

## LE CONSEGUENZE SANZIONATORIE DEL SINISTRO STRADALE: TRA REATO ED ILLECITO AMMINISTRATIVO

*Donatello GHEZZO*

SOMMARIO: 1. Il quadro d'insieme. — 2. La disciplina penale sostanziale. — 3. La disciplina sanzionatoria amministrativa: il codice della strada. — 4. La disciplina processuale penale.

### **1. Il quadro d'insieme.**

Il primo aprile 2006 è entrata in vigore la legge 21 febbraio 2006, n. 102 (1), recante “Disposizioni in materia di conseguenze derivanti da incidenti stradali”: sei articoli con l'ambizioso obiettivo di fronteggiare il drammatico fenomeno delle vittime sulle strade.

Le sue norme si concentrano, per un verso, su questioni di natura risarcitoria (estraneae al presente lavoro) (2) e, per altro verso, sugli aspetti sanzionatori degli illeciti penali ed amministrativi che nel sinistro stradale trovano un luogo privilegiato di concretizzazione.

Questo ultimo ambito d'intervento coinvolge il codice penale, il codice di procedura penale e, non ultimo, il codice della strada.

Il fulcro attorno al quale ruotano tutte le novità in tema di sanzioni (penali ed amministrative) nonché di processo penale, è rappresentato da alcuni illeciti complessi (3), nei quali il legislatore opera una sintesi normativa tra fatti che singolarmente considerati sarebbero già di per sé illeciti, al fine di sanzionare il disvalore (4) evidenziato dalla loro connessione (5) sul piano sostanziale (6).

---

(1) Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 17 marzo 2006, n. 64.

(2) E' qui sufficiente ricordare che gli aspetti civilistici della legge 21 febbraio 2006, n. 102 si concentrano sull'applicazione del più celere rito del lavoro (libro II, titolo IV, capo I, c.p.p.) alle cause relative al risarcimento dei danni per morte o lesioni a seguito di incidenti stradali; nonché sulla possibilità per il giudice civile o penale, nel corso del giudizio di primo grado, su richiesta del danneggiato, di assegnare a quest'ultimo, con ordinanza immediatamente esecutiva, una provvisoria, a carico di una o più delle parti civilmente responsabili, pari ad una percentuale variabile tra il 30 ed il 50 per cento della presumibile entità del risarcimento che sarà liquidato con sentenza.

(3) L'illecito complesso è caratterizzato da una fattispecie che presenta come elementi costitutivi, o come circostanze aggravanti di un altro reato, fatti che costituirebbero, per sé stessi, reato (art. 84 c.p.). Con la previsione di un illecito complesso è possibile introdurre autonome conseguenze giuridiche che attribuiscono significato al rapporto di connessione che intercorre tra gli illeciti che lo compongono, derogando la disciplina generale del concorso d'illeciti. Cfr., in generale, MANTOVANI, *Concorso e conflitto di norme nel diritto penale*, Bologna, 1966; nonché, nella specifica ipotesi dell'omicidio colposo con violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale, DE FRANCESCO, *Profili sistematici dell'omicidio colposo commesso con violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1978, 429.

(4) Di fronte al tradizionale orientamento del diritto penale che considera il delitto colposo meno grave e, di conseguenza, da sanzionare in modo più lieve rispetto a quello doloso, l'autonoma rilevanza giuridica attribuita alla connessione, sul piano dei fatti concreti (il sinistro stradale), tra

La particolarità degli illeciti complessi in esame è data dal fatto che, riunendo in una unica fattispecie legale illeciti penali (omicidio colposo e lesioni personali colpose) ed illeciti che il più delle volte sono di natura amministrativa (violazioni del codice della strada), il legislatore attribuisce loro una duplice rilevanza giuridica: reati complessi nel codice penale e illeciti amministrativi complessi nel codice della strada.

A questa duplice rilevanza giuridica, già presente nell'ordinamento ben prima della l. 102/06, corrisponde una duplicità delle conseguenze sanzionatorie: penali nel codice penale ed amministrative nel codice della strada.

Il tutto è poi complicato dal fatto che le fattispecie complesse del codice penale e quelle del codice della strada non condividono esattamente gli stessi elementi costitutivi.

In questo contesto, la l. 102/06 interviene, in modo esplicito, in quattro direzioni: *a)* inasprisce le pene comminate dal codice penale per i reati complessi in esso configurati (art. 2); *b)* allunga i tempi della sospensione della patente, prevista dal codice della strada come sanzione amministrativa accessoria per gli illeciti complessi ivi contenuti (art. 1); *c)* introduce, sempre nel contesto del codice della strada, la sanzione amministrativa accessoria del lavoro di pubblica utilità (art. 6); *d)* estende l'autonoma rilevanza giuridica dei reati complessi del codice penale anche al diritto processuale penale, al fine di addivenire ad una più rapida condanna (art. 6).

A tutto ciò, sembra doversi aggiungere un quinto fondamentale profilo di novità, per così dire "implicito": il trasferimento della competenza per i reati di lesioni colpose, gravi e gravissime, commesse con violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale *ex art. 590, comma 3, c.p.*, dal Giudice di Pace, al quale

---

alcuni reati colposi e la violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale è volto a valutare, in termini negativi, la particolare pericolosità sociale del delinquente (colposo) stradale. Infatti, se è certamente vero che nel reato colposo la colpevolezza è minore rispetto al reato doloso, non si può dimenticare che anche l'evento avvenuto per colpa costituisce un danno per il bene giuridico tutelato dalla norma. E ciò diventa inaccettabile quando il bene giuridico in questione è la vita umana. In questo senso, di fronte al crescente numero di morti dovuti alla delinquenza colposa sulle strade, pare certamente opportuno evidenziare il disvalore di quelle condotte che, non immuni da censure di negligenza, imprudenza, imperizia e inosservanza di leggi e regolamenti, costituiscono "una specie di bomba sempre innescata che può esplodere contro chiunque". In questi termini, cfr. MANTOVANI, *Diritto Penale*, Padova, 2001, 342; RIPONTI, *Cenni sulla rilevanza criminologica della criminalità colposa connessa alla circolazione stradale nella società contemporanea*, in *Arch. giur. circ.*, 2000, 290.

(5) Cfr. DE FRANCESCO, *Profili sistematici dell'omicidio colposo*, cit., 434.

(6) La connessione può rilevare sul piano sostanziale ovvero su quello processuale. Nel primo caso evidenzia un collegamento ontologico, sul piano dei fatti, tra i singoli illeciti, che può essere rappresentato, come nel caso dei danni alla persona nell'ambito del sinistro stradale, dal rapporto eziologico tra la violazione delle norme sulla circolazione stradale e l'omicidio colposo. Diversamente, la connessione processuale è volta a stabilire collegamenti tra diversi processi, soprattutto per ragioni di competenza ovvero al fine di riunire più procedimenti. Va, peraltro, rilevato come esista anche una connessione, che si potrebbe definire procedimentale, nell'ambito del diritto sanzionatorio amministrativo, intendendosi quel particolare rapporto tra illecito amministrativo e reato che ai sensi dell'art. 24 della l. 689/81 (e, per il c.d.s., dell'art. 221) trasferisce la competenza ad irrogare la sanzione amministrativa in capo al giudice penale.

era stata attribuita dal d. lgs. 28 agosto 2000, n. 274 (7), al Tribunale ordinario in composizione monocratica (8).

Sebbene il tacito trasferimento di competenze così importanti – che determina, peraltro, una vera rivoluzione nella disciplina processuale ed in quella sanzionatoria (9) – possa apparire oltremodo singolare e sicuramente tecnicamente censurabile, non pare possibile pervenire ad una conclusione differente, se non vanificando buona parte dei quattro profili di novità “espressi” sopra elencati.

Infatti, è proprio l’incompatibilità di questi ultimi con la disciplina processuale e sanzionatoria del Giudice di Pace che pare “costringere” l’interprete a concludere per l’accennato trasferimento di competenza.

## 2. Il diritto penale.

Limitatamente all’ambito penale, i reati complessi sopra accennati sono: *a)* il reato di omicidio colposo commesso con violazione delle norme sulla disciplina delle circolazione stradale (art. 589, comma 2, c.p.); *b)* il reato di lesioni personali colpose gravi commesso sempre con violazione delle norme sulla disciplina delle circolazione stradale (art. 590, comma 3, c.p.); *c)* il reato di lesioni personali colpose gravissime ancora una volta commesso con violazione della predetta disciplina (10) (art. 590, comma 3, c.p.).

Essi furono introdotti dalla legge 11 maggio 1966, n. 296, la quale intervenne sugli artt. 589 e 590 c.p. prevedendo una circostanza aggravante speciale (11), qualora i

---

(7) L’art. 4 del d. lgs 28 agosto 2000, n. 274, istitutivo della competenza penale del Giudice di Pace, gli attribuisce un lungo elenco di competenze, indicandone le singole disposizioni di legge interessate. In particolare, il comma 1, lett. *a)*, attribuisce al Giudice di Pace la competenza “per i delitti consumati o tentati previsti dagli articoli [...] 590, limitatamente alle fattispecie perseguibili a querela di parte e ad esclusione delle fattispecie connesse alla colpa professionale e dei fatti commessi con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro o relative all’igiene del lavoro o che abbiano determinato una malattia professionale quando, nei casi anzidetti, derivi una malattia di durata superiore a venti giorni”. In altri termini, con riferimento alle lesioni personali colpose commesse con violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale, essendo esse sempre perseguibili a querela di parte (art. 590, comma 5, c.p.), la competenza è sempre attribuita al Giudice di Pace.

(8) In questo senso cfr. BRESSAN, *Prime annotazioni sulla legge 21 febbraio 2006, n. 102*, in *www.altalex.com*; DUBINI, *Infortuni sul lavoro e incidenti stradali: forte inasprimento delle pene per lesioni gravi e gravissime e omicidio colposi dal 1° aprile. Cambia il codice penale*, in *Salute e Sicurezza sul lavoro*, raggiungibile da <http://guide.supereva.com>; conclude, invece, per la permanenza della competenza in capo al Giudice di Pace, seppur denunciandone le incoerenze con le novità legislative introdotte dalla l. 102/06, NATALINI, *Pene più severe per i pirati della strada. Processi veloci e risarcimenti anticipati*, in *Diritto e Giustizia*, 2006, 101 ss.

(9) Non va infatti dimenticato, come si avrà modo di vedere, che il procedimento davanti al Giudice di Pace è disciplinato in modo speciale dal d. lgs. 274/00 ed in questo senso, qualora la competenza sia ad esso trasferita, le pene detentive previste nella fattispecie illecita sono sostituite dall’obbligo di permanenza domiciliare e dal lavoro di pubblica utilità (si veda l’art. 52 del d. lgs. 274/00).

(10) Si avrà modo di precisare come, limitatamente al diritto sanzionatorio amministrativo del c.d.s., abbia rilevanza autonoma anche l’illecito complesso costituito dal reato di lesioni colpose lievi (che comprende anche le lesioni lievissime, distinte dalle lievi solo nell’ambito delle lesioni dolose) e dalla violazione di una norma dello stesso c.d.s.

(11) Le circostanze aggravanti in questione sono circostanze speciali, in quanto trovano applicazione solamente per i reati di omicidio colposo e di lesioni personali colpose gravi o gravissime (per le lesioni personali colpose lievi il disvalore dato dalla connessione con la violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale potrà essere valorizzato solamente a livello di commisurazione della pena *ex art.* 133 c.p.) e ad effetto speciale, in quanto determinano l’incremento di pena non con

reati di omicidio colposo ovvero di lesioni personali colpose, gravi o gravissime, fossero stati commessi “con violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale o di quelle per la prevenzione degli infortuni sul lavoro”.

E, invero, sin d’allora si denunciava “il tragico crescente aumento di omicidi colposi e di lesioni colpose stradali malgrado gli aggiornamenti delle norme sulla circolazione stradale e la sempre più vasta propaganda verso i conducenti di automezzi”.

Si affermava inoltre che “la mortalità in conseguenza di tali incidenti risultava già di gran lunga superiore a quella derivante dalle più inesorabili malattie, tanto da potersi ritenere pari alla mortalità di un’antica pestilenza o di una guerra, ove si consideri che, mentre le pestilenze o le guerre più micidiali avevano sempre avuto termine, questa nuova forma di sterminio appariva persistente nel tempo ed anzi il suo aumento era già in continuo progresso, di anno in anno, di mese in mese” (12).

Oggi, a distanza di oltre quarant’anni, il problema delle stragi sulle strade è ancora, più che mai, di estrema attualità, tanto che la legge 102/06, riprendendo la logica del 1966, sulla stessa base normativa, inasprisce le sanzioni allora introdotte.

La circostanza aggravante dell’aver commesso i reati di omicidio colposo ovvero di lesioni personali colpose gravi o gravissime con violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale opera sull’elemento della colpa (13).

Per integrare le fattispecie aggravate non è più sufficiente l’inosservanza, rimproverabile all’autore del reato, delle comuni regole (non scritte) di diligenza, prudenza o perizia, ma occorre la violazione di quelle specifiche norme cristallizzate nella “disciplina della circolazione stradale” (colpa specifica). Vero è che, secondo giurisprudenza consolidata (14), la circostanza aggravante sussiste anche quando risulti violata una generica regola di diligenza e prudenza, non essendo necessario che essa sia espressamente prevista dalla normativa sulla circolazione stradale.

Tuttavia, è stato puntualmente osservato (15) che il codice della strada contiene alcune norme di chiusura il cui contenuto non si differenzia molto dai concetti di perizia, prudenza e diligenza, sicché ogni comportamento imperito, imprudente o negligente concretizzerebbe, in ultima analisi, una violazione del codice della strada

---

riferimento al reato non circostanziato, ma in modo indipendente, con una nuova cornice editale (efficacia speciale).

(12) Proposta di legge n. 3083, annunciata il 13 giugno 1961 dal deputato Mario Berlinguer.

(13) La nozione di colpa verte su due elementi: a) l’elemento oggettivo della violazione di una regola cautelare di condotta volta a prevenire il danno. La regola in questione può avere una fonte non scritta, talché consiste in regole di diligenza, prudenza e perizia frutto dell’esperienza comune oppure di quella tecnico-scientifica, ovvero trovare la propria fonte (scritta) in leggi, regolamenti, discipline od ordini. Nel primo caso si parla di colpa generica, mentre nel secondo si parla di colpa specifica. Un esempio chiarificatore di colpa specifica è rappresentato proprio dalla violazione delle norme contenute nel codice della strada volte a garantire la sicurezza della circolazione; b) l’elemento soggettivo dell’esigibilità dell’osservanza di tale regola cautelare da parte dell’agente. Cfr., in generale, MANTOVANI, *Diritto penale*, cit., 345; per la colpa derivante dalla violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale, DE FEO, *Diritto penale della circolazione stradale*, Rimini, 2002, 83 ss.

(14) Cass., 24.04.1974, in *Mass. Cass. pen.*, 1974, n. 12850; 05.04.1974, *ivi*, 1974, n. 127098; 17.07.1977, in *Cass. pen.*, 1978, 47; 18.01.1988, in *Juris Data*, 2001; 05.04.1989, in *CED Cass.*, n. 181579; 11.10.89, in *Mass. offic.*, 1989, n. 182712;

(15) Cfr. DE FEO, *Diritto penale della circolazione stradale*, cit., 89.

(16). Ad ogni modo, resta fermo che la generica imperizia, imprudenza o negligenza deve comunque riferirsi specificamente a regole cautelari direttamente ricollegabili alla circolazione stradale (17).

In merito alla portata dell'espressione "violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale" occorre sin d'ora precisare che la giurisprudenza si è costantemente pronunciata nel senso di ritenervi compresa la violazione di qualsiasi norma in materia di circolazione stradale anche se non contenuta nel codice della strada (18) (es. norme che disciplinano l'autotrasporto), ancorché le ipotesi di violazione del codice della strada sono certamente le più frequenti.

L'importante precisazione costituisce un momento di differenziazione degli elementi costitutivi delle fattispecie complesse di cui agli artt. 589 e 590 c.p. rispetto a quelli delle fattispecie complesse previste nell'art. 222 c.d.s.

Infatti, in questo ultimo caso, come si avrà modo di precisare nel paragrafo che segue, rilevano solamente le violazioni delle norme del codice della strada.

Ad ogni modo, è bene sottolineare che, tanto nel più ampio contesto della violazione di una norma "sulla disciplina della circolazione stradale" (c.p.), quanto in quello più limitato dell'inosservanza di una norma "del codice della strada" (c.d.s.), l'illecito complesso ricorre solamente laddove esista uno specifico nesso, in termini eziologici, tra la violazione della disciplina della circolazione e l'evento di omicidio o di lesioni gravi o gravissime (19), non essendo sufficiente un mero rapporto di concomitanza o di occasionalità.

L'evento colposo (morte o lesione) deve rappresentare la concretizzazione del danno che la norma sulla disciplina della circolazione stradale intendeva prevenire (20).

Quanto alle pene, l'omicidio colposo non aggravato prevedeva e tutt'ora prevede la pena della reclusione da sei mesi a cinque anni; l'omicidio colposo aggravato dalla violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale o di quelle per la prevenzione degli infortuni sul lavoro prevedeva la reclusione da uno a cinque anni; ora, a seguito della l. 102/06, la pena è rimasta immutata nel massimo edittale, ma innalzata nel minimo da uno a due anni.

Per la fattispecie non circostanziata del reato di lesioni personali colpose gravi è comminata la pena della reclusione da uno a sei mesi in alternativa alla multa da €

---

(16) Un esempio, in questo senso, è l'onnicomprendente previsione dell'art. 140, comma 1, c.d.s.: "Gli utenti della strada devono comportarsi in modo da non costituire pericolo o intralcio per la circolazione ed in modo che sia in ogni caso salvaguardata la sicurezza stradale".

(17) Cfr. Cass., 4 dicembre 2003, n. 46530, in *Arch. giur. circ. CD-ROM*, ed. 2004, dove la S.C. ha escluso, nell'ambito di un processo per omicidio colposo, che un incidente provocato dall'invasione della sede autostradale di due ruote-gemellari scaricate da un autocarro della società autostrade, fosse ricollegabile alla violazione delle norme del codice della strada. Secondo la S.C., tale infausto accadimento era ascrivibile solo a titolo di colpa generica, in quanto conseguente ad un comportamento di imprudenza, negligenza ed imperizia nello svolgimento della manovra di scarico del materiale dall'autocarro, in sosta non già nella sede autostradale, ma in un'area riservata a deposito, adiacente al percorso autostradale, ma non aperta alla circolazione dei veicoli che percorrevano l'autostrada.

(18) Cfr. DE FEO, *Diritto penale della circolazione stradale*, cit., 85.

(19) Cfr. MASSETANI, MELLI, *Gli artt. 589 e 590 C. P. dopo la legge 296 del 1966*, in *Giur. it.*, 1970, IV, 185 ss.

(20) In questo modo si mette in luce il profilo preventivo delle norme del codice della strada che in ultima analisi sono volte a garantire la sicurezza delle persone nella circolazione stradale (art. 1, comma 1, c.d.s.).

123 a € 619; per il medesimo reato, aggravato come sopra visto, era comminata la reclusione da due a sei mesi in alternativa alla multa da € 247 a € 619; dopo la l. 102/06, la pena per le lesioni personali colpose gravi aggravate diventa la reclusione da tre mesi ad un anno in alternativa alla multa da € 500 a € 2000.

Diversamente dal passato, la circostanza aggravante è ora in grado di elevare anche il massimo edittale della pena base, tanto per la reclusione quanto per la multa.

Infine, per la fattispecie non circostanziata del reato di lesioni personali colpose gravissime è prevista la pena della reclusione da tre mesi a due anni in alternativa alla multa da € 309 a € 1239; per le lesioni personali colpose gravissime aggravate era invece prevista la reclusione da sei mesi a due anni in alternativa alla multa da € 619 a € 1239; dopo la l. 102/06, la pena per le lesioni personali colpose gravissime aggravate diventa la sola reclusione da uno a tre anni.

Anche in questo caso si segnala la rinnovata forza della circostanza aggravante, capace di elevare sia il minimo che il massimo edittale, ma, soprattutto, si evidenzia il venir meno della multa quale alternativa alla pena detentiva.

Le modificazioni apportate al c.p. dalla l. 102/06 inducono due osservazioni, delle quali la seconda è comune a tutte le novità che la legge in questione introduce con riferimento al c.d.s. ed al c.p.p.

In primo luogo, nonostante la volontà del legislatore fosse quella di intervenire sulle conseguenze derivanti da incidenti stradali, come chiaramente espresso nel titolo della legge e giustificato dalla rilevanza del fenomeno, egli non ha avuto l'accortezza di distinguere i reati aggravati dalla violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale da quelli, contenuti negli stessi commi, aggravati dalla violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro (21).

Si fatica a credere, nel silenzio dei lavori preparatori, che l'inasprimento delle pene in materia di infortuni sul lavoro fosse voluto.

In secondo luogo, si è già ricordato che il d. lgs. 28 agosto 2000, n. 274 aveva attribuito al Giudice di Pace la competenza in materia di lesioni gravi o gravissime commesse con violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale.

L'art. 52 di tale decreto legislativo stabilisce che, qualora il reato sia divenuto di competenza del Giudice di Pace, la pena originariamente comminata nella norma incriminatrice sia sostituita da altra pena, scelta tra quelle previste in un apposito apparato sanzionatorio di cui può disporre suddetto Giudice (pena pecuniaria tra un minimo di € 258 ed un massimo di € 2582, permanenza domiciliare oppure lavoro di pubblica utilità).

In questi casi, il rapporto di corrispondenza tra la pena originariamente prevista e quella applicabile dal Giudice di Pace è fissato secondo la logica della progressione della gravità di questa ultima in relazione alla gravità della pena originaria (22). Sennonché, tale corrispondenza non è proporzionale e diretta, ma segue un rapporto di conversione legato alla circostanza che la pena originariamente prevista

---

(21) Cfr. NATALINI, *Pene più severe per i pirati della strada*, cit., 103.

(22) CHIAVARIO, MARZADURI, *Giudice di Pace e processo penale: commento al d. lgs. 28 agosto 2000 n. 274*, Torino, 2002, 452.

fosse solamente pecuniaria, ovvero pecuniaria alternativa alla detentiva, ovvero ancora solamente detentiva (23).

Ebbene, un siffatto rapporto di conversione svisciva grandemente gli incrementi di pena apportati dalla l. 102/06 nell'ambito dell'art. 590, comma 3, c.p. (24), in quanto essi incidono sulle pene originarie (multa e reclusione), le quali non sono però direttamente applicabili dal Giudice di Pace.

Invero, tale osservazione non pare sufficiente a concludere per l'implicito trasferimento della competenza a giudicare sui reati previsti dall'art. 590, comma 3, c.p. a favore del Tribunale ordinario, in quanto, se è certamente vero che gli incrementi di pena non troveranno mai puntuale applicazione, è altrettanto vero che essi si ripercuotono comunque sulle sanzioni applicabili dal Giudice di Pace, facendo "salire di un gradino" (25), nella scala della gravità delle risposte sanzionatorie, tanto il reato di lesioni colpose gravi quanto quello di lesioni colpose gravissime.

Tuttavia, presupponendo che il legislatore avesse chiaro che la competenza di alcuni reati su cui andava ad intervenire era stata attribuita al Giudice di Pace e presupponendo altresì che fosse sua intenzione mantenere tale competenza, la scelta di modificare l'art. 590, comma 3, c.p. è assolutamente incoerente: meglio avrebbe fatto a prevedere uno speciale aggravamento di pena per i reati in questione all'interno del d. lgs. 274/00 (26).

Ad ogni modo, concludendo per il momento su punto, saranno le modificazioni al c.d.s. e, in modo decisivo, quelle al c.p.p. a corroborare la tesi del paventato trasferimento di competenza.

Un'ultimissima osservazione: con la l. 102/06 si cerca di arginare il drammatico fenomeno della criminalità stradale attraverso un incisivo irrigidimento della risposta punitiva, ma tutto ciò non fa altro che evidenziare l'irrazionalità e l'improvvisazione di un legislatore che fa un passo avanti e due indietro.

Non si può sottacere il grave errore di politica criminale (27) – al quale nemmeno la l. 102/06 pone rimedio – rappresentato dall'introduzione della perseguibilità a querela di parte, ad opera della legge 24 novembre 1981, n. 689, delle lesioni personali colpose aggravate dalla violazione delle norme sulla disciplina delle circolazione stradale.

Parimenti inopportuno, in un contesto dove lo scarso disvalore sociale attribuito alla criminalità stradale priva la funzione general preventiva della pena della sua

---

(23) Nell'ambito della previsione originaria di una pena pecuniaria alternativa a quella detentiva è poi previsto un inasprimento della risposta sanzionatoria del Giudice di Pace qualora la pena detentiva originaria fosse nel massimo superiore a sei mesi.

(24) Paradossalmente, tali incrementi di pena finiscono per incidere in modo diretto solamente sul reato di lesioni personali colpose gravi o gravissime commesse con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro che non sono di competenza del Giudice di Pace.

(25) I "gradini" ai quali si fa riferimento sono delineati nel secondo comma dell'art. 52 del d. lgs. 274/00.

(26) Ipotizzando il permanere della competenza del Giudice di Pace, le nuove pene della multa e della reclusione previste dal novellato art. 590, comma 3, c.p., non troverebbero applicazione neppure nel caso in cui la connessione (art. 6 d. lgs. 274/00) trasferisse la competenza a favore della Corte d'Assise o del Tribunale, in quanto l'art. 63 del d. lgs. 274/00 stabilisce che in tali circostanze continua ad applicarsi l'apparato sanzionatorio previsto per il Giudice di Pace.

(27) Così MANTOVANI, *Diritto Penale. Delitti contro la persona*, Padova, 1995, 206.

componente di stigmatizzazione (28), è apparso, sin dalla sua previsione ad opera del d. lgs. 274/00, il trasferimento della competenza a giudicare di suddetti reati a favore del Giudice di Pace.

Fortunatamente, con la l. 102/06 predetta competenza sembra ritornare al giudice togato, ancorché ci sia da dubitare che ciò fosse nelle intenzioni del legislatore.

### 3. Il diritto sanzionatorio amministrativo: il codice della strada.

Terminata l'analisi dei reati complessi sui quali interviene la l. 102/06, occorre ora esaminare gli illeciti amministrativi complessi previsti dal c.d.s.

A tal fine, rileva innanzitutto l'art. 222 c.d.s., il quale è in primo luogo una norma di diritto sostanziale, in quanto configura astrattamente le fattispecie complesse al concretizzarsi delle quali conseguono le sanzioni dallo stesso stabilite (29).

Il primo comma del suddetto articolo stabilisce che, qualora da una violazione delle norme del c.d.s. derivino danni alle persone, il giudice penale, con la sentenza di condanna, applichi, oltre alla pena per il delitto contro la persona e la sanzione amministrativa prevista per la violazione del c.d.s. (30), la sanzione amministrativa "aggiuntiva" (31) della sospensione o della revoca della patente.

In questo modo, la struttura della risposta punitiva prevista dal c.d.s. per le proprie ipotesi di illecito complesso differisce assai da quella configurata dal c.p. per le proprie: non un aggravamento della pena base, ma una sanzione "aggiuntiva", ferme restando le sanzioni originariamente previste per l'illecito amministrativo ed il reato, ora divenuti elementi costitutivi della fattispecie complessa.

Il secondo comma dello stesso art. 222 c.d.s. precisa quali sono gli illeciti complessi rilevanti nell'ambito sanzionatorio amministrativo: a) la violazione di una norma del c.d.s. dalla quale derivi una lesione personale colposa lieve; b) la violazione di una norma del c.d.s. dalla quale derivi una lesione personale colposa

(28) Cfr. RIPONTI, *Cenni sulla rilevanza criminologica*, cit., 290.

(29) Cfr. DE FEO, *Diritto penale della circolazione stradale*, cit., 177.

(30) Invero, il dato letterale della disposizione non è così trasparente. Esso richiama "le sanzioni amministrative pecuniarie previste", che sono evidentemente quelle previste per la violazione del c.d.s. dalla quale deriva il danno alla persona, ma dimentica che tale violazione potrebbe prevedere anche delle sanzioni amministrative accessorie non pecuniarie. In questo caso, anche l'applicazione di tali sanzioni sarà di competenza del giudice penale, in quanto le fattispecie complesse dell'art. 222 c.d.s. altro non sono che ipotesi particolari di connessione obiettiva ex art. 221 c.d.s. In quest'ultimo articolo, con maggior precisione, si stabilisce che il giudice competente a conoscere del reato (il danno alla persona) è anche competente a decidere sulla violazione amministrativa e ad applicare, con la sentenza di condanna, la sanzione stabilita dalla legge per la violazione stessa (comprendendosi, senza alcun distinguo, tanto la sanzione pecuniaria quanto quelle accessorie). Cfr. PROTOSPATARO, *Sospensione della patente di guida come sanzione amministrativa accessoria per violazioni penali*, in *Archivio inPratica*, Forlì, ottobre 2005, 0873.5.2.

(31) In realtà l'art. 222 c.d.s. qualifica queste sanzioni "aggiuntive" in termini di "accessorietà" e parte della dottrina ha per esse elaborato la categoria autonoma delle sanzioni amministrative accessorie a reato. Cfr. DE FEO, *Diritto penale della circolazione stradale*, cit., 168. A ben vedere tali sanzioni non sono accessorie ad un reato, in quanto trovano applicazione anche laddove il reato o la pena siano estinti (art. 224, comma 3, c.d.s.). Anzi, è la stessa accessorietà ad essere estranea alle sanzioni in questione. Esse non ineriscono né al reato, né alla violazione amministrativa del codice della strada, bensì alla fattispecie complessa che dalla connessione dei due fatti illeciti trae origine. Con riferimento alla fattispecie complessa, la sospensione o la revoca della patente sono l'unica sanzione: al più si potrà affermare che la sospensione o la revoca della patente si "aggiungono" alle sanzioni previste per l'illecito amministrativo e per il reato che fondano la fattispecie complessa.

grave o gravissima (32); c) la violazione di una norma del c.d.s. dalla quale derivi un omicidio colposo.

I reati complessi che nel c.p. sono configurati come manifestazioni circostanziate dei reati di omicidio colposo e di lesioni personali colpose gravi o gravissime divengono, nel contesto sanzionatorio del c.d.s., illeciti amministrativi complessi strutturati in termini di illecito amministrativo aggravato dall'evento (penalmente rilevante) dei "danni alle persone".

Cambia la prospettiva da cui si osserva il medesimo fenomeno: il c.p. prende le mosse dal delitto colposo (omicidio o lesioni) e configura l'ipotesi circostanziata qualora la regola cautelare violata sia rappresentata da una norma della disciplina della circolazione stradale; il c.d.s. prende le mosse da una violazione delle proprie norme e ne configura l'ipotesi aggravata dall'evento qualora da essa derivi un omicidio colposo ovvero lesioni personali colpose.

Più precisamente, si può osservare che l'art. 222 c.d.s. ipotizza la trasformazione degli illeciti di pericolo presunto che comunemente caratterizzano il c.d.s. in illeciti di danno, pur rimanendo in un contesto sanzionatorio amministrativo.

In questa diversità di prospettive si rinviene la giustificazione del diverso dato letterale tra le disposizioni (33) del c.p. e quelle del c.d.s.

La connessione sostanziale rimane fondamentalmente la stessa: entrambe le discipline esprimono un nesso eziologico tra i due fatti illeciti al fine di farne emergere il particolare disvalore e di inasprirne la risposta punitiva.

Nel trattare gli aspetti penalistici della materia si è già detto che i reati complessi ivi previsti non sono perfettamente "sovrapponibili" agli illeciti complessi dell'art. 222 c.d.s.

A completamento di tale discorso appare ora opportuno evidenziare ulteriormente come il c.d.s., diversamente dal c.p., attribuisca rilevanza anche alle lesioni personali colpose lievi.

Dunque, anche alla luce di questo ultimo aspetto, potrà accadere che il fatto concreto integri una delle fattispecie aggravate del c.p., ma non anche una di quelle contenute nel c.d.s. e viceversa (34).

Al profilo sostanziale sopra illustrato, l'art. 222 c.d.s. somma una valenza procedimentale laddove attribuisce al giudice penale la competenza ad applicare, oltre alla sanzione penale, anche quelle amministrative previste per la violazione del c.d.s., nonché quella "aggiuntiva" della sospensione o revoca della patente (35).

---

(32) Le due ipotesi sono accomunate con riferimento alla forchetta edittale delle sanzioni: una differenziazione potrà aversi solamente in sede di commisurazione in base ai criteri dell'art. 218, comma 2, c.d.s.

(33) Il c.p. si esprime in termini di omicidio colposo ovvero di lesioni personali colpose commesse con violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale, mentre il c.d.s. si esprime in termini di violazione dello stesso dalla quale derivi un omicidio colposo ovvero lesioni personali colpose.

(34) Cfr. DE FEO, *Diritto penale della circolazione stradale*, cit., 175.

(35) Ben lumeggia la duplicità di profili (sostanziale e procedimentale) che caratterizzano l'art. 222 c.d.s. la Corte Costituzionale quando, nell'ordinanza n. 90/2002, in *Arch. giur. circ. CD-ROM*, ed. 2004, afferma: "l'art. 222 del codice della strada - nello stabilire che nei casi di omicidio e lesioni colpose per violazione di norme sulla circolazione stradale il giudice applichi, con la sentenza di condanna, la sanzione della sospensione della patente di guida (unitamente alle sanzioni amministrative pecuniarie previste per la violazione stessa) - opera dunque su un duplice versante: giacché, da un lato, individua il fatto punibile con la sanzione amministrativa accessoria de qua (profilo sostanziale); e, dall'altro, attribuisce al giudice penale la competenza ad irrogarla, sul

Si tratta di un'applicazione particolare della connessione obiettiva di cui all'art. 221 c.d.s. (36).

Infatti, la norma in questione prevede, in termini generali, che, qualora l'esistenza di un reato (es. omicidio colposo ovvero lesioni personali colpose) dipenda dall'accertamento (37) di una violazione non costituente reato (violazione del c.d.s), il giudice penale sia competente a decidere anche in merito alla violazione amministrativa e ad applicarne le relative sanzioni (38).

Siffatto trasferimento di competenza per ragioni procedurali non priva l'illecito amministrativo e le relative sanzioni della loro autonomia rispetto al profilo penalistico, tant'è che in caso di cessazione della *vis attractiva* a favore del giudice penale la competenza ritorna all'autorità amministrativa che irrogherà la sanzione amministrativa per la violazione del c.d.s. e quella "aggiuntiva" per il concretizzarsi dell'illecito complesso.

Infatti, la circostanza che non si giunga ad una sentenza di condanna per i reati di omicidio colposo aggravato ovvero di lesioni personali colpose aggravate non fa necessariamente venir meno la rilevanza amministrativa dell'illecito complesso *ex art. 222 c.d.s.* (39).

Con specifico riferimento alla sopra accennata sanzione amministrativa "aggiuntiva" della sospensione della patente, l'art. 222 c.d.s. la commina, fissandone i minimi ed massimi edittali in base alla gravità dell'evento (ovvero del delitto colposo), con riferimento a tutti gli illeciti complessi ivi previsti.

E' qui che si sviluppa il secondo profilo d'intervento della l. 102/06, attraverso un incremento della durata dell'eventuale sospensione della patente di guida. Qualora dalla violazione di una norma del c.d.s. derivi una lesione personale colposa lieve si prevede la sanzione amministrativa della sospensione della patente da 15 giorni a 3 mesi; questa forchetta edittale è rimasta invariata anche dopo la l. 102/06.

In caso di lesione personale colposa grave o gravissima derivante dalla suddetta violazione del c.d.s. era prevista la sospensione della patente da 1 a 6 mesi; mentre a seguito della l. 102/06 la sospensione può ora arrivare fino a 2 anni.

---

presupposto (e a condizione) che la cognizione di quel «fatto», in quanto costituente illecito penale, sia a lui devoluta (profilo processuale)".

(36) Cfr. BELLE', *Il sistema sanzionatorio amministrativo del codice della strada. Procedimento e processo*, Padova, 2001, 252. Di diverso parere sembra DE FEO, *Diritto penale della circolazione stradale*, cit., 170, il quale afferma che nel caso di specie la competenza del giudice penale ad irrogare le sanzioni amministrative accessorie (*rectius*, aggiuntive) non si baserebbe sulla connessione obiettiva, ma sarebbe originaria. In realtà, si crede che impostando la questione in questi termini diventi difficile spiegare per quale motivo in alcune ipotesi processual penali di mancato accertamento del reato da parte del giudice penale la sanzione amministrativa aggiuntiva venga comunque irrogata, ma questa volta dal prefetto.

(37) Nel caso in questione il rapporto di pregiudizialità nell'accertamento è determinato dal fatto che il reato è causato dalla violazione del c.d.s.

(38) Nel diritto sanzionatorio amministrativo la connessione obiettiva è un istituto di carattere generale disciplinato dall'art. 24 della legge 24 novembre 1981, n. 689. Per un suo approfondimento cfr. COLLA, MANZO, *Le sanzioni amministrative*, Milano, 2001, 209 ss.; CONTI, in BERTONI, LATTANZI, LUPO, VIOLANTE, *Modifiche al sistema penale. Legge 24 novembre 1981, 689. Depenalizzazione e illecito amministrativo*, Milano, 1982, 393 ss.

(39) Ecco perché non si ritiene corretto parlare di sanzioni amministrative accessorie a reato, ma si preferisce impostare la questione in termini di una duplice rilevanza sostanziale (penale ed amministrativa) delle fattispecie in questione. Venuta meno la rilevanza penale, rimane quella amministrativa, dunque nulla di strano se le sanzioni amministrative trovano comunque applicazione.

Infine, qualora dalla violazione del c.d.s. fosse derivato un omicidio colposo la sanzione della sospensione della patente sarebbe stata da 2 mesi ad un anno; mentre con la l. 102/06 essa diviene fino a 4 anni.

Resta immutata la possibilità del giudice di applicare la sanzione amministrativa della revoca della patente nell'ipotesi di recidiva reiterata specifica verificatasi entro il periodo di cinque anni a decorrere dalla data della condanna definitiva per la prima violazione.

Due osservazioni sul punto: *a)* suscita perplessità l'eliminazione dei minimi edittali per quanto attiene le ipotesi di lesioni gravi o gravissime e di omicidio colposo.

Almeno in teoria, in questi casi, il responsabile potrebbe vedersi sospendere la patente per un periodo inferiore rispetto a chi, violando il c.d.s., ha cagionato delle lesioni lievi (qui permane il minimo di 15 giorni); *b)* nell'ambito dell'inasprimento sanzionatorio attuato con la l. 102/06 era auspicabile un intervento anche sulla sanzione della revoca: pare davvero troppo dover attendere ben tre illeciti stradali infraquinquennali con danni alla persona per potersi disporre la revoca della patente.

L'intervento del legislatore nel contesto dell'art. 222 c.d.s. prosegue, peraltro, con l'inserimento del comma 2 *bis*, in forza del quale "la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente fino a quattro anni è diminuita fino ad un terzo nel caso di applicazione della pena ai sensi degli articoli 444 e seguenti del codice di procedura penale".

La norma ha, innanzitutto, una funzione premiale, in quanto estende il regime favorevole di chi patteggiava una pena ai sensi dell'art. 444 c.p.p. anche al diritto sanzionatorio amministrativo.

Svolge poi un'opera di conferma di quello che, dopo un annoso contrasto giurisprudenziale, è l'orientamento della Corte Costituzionale (40) e delle sezioni unite della Corte di Cassazione (41) circa l'applicabilità della sanzione amministrativa "aggiuntiva" della sospensione della patente anche qualora si segua il rito speciale del c.d. patteggiamento (42).

Facendo leva sulla natura amministrativa della sanzione *de qua*, nonché sul suo fine precipuamente volto a garantire la sicurezza della circolazione, inibendo la guida a chi si è dimostrato pericoloso (43), la giurisprudenza (44) esclude che il divieto di applicazione di pene accessorie di cui all'art. 445 c.p.p. possa riferirsi alla

---

(40) Cfr. Corte Cost., ord. 5 febbraio 1999, n.25, in *Arch. giur. circ. CD-ROM*, ed. 2004. Tale giurisprudenza supera l'obiezione secondo cui alla base della sentenza *ex art.* 444 c.p.p. non ci sarebbe un pieno accertamento della responsabilità penale osservando che "la sanzione amministrativa di cui all'art. 222 c.s. non costituisce né una misura di sicurezza, né, propriamente, un effetto penale della sentenza di condanna (v. sentenza n. 373 del 1996; ordinanze n. 89 del 1997; n. 184 del 1997; n. 190 del 1997; n. 422 del 1997; n. 235 del 1998; n. 313 del 1998), e dunque non presuppone (logicamente o normativamente) la declaratoria di responsabilità penale, attraverso una sentenza di condanna in senso proprio, bastando invece l'accertamento del mero fatto lesivo dell'interesse pubblico; accertamento di certo compatibile con la pronuncia di cui all'art. 444 c.p.p., giusta la consolidata giurisprudenza di legittimità".

(41) Cfr., anche per un *excursus* dei diversi orientamenti giurisprudenziali, Cass., sez. un., 21 luglio 1998, n. 8488, in *Arch. giur. circ.*, 1998, 852.

(42) Cfr. NATALINI, *Pene più severe per i pirati della strada*, cit., 102.

(43) Cfr. Corte Cost., ord. 18 giugno 1997, n. 184, in *Arch. giur. circ. CD-ROM*, ed. 2004.

(44) Cfr. Cass., sez. IV, 4 dicembre 2003, n. 46530 in *Arch. giur. circ. CD-ROM*, ed. 2004.

sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di cui all'art. 222 c.d.s. (45).

La novella legislativa appena commentata costringe l'interprete a ritornare nuovamente sulla questione dell'incompatibilità delle novità introdotte dalla l. 102/06 con il rito dinanzi al Giudice di Pace.

Infatti, l'art. 2, comma 1, lett. g, del d. lgs. 274/00 esclude che davanti a tale giudice onorario possa trovare applicazione il c.d. patteggiamento. Sicché, se si concludesse per il permanere della competenza per i reati di lesioni personali colpose gravi o gravissime in capo al Giudice di Pace, la previsione premiale del nuovo art. 222, comma 2 *bis*, c.d.s. troverebbe applicazione solamente con riferimento alle violazioni del c.d.s. dalle quali derivi un omicidio colposo.

Ad ogni modo, anche questo secondo momento d'incompatibilità, pur sommandosi a quanto detto in merito all'inasprimento delle pene di cui all'art. 590, comma 3, c.p., non pare decisivo per concludere per l'ipotizzato trasferimento di competenza.

Non si può scartare l'ipotesi che l'intenzione del legislatore fosse proprio quella di limitare l'applicazione della previsione premiale all'omicidio colposo.

In questo senso muove il fatto – altrimenti difficilmente spiegabile – che la norma premiale di cui si discute fa in effetti riferimento alla sola “sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente fino a quattro anni”, cioè a quella prevista nell'ipotesi di omicidio colposo (46).

La conferma legislativa di quella giurisprudenza che propendeva per l'applicabilità della sanzione amministrativa “aggiuntiva” della sospensione della patente quand'anche si fosse pervenuti al c.d. patteggiamento evidenzia l'autonomia e la specificità della sanzione amministrativa rispetto a quella penale.

Nella stessa direzione si muovono altri indici normativi contenuti negli artt. 220 ss. del c.d.s., in base ai quali la sanzione amministrativa “aggiuntiva” della sospensione della patente: *a*) trova applicazione anche se la pena principale sia condizionalmente sospesa (47); *b*) non viene meno in caso di estinzione del reato (48), salvo che ciò non derivi dalla morte dell'imputato (49); *c*) non viene meno

---

(45) In dottrina cfr. PICCIONI, *I reati stradali*, Milano, 2004, 202.

(46) Diversamente argomentando si potrebbe ritenere che con l'espressione “fino a quattro anni” si sia inteso comprendere anche le sanzioni amministrative accessorie della sospensione della patente di durata inferiore.

(47) Il riferimento normativo è contenuto nell'art. 224, comma 1, c.d.s. Sul punto cfr. PROTOSPATARO, *Sospensione della patente di guida*, cit., 0873.1.4, ed in particolare nota n. 22.

(48) Le cause estintive del reato intervengono prima della sentenza definitiva di condanna (anche se talvolta il c.p. colloca tra queste alcune ipotesi che intervengono o possono intervenire dopo una sentenza definitiva di condanna: amnistia impropria, sospensione condizionale e perdono giudiziale) ed estinguono la stessa potestà statale di applicare la pena. Tra le cause generali di estinzione del reato il c.p. comprende: *a*) la morte dell'imputato prima della condanna definitiva; *b*) l'amnistia; *c*) la remissione della querela; *d*) la prescrizione; *e*) l'oblazione nelle contravvenzioni; *f*) la sospensione condizionale della pena; *g*) il perdono giudiziale. Nei casi di estinzione del reato, diversi dalla morte del trasgressore, il terzo comma dell'art. 224 c.d.s. stabilisce che la competenza a procedere all'accertamento e all'irrogazione della sanzione ritorna al prefetto (cessa la *vis attractiva* a favore del giudice penale) che applicherà, in quanto compatibili, gli artt. 218 e 219 c.d.s.

(49) L'eccezione è sintomatica del regime sanzionatorio amministrativo che caratterizza la sospensione della patente. Infatti, l'art. 7 della l. 689/81 stabilisce, in termini generali, che la morte del trasgressore estingue l'obbligazione di pagamento della somma dovuta per la violazione. Il

neppure in caso di estinzione della pena (50); *d*) trova applicazione anche laddove, trattandosi di violazione alle norme del c.d.s. dalla quale discendano lesioni personali colpose<sup>51</sup>, non intervenga la prevista querela di parte (52).

In buona sostanza, si assiste ad una evidente divergenza tra il regime applicativo delle pene e quello della sanzione amministrativa “aggiuntiva” della sospensione della patente, che conduce ad una maggiore effettività della sanzione amministrativa rispetto a quella penale.

La giustificazione di tutto ciò si basa sulla natura amministrativa della sospensione della patente.

La giurisprudenza costituzionale (53), unitamente al passato legislativo di tale sospensione (che nel precedente c.d.s. era qualificata come pena accessoria), dimostrano che il carattere “amministrativo” di una sanzione consente un regime applicativo meno rigido, meno garantista e, per contro, dotato di maggiore effettività.

Affinché ciò non si traduca in una pericolosa “truffa delle etichette”, occorre che l’accesso alla disciplina sanzionatoria amministrativa sia rigidamente precluso a quelle sanzioni che comportano una limitazione della libertà personale.

In questo senso, forti dubbi accompagnano il terzo profilo d’intervento della l. 102/06: l’introduzione, a fianco della sospensione e della revoca della patente, della sanzione amministrativa accessoria del lavoro di pubblica utilità.

Al riguardo, va osservato che l’art. 6 della l. 102/06 introduce il nuovo art. 224 *bis* c.d.s., rubricato “obblighi del condannato”, il quale stabilisce che “nel pronunciare sentenza di condanna alla pena della reclusione per un delitto colposo commesso con violazione delle norme del presente codice il giudice può disporre altresì la sanzione amministrativa accessoria del lavoro di pubblica utilità”.

Si tratta, anzitutto, al pari dell’art. 222, comma 1, c.d.s., di una disposizione di natura sostanziale, in quanto introduce una fattispecie d’illecito complesso al concretizzarsi della quale conseguono le sanzioni ivi previste.

La struttura della fattispecie tradisce la sua vocazione penalistica.

---

principio è poi ripreso dall’art. 199 c.d.s. e precisato dall’art. 210, comma 4, c.d.s. che ne afferma l’applicabilità anche con riferimento alle sanzioni amministrative non pecuniarie.

(50) Il riferimento normativo è il terzo comma, ultimo periodo, dell’art. 224 c.d.s., il quale stabilisce che “l’estinzione della pena successiva alla sentenza irrevocabile di condanna non ha effetto sulla applicazione della sanzione amministrativa accessoria”. Le cause estintive della pena, le quali presuppongono la sentenza definitiva di condanna e paralizzano l’esecuzione della stessa, sono: *a*) la morte del reo dopo la condanna definitiva; *b*) l’estinzione della pena per il decorso del tempo; *c*) l’indulto; *d*) la grazia; *e*) la non menzione della condanna nel casellario giudiziale; *f*) la liberazione condizionale; *g*) la riabilitazione.

(51) Il problema non si pone per l’omicidio colposo che è perseguibile d’ufficio.

(52) La questione, dibattuta in dottrina e giurisprudenza, vede prevalere l’orientamento secondo cui “nell’ipotesi in cui l’azione non possa essere iniziata per mancanza di querela, si determina non già una preclusione all’applicazione della sanzione della sospensione della patente, ma soltanto lo spostamento della relativa competenza dal giudice penale all’autorità amministrativa”, così Corte Cost., ord. 27 marzo 2002, n. 90, in *Arch. giur. circ. CD-ROM*, ed. 2004. In dottrina, cfr. BELLE’, *Il sistema sanzionatorio amministrativo del codice della strada*, cit., 249 ss.; *contra* PROTOSPATARO, *Sospensione della patente di guida*, cit., 0873.5.1, ed in particolare nota n. 53.

(53) Cfr. Corte Cost., ord. n. 184/97, *Arch. giur. circ. CD-ROM*, ed. 2004; Corte Cost., ord. n. 420/97, *ivi*; Corte Cost., ord. n. 25/99, *ivi*.

Infatti, essa è configurata in termini di reato colposo aggravato dalla violazione di una norma del c.d.s., analogamente all'art. 590, comma 3, c.p., e non, come sarebbe stato sistematicamente più coerente, in termini di violazione del c.d.s. aggravata dall'evento colposo.

Ad ogni modo, per le considerazioni già sviluppate trattando del rapporto tra gli illeciti complessi di cui all'art. 590, comma 3, c.p. e quelli di cui all'art. 222 c.d.s., la diversa formulazione letterale non sembra destare problemi.

Risulta più interessante soffermarsi sul fatto che l'art. 224 *bis* si riferisce a qualsiasi delitto colposo commesso con violazione delle norme del c.d.s., lasciando ipotizzare un'applicabilità ampia: per un verso, comprensiva delle lesioni personali colpose lievi, diversamente escluse dagli aggravamenti di pena dell'art. 590, comma 3, c.p.; per altro verso, estesa ad altri delitti colposi, sempre commessi con violazione del c.d.s., diversi dall'omicidio e dalle lesioni personali colpose.

In realtà, occorre subito ricredersi, in quanto, da un lato, il reato di lesioni colpose lievi non prevede la pena della reclusione alla cui condanna è invece subordinata l'applicabilità dell'art. 224 *bis* c.d.s. (54), e, dall'altro lato, si fatica ad individuare delitti colposi commessi con violazione delle norme del c.d.s. diversi dell'omicidio e dalle lesioni personali.

Proseguendo nell'esegesi dell'art. 224 *bis* c.d.s., occorre soffermarsi sulle due questioni che seguono. A) In primo luogo, si deve ricordare che per i reati di competenza del Giudice di Pace – tra i quali rientrano, nonostante i dubbi sopra rappresentati, i reati di cui all'art. 590, comma 3, c.p. – è già prevista la sanzione del lavoro di pubblica utilità, ancorché come pena principale. In questo senso, si dovrebbe paradossalmente concludere che in caso di lesioni personali gravi o gravissime commesse con violazione delle norme del c.d.s. è possibile una duplice applicazione della sanzione del lavoro di pubblica utilità: una volta come pena principale ed un'altra volta come sanzione amministrativa accessoria. B) A ciò si lega la seconda questione su cui occorre soffermarsi: il lavoro di pubblica utilità è “trasformato” da pena principale a sanzione amministrativa accessoria senza un'apparente ragione e con dubbi di legittimità costituzionale.

A) Il lavoro di pubblica utilità ha trovato una prima applicazione nell'ordinamento italiano, in base agli artt. 102 e seguenti della l. 689/81 (55), come modalità di esecuzione alternativa della pena pecuniaria non eseguita per insolvibilità. In questo contesto, il lavoro di pubblica utilità, ivi denominato lavoro

---

(54) Ciò deriva dal fatto che le lesioni personali colpose lievi permangono certamente nella competenza del Giudice di Pace, in quanto non sono interessate dalle novità penalistiche e processual penalistiche introdotte dalla l. 102/06. I criteri di corrispondenza di cui all'art. 52 del decreto sulla competenza penale del Giudice di Pace determinano la sostituzione della sanzione originariamente prevista dall'art. 590, comma 1, c.p. (reclusione fino a tre mesi in alternativa alla multa fino a € 309) con la multa da € 258 a € 2582. Sicché, sebbene l'art. 58, comma 1, d. lgs. 274/00 stabilisca che per ogni effetto giuridico la pena dell'obbligo di permanenza domiciliare e quella del lavoro di pubblica utilità sono assimilate alla pena detentiva, non essendo previste nel caso di specie né l'una né l'altra, la sanzione amministrativa accessoria del lavoro di pubblica utilità rimane inapplicabile. Tutto ciò permette di sottolineare come l'art. 224 *bis* c.d.s. commini la sanzione amministrativa accessoria del lavoro di pubblica non con riferimento al concretizzarsi di una fattispecie illecita, ma a seguito dell'irrogazione della pena della reclusione in sede di sentenza di condanna. Sicché, in caso di pena detentiva alternativa alla multa, la sanzione amministrativa accessoria del lavoro di pubblica utilità potrà trovare applicazione solamente laddove venga applicata la pena detentiva (aggiungendosi ad essa).

(55) Cfr. CHIAVARIO, MARZADURI, *Giudice di Pace e processo penale*, cit., 464.

sostitutivo, trova applicazione con riferimento a qualsiasi reato, laddove il reo sia stato condannato a pena pecuniaria.

Ma è con il d. lgs. 274/00, che introduce la competenza penale del Giudice di Pace, che il lavoro di pubblica utilità assurge al ruolo di vera e propria pena principale.

Tutto ciò avviene, come si è già avuto modo di dire, attraverso la previsione di un apposito apparato sanzionatorio, a disposizione di questo giudice onorario, in sostituzione delle pene originariamente previste.

La disciplina del lavoro di pubblica utilità oggi introdotta dalla l. 102/06 rispecchia quella contenuta nel d. lgs. 274/00 (art. 54). Esso “consiste nella prestazione di attività non retribuita in favore della collettività da svolgere presso lo Stato, le Regioni, le Province, i Comuni, o presso enti o organizzazioni di assistenza sociale e di volontariato”. “L’attività è svolta nell’ambito della provincia in cui risiede il condannato e comporta la prestazione di non più di sei ore di lavoro settimanale da svolgere con modalità e tempi che non pregiudichino le esigenze di lavoro, di studio, di famiglia e di salute del condannato. Tuttavia, se il condannato lo richiede, il giudice può ammetterlo a svolgere il lavoro di pubblica utilità per un tempo superiore alle sei ore settimanali” (56).

L’art. 224 *bis* del c.d.s., al pari dell’art. 54 del d. lgs. 274/00, disciplina soltanto gli aspetti di massima della sanzione in esame e rinvia ad un decreto del Ministro della giustizia, d’intesa con la Conferenza unificata di cui all’art. 8 del d. lgs. 281/97, per la determinazione delle specifiche modalità di svolgimento del lavoro di pubblica utilità.

Siffatta previsione non manca di destare perplessità, in quanto una disciplina in tal senso è già presente nell’ordinamento, a seguito dell’attuazione dell’analogo rinvio a suo tempo operato dall’art. 54, comma 6, d. lgs. 274/00.

Tuttavia, come sopra preannunciato, l’aspetto davvero paradossale della nuova normativa consiste nell’evenienza che la sanzione amministrativa accessoria del lavoro di pubblica utilità vada a sommarsi alla medesima sanzione applicata in qualità di pena principale.

L’incoerenza di una situazione di questo tipo può essere superata ritenendo la competenza per i reati di cui all’art. 590, comma 3, c.p. trasferita al Tribunale ordinario (57).

Questa soluzione interpretativa si muove nella medesima direzione già prospettata per non svuotare di significato le innovazioni della l. 102/06 in merito: a) all’inasprimento delle pene dell’art. 590, comma 3, c.p.; b) alla disciplina

---

(56) L’identità di contenuto, nel senso indicato nel testo, tra il quarto comma dell’art. 224 *bis* del c.d.s. ed il terzo comma dell’art. 54 del d. lgs. 274/00 è sintomatica della fonte alla quale si è ispirato il legislatore della l. 102/06.

(57) Cfr. BRESSAN, *Prime annotazioni sulla legge 21 febbraio 2006*, 102, in *www.altalex.com*. L’A. fonda la tesi del trasferimento di competenza anche sul fatto che, da un lato, l’art. 224 *bis* c.d.s. pretende, per l’applicazione della sanzione amministrativa accessoria del lavoro di pubblica utilità, la condanna alla pena della reclusione, mentre, dall’altro lato, il Giudice di pace non può mai applicare pene detentive. Tuttavia, tale osservazione non pare risolutiva, in quanto, a ben vedere, il primo comma dell’art. 58 del d.lgs. 274/00 stabilisce che “per ogni effetto giuridico la pena dell’obbligo di permanenza domiciliare e il lavoro di pubblica utilità si considerano come pena detentiva della specie corrispondente a quella della pena originaria”; ecco che tra gli “effetti giuridici” potrebbe rientrarvi anche l’applicabilità della sanzione amministrativa accessoria del lavoro di pubblica utilità.

premiabile introdotta nell'art. 222 c.d.s. per le ipotesi di patteggiamento *ex art.* 444 c.p.p.

Dunque, a questo punto dell'analisi della l. 102/06 sono ben tre i profili di novità che inducono a concludere per il tacito trasferimento delle competenze in questione; a questi se ne aggiungerà un quarto, decisivo, non appena si analizzeranno le novità di carattere processual-penalistico.

B) Collegato al problema della “duplicazione” della sanzione del lavoro di pubblica utilità c'è quello del rinvenire una spiegazione costituzionalmente compatibile della trasformazione della sanzione in esame da penale ad amministrativa.

Ebbene, al di là delle numerose teorie che hanno cercato di individuare i criteri distintivi di tale *summa divisio* (58), sembra certo – sulla base dell'autonoma nozione di sanzione amministrativa che emerge dalla l. 689/81 ed è fatta propria dal c.d.s. – che la sanzione amministrativa non possa mai consistere in una misura limitativa della libertà personale (59).

Diversamente, si tratterebbe di una truffa delle etichette, attraverso la quale si eluderebbero le garanzie di ordine costituzionale che devono presidiare qualsiasi provvedimento limitativo della libertà personale.

Non per nulla, la Corte Costituzionale, nel fare leva sulla natura amministrativa della sospensione della patente accessoria a reato per salvarla dai dubbi di incostituzionalità legati al suo regime applicativo, ha precisato “che la caratterizzazione legislativa della sospensione della patente di guida come sanzione amministrativa non è arbitraria o manifestamente irrazionale, trattandosi di misura afflittiva che incide su di un atto amministrativo di abilitazione a seguito della violazione di regole di comportamento inerenti alla sicurezza della circolazione” (60).

Orbene, non potendosi dubitare che il lavoro di pubblica utilità sia una misura limitativa della libertà personale (61), bisognerebbe concludere per l'incostituzionalità dell'art. 224 *bis* c.d.s., nella parte in cui qualifica come amministrativa tale sanzione. In realtà, sembra possibile un'interpretazione costituzionalmente compatibile di questa nuova sanzione amministrativa, sebbene con alcune remore di carattere sistematico: occorre infatti accedere ad una nozione di sanzione amministrativa del tutto particolare, distante da quella ricavabile dalla l. 689/81 e dallo stesso c.d.s.

La Corte Costituzionale non ha mancato di evidenziare come la qualificazione in termini di sanzione amministrativa (accessoria a reato) della sospensione della

---

(58) Cfr., in particolare, PALIERO, TRAVI, *La sanzione amministrativa. Profili sistematici*, Milano, 1988, 6 ss.; nonché, SANDULLI *La sanzione amministrativa. Principi sostanziali e procedurali*, Napoli, 1983, 6 ss.

(59) Cfr., in generale, TRAVI, *Sanzioni amministrative e pubblica amministrazione*, Padova, 1983, 48; COLLA, MANZO, *Le sanzioni amministrative*, cit., 95; nel contesto sanzionatorio del c.d.s., cfr. BELLE', *Il sistema sanzionatorio amministrativo del codice della strada*, cit., 231 ss.

(60) Corte Cost., ord. n. 184/97, in *Arch. giur. circ. CD-ROM*, ed. 2004.

(61) Si osservi, peraltro, che diversamente da quanto previsto nell'art. 54, comma 1, del d. lgs. 274/00, nell'art. 224 *bis* c.d.s. l'applicazione della sanzione del lavoro di pubblica utilità non pretende più la richiesta da parte del condannato.

patente abbia consentito a questa ultima una certa insensibilità alle vicende del processo penale, a tutto giovamento di una sua maggiore effettività (62).

E' a questo fine che verosimilmente l'art. 224 *bis* c.d.s. ricorre alla qualificazione come "amministrativa" della sanzione del lavoro di pubblica utilità.

In effetti, attraverso il presupposto della pronuncia di una condanna a pena detentiva e l'assenza di qualsivoglia richiamo alla procedura applicativa della sospensione della patente, il legislatore sbarrò la strada ad un ruolo attivo della pubblica amministrazione nell'irrogare la sanzione *de qua* e sembra limitare gli effetti di suddetta qualificazione ad una sorta di "immunità" rispetto a taluni istituti che pregiudicherebbero inevitabilmente l'effettività della sanzione in questione se questa fosse di natura penale.

Sulla scorta di quanto detto in merito alla sospensione della patente accessoria a reato e con doveroso rispetto dei principi costituzionali in materia di misure limitative della libertà personale, si crede che l'intento del legislatore fosse quello di rendere il lavoro di pubblica utilità immune: *a)* dal c.d. patteggiamento che ai sensi dell'art. 445 c.p.p. fa venir meno le sole pene accessorie; *b)* dalla sospensione condizionale della pena che non trova applicazione con riferimento alle sanzioni amministrative; *c)* da talune cause estintive della pena.

E' evidente che in questo modo si introduce una nozione di sanzione amministrativa completamente avulsa dal sistema del c.d.s. Anzi, più che di una sanzione amministrativa si tratta di una pena dotata di una particolare effettività: meglio sarebbe stato mantenere la sanzione del lavoro di pubblica utilità nell'ambito del diritto penale ed ivi introdurre una specifica disciplina derogatoria alle norme generali in tema di patteggiamento (63), sospensione condizionale ed estinzione della pena.

#### 4. Il diritto processuale penale.

Il diritto processuale penale è il terzo ed ultimo ambito d'intervento di quella parte della l. 102/06 che si occupa delle conseguenze sanzionatorie dell'incidente stradale. In questo caso è la stessa l. 102/06 ad attribuire una specifica rilevanza giuridica, prima limitata al diritto penale ed al codice della strada, ai reati complessi di cui agli artt. 589, comma 2 e 590, comma 3, c.p., prevedendo delle specifiche deroghe, in senso accelerativo, ai termini di conclusione delle indagini preliminari ed alla disciplina degli atti che introducono il giudizio.

---

(62) Con riferimento all'evoluzione legislativa della disciplina della sanzione della sospensione della patente, la Corte Costituzionale, nella propria ordinanza n. 90/2002, in *Arch. giur. circ. CD-ROM*, ed. 2004, sottolinea che " a differenza del precedente codice della strada, il quale (secondo la tesi maggioritaria) configurava la sospensione della patente di guida come pena accessoria, totalmente legata, in quanto tale, alle sorti del reato cui accedeva – il nuovo codice della strada del 1992 qualifica tale misura come sanzione amministrativa accessoria, tanto nei casi in cui essa segue ad una violazione costituente semplice illecito amministrativo, quanto nei casi in cui essa segue ad un fatto previsto come reato: e ciò anche allo scopo di renderla insensibile alle vicende del processo penale, aumentandone l'effettività".

(63) Con riferimento alla sanzione della sospensione della patente accessoria a reato, la stessa Corte Costituzionale, nell'ordinanza n. 184/97, in *Arch. giur. circ. CD-ROM*, ed. 2004, ha affermato che "la regola dell'art. 445 c.p.p. non è così assoluta da non consentire in casi particolari, specificamente previsti dal legislatore, l'irrogazione di sanzioni penali accessorie anche quando sia applicabile la pena su richiesta delle parti (ad esempio: art. 6, comma 7, della legge 13 dicembre 1989, n. 401, sostituito dal D.L. 22 dicembre 1994, n. 717; art. 8 del D.L. 8 agosto 1996, n. 437, convertito, con modificazioni, nella legge 24 ottobre 1996, n. 556)".

Per quanto concerne il termine di conclusione delle indagini preliminari *ex art.* 405 c.p.p., viene stabilito che, qualora si proceda per i reati in questione, la proroga, per giusta causa *ex art.* 406, comma 1, c.p.p., possa essere concessa una sola volta. Pertanto, il termine massimo di conclusione delle indagini preliminari è ora ridotto a sei mesi, oltre ad eventuali ulteriori sei mesi di proroga, mentre tale termine è normalmente complessivamente fissato in diciotto mesi (*art.* 407, comma 1, c.p.p.).

A ciò si aggiunge una maggiore celerità nell'introduzione del giudizio, attraverso la previsione di termini processuali laddove in precedenza il codice di rito nulla stabiliva.

In questo senso, con riferimento al reato di cui all'*art.* 589, comma 2, c.p. – il cui *iter* processuale prevede lo svolgimento dell'udienza preliminare – si dispone che il pubblico ministero debba depositare la richiesta di rinvio a giudizio entro trenta giorni dalla chiusura delle indagini preliminari e che la data per il giudizio debba essere fissata, nel decreto che lo dispone, ai sensi *art.* 429 c.p.p., a non più di sessanta giorni dalla data di emissione del decreto stesso.

Analogamente, con riferimento ai reati di cui all'*art.* 590, comma 3, c.p. – il cui *iter* prevede la citazione diretta a giudizio senza la fase dell'udienza preliminare – si stabilisce che il decreto di citazione a giudizio debba essere emesso dal pubblico ministero entro trenta giorni dalla chiusura delle indagini preliminari. Inoltre, la data di comparizione contenuta nel decreto in questione deve essere fissata a non oltre novanta giorni dalla sua emissione (*art.* 552 c.p.p.).

Le novità ora ricordate non hanno mancato di suscitare dubbi circa la loro opportunità.

Si è infatti sottolineato il rischio di aver creato una corsia preferenziale per reati talvolta meno gravi di altri, che condurrebbe ad ingiustificate disparità di trattamento nell'ambito della complessa e delicata disciplina processuale (64).

Ma il vero nodo da sciogliere è, ancora una volta, l'incompatibilità di siffatte novità processuali con il rito davanti al Giudice di Pace. Se nessun problema desta l'accelerazione imposta al processo per omicidio colposo commesso con violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale, già di competenza del Tribunale ordinario, non altrettanto si può affermare per le lesioni colpose aggravate.

Per i reati di competenza del Giudice di Pace la durata delle indagini preliminari e l'eventuale proroga (disposta dal Pubblico Ministero) sono infatti regolate, in modo speciale rispetto al rito ordinario, dall'*art.* 16 del d. lgs. 274/00.

Dinanzi al Giudice di Pace in nessun caso potrà trovare applicazione l'*art.* 406 c.p.p., sul quale, come detto, è intervenuta in termini accelerativi la l. 102/06.

Tuttavia, ci si potrebbe, ancora una volta, ostinare a ritenere questo dato insufficiente per dedurre con certezza il tacito trasferimento della competenza per i reati di cui all'*art.* 590, comma 3, c.p. a favore del Tribunale ordinario, obiettando che le modificazioni dell'*art.* 406 c.p.p. potrebbero comunque trovare applicazione con riferimento all'omicidio colposo aggravato.

---

(64) In questo senso, NATALINI, *Pene più severe per i pirati della strada*, cit., 104. Inoltre, si osservi che, analogamente a quanto avvenuto sul piano sostanziale, anche in questo caso il legislatore ha tradito la sua stessa volontà non operando alcun distinguo tra i reati aggravati dalla violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale e quelli aggravati dalla violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro. Anche questi ultimi godranno, senza averlo chiesto, della corsia preferenziale.

Diversamente, ciò che è decisivo nell'escludere la permanenza della competenza in questione a favore del Giudice di Pace è il fatto che il legislatore sia espressamente intervenuto – con riferimento ai soli reati di cui all'art. 590, comma 3, c.p. – sulla disciplina del decreto di citazione a giudizio di cui all'art. 552 c.p.p.

Infatti, tale intervento legislativo rimarrebbe lettera morta se per i reati di lesioni colpose di cui a predetto art. 590, comma 3, c.p. permanesse la competenza del Giudice di Pace, in quanto davanti ad esso non potrebbe mai trovare applicazione la disciplina del decreto di citazione a giudizio di cui all'art. 552 c.p.p., stante la diversa previsione dell'art. 20 del d. lgs. 274/00 (65).

Dunque, riassumendo e concludendo, questa ultima decisiva osservazione – corroborata da quanto detto in merito: *a)* all'inasprimento delle pene contenute nell'art. 590, comma 3, c.p.; *b)* alla disciplina premiale del c.d. patteggiamento con riferimento alla sospensione della patente *ex art.* 222 c.d.s.; *c)* all'introduzione della sanzione amministrativa accessoria del lavoro di pubblica utilità – induce a concludere, se non si intende vanificare buona parte dell'intervento legislativo, che la l. 102/06 ha trasferito al Tribunale ordinario la competenza in materia di lesioni personali colpose aggravate dalla violazione della disciplina del traffico stradale.

---

(65) Invero, potrebbe ravvisarsi comunque una marginale applicabilità dell'art. 552 c.p.p., pur mantenendo i reati dell'art 590, comma 3, c.p. nella competenza del Giudice di Pace. Ciò accadrebbe qualora il procedimento per il reato in questione fosse connesso, ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. 274/00, con un altro procedimento di competenza del Tribunale ordinario. Il Tribunale ordinario diverrebbe – eccezionalmente – competente anche per il reato di cui all'art. 590, comma 3, c.p. e potrebbe trovarsi ad applicare l'istituto del decreto di citazione a giudizio *ex art.* 552 c.p.p.