

**CONTROLLI E POTERI DI POLIZIA
CON RIFERIMENTO ALLE MISURE E ALLE SANZIONI
PREVISTE IN MATERIA DI CIRCOLAZIONE STRADALE (*)**

1. — *Linee generali del sistema di controllo sui comportamenti degli utenti della strada: varietà delle fonti normative*

Una organica legislazione stradale deve preoccuparsi di prevedere e prevenire con molteplici misure le varie forme di condotta degli utenti della strada che possono arrecare nocimento alla sicurezza ed alla regolarità del traffico, con sanzioni di vario tipo e con interventi di altro genere da parte dei pubblici poteri. La disciplina stradale assume colorazioni diverse a seconda dei beni e degli interessi che possono essere offesi da comportamenti ormai tipicizzati nei caratteri esteriori per la frequenza con cui si riproducono nella circolazione stradale in genere (ad esempio, l'eccesso di velocità e l'inosservanza degli obblighi di precedenza) ed in alcune particolari situazioni (ad esempio, nella circolazione su autostrade, nelle vie cittadine, nei porti, di fronte al sopravvenire di veicoli di soccorso e così via). In alcuni casi, sono in gioco la speditezza e la regolarità del traffico, oltre alle esigenze generiche di sicurezza che rappresentano lo sfondo comune dell'intero sistema normativo; in altri si hanno riflessi più o meno visibili per l'insorgere di situazioni di pericolo più intense (o più facilmente percettibili da una pluralità di utenti), o addirittura di danno per i beni degni di conservazione o per la sicurezza delle persone.

Poiché la messa in pericolo di beni individuali o collettivi è molto spesso collegata a comportamenti scorretti, la legislazione stradale dev'essere strettamente coordinata con le norme destinate a proteggere in varie forme quei beni: quelli primari (perché sentiti da tutti gli uomini in tutte le civiltà) della protezione della vita e dell'incolumità delle persone; quelli pure ritenuti secolarmente di grande importanza, della protezione dei beni materiali di valore economico; quelli sui quali oggi si va soffermando particolare attenzione, della protezione dei beni

(*) Da *Atti* della XVI Convegno delle Commissioni Giuridiche degli Automobile Club, Varese 28-29 ottobre 1977, Villa Ponti.

collettivi contro i pericoli di inquinamento o di altre forme di deterioramento graduale e irreversibile; quelli, infine, della sicurezza sociale contro ogni forma di aggressione delittuosa o comunque turbativa dell'ordine pubblico. Questo discorso è valido non solo sul piano dell'ordinamento giuridico nazionale, ma anche in relazione al diritto internazionale. Sono da decenni in discussione forme di collaborazione fra gli Stati in ordine alla disciplina del traffico, soprattutto per la diffusione del turismo automobilistico internazionale e dei trasporti con autoveicoli pesanti (come i T.I.R.) e la materia è stata oggetto di trattative e di norme nell'ambito europeo: ricordiamo i regolamenti comunitari relativi al trasporto di merci e la convenzione europea per la repressione delle infrazioni stradali (firmata a Strasburgo il 30 novembre 1964, ratificata con legge 30 giugno 1977); che assicura la persecuzione degli autori di tali infrazioni anche se si trovano in paesi diversi da quello in cui è avvenuta l'infrazione. Ovviamente, un simile coordinamento deve realizzarsi attraverso il diritto internazionale (e comunitario), anche in un ambito più esteso, in quanto oggi le comunità internazionali vanno affermando sempre più la necessità di tutelare giuridicamente molte esigenze, anche non avvertite in precedenza, come quella di evitare l'inquinamento dell'aria, dei mari, dei fiumi e dei laghi e di prevenire la diffusione di mali e vizi sociali (come l'uso voluttuario di droghe) e gravi forme di turbamento dell'ordine sociale (come il terrorismo).

È evidente che tutto il sistema di controllo, che fa capo ai pubblici poteri dev'essere analogamente coordinato per far fronte al bisogno di affrontare, con massima efficienza e nello stesso tempo con massima economia, agli inconvenienti derivanti dai comportamenti irregolari di ogni categoria di utenti della strada.

2. — *Il concetto tradizionale della repressione penale delle infrazioni stradali e le attuali linee di tendenza nelle riforme penali*

Il sistema tradizionale ha posto fin troppo le sue fondamenta sulla repressione penale: sanzioni penali delle specie comuni previste per tutti i reati, applicate con le consuete procedure giudiziarie. Questa soluzione, che per oltre un secolo è apparsa l'unica concepibile, in omaggio alla concezione illuministica del diritto di punire, è stata negli ultimi tempi messa in crisi, per la evidente enormità di colpire alcune inosservanze della disciplina stradale, anche modestissime, con le stesse sanzioni comminate per infrazioni ben più allarmanti; ed in parecchi studi e convegni è stata segnalata la necessità di apprestare sanzioni specifiche, diverse da quelle comuni o per natura (come la confisca di veicoli, il ritiro della patente) o per modalità di esecuzione (come gli arresti in casa). Un primo effetto si è avuto in Italia con la «depena-

lizzazione» di gran parte delle violazioni stradali, introdotta con la legge 3 maggio 1967, n. 317; ma sono attese altre innovazioni legislative per ampliare la gamma delle sanzioni.

La tradizionale soluzione pan-penalistica aveva trovato una sua logica nell'inquadramento delle infrazioni stradali fra i reati di pericolo, sia nella forma del pericolo potenziale o presunto, sia nella forma del pericolo effettivo o concretamente corso. Accanto a queste categorie di reati, è stata messa in luce anche quella dei reati-ostacolo, puniti per la possibilità di sbocco in situazioni criminose più gravi.

Non possiamo affrontare in questa sede la tematica di base dei reati di pericolo, ma desideriamo mettere in guardia contro la tendenza alla creazione di fattispecie criminose che fanno leva su mere inosservanze formali di precetti positivi o negativi, attribuendo al legislatore l'intento di fissare presunzioni di pericolo che dovrebbero essere condivise dalla generalità.

In effetti il pericolo è qualcosa che viene percepito dall'animo umano al cospetto di certe situazioni di fatto le quali fanno apparire probabile la produzione di immediate conseguenze dannose; esso ha bisogno di una risonanza di gruppo, almeno sulla base della reazione psichica di qualcuno che abbia percepito gli estremi del fatto e formulato coscientemente un giudizio di probabilità sugli effetti, in base all'esperienza comune. È molto discutibile che un comportamento il quale abbia del tutto esaurito la sua forza condizionante senza lasciare tracce nell'animo di alcuno (ad esempio, lo sbandamento di un veicolo avvenuto in località deserta) meriti di essere considerato come reato, cioè come un fatto che allarmi la coscienza sociale fino al punto da giustificare la reazione penale.

Il discorso sulla depenalizzazione va oggi assumendo una portata più generale, essendo stata essa già estesa con la legge ed essendo in fase avanzata la preparazione di un disegno di legge (definito «mini-riforma del codice penale») che prevede l'eliminazione delle sanzioni penali per gran parte delle infrazioni per cui sono comminate soltanto pene pecuniarie, con alcune esclusioni dettate prevalentemente da ragioni politiche (fra cui però non figurano le infrazioni stradali, le quali rimangono per ciò in massima parte depenalizzate). Per i riferimenti al regime sanzionatorio in materia stradale, fra le norme in preparazione, sono da segnalare quella che stabilisce l'obbligo solidale del proprietario della cosa con la quale fu commessa la violazione, ed un'altra che sancisce la confiscabilità di tali cose e l'applicabilità delle altre sanzioni penali accessorie già previste dalla legislazione in vigore; ma particolare menzione merita, nel nostro settore, una norma la quale consente di tener conto, ai fini della sospensione della patente di guida e della carta di circolazione, anche delle infrazioni stradali non costituenti reato. Nello stesso quadro di riforme penali, è prevista la possibilità di sostituire le pene detentive di breve durata con la

libertà controllata o con una pena pecuniaria, a seconda della gravità del reato (ragguagliata alla pena detentiva da infliggere): tale possibilità non è esclusa per i delitti colposi, fra cui quelli commessi nella circolazione stradale, purché la pena massima edittale non superi un certo limite (è previsto quello di tre anni). È da tener presente che la libertà controllata dovrebbe essere, di regola, integrata dalla sospensione della patente di guida.

Si va quindi sempre più articolando la serie delle misure destinate alla prevenzione generale e speciale delle condotte anomale in genere, e di quelle attinenti alla circolazione stradale in ispecie. Queste ultime, ovviamente, anche nella riforma del codice stradale non potranno derogare ai criteri generali relativi alla legislazione penale, quale si presenta oggi e si presenterà in un prossimo avvenire. Le sanzioni che saranno comminate nel nuovo codice non potranno distaccarsi e nel loro profilo ontologico e negli aspetti applicativi, dai tipi di quelle previste nel sistema penale generale: non ci sarà quindi bisogno di concepire e configurare sanzioni penali particolari o comunque differenziate (sia pure nelle modalità di applicazione giudiziaria e di esecuzione penitenziaria), proprio perché la legislazione «in fieri» offre una gamma piuttosto ampia, che consente di scegliere anche quelle più adatte per i vari casi di infrazioni stradali (secondo il criterio dell'individualizzazione delle misure).

Comunque, è da prevedere che la maggior parte delle sanzioni applicabili in futuro per le infrazioni stradali sarà costituita: a) da sanzioni pecuniarie depenalizzate, secondo il modello oggi in uso; b) da pene detentive di breve durata, per le quali sarà possibile, volta a volta, e secondo le condizioni di personalità dell'autore, la sostituzione con pene pecuniarie o con la libertà controllata; c) da sanzioni penali di tipo tradizionale, per i delitti colposi o dolosi connessi alla circolazione stradale.

3 — *La polizia stradale, particolare aspetto della polizia amministrativa di prevenzione*

Alle sanzioni astrattamente applicabili fanno in certo modo riscontro i controlli di polizia: per l'accertamento dei fatti preveduti come reato, di polizia giudiziaria, per l'accertamento di quelli non penalmente rilevanti di polizia stradale. Ma questo coordinamento concettuale non è essenziale, dovendosi tener presente che l'attività di polizia stradale, la quale rientra nella vasta categoria della polizia amministrativa di prevenzione, comprende anche una più ampia vigilanza, intesa alla prevenzione generica e remota di incidenti e di ogni turbamento del traffico, che non deve attendere, per essere messa in moto, la rilevazione di situazioni concrete di irregolarità o di pericolo.

La polizia amministrativa, invero, si estrinseca precipuamente attraverso la vigilanza (attività conoscitiva indispensabile per la percezione di ciò che potenzialmente può turbare l'ordine sociale) e gli interventi di prevenzione generale e di prevenzione speciale. Quest'ultima, come è stato rilevato dalla letteratura tradizionale del diritto amministrativo, ha aspetti di repressione, in quanto si risolve in interventi molto spesso coattivi che si riflettono sull'attività privata dei singoli al fine di evitare che situazioni concrete dovute al fatto dell'uomo, capaci di arrecare danno alla generalità, si perpetuino e producano ulteriori conseguenze. I principi che caratterizzano l'attività di polizia sono: la funzione di prevenzione (la rispondenza a questo fine è essenziale per legittimare ogni intervento), la discrezionalità degli interventi (che devono essere articolati e mutevoli a seconda delle molteplici esigenze imposte volta a volta dalle situazioni contingenti), il rispetto della legalità (l'osservanza dei limiti e dei divieti imposti da principi generali di diritto o da norme specifiche all'azione della pubblica amministrazione o dei singoli organi). La discrezionalità è il principale elemento qualificante dell'attività amministrativa (sotto il profilo della scelta dei mezzi più opportuni per il perseguimento delle finalità prescritte o consentite dall'ordinamento) e la distingue da quella giudiziaria, che deve operare nella ricerca della volontà concreta della legge con mezzi prescritti dalle norme processuali. La polizia di prevenzione si distingue dalla polizia giudiziaria per la maggior libertà nella scelta dei tipi di intervento e nell'attuazione delle modalità operative, anche nei riflessi coattivi, ed è svincolata dai controlli che per la polizia giudiziaria sono previsti dagli artt. 219 e seguenti del Codice di procedura penale.

La polizia stradale è un settore di grande importanza della polizia amministrativa e si attua mediante: *a)* l'azione di vigilanza sulle strade e sulla circolazione, consistente in verifiche non occasionate da avvenimenti anomali su situazioni statiche che si vengono a determinare nei luoghi di pubblico transito, e nelle adiacenze adibite al loro servizio, e su situazioni dinamiche connesse al traffico dei pedoni, degli animali e dei veicoli; *b)* gli interventi limitativi della libera circolazione degli utenti della strada con finalità di prevenzione generale (divieti e ordini impartiti caso per caso) e di carattere assistenziale (per il superamento di difficoltà particolari; *c)* gli interventi, spesso accompagnati dall'esercizio di poteri coattivi, diretti all'accertamento di infrazioni in vista di situazioni anomale concrete; *d)* gli interventi con aspetti repressivi, consistenti in imposizioni coattive disposte in seguito a situazioni che presentano caratteri esteriori di irregolarità (come la rimozione di veicoli lasciati in sosta in luoghi vietati e lo sgombrò delle vie da altri impedimenti materiali, il ritiro della patente o del libretto di circolazione, o il divieto di proseguire il viaggio per la presenza di pericoli esterni o per inidoneità

fisio-psichica del conducente); e gli interventi repressivi, che si risolvono nell'applicazione di sanzioni, come nel caso di oblazione. Gli interventi accennati alla lettera c) hanno spesso direzioni plurime, potendo sboccare o in mere azioni amministrative (dal ritiro di documenti di circolazione all'applicazione di sanzioni depenalizzate), o nella constatazione di fatti civilmente rilevanti (come avviene nell'accertamento delle circostanze di un incidente stradale, produttivo di danni a persone o a cose), o in indagini di polizia giudiziaria (nei casi in cui l'accertamento di un'irregolarità implichi quello di un reato, come avviene negli incidenti stradali produttivi di danni alla incolumità personale o nel possesso di documenti di circolazione falsificati o rubati).

Il rilievo è importante, poiché la possibilità di conversione in attività di polizia giudiziaria comporta l'applicabilità delle garanzie prescritte dal Codice di procedura penale (art. 304 e seguenti). Tuttavia conviene ricordare che anche in ordine agli accertamenti i quali preludono all'applicazione di sanzioni amministrative sono previste specifiche garanzie nell'interesse delle persone ritenute responsabili delle infrazioni: la materia è oggi regolata dagli articoli 140 e segg. del vigente T.U. sulla circolazione stradale ed è da ritenere che anche nella futura legislazione le garanzie essenziali (contestazione diretta e, in mancanza, tempestiva notificazione del verbale) saranno mantenute. Il personale addetto ai servizi di polizia stradale, che è oggi nel nostro Paese (e molto verosimilmente sarà anche domani) di diversa estrazione, per l'appartenenza ad uffici ed a corpi diversi, alla dipendenza dello Stato e degli enti territoriali, è collegato gerarchicamente ai propri superiori in linea amministrativa, ma è coordinato funzionalmente con l'autorità giudiziaria, soprattutto con gli organi del P.M. e con i magistrati d'istruzione penale, per quel che riguarda le attività di polizia giudiziaria.

4. — *Legittimità costituzionale dei poteri coattivi degli organi di polizia stradale*

Gli interventi di polizia pongono sempre gravi problemi per l'azione coattiva che li accompagna. I problemi generali di costituzionalità sono stati già affrontati dalla Corte Costituzionale anche in relazione alla polizia stradale (e risolti nel senso della legittimità): ricordiamo le decisioni n. 35 del 15 giugno 1959 (sulla disciplina del servizio di piazza, giusta l'art. 113 del Codice stradale del 1933); n. 6 dell'8 febbraio 1962 (sulla facoltà dei prefetti di sospendere la patente, ai sensi dell'art. 91, quinto comma, del vigente T.U.); n. 31 del 22 marzo 1962 (sulla facoltà di limitare la circolazione dei trattori che trainano macchine agricole); n. 12 del 12 marzo 1965 (sul potere

di ordinanza del prefetto, ai sensi dell'art. 3 del T.U.); n. 149 del 12 dicembre 1967 (sull'esenzione prevista dall'art. 141, quinto comma, del T.U. all'obbligo di notifica del verbale agli stranieri); n. 82 del 2 aprile 1969 (sul potere dei comuni di riservare spazi per la sosta). Sono da menzionare in particolar modo due decisioni: la sentenza n. 186 del 27 giugno 1975, che afferma la legittimità costituzionale dell'art. 140 del T.U. nella parte in cui consente di ricevere le dichiarazioni dell'autore dell'infrazione senza l'osservanza delle norme prescritte dal Codice di procedura penale per l'interrogatorio dell'imputato; e la sentenza n. 32 del 26 febbraio 1970, che riconosce la legittimità costituzionale del sistema sanzionatorio introdotto con la legge 3 maggio 1967, n. 317, con specifico riferimento alle disposizioni degli artt. 8 e 9 (conferimento ad organi amministrativi della potestà di applicare le sanzioni depenalizzate).

In sostanza, tutto il sistema in vigore dell'attività di polizia stradale è da ritenere in armonia con la Costituzione, quale si presenta attraverso la interpretazione della Corte Costituzionale; di ciò il legislatore può tener conto nella riforma in corso, se non riterrà di distaccarsi sostanzialmente dai principi informatori del Codice vigente.

5. — *Ripartizione delle competenze fra le varie autorità nei controlli sulla circolazione stradale*

È bene esaminare i principali problemi che sono stati o possono essere prevedibilmente ipotizzati in relazione ai vari tipi di intervento di competenza dei vari organi preposti alla polizia stradale, soprattutto sotto il profilo della legittimità delle limitazioni imposte agli utenti della strada e della tutela degli interessi individuali in genere.

In primo luogo, bisogna far cenno dei provvedimenti di carattere generale, di competenza delle autorità amministrative statali, regionali, provinciali e comunali circa l'uso delle strade e delle altre aree di pubblico accesso. L'argomento dell'esercizio del potere di ordinanza e delle relative competenze è sviluppato nell'altra relazione e pertanto non reputiamo di doverci soffermare lungamente su di essa, ma desideriamo fare soltanto qualche osservazione.

Ricordiamo anzitutto che è stata riconosciuta recentemente per legge (L. 8 agosto 1977 n. 631) la potestà ministeriale (Ministro dei Lavori Pubblici, di concerto con il Ministro dei Trasporti e sentiti i Ministri per l'interno e per l'industria, commercio e artigianato) di impartire disposizioni generali sulla velocità da tenere sulle strade extraurbane e sulle autostrade, così come era stata affermata quella di impartire disposizioni per limitare l'accesso dei veicoli nelle isole

minori. La sfera delle competenze ministeriali dovrebbe però essere disciplinata in maniera più razionale, soprattutto per quel che riguarda la potestà di impartire istruzioni e disposizioni ai prefetti, anche al di fuori del controllo gerarchico spettante al Ministero dell'Interno, e così pure ai vari organi statali, per garantire un razionale esercizio delle attività di controllo sulle strade, sui veicoli, sui conducenti e sugli altri utenti, ed inoltre agli enti proprietari delle strade ed ai concessionari per una buona organizzazione dei servizi, anche di vigilanza. Nell'ambito degli organi centrali che fanno capo allo Stato, va inclusa anche l'Azienda Autonoma delle Strade Statali. La riforma dovrà provvedere ad un miglior coordinamento dell'azione degli organi statali (prefetti, uffici della motorizzazione civile, autorità portuali, aeroportuali e militari) e di quelli non statali (regionali, provinciali e comunali) al fine di far sì che le ordinanze emanate o da emanare siano armonizzate in modo da garantire nel modo più efficace possibile la sicurezza e la fluidità del traffico e l'efficienza dei servizi stradali che vanno assumendo particolare importanza. Alcune installazioni permanenti (come le stazioni di rifornimento) hanno oggi notevoli dimensioni con accessi ed impianti di illuminazione che possono disturbare lo scorrimento veloce sulle strade; alcune aree di parcheggio, in città e nelle zone extraurbane, sono caratterizzate da strutture funzionalmente interessanti (come i parchimetri); altre stazioni di servizio possono avere nuovi sviluppi. La nuova normativa dovrà occuparsi di queste nuove organizzazioni, che vanno prendendo i caratteri di servizi pubblici, in quanto rispondono a bisogni sentiti da larghe fasce di utenti della strada, ma possono determinare una certa elefantiasi e dar causa a fenomeni negativi di ingombro e di ingiustificata limitazione di talune aspettative riconosciute alla generalità degli utenti in ordine alla libertà di transito, di sosta e di parcheggio.

È auspicabile un coordinamento migliore anche in ordine al regime dei servizi pubblici di trasporto sulle strade (di linea o di noleggio, per trasporto di persone o di cose) e in ordine a forme molto diffuse di locazione senza conducente (*rent-a-car*) che esigono un controllo più attento.

Occorre poi una più sicura disciplina per alcuni usi eccezionali ma accettati, della strada, come le competizioni sportive ed i cortei.

È da auspicare infine l'unificazione delle norme relative alla circolazione (contenute nel T.U. del 1959) con quelle relative alle strade, che sono ancora negli articoli non abrogati del precedente T.U. approvato con R.D. 8 dicembre 1933, n. 1740. L'interdipendenza fra i problemi della strada e quelli della circolazione impone un regime unitario, che risponda ad una medesima «ratio», soprattutto per quanto riguarda l'azione delle autorità competenti in via di ordinanze e l'azione degli organi di polizia stradale.

6. — *Rilascio delle patenti e controlli successivi*

In secondo luogo, va considerata la materia delle autorizzazioni individuali per alcune particolari forme di utenza della strada, specialmente per la conduzione dei veicoli a motore, in dipendenza della difficoltà di dominare le macchine e dei pericoli che possono derivare dal loro impiego. In questo settore, si sono sovrapposti due ordini di esigenze: far fronte ai pericoli di danni materiali che la guida non tecnicamente appropriata può arrecare alle persone (o alle cose) trasportate ed ai terzi; far fronte ai rischi per l'ordine sociale che possono intravedersi nell'uso di mezzi veloci da parte di individui giudicati socialmente pericolosi. Il sistema di controllo vigente in tutti i paesi è quello dell'obbligo della patente di guida, rilasciata dalla pubblica autorità, con provvedimenti complementari di conferma e di revoca: è un sistema assai comodo per i pubblici poteri (e quindi è difficile pensare che possa tramontare) in quanto congloba nel procedimento di rilascio una serie di accertamenti che riguardano il possesso sia di requisiti fisici e psichici (fra cui l'età) sia di requisiti cosiddetti «moralì». Nel nostro ordinamento, questi ultimi si risolvono nell'accertamento di condizioni negative, cioè nella mancanza di una qualificazione giuridica di pericolosità sociale.

A questo proposito è il caso di ricordare che la Corte Costituzionale ha riconosciuto la legittimità delle norme che consentono di negare o togliere la patente a persone ritenute socialmente pericolose, come quelle sottoposte alle misure di prevenzione giusta la legge 31 maggio 1965, n. 2 (sentenza n. 6 del 30 marzo 1971) o ai diffidati (sentenza n. 235 del 30 ottobre 1975 e n. 87 del 29 aprile 1971).

Anche la materia delle patenti è affidata all'altra relazione, per la qual cosa non ci addentreremo nella relativa tematica. Dobbiamo semplicemente segnalare che la circolazione senza patente nei casi in cui questa è prescritta, difficilmente può essere repressa senza ricorrere a sanzioni penali: la pericolosità obiettiva della condotta di colui che guida senza patente, suscitando un sensibile allarme fra i consociati per i rischi che il fatto presenta soprattutto sul piano della sicurezza della circolazione, non consente di limitare sempre la reazione dell'ordinamento a misure più lievi. L'uso delle sanzioni depenalizzate può essere soddisfacente per i casi di irregolarità formali della patente o di mancato possesso del relativo documento, e forse anche in casi particolari in cui il conducente sia in possesso di tutti i requisiti ma la procedura per il rilascio non sia stata esaurita. Ma nei casi comuni di guida senza patente non si può eliminare del tutto la repressione penale, soprattutto perché questa ha il carattere della ineluttabilità, non solo nel senso che

l'azione penale è obbligatoria ed irretrattabile, ma anche nel senso che la sanzione applicata, anche se non detentiva, deve avere sempre il suo corso, in quanto la mancata esecuzione comporta la convertibilità in pena detentiva. Ciò non esclude che anche per questo tipo di infrazione possano rendersi applicabili quelle forme di esecuzione alternativa di cui abbiamo fatto cenno in precedenza (sostituzione con pena pecuniaria, misure di controllo in stato di libertà).

7. — *Sanzioni per la guida in istato di ubriachezza o di intossicazione da stupefacenti*

Una problematica per certi versi simile è quella riguardante la guida in condizioni di ebbrezza o di intossicazione da sostanze stupefacenti. L'equiparazione è opportuna, non solo per alcuni tratti comuni che accostano i fatti dell'uno e dell'altro genere, ma anche per il diffondersi dell'uso voluttuario della droga, che ha dato origine a tanti studi e dibattiti, ha provocato varie convenzioni internazionali ed ha trovato, nella legislazione italiana, una recente risposta nella legge 22 dicembre 1975, n. 685. Si ripropone innanzi tutto il quesito se sia il caso di fare ricorso alle sanzioni penali per la guida in quelle condizioni di menomazione fisico-psichica che determina l'assunzione di bevande alcoliche o di sostanze stupefacenti e psicotrope; e ciò sulla base della difficoltà concettuale di imputare il fatto della guida irregolare alla persona messa in condizioni di ridotta capacità d'intendere e di volere dall'uso delle predette sostanze e sull'onda delle tendenze depenalizzatrici. Senza dubbio, per giustificare il mantenimento delle misure penali in questo campo è necessario richiamare la categoria dei reati di pericolo e colpire penalmente non tanto il fatto di aver guidato nelle predette condizioni, ma quello di essersi posto in uno stato che favorisce determinazioni rischiose (come la voglia di guidare in circostanze sconsigliabili) ed operazioni di guida non bene controllate e creative di situazioni pericolose. È difficile eliminare del tutto il trattamento penale, data la reazione sociale a questo genere di disordini di condotta, valutati negativamente dalla cultura dominante. Sarebbe tuttavia il caso di prevedere particolari forme di misure sostitutive della pena detentiva, le quali dovrebbero esser materiate non solo di controlli generici sulla condotta nei rapporti interindividuali e di gruppo, ma anche di interventi terapeutici di divezzamento (dall'abuso di alcolici o dal consumo ingiustificato di droghe): esse potrebbero abbinare quel poco di buono che è rimasto nelle misure di sicurezza con quel poco di positivo che è ancora nella pena, in senso di recupero sociale.

8. — *Accertamento delle condizioni di ubriachezza o di intossicazione da stupefacenti*

Le questioni più interessanti che si presentano in materia sono quelle relative all'accertamento delle infrazioni, nel momento dell'attività di polizia stradale. Anzitutto, bisogna esaminare quali sono le specie di indagini possibili e consentite al fine di stabilire lo stato e l'entità dell'ebbrezza o della intossicazione da stupefacenti. Gli organi di polizia ricorrono per verifiche iniziali a rimedi piuttosto empirici, come il controllo dell'aria espirata, ma quasi sempre li fanno integrare da accertamenti diagnostici di carattere medico, che spesso richiedono la raccolta dell'urina o il prelievo del sangue.

Come è possibile costringere l'individuo sospetto di trovarsi in istato di intossicazione a sottoporsi a siffatti accertamenti, che implicano un'azione sul fisico? Quando lo stesso è indiziato di aver commesso un reato, la coazione processuale si estrinseca nella forma della perizia, la quale però è circondata di valide garanzie, giusta gli articoli 304 bis, ter e quater Cod. proc. pen.: il problema si presenta particolarmente grave allorché la situazione non si presenta «*ictu oculi*» ben definita, lascia pensare solo in ipotesi ad un caso di intossicazione e non permette di attribuirgli la qualità di indiziato. Qualora poi la guida in istato di ubriachezza o sotto l'influenza di stupefacenti dovesse essere del tutto depenalizzata, la questione assumerebbe dimensioni ancora più ampie.

Un altro problema riguarda la validità dell'accettazione eventualmente prestata dalla persona sospetta di trovarsi nelle condizioni anzidette: se risulta che in effetti il grado d'intossicazione era tale da eliminare la capacità di intendere e di volere, si può fondatamente discutere della efficacia di un consenso meramente formale e si può considerare le indagini compiute come un accertamento coattivo. È da ricordare che, in tema di contestazione delle infrazioni stradali, la giurisprudenza ha ritenuto che ad essa non si possa validamente procedere quando l'autore si trovi, a causa di grave ubriachezza, in temporanee condizioni di incapacità di intendere e di volere (Cass. 4^a Sez. Pen., 24 novembre 1965, n. 2469; 2^a Sez. Pen., 2 luglio 1968, n. 1786; 4^a Sez. Pen., 8 aprile 1974 n. 8354).

Occorre comunque che nella riforma nel codice sia apprestata una idonea normativa per dar modo agli organi di polizia stradale di procedere ad accertamenti più o meno approfonditi al riguardo, a seconda delle circostanze e delle necessità. L'analisi dell'espirazione per misurare la presenza di alcool si può compiere anche sulla strada, grazie a speciali apparecchi; ma ha l'inconveniente di indicare valori sommari e non può dare risposte esaurienti; essa può essere praticata senza troppe difficoltà a titolo di «*dépistage*» ed essere adottata come misura di polizia preventiva indipendentemente dal presentarsi di situazioni palesemente anormali.

Per conoscere lo stato di intossicazione da stupefacenti, non risulta che si possano praticare indagini così semplici; d'altra parte, l'accertamento di tale stato è materia di polizia sanitaria, che prelude a misure di più ampia portata (quelli previsti dalla citata legge del 1975). È bene tener presente che il fatto di trovarsi sotto l'azione di sostanze stupefacenti o psicotrope non costituisce di per sé reato, e quindi tali interventi di polizia sanitaria non sono regolati dalle norme dettate dal codice di procedura penale per l'attività di polizia giudiziaria.

Si tratta di vedere quando sia il caso di imporre al conducente gli altri accertamenti più approfonditi, da compiere in ambulatori medici (e quindi dopo aver costretto l'interessato ad interrompere il viaggio ed a farvisi accompagnare, sia pure per non lungo tempo) e quali siano i limiti delle relative indagini diagnostiche. Pensiamo che ciò diventi opportuno allorché dall'azione di prevenzione generale si debba passare a quella di prevenzione speciale, sempre nella sfera dell'attività di polizia: cioè quando nella specie si scorgano elementi concreti di uno stato tossico nel conducente. È difficile, tuttavia, identificare situazioni che non presentino indizi di reato ogni qual volta vengono in evidenza simili elementi concreti, se la guida in condizioni di ubriachezza o di drogaggio è considerata come reato, e quindi sceverare in maniera sicura l'attività di mera polizia di prevenzione da quella di polizia giudiziaria.

Occorre che nella riforma si tenga conto della necessità di una saldatura e si stabilisca con norme espresse un coordinamento fra l'azione di polizia ordinaria e l'azione che può preludere all'inizio di un processo penale, al fine di indicare le occasioni ed i momenti in cui debbono scattare le garanzie previste dalla legge processuale.

9. — *Regolamentazione degli ordini di polizia stradale in casi specifici*

Una chiara ed organica normativa è da auspicare anche in relazione agli ordini che gli organi di polizia possono dare agli utenti della strada per lo svolgimento delle loro attività di vigilanza e di prevenzione. Oltre all'ordine di fermarsi per i riscontri sullo stato dei veicoli e sulla regolarità della documentazione che ne accompagna la circolazione, conviene prevedere e disciplinare per legge le condizioni di applicabilità degli ordini di maggiore portata (come quelli di consegnare documenti, di non far proseguire veicoli per una strada, di recarsi a un comando di polizia stradale), e regolare la esecuzione almeno di quei provvedimenti tipici che hanno particolari riflessi limitativi della libertà individuale. L'esperienza delle difficoltà del traffico e del comportamento, non sempre corretto e leale, degli utenti ha portato a configurare i modelli di alcune specie d'interventi di polizia, che trovano ragion

d'essere di fronte a talune situazioni che si riproducono con una certa frequenza nella pratica: come il divieto di procedere su veicoli a motore per strade innevate senza mezzi antisdrucchiolevoli, il divieto di proseguire il percorso in caso di condizioni insicure dei veicoli o delle strade, l'ordine di presentare documenti ad uffici o comandi di polizia per le verifiche (a questo proposito, è opportuno ricordare che la Corte di Cassazione, VI Sezione Penale, con sentenza 29 settembre 1971 n. 769, ha ritenuto legittimamente dati ordini del genere). Ma è possibile formulare altresì previsioni più generiche, che ipotizzino categorie tipiche di comandi o divieti (ordine di lasciare documenti originali nelle mani degli agenti di polizia indipendentemente da un vero e proprio sequestro, ordine di non far proseguire un veicolo, di lasciarlo in parcheggio in un luogo determinato, di farlo sottoporre a verifiche tecniche, divieto al conducente di lasciare la guida per un certo tempo o finché non siano ripristinate nello stesso le condizioni di normale efficienza fisio-psichica), e, corrispondentemente, menzionare con sufficiente astrazione le circostanze obiettive che autorizzano la adozione di tali ordini; così come è possibile specificare, almeno a titolo indicativo (anche con disposizioni regolamentari) il «modus procedendi» per il compimento di certe operazioni (ad esempio, le modalità del parcheggio coattivo di autoveicoli che debbono arrestare il percorso, con speciale riferimento ai luoghi di parcheggio). L'esigenza più importante, per il giurista, è quella di segnare alcune linee di rispetto nei rapporti tra gli organi di polizia ed il privato, sì che alcuni suoi interessi essenziali non siano compromessi in maniera gravosa, e soprattutto irreparabile: e ciò dev'essere attuato in termini normativi, poiché i principali limiti all'azione amministrativa sono quelli segnati dalla legge. Questa esigenza è sentita proprio perché non si può fare a meno di lasciare una notevole discrezionalità nella scelta e nell'esecuzione degli interventi particolarmente nel campo della polizia stradale, in cui occorre sempre temperare l'opera di controllo, in sede di prevenzione generale e specifica, con l'interesse della generalità di non sacrificare eccessivamente la fluidità del traffico e spesso, nelle operazioni di carattere specifico, far fronte a situazioni di emergenza che esigono iniziative pronte e non predeterminabili.

L'attuale codice della strada prevede interventi abbastanza validi, come quelli di pertinenza degli agenti preposti al traffico (art. 16), il ritiro della carta di circolazione per i veicoli non presentati alla prescritta revisione (art. 55, ult. comma) o per i veicoli non presentati per l'aggiornamento della carta di circolazione (art. 56, ult. comma), la rimozione dei veicoli in sosta nei centri abitati (art. 115, sesto comma), la potestà di impartire ai conducenti l'ordine di fermarsi e di esibire documenti (art. 135, primo e secondo comma). Nella nuova normativa occorrerà in primo luogo trarre frutto dalla esperienza degli inconvenienti che si sono presentati con una certa frequenza, per

ipotizzare nuove forme di interventi; in secondo raggruppare razionalmente tutti gli interventi di competenza dei vari organi, in modo da offrire non tanto al giurista quanto agli utenti della strada una visione chiara dei poteri degli organi stessi, dei doveri a cui ottemperare, dei rimedi a cui ricorrere per ovviare, o immediatamente o «ex post», ad interventi illegittimi sia nella loro natura, sia nel contenuto, sia nella procedura.

Sarebbe opportuno dettare altresì prescrizioni generali o particolari, almeno in via regolamentare, sul «modus procedendi», degli organi di polizia, anche in chiave deontologica. Comunque, sarebbe il caso di precisare se e fino a qual punto sono permesse certe modalità operative: ad esempio, la rilevazione occulta di certi fenomeni (come quella della velocità eccessiva dei veicoli mediante telecamere non visibili dagli utenti della strada) e la azione di agenti non muniti della divisa o di contrassegni facilmente riconoscibili, sulla cui liceità sono state fatte alcune riserve.

Una materia che meriterebbe più accurata disciplina è quella relativa agli accertamenti relativi alle modalità degli incidenti stradali i quali non presentano, almeno a prima vista, caratteri di reati. Trattandosi di fenomeni patologici della circolazione, gli interventi di polizia stradale hanno carattere di prevenzione specifica, ma di regola non sono praticati se non a richiesta degli interessati (gli agenti presenti si preoccupano soprattutto di far sì che il traffico riprenda speditamente); d'altra parte, si vanno oggi diffondendo nuove forme di accertamento privato, come il «constat amiable». Sarebbe opportuno regolar meglio gli interventi degli organi di polizia, al fine di stabilire quando siano obbligatori e quando facoltativi e di segnare le linee essenziali delle relative procedure.

10. — *Pluralità degli organi di polizia stradale ed esigenze di coordinamento*

Un breve accenno riteniamo di dover fare sull'opportunità del mantenimento di una così ricca pluralità di organi incaricati della polizia stradale. La dilatazione, avvenuta in Italia, del numero degli organi aventi varie competenze in materia, è ovviamente, frutto di evoluzione storica degli istituti, come in tutti i paesi: il fenomeno è stato rilevato anche altrove, come in Francia e negli Stati Uniti d'America (ci sia consentito di fare soltanto qui una citazione bibliografica di studi reperibili nel nostro paese: Bonatesta Vito, *La prefettura di polizia di Parigi*, in «Rassegna Arma Carabinieri», 1972, fasc. 3, pag. 465; Moretti Michele, *Alcuni aspetti della polizia statale e locale americana*, in «Nuova Rassegna Legisl. Dottr. e Giurispr.», 1971, fasc. 15-16, pag. 1642).

Riteniamo che parlare di unificazione sia utopistico, ma non escludiamo che sia utile procedere ad una concentrazione di alcuni gruppi di organi e soprattutto ad una armonizzazione delle loro competenze, al fine di evitare sovrapposizioni o vuoti di potere. Ad esempio, l'entrata in funzione delle Regioni ha fatto sorgere nuovi problemi, non solo per l'esercizio della polizia stradale sulle aree regionali di pubblico transito, ma anche per l'interferenza tra l'attività di polizia stradale e l'azione di vigilanza e d'intervento che deve essere svolta per assicurare l'osservanza delle prescrizioni impartite dai competenti organi regionali nei settori di loro competenza (ad esempio, di tutela ecologica e di polizia urbana e rurale).

Il discorso diventa sempre più articolato, in dipendenza del continuo accrescimento del campo di azione dei pubblici poteri in alcuni settori, o anche in alcuni aspetti, della vita sociale che si vanno oggi rivelando meritevoli di speciale protezione giuridica; con la conseguenza che spesso occorre intervenire sul medesimo campo di azione privata (come sulle strade) per tutelare gli interessi diversi. Già abbiamo fatto qualche accenno (n. 8) alla confluenza tra la polizia stradale e la polizia sanitaria in tema di intossicazioni dei conducenti; ma a voler approfondire l'argomento, è possibile cogliere molte altre correlazioni (ad esempio: controllo sulla segnaletica e tutela del paesaggio, che può essere deturpato da cartelloni o da altri impianti; controllo sull'idoneità dei conducenti addetti ai trasporti e tutela del lavoro, correlata all'età e al grado di affaticamento degli stessi; controllo sul traffico urbano e polizia urbana).

Non riteniamo che un coordinamento di attività, compiuto legislativamente, possa e debba cristallizzare «in alternum» le rispettive posizioni dei vari organi di polizia stradale; ma ci limitiamo ad auspicare una normativa che faccia il punto nella «selva oscura» di competenze che l'attuale ordinamento ha lasciato prosperare, in modo da consentire anche all'uomo della strada (è il caso di dirlo anche con specifica significazione) di orientarsi e di agire con sicura consapevolezza dei propri doveri verso gli organi di polizia ed i pubblici poteri in genere, oltre che verso la collettività degli utenti della strada e la generalità dei consociati. All'uopo sarebbe necessario da un lato ridurre il numero degli organi esistenti, dall'altro raggrupparli e porli in posizione di dipendenza non necessariamente gerarchica, ma funzionale rispetto ad uffici preesistenti (senza bisogno di crearne di nuovi) che già esercitano precise attività organizzative e direttive in relazione a singoli settori della polizia stradale.