

XVII LEGISLATURA
CAMERA DEI DEPUTATI
N. 44

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato CIRIELLI

Modifica dell'articolo 1 e abrogazione dell'articolo 1-bis del decreto legislativo 22 gennaio 1948, n. 66, recante norme per assicurare la libera circolazione sulle strade ferrate e ordinarie e la libera navigazione

Presentata il 15 marzo 2013

Onorevoli Colleghi! Il sistema sanzionatorio in materia di circolazione stradale, così come attualmente disciplinato dal decreto legislativo 22 gennaio 1948, n. 66, nella nuova formulazione introdotta dal decreto legislativo 30 dicembre 1999, n. 507, prevede due diverse tipologie di condotta illecita inquadrabile come «blocco stradale».

L'articolo 1 del suddetto decreto legislativo n. 66 del 1948, infatti, punisce con la reclusione da uno a sei anni le condotte finalizzate a impedire o a ostacolare la libera circolazione su una strada ferrata, attuate deponendo o abbandonando congegni o altri oggetti di qualsiasi specie.

Esso prevede la medesima sanzione penale per chi depone o abbandona congegni od oggetti in una zona portuale o nelle acque di fiumi, canali o laghi, o comunque le ostruisce o le ingombra, al fine di ostacolare la libera navigazione.

L'articolo 1-bis, introdotto nel medesimo decreto legislativo n. 66 del 1948 a seguito della riforma del sistema sanzionatorio del 1999, punisce invece con una semplice sanzione amministrativa pecuniaria tutte le condotte intese a impedire o comunque a ostacolare la libera circolazione sulle strade ordinarie, salvo che il fatto integri un'altra fattispecie penalmente sanzionata.

La disciplina descritta è stata introdotta in applicazione della legge 25 giugno 1999, n. 205, recante delega al Governo per la depenalizzazione dei reati minori modifiche al sistema penale e tributario, allo scopo di trasformare da illecito penale in illecito amministrativo, con la riforma dei relativi sistemi sanzionatori, fattispecie di reato di varia natura, inerenti in particolare alle materie degli alimenti, della navigazione, della circolazione stradale e dell'autotrasporto, nonché nel settore finanziario e tributario.

Si trattava, quindi, di un'iniziativa legislativa di carattere generale che, nel ridurre il numero degli illeciti penali, si proponeva di introdurre sia uno strumento deflattivo per i

RIVISTA GIURIDICA DELLA CIRCOLAZIONE E DEI TRASPORTI - AUTOMOBILE CLUB D'ITALIA - 2013

debordanti carichi degli uffici giudiziari, sia un particolare criterio di bilanciamento e di selezione dei beni primari della persona e della società, al fine di limitare la sanzione penale ai casi ritenuti più gravi.

Tale concezione muove dal principio del «diritto penale minimo», secondo cui il diritto penale e le sue sanzioni sono ritenuti meritevoli di applicazione solo e nei limiti in cui le condotte illecite ledano i diritti e i valori primari dell'individuo, nel quadro di un tendenziale garantismo che, sul piano sanzionatorio, predilige per lo più l'applicazione della pena pecuniaria rispetto a quella detentiva.

Il principio ispiratore della citata legge di delega legislativa n. 205 del 1999 emerge dalla relazione all'originario progetto di legge (atto Camera n. 1850) che, nel corso della XIII legislatura, diede vita al complesso iter parlamentare, conclusosi dopo circa tre anni dalla presentazione del testo base e in seguito a numerose modifiche dell'uno e dell'altro ramo del Parlamento.

Il suddetto principio offre una chiave di lettura del diritto penale come strumento da applicare solo in situazioni in cui non esistono altri adeguati ed efficaci strumenti di tutela, al fine di sgravare la collettività di un «inutile peso repressivo» e di indicare un orientamento di minore incidenza dello Stato nella sfera delle libertà individuali.

In altri termini, la legge n. 205 del 1999 prese le mosse dalla constatazione di un eccesso di norme incriminatrici presenti nell'ordinamento, dalla presunta inefficacia delle stesse e dall'asserita regressione autoritaria che tale politica legislativa avrebbe prodotto nel sistema giuridico nazionale.

In base a tali premesse, quindi, il legislatore delegò il Governo ad attuare un «mini-indulto», estendendo l'ambito dell'illecito amministrativo e limitando il ricorso alla sanzione penale.

Per quanto qui rileva, la legge n. 205 del 1999 ha ritenuto di depenalizzare, degradandolo a illecito amministrativo, solo il blocco di una strada ordinaria, lasciando in vita come fattispecie penalmente rilevante il blocco di una strada ferrata o l'ostacolo alla navigazione.

Il decreto legislativo n. 66 del 1948, nella sua originaria formulazione, prevedeva invece quali reati sia il blocco della strada ferrata e l'ostacolo alla navigazione, sia il blocco della strada ordinaria, punendo entrambe le condotte illecite con la reclusione da uno a sei anni. Tale scelta legislativa, attuata introducendo l'articolo 1-bis nel testo del suddetto decreto legislativo, rispondeva alla volontà di edulcorare le sanzioni previste per la maggioranza delle condotte orientate a creare intralcio, disturbo ovvero ostacolo alla regolare circolazione stradale.

Come si evince dall'articolato iter parlamentare della legge di delega, infatti, la materia dei reati relativi alla circolazione stradale e all'autotrasporto fu condizionata da una proposta emendativa della maggioranza, poi approvata, volta a trasportare nella sfera dell'illecito amministrativo tutte le fattispecie di reato previste dal decreto legislativo n. 66 del 1948. La suddetta modifica del testo base, pur consentendo comunque la definitiva approvazione della proposta di legge, incontrò numerose opposizioni da parte della minoranza parlamentare di quel tempo e indusse altresì diversi gruppi parlamentari a dichiarare l'astensione dal voto in sede di votazione finale nell'Assemblea della Camera dei deputati, quale manifestazione di palese contrarietà a una proposta orientata a sveltire la gravità degli illeciti in questione e, conseguentemente, a garantire

una parziale impunità ai soggetti interessati.

L'attuale disciplina, invero, si presenta incongruente e scarsamente garantista nei confronti del diritto costituzionale di libertà di circolazione dei cittadini nel territorio nazionale, che verrebbe tutelato non direttamente e in quanto tale, ma soltanto in via mediata, cioè solo nei casi in cui dalle condotte a esso pregiudizievoli derivi un ulteriore danno configurabile. Da questo punto di vista, infatti, la depenalizzazione del 1999 può essere ritenuta frutto di una cultura politico-legislativa particolarmente benevola nei confronti di determinate condotte ai limiti della legalità, talvolta originate da manifestazioni dimostrative e violente di gruppi organizzati.

Sul versante applicativo, del resto, l'attuale disciplina, in oltre un decennio, non ha sortito gli effetti sperati, dal momento che i carichi degli uffici giudiziari continuano a essere di entità pari, se non maggiore, rispetto al 1999 e le tante condotte illecite, poste in essere nel corso di manifestazioni organizzate, di scioperi e di presidi di vario genere, sono assegnate automaticamente alla sfera dell'impunità, con gravi disagi per la cittadinanza.

Anche l'ulteriore residuale effetto di arricchire le casse dello Stato attraverso l'ampliamento dell'ambito delle sanzioni pecuniarie è, nei fatti, vanificato sia dalle lungaggini sia dall'inefficacia dei procedimenti amministrativi di riscossione.

Per ovviare a ciò la presente proposta di legge tende a reintrodurre nell'ordinamento il reato di blocco stradale, quale fattispecie di rilevanza penale che si configura ogniqualvolta venga impedita od ostacolata, in vario modo, la circolazione su strada ordinaria o ferrata, a prescindere dal fatto che quella determinata condotta possa configurarsi ad altro titolo come reato.

Il blocco stradale, infatti, costituisce una fattispecie di notevole disvalore sociale ed è percepito dall'opinione pubblica come un odioso e intollerabile impedimento, che inficia non solo in via diretta la libertà di circolazione delle persone, di cui all'articolo 16 della Costituzione, ma anche, in via indiretta e mediata, la libertà inviolabile della persona umana, di cui all'articolo 13 della medesima Costituzione.

Qualsiasi ingombro, intralcio o impedimento tale da limitare la circolazione stradale, nella misura in cui non consenta a ciascuno il libero esercizio delle proprie attività mediante l'utilizzo della propria autovettura, produce una restrizione della libertà personale e realizza una particolare forma di «sequestro di persona» che, pur non esercitando una coercizione fisica sulla vittima, comporta comunque una parziale privazione della libertà individuale.

Nell'epoca moderna, caratterizzata da un uso sempre più frequente dell'autovettura per gli spostamenti personali, una fattispecie come il blocco stradale si risolve in una evidente limitazione delle capacità di locomozione della persona umana, pregiudicando altresì le ordinarie attività della vita quotidiana.

Nell'intervenire, abrogandolo, sull'articolo 1-bis del decreto legislativo n. 66 del 1948, la presente proposta di legge estende la reclusione a tutte le tipologie di condotta riconducibili al blocco stradale, mantenendo inalterato il raddoppio della pena nei casi di concorso di persone nel reato, ovvero se il reato è commesso esercitando violenza o minaccia.

Attraverso l'inserimento della lettera b-bis) del comma 2 dell'articolo 380 del codice di procedura penale è altresì previsto l'arresto nei casi di flagranza di reato: tale misura appare giustificata sia dalla gravità dell'illecito sia dai luoghi e dai tempi dell'azione.

Sul piano sanzionatorio resta invariata la pena detentiva, graduata in ragione della gravità del delitto da uno a sei anni di reclusione, mentre risulta introdotta, in aggiunta, la sanzione pecuniaria della multa di importo non superiore a 5.164 euro.

In altri termini, la presente proposta di legge equipara incondizionatamente, sul piano sanzionatorio, il blocco di una strada ordinaria a quello di una strada ferrata e all'ostacolo alla navigazione, al fine di rispondere compiutamente all'esigenza di garantire, ai massimi livelli, il diritto alla libertà di circolazione di cui all'articolo 16 della Costituzione, che non può soccombere o subire limitazioni in favore di altri interessi e libertà contrapposti, quali la libertà di manifestazione.

Verrebbe, sostanzialmente, recuperato il tenore letterale originario del decreto legislativo n. 66 del 1948, ristabilendo un parallelo trattamento sanzionatorio per il blocco della strada ferrata e della navigazione e per il blocco della strada ordinaria.

In base al principio della «ragionevole continenza», infatti, due diritti dello stesso rango trovano una limitazione solo nella misura in cui il relativo esercizio consenta la reciproca salvaguardia, in un quadro di equo contemperamento che non può non riflettersi anche sull'assetto legislativo e, in caso di violazione, sul sistema sanzionatorio.

Deve infatti ritenersi che l'assetto delle libertà fondamentali, così come concepito dalla Costituzione del 1948, non contempra alcun rapporto gerarchico tra le disposizioni di cui agli articoli 16 e 21 della Carta costituzionale, le quali, essendo poste su un livello di equilibrio assolutamente paritario, necessitano di eguali strumenti di protezione sul piano della legislazione ordinaria.

Per le suddette motivazioni, la presente proposta di legge segue la giusta direzione, invertendo la pericolosa e ambigua tendenza favorita dalla depenalizzazione attuata nel 1999, conferendo maggiore dignità alla libertà fondamentale di circolazione dei cittadini e reintroducendo, infine, un ulteriore importante strumento a garanzia della sicurezza e dell'ordine pubblico delle nostre strade.

PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1.

1. L'articolo 1 del decreto legislativo 22 gennaio 1948, n. 66, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

«Art. 1. – 1. Chiunque, al fine di impedire od ostacolare la libera circolazione, depone o abbandona congegni o altri oggetti di qualsiasi specie in una strada ferrata od ordinaria, o comunque le ostruisce o le ingombra, è punito con la reclusione da uno a sei anni e con la multa fino a euro 5.164.

2. La pena prevista dal comma 1 si applica anche nei confronti di chi, al fine di ostacolare la libera navigazione, depone o abbandona congegni o altri oggetti di qualsiasi specie in una zona portuale o nelle acque di fiumi, canali o laghi, o comunque le ostruisce o le ingombra.

3. Nei casi previsti dai commi 1 e 2, la pena è raddoppiata se il fatto è commesso da più persone, anche non riunite, ovvero se è commesso usando violenza o minaccia alle persone o violenza sulle cose».

Art. 2.

1. Dopo la lettera b) del comma 2 dell'articolo 380 del codice di procedura penale è inserita la seguente:

«b-bis) delitti di impedimento od ostacolo alla libera circolazione su strade ferrate od ordinarie e di ostacolo alla libera navigazione, previsti dall'articolo 1 del decreto legislativo 22 gennaio 1948, n. 66, e successive modificazioni».

Art. 3.

1. L'articolo 1-bis del decreto legislativo 22 gennaio 1948, n. 66, è abrogato.