali, ed infatti il dott. Striani ricorda che è stata auspicata l'ipotesi di una fattispecie di reato a forma libera, o aperta, che comprenda ogni possibilità di messa in pericolo, mediante violazione colposa delle regole di comportamento stradale, della vita e della incolumità individuale. Nelle osservazioni del dott. Lapicciarella si mette in risalto un duplice ordine di obiezioni: la prima, di ordine pratico, rileva l'estrema difficoltà di dimostrare l'esistenza di una situazione, inquadrata in determinate dimensioni di spazio e di tempo, che in maniera più o meno fugace abbia destato allarme nei presenti o nella generalità; la seconda, di indole etico-giuridica, sottolinea la basilare ingiustizia di addebitare all'autore di una condotta colposa una particolare responsabilità penale nel caso in cui sia insorto un pericolo concreto, di esonerarlo invece quando un simile pericolo non venga a maturare, senza tenere conto che la gravità del pericolo non corrisponde spesso all'entità della colpa, ma dipende da fattori di contorno estranei al fatto del colpevole. Quest'ultimo argomento però non può essere portato alle estreme conseguenze, poiché potrebbe far cadere la sanzionabilità penale anche dei delitti colposi di danni, in base al riflesso che talora possono derivare gravissimi eventi, anche disastrosi, da comportamenti colposi lievi, per l'inserimento di circostanze fortuite poco prevedibili.

I reati di pericolo possono essere classificati nella vasta categoria dei reati ostacolo, previsti dalla legge penale come violazione di impe-

rativi imposti allo scopo di prevenire situazioni più gravi. Ma è evidente che non è possibile ipotizzare come reati tutte le infrazioni stradali, dalla sosta in zona vietata al cattivo uso dei segnali acustici e luminosi, soltanto per la possibilità astratta che ne derivano situazioni di pericolo più o meno intenso. Se si volesse formare una categoria unica e autonoma di reati stradali, si creerebbe una confusione di concetti, in quanto si dovrebbe procedere all'accostamento ed alla parificazione del trattamento per fattispecie aventi caratteristiche soggettive ed oggettive molto diverse: si avrebbe una categoria certamente disomogenea (come rileva il prof. Palazzo) e priva di utilità giuridica. La trattazione penalistica dei dott. Lapicciarella, Rosso e Striani concorda nel dare una indicazione: che cioè le infrazioni stradali possono in alcuni casi risolversi in fatti costituenti reati, punibili con le sanzioni comminate dal diritto penale, quando siano accompagnate da un atteggiamento soggettivo di colpa e abbiano fatto sorgere situazioni prevedibili di pericolo che siano sboccate in eventi socialmente allarmanti, ma non debbono essere considerate reati e come tali punite con sanzioni penali quando simili condizioni non si presentano.

Questo riconoscimento rende più agevole l'intesa fra i giuristi e i penologi sul tema delle misure alternative. Il discorso, peraltro, può essere sviluppato anche in altri capi, nei quali è stato fatto un uso eccessivo di ipotesi criminose a titolo di reati di ostacolo o di reati di pericolo astratto, comprendenti infrazioni di lieve entità, con l'effetto di produrre una svalutazione complessiva del deterrente penale.

4. — La prospettiva criminologica mira a cogliere da una parte l'eziologia delle infrazioni stradali, con opportune distinzioni fra quelle che si risolvono in mere inosservanze di precetti e quelle che danno origine ad eventi socialmente allarmanti, e dall'altra le possibilità di trattamento individuale e di discussione collettiva che possono servire a prevenire la loro reiterazione, la loro diffusione ed il loro degenerare in manifestazioni più gravi di antisocialità.

Le infrazioni stradali devono essere prese in considerazione non soltanto per le reazioni sociali che provocano immediatamente, ma anche per il valore sintomatico che presentano. Già si è detto di alcune manifestazioni di pirateria che denotano una proclività a scaricare su altri la propria aggressività ed a far valere in maniera abnorme la propria personalità; ma vi possono essere altre azioni che rivelano un fondo di antisocialità latente. Occorre in ogni caso approfondire l'indagine sulla persona, poiché le apparenze potrebbero essere fallaci; ma il senso comune avverte in parecchi casi che si tratta di anomalie di condotta preoccupanti, le quali possono condurre l'autore a violazioni di maggiore consistenza.

Non è però pensabile che in ogni caso di infrazione stradale si ricorra ad esami di personalità complessi e costosi, che si traducano anche in lunghi e mortificanti periodi di osservazione per l'interessato. Anche per questo, si ha conferma dell'assoluta inopportunità di trattare allo stesso modo ogni genere di infrazioni stradali, con procedure che sono giustificabili nell'accertamento giudiziario delle responsabilità penali per gravi delitti. È necessario circoscrivere i casi nei quali si deve, e quelli in cui si può compiere un'osservazione del genere: e ciò non può essere fatto se non sulla base dei tratti esteriori dell'infrazione accertata, cioè delle modalità del comportamento e delle conseguenze dannose o pericolose che ne sono derivate.

Come è messo in evidenza dal rapporto Pannain, sono state tentate varie ricerche di criminologia clinica sugli autori di infrazioni stradali, intese a cogliere nella loro storia personale i fattori del loro comportamento irregolare e socialmente pericoloso. Sono emerse alcune indicazioni, che mostrano l'opportunità di approfondire l'indagine su alcuni dati di personalità che possono avere influenza sulla proclività a commettere infrazioni stradali: l'età giovanile, il sesso (prevalenza di quello maschile) lo stato civile (prevalenza dei celibi, separati, divorziati), appartenenza a categorie lavorative non qualificate, precedenti penali, appartenenza a famiglie disturbate, livello intellettuale più o meno basso, uso frequente di alcoolici o di droghe. E le ricerche che il prof. Pannain sta personalmente conducendo — con l'esame diretto, antropo-medico-psicologico nonché biografico, di individui responsabili di incidenti stradali o di infrazioni «pericolose» — ha consentito precisi rilievi: frequente presenza di precedenti penali generici e specifici: scarsissima rilevanza di menomazioni somatiche; presenza, invece, di anomalie psichiche, tra cui particolarmente deficit intellettuale. Secondo il prof. Pannain il meccanismo psicologico che più frequentemente conduce all'incidente è prevalentemente l'«imprudenza», nel senso proprio di incapacità di prevedere i possibili rischi (in assoluto ed in relazione alle proprie attitudini) di un certo comportamento di guida. Le ricerche criminologiche si sono sforzate anche di cogliere una tipologia di autori di infrazioni, con particolare riferimento a carenze e ad anomalie del carattere. Ciò non vuol dire che si intenda riproporre una rigida tipologia di autori di infrazioni stradali, sboccate o non in eventi allarmanti. Come avvertiva il Nuvolone, una identificazione di tipi non serve al diritto penale e la criminologia moderna ha finito con l'accantonare le classificazioni tipologiche reputandole scientificamente poco valide e poco utili. Le ricerche psicologiche hanno messo in rilievo talune dinamiche che inducono ad una condotta stradale non conforme alle buone regole della circolazione, ed hanno studiato il modo con cui gli autori delle infrazioni si autopercepiscono, come è stato notato dai proff. Meschieri e Palazzo. La psicogenesi delle infrazioni stradali meriterebbe di essere meglio penetrata, al fine di

comprendere le dinamiche che hanno portato a certi atteggiamenti di negligenza, di imprudenza, di disprezzo per le esigenze altrui e di studiare appropriati trattamenti di prevenzione speciale. Le infrazioni commesse dovrebbero essere valutate in una prospettiva che contempi i tratti di personalità e le influenze sociali che hanno condizionato il modo di percepire, di sentire e di operare dell'autore: in questo quadro, come rilevano i proff. Palazzo e Pannain, si possono spiegare le motivazioni dei singoli comportamenti, correlate ai «bisogni» ed agli atteggiamenti intesi a soddisfarli.

Per quel che riguarda il trattamento di autori di reati colposi, le discipline penitenziarie non sono riuscite a stabilire le linee di un'azione rieducativa specifica per costoro. L'osservazione della personalità, quando è possibile, è certamente utilizzabile in quanto può porre in risalto alcune carenze di personalità che sono a base di certi comportamenti antisociali, i quali possono portare anche alla commissione di infrazioni stradali più o meno gravi. Si intravede un insieme di correlazioni fra alcuni disturbi della personalità e violazione di norme stradali, per imprudenza, negligenza ed imperizia: sotto quest'ultimo aspetto, è notorio che alcune deficienze di carattere psicotecnico (come la lentezza dei riflessi nervosi, l'incapacità di manovre ben coordinate delle mani e dei piedi, l'ipereccitabilità o l'abulia) limitano sensibilmente l'idoneità alla guida di veicoli a motore. Tuttavia, è difficile fissare un sistema di trattamento riservato agli autori di reati colposi in genere e di reati colposi commessi per effetto di infrazioni stradali o gli autori di infrazioni stradali senza rilevanza penale.

5. — Nello studio delle misure di prevenzione, assume notevole importanza l'impostazione giuridica, che esamina soprattutto le possibilità di compressione della libertà di azione degli individui ed i rapporti fra costoro e le autorità preposte al controllo delle attività che ineriscono alla circolazione stradale. Come si rileva nel rapporto del dott. Arienzo, occorre mettere ordine, almeno dal punto di vista concettuale, nel campo degli interventi dei pubblici poteri e considerare la normativa che disciplina la materia da un punto di vista unitario, sì da considerarla come un «corpus» autonomo: il diritto della circolazione stradale. In esso confluiscono le norme penali che colpiscono determinate infrazioni seguite da gravi conseguenze, quelle civili che trattano il tema del risarcimento dei danni e delle altre forme di riparazioni patrimoniali in caso d'incidenti stradali, e quelle amministrative che stabiliscono molteplici forme di controllo preventivo, dalla vigilanza di polizia sulle strade alle attività di rilascio, revisione e revoca della patente di guida dei veicoli a motore.

Questi interventi di diritto pubblico divengono sempre più complessi e in uno stato di diritto richiedono un preciso regime normativo, che regoli le competenze dei vari organi e le procedure da seguire,

a tutela degli interessi della generalità e dei singoli. Le istituzioni vigenti si sono sviluppate sulla base di una concezione autoritaria di tali interventi, e ciò ha nuociuto ad una versione efficientistica della prevenzione; occorre invece identificare e raggruppare razionalmente le varie funzioni dell'attività di prevenzione, per creare su nuove basi la disciplina giuridica della materia.

Lo scritto del dott. Arienzo esamina il problema alla luce dell'ordinamento giuridico italiano, guardando anzitutto alle garanzie che la nostra Costituzione assicura agli interessi individuali. Una di esse è rappresentata dalla libertà di circolazione: ma questa può essere limitata, per vari ragioni di sicurezza e di sanità, in misura maggiore di altre forme di libertà. Rimane a parte il tema della tutela della libertà personale, garantita nella normativa penale dai principi «nulla poena sine lege, nulla poena sine crimine, nulla poena sine iudicio»: principi che valgono senz'altro anche per la repressione dei reati commessi nella circolazione stradale. Ma l'opera più importante dei pubblici poteri è quella dei controlli preventivi, che non è subordinata all'accertamento di fatti illeciti, corrispondenti a determinate fattispecie, ed ascrivibili a determinati individui, ma si estrinseca in maniera capillare e indiscriminata, affinché non so impiantino e prendano corpo talune situazioni capaci di sboccare in eventi dannosi, in pericoli gravi o in notevoli disturbi sociali. Come ricorda il pres. Rosso, un esempio è dato dal controllo dello stato di etilismo: non occorre il realizzarsi di un sinistro per procedere al relativo accertamento. Così pure il controllo delle patenti di guida e dei libretti di circolazione, effettuato sistematicamente dalla polizia stradale, non è collegato ad avvenimenti patologici del traffico. Si tratta di misure di ordinaria vigilanza, come il controllo doganale alle frontiere, il controllo degli impianti di bordo sulle navi, quello delle cautele antinfortunistiche nei cantieri.

Il rapporto del dott. Arienzo si sofferma particolarmente ad esaminare l'argomento delle patenti. Il rilascio di esse deve obbedire a criteri tecnici di verifica dei requisiti occorrenti e, se sacrifica talvolta gli interessi del singolo, non perde la sua natura di controllo di mera prevenzione, privo di ogni aspetto repressivo; così pure la revisione, che serve ad accertare la permanenza di quei requisiti. Nel diritto italiano, la revoca e la sospensione della patente sono previste anche come sanzioni complementari in caso di gravi incidenti stradali: tale sistema è criticato in dottrina da vari autori, i quali riconoscono che alcuni incidenti possono far sorgere spiegabili dubbi sulla idoneità alla guida da parte di coloro che ad essi hanno dato causa, ma ritengono che ciò non possa legittimare se non un procedimento di verifica, analogo a quello di revisione. Si auspica un regime più organico per le revisioni, sì che ad esse si proceda non solo in caso di incidente stradale, ma anche in caso di accertamento di particolari infermità, come

le malattie mentali, talune cardiopatiche, le dipsomanie, le intossicazioni con effetti permanenti: ciò richiederebbe la collaborazione degli istituti sanitari, degli assicuratori, di tutti gli organi preposti alla vigilanza del traffico.

6. — Le misure di prevenzione speciale da adottare nei confronti degli autori di infrazioni stradali non possono, come si è detto, limitarsi a quelle di natura strettamente penale. Si è parlato, in passato, di misure diverse dalla tradizionale determinazione in carcere, come gli arresti di fine settimana, le misure di sorveglianza in libertà (simili al «probation system»), ma in realtà non si tratta di misure alternative rispetto a quelle penali, bensì di modalità particolari di trattamento penale. Il vero tema è quello delle misure del tutto diverse da quelle penali: diverse nei presupposti, nella struttura, nella procedura di applicazione.

In alcuni paesi, come in Italia, è stata realizzata l'esperienza della «depenalizzazione»: alle misure penali previste per alcune contravvenzioni (il sistema penale italiano è articolato nella distinzione fra delitti, reati più gravi, e contravvenzioni, reati minori, di solito corrispondenti ai cosiddetti reati-ostacolo) sono state sostituite sanzioni pecuniarie, pagabili immediatamente o imposte attraverso una procedura amministrativa, che lascia però all'interessato la possibilità di un'opposizione in sede giudiziaria. Il termine «depenalizzazione» indica un fenomeno di reversione storica, in quanto significa una deroga al sistema tradizionale di repressione di tutte le infrazioni per mezzo delle sanzioni penali; ma in realtà si tratta di un'impostazione diversa, che tende a mettere accanto alla repressione penale di alcuni illeciti, i quali allarmano tutta la collettività, un'attività sanzionatoria della pubblica amministrazione nei confronti di altri illeciti di portata più limitata.

Come è messo in luce dai lavori del dott. Mazza, la pubblica amministrazione, nell'esercizio di alcune attività di sua competenza, entra in particolari rapporti con alcune categorie di soggetti, e questi rapporti producono specifici obblighi a carico di costoro: l'inosservanza di tali obblighi legittima il ricorso a certe sanzioni, che la pubblica amministrazione può applicare direttamente, in virtù del principio dell'autotutela. Questi concetti sono stati sviluppati dagli studiosi di diritto amministrativo in Italia e in altri paesi europei, soprattutto in Germania. Per quel che riguarda le infrazioni stradali, si può dire che l'uso della strada fa sorgere determinati rapporti fra la pubblica amministrazione e gli utenti della strada e, quando costoro non ottemperano a certi obblighi, l'amministrazione stessa interviene a tutelare gli interessi pubblici ch'essa rappresenta applicando speciali sanzioni. Il concetto di «sanzioni», invero, è molto ampio e designa tutte le reazioni dell'ordinamento giuridico al cospetto di determinate violazioni di interessi: dalle sanzioni civili (imposizione di alcuni oneri patrimoniali per com-

pensare gli effetti di inosservanza di obblighi privatistici), alle sanzioni processuali (invalidità di alcuni atti compiuti non in conformità delle prescrizioni), alle sanzioni disciplinari (misure adottabili nei confronti di soggetti appartenenti a date comunità, per l'inosservanza di taluni doveri). Non tutte le sanzioni, quindi, possono essere riportate sotto il comune denominatore delle misure penali, anche se contengono quasi sempre qualcosa che si presenta con aspetti punitivi.

Le sanzioni amministrative in materia di infrazioni stradali sono dal dott. Arienzo classificate come espressione dell'attività di prevenzione, ma sono definite di prevenzione speciale, in quanto si riferiscono individualmente a persone che abbiano commesso vere e proprie infrazioni. Orbene, è vero che anche nel campo penalistico si parla di prevenzione speciale, ma si tratta di prospettive diverse: in penale, si guarda ad una prevenzione generalizzata di ogni forma di antisocialità, che diventa speciale in quanto si risolve in interventi diretti sull'individuo e mira ad un'azione sulla sua persona, mentre nel campo della disciplina stradale si cerca di svolgere un'opera di prevenzione limitata allo scopo di assicurare la sicurezza e la fluidità del traffico ed in essa si inquadrano anche le sanzioni relative alle inosservanze delle prescrizioni concernenti la circolazione, in quanto la loro applicazione serve a rafforzare il sistema.

Questa rappresentazione è oggetto di critiche da parte di coloro che vedono i problemi di difesa sociale in una prospettiva unitaria, considerando tutti gli illeciti come espressione di antisocialità e tutte le sanzioni come rimedi intesi a prevenire i comportamenti antisociali dell'individuo. Si tratta di stabilire se in una prospettiva di difesa sociale possa essere accettata e fecondata l'idea di separare la funzione generale di prevenzione, che compete ai pubblici poteri al fine di regolare i rapporti sociali tra gli individui ed i gruppi, dalla funzione di prevenzione che compete agli organi preposti alla disciplina stradale al fine di regolare quegli specifici rapporti che attengono all'uso della strada come bene comune e mezzo di attività di una massa indeterminata di persone operanti in orbite che s'intersecano.

La depenalizzazione ha il vantaggio di purificare le infrazioni stradali che non allarmano visibilmente la coscienza collettiva dalle «stigmati sociali» che caratterizzano i delitti e di modificare corrispondentemente l'atteggiamento sanzionatorio della pubblica autorità verso tali infrazioni, con la conseguente semplificazione delle procedure di applicazione e di esecuzione delle relative sanzioni.

7. — In tale prospettiva, occorre fissare le linee di un sistema unitario di prevenzione, che valga da un lato a coordinare tutti gli interventi dei pubblici poteri in un'azione di miglioramento della disciplina stradale con la più ampia azione di mantenimento dell'ordine sociale, che ha particolari riflessi nel campo della profilassi criminale.

Esse emergono dai rapporti allegati e dagli altri lavori citati dei dott. Arienzo, Lapicciarella, Meschieri, Pannain, Palazzo e Rosso, i quali propongono una gamma di interventi che potrebbero essere catalogati nel seguente modo: azioni di prevenzione remota, attraverso l'educazione scolastica, accompagnata da quella familiare, dei più giovani; in essa, devono essere adeguatamente curati anche gli aspetti di disciplina nell'uso della strada; azione di incoraggiamento della buona condotta in materia stradale, con agevolazioni quali la riduzione del premio di assicurazione per la responsabilità civile o la concessione di buoni per il prelievo di carburante a prezzi favorevoli; migliore controllo in materia di rilascio delle patenti e di revisione delle condizioni psico-fisiche che ne rappresentano i presupposti, con esami psico-tecnici oltre che medici e psicologi; configurazione di patenti differenziate in relazione alla potenza ed alla velocità dei veicoli a motore; misure di prevenzione speciale, connesse all'accertamento di infrazioni stradali, applicabili con provvedimenti di competenza dell'autorità amministrativa, con procedure rapide, ma con la possibilità di ricorso all'autorità giurisdizionale; misure di carattere penale, per le infrazioni che destano particolare allarme sociale o per quelle che dimostrano una spiccata pericolosità sociale degli autori.

Le misure di prevenzione speciale non penali possono consistere in sanzioni pecuniarie, o in limitazioni nell'uso dei veicoli, specialmente di quelli a motore: sospensione della patente, ritiro provvisorio della carta di circolazione, sequestro del veicolo.

Le misure penali possono essere quelle generalmente previste per i reati: pene detentive, pene pecuniarie, sottoposizione a «probation», applicazione di misure di sicurezza detentive o in libertà (nei paesi in cui sono previste le misure di sicurezza accanto alle pene tradizionali). Nell'esecuzione delle pene detentive, possono essere adottate particolari modalità, come gli arresti domiciliari, gli arresti di fine settimana, il regime di semilibertà, sull'esempio di metodi di trattamento sperimentati per alcune categorie di autori di reato (giovani, delinquenti primari, delinquenti giudicati meno pericolosi). Le misure penali devono rimanere soltanto per casi in cui possa presumersi una pericolosità sociale indiscriminata, cioè capace di sboccare in reati di vario genere, non dovendosi ritenere sufficiente una mera pericolosità tecnica nell'uso della strada, e specialmente nella guida dei veicoli a motore o nella conduzione di animali. Quindi, o nei casi in cui gli incidenti stradali siano accompagnati da un comportamento consapevole di aggressione o di volontaria trascuratezza degli interessi vitali altrui, o nei casi in cui si tratti di infrazioni particolarmente sintomatiche, o per i loro caratteri esteriori o per i precedenti personali dell'autore. In essi è giustificato il ricorso alle sanzioni penali, sia per la reazione sociale che accompagna l'infrazione, sia per il valore criminologicamente significativo del compor-

tamento, ed è utile, o addirittura necessario, un trattamento rieducativo in senso generale, preceduto da un'adeguata osservazione della personalità.

Abbiamo voluto, in questa sintesi, indicare le linee essenziali della trattazione dei singoli argomenti, emergenti dagli scritti allegati o dagli altri lavori, pubblicati altrove, dei vari componenti la commissione incaricata di apprestare il rapporto, senza la pretesa di voler riportare appieno le interessanti argomentazioni da essi sviluppate e senza prendere posizione per le soluzioni sostenute; rimandiamo quindi alla lettura degli elaborati, i quali offrono interessanti osservazioni e tanti spunti per un approfondimento del tema e per la messa a punto di ulteriori proposte di modifiche normative.