

"SCONTO SULLE MULTE" E RIVISITAZIONE DELLE POLITICHE SANZIONATORIE DI SETTORE

di Carlo Sgandurra

Una recente, e specifica, circolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (Direzione Generale per l'Attività Ispettiva – Divisione III – Coordinamento della vigilanza ordinaria e tecnica; data del documento: 11/11/2013) può essere, forse, l'occasione per una riflessione a più ampio raggio.

Indirizzata, per competenza, alle Direzioni Regionali e alle Direzioni Territoriali del Lavoro, la circolare ha per oggetto l'ormai famoso "sconto del 30%" sulle sanzioni stradali, ovvero, più correttamente, l'ambito di applicazione dell'art. 202 C.d.S. così come modificato dalla L. 98/2013, di conversione del D.L. 69/2013. Conviene riportare, testualmente, la parte centrale delle quattro pagine ministeriali:

« Oggetto: art. 20, comma 5-*bis*, lett. a), D.L. 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modificazioni dalla L. 9 agosto 2013, n. 98. Modifica all'art. 202 del Decreto Legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Codice della strada). Prime indicazioni operative.

L'art. 20 comma 5-*bis*, lett. a), D.L. n. 69/2013, convertito con modificazione della Legge n. 98/2013, ha modificato l'art. 202, D.Lgs. n. 285/1992 (Codice della strada), rubricato "*Pagamento in misura ridotta*" introducendo una particolare ipotesi di riduzione dell'importo da corrispondere in caso di pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria entro cinque giorni dalla contestazione o dalla notificazione della violazione.

Ciò premesso, si ritiene utile fornire agli Uffici in indirizzo le prime indicazioni operative. (...)

Il primo periodo dell'art. 202, C.d.s. prevede che, nel caso in cui sia accertata una violazione per la quale lo stesso Codice stabilisca una sanzione amministrativa pecuniaria, e ferma restando l'applicazione delle

eventuali sanzioni accessorie, *"il trasgressore è ammesso a pagare, entro sessanta giorni dalla contestazione o dalla notifica, una somma pari al minimo fissato dalle singole norme"*.

Il secondo ed il terzo periodo della citata disposizione, di recente introdotti nel testo dell'art. 202, comma 1, C.d.s., prevedono una ulteriore riduzione percentuale, stabilendo rispettivamente che:

- la suddetta somma, pari al minimo edittale, è *"ridotta del 30 per cento se il pagamento è effettuato entro cinque giorni dalla contestazione o dalla notificazione"*.
- detta riduzione non si applica per le violazioni *"...del presente codice..."* per cui è prevista la confisca del veicolo (ex art. 210, comma 3, C.d.s.) e la sanzione accessoria della sospensione della patente di guida (art. 202, comma 1, ultimo periodo).

Con particolare riferimento alle violazioni del cui accertamento è competente il personale ispettivo di questo Ministero, stante il tenore letterale dell'art. 202, comma 1 (*"Per le violazioni per le quali il presente codice stabilisce una sanzione amministrativa pecuniaria"*) la recente forma di misura ridotta di pagamento si ritiene applicabile, tanto nei confronti del trasgressore, quanto del responsabile in solido, **alle sole violazioni sanzionate con il Codice della strada - D.LGS. 30 aprile 1992, n.285.**

Si tratta, in particolare, delle violazioni delle disposizioni contenute:

- nel **Reg. (CE) n. 561/2006** e nel **Reg. (CEE) n. 3821/85**, sanzionate dagli **artt. 174 e 179 del C.d.s.**;
- nel **D.Lgs. n. 144/2008**, in considerazione del rinvio alle *"disposizioni del titolo VI e dell'art. 180, comma 8"* del C.d.s., contenuto nell'art. 9, comma 5, dello D.Lgs. n. 144/2008;
- nell'**art. 19, L. n.727/1978**, in considerazione del fatto che l'art. 179, comma 10, C.d.s. non richiama tale norma tra quelle in esso espressamente abrogate e prevede che *"per le restanti norme della legge 13 novembre 1978, n. 727, e successive modificazioni, si applicano le disposizioni del titolo VI"*.

In tal senso si veda anche la circolare Ministero Interno n. 300/A/6333/13/101/20/21/1 del 12/08/2013 (pag. 4, nota 2).

Al contrario, l'anzidetta possibilità di riduzione è esclusa con riferimento alle violazioni delle disposizioni contenute nel D.Lgs. n. 234/2007 che prevedono direttamente anche le norme sanzionatorie, senza alcun rinvio al capo VI del C.d.s. ».

A giudizio di chi scrive, uno dei passaggi non immune da incertezze - sia pure a livello "teorico" - è il richiamo all'art. 9 del D.Lgs. 144/2008 in materia di autotrasporto¹, che così recita:

« Art. 9 - Modulo di controllo delle assenze dei conducenti.

1. L'assenza per malattia, per ferie annuali oppure la guida di un altro veicolo escluso dal campo di applicazione del regolamento (CE) n. 561/2006, da parte del conducente nel periodo indicato all'articolo 15, paragrafo 7, del regolamento (CEE) n. 3821/85, deve essere documentata attraverso il modulo in formato elettronico e stampabile previsto dall'articolo 11, paragrafo 3, della direttiva 2006/22/CE, elaborato dalla Commissione europea e riportato in allegato alla decisione 2007/230/CE della Commissione, del 12 aprile 2007, che deve essere compilato in ogni sua parte.

2. Il modulo di cui al comma 1 è conservato dall'impresa di trasporto per un anno dalla scadenza del periodo cui si riferisce.

3. Per il periodo di tempo indicato all'articolo 15, paragrafo 7, del regolamento (CEE) n. 3821/85, il conducente di un veicolo a cui si applicano i regolamenti (CE) n. 561/2006 e (CEE) n. 3821/85, deve avere con sé il modulo di cui al comma 1 che deve essere esibito ad ogni richiesta degli organi di controllo.

4. Salvo che il fatto costituisca reato e ferma restando l'applicazione delle sanzioni di cui agli articoli 174, 178 e 179 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e successive modificazioni, il conducente che non ha con sé ovvero che tiene in modo incompleto o alterato il modulo di cui al comma 1 è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da Euro 154,00 a Euro 616,00. Si applicano le disposizioni del titolo VI e dell'articolo 180, comma 8, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e successive modificazioni.

5. Alla stessa sanzione è soggetta l'impresa che non conserva il modulo per il periodo di tempo indicato al comma 2. Si applicano le disposizioni del titolo VI e dell'articolo 180, comma 8, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e successive modificazioni. »

Certo, a prima vista tutto appare comprensibile: trattandosi di stabilire se il D.Lgs. 144 in argomento operi un rinvio recettizio o formale² (al Titolo VI

¹ "Attuazione della direttiva 2006/22/CE, sulle norme minime per l'applicazione dei regolamenti n. 3820/85/CEE e n. 3821/85/CEE relativi a disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada e che abroga la direttiva 88/599/CEE".

² Tema classico della teoria generale del diritto, per il quale è inutile indicare una bibliografia. Basterà rammentare che esso, con riferimento ad una singola situazione normativa di diritto costituzionale, è egregiamente trattato da R. PINARDI, RIVISTA GIURIDICA DELLA CIRCOLAZIONE E DEI TRASPORTI - AUTOMOBILE CLUB D'ITALIA - 2014

del C.d.S.), la circolare indica, ragionevolmente, la seconda opzione. Scelta supportata da un chiaro indice testuale: quando la disposizione rinviante cita la disposizione richiamata « e *successive modificazioni* », si è in presenza, per generalizzata acquisizione interpretativa, di un rinvio formale (o non recettizio, mobile, dinamico). Dunque, risulta corretto applicare anche alle sanzioni amministrative inerenti la tenuta del modulo delle assenze dei conducenti, pur previste dal D.Lgs. 144/2008 e non dal Codice della Strada, il cosiddetto "sconto del 30%" introdotto nell'agosto 2013.

Ma si potrebbe anche andare al di là delle apparenze e tentare un ragionamento più articolato. Un ragionamento che potrebbe fondarsi sulla seguente, duplice considerazione:

I. Secondo un sofisticato - e suggestivo - orientamento³, il rinvio formale, anche se tale per inequivocabili indici (per esempio, come visto, la presenza della formula « *...e successive modificazioni* »), cesserebbe comunque di operare allorché la normativa cui si fa rinvio subisca modificazioni tanto incisive da risultare snaturata nelle linee portanti o nei suoi tratti caratterizzanti; mutamenti, insomma, che il legislatore rinviante non avrebbe potuto in alcun modo prefigurarsi. Parrebbe essere proprio la nostra situazione. La previsione del cosiddetto "sconto del 30%", in effetti, ha introdotto una sorta di "pagamento celere in misura ridottissima" che abbatte, e di molto, tutti i limiti edittali delle sanzioni pecuniarie: una macroscopica deroga non solo al sistema dato dal Codice della Strada, ma all'intero assetto sanzionatorio consacrato, in via generale, dalla Legge 689/1981 (cfr., in particolare, il suo art. 16).

II. Se guardiamo, con attenzione, all'intervento legislativo che ha introdotto il cosiddetto "sconto" (Legge 98 del 2013, di conversione del D.L. 21 giugno 2013, n. 69), scorgiamo un dato testuale che - forse - è da non sottovalutare. Recita l'art. 20 comma 5-*bis* del D.L. 69, introdotto proprio in sede di conversione: « *Al fine di garantire l'efficacia del sistema sanzionatorio relativo alle violazioni del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e l'effettiva disponibilità delle risorse destinate al finanziamento dei programmi annuali di attuazione del Piano nazionale della sicurezza stradale, (...) all'articolo 202 del citato codice (...) sono apportate le seguenti modificazioni: a) al comma 1 sono aggiunti, in fine, i seguenti periodi:... ecc. ecc.* ». Il legislatore del 2013, invero, non

L'autorizzazione a procedere per i giudici della Corte Costituzionale dopo la riforma dell'immunità parlamentare, in *Giur. Cost.*, 1995, 1161 ss.

³ Per alcuni spunti, v. la Ricerca, curata dall'unità FIRB dell'Università di Genova, *Rinvio statico o dinamico?*, in www.tecnichenormative.it/contributi/rinvio.pdf

parla di « sistema sanzionatorio relativo alle violazioni in materia di circolazione stradale »: fra tutte le infrazioni esistenti nell'ordinamento di settore, fa riferimento esplicito a quelle rientranti nel perimetro, ben definito, del Codice della Strada del 1992. A fronte di un così chiaro dato letterale, la scelta di ampliare quel perimetro tramite circolare (del Ministero del Lavoro⁴) può far sorgere, se non altro, qualche perplessità.

Beninteso, tutte le considerazioni finora fatte si perderebbero nella astratta sterilità, se non le agganciassimo a una riflessione di portata più generale. La riflessione è la seguente. Il cosiddetto "sconto" sulle sanzioni stradali, come già cercavamo di segnalare in tempi non sospetti⁵, ha una valida motivazione "criminologica": pagare (quasi) immediatamente, senza fiatare, una somma di denaro di entità ragionevole può rivelarsi un apprezzabile meccanismo special-preventivo⁶, nella misura in cui proprio la percezione dell'ineluttabilità del nesso tra infrazione ed esborso monetario funga da contropinta alla sedimentazione di abitudini comportamentali sbagliate. Ma è una motivazione, per l'appunto, suscettibile di essere accettata, e senz'altro condivisa, solo in rapporto alle infrazioni riguardanti gli atteggiamenti al volante, con le concrete micro-scelte che continuamente si fanno affrontando la circolazione e il traffico: in rapporto, cioè, alle cosiddette "norme di comportamento". Queste ultime, si sa, non rappresentano che una parte, e nemmeno preponderante, dell'universo normativo denominato "Codice della Strada". Il quale contiene una gran massa di fattispecie di illecito amministrativo totalmente svincolate dalle condotte di guida: illeciti, invero, la cui commissione è - molto spesso - consapevolmente pianificata, studiata per così dire "a tavolino", anche e soprattutto nello svolgimento di un'attività d'impresa.

Chi scrive, giova precisarlo, non pensa qui tanto al settore, delicatissimo e oltremodo specifico, dell'autotrasporto professionale, quanto al Titolo II del Codice stradale. Rispetto a vere e proprie "aggressioni" all'infrastruttura viaria (e all'incolumità di tutti), poste in essere scientemente in vista di ben

⁴ Lo stesso discorso, ovviamente, potrebbe valere per la circolare del Ministero dell'Interno n. 300/A/6333/13/101/20/21/1 citata dal Ministero del Lavoro.

⁵ Prima, cioè, che la L. 98/2013 venisse approvata: cfr. C.SGANDURRA, *Sul "taglio" delle multe è bene non generalizzare*, in <http://www.lestradedellinformazione.it/site/home/primopiano/articolo12820.html>

⁶ Sul piano concettuale, la finalità di prevenzione "generale" e "speciale" è intrinsecamente propria, oltre che alla sanzione penale, alla sanzione amministrativa (v., tra i molti, G.COLLA - G.MANZO, *Le sanzioni amministrative*, Giuffrè, 2001, 165); nonché, forse, a qualsiasi sanzione di qualsivoglia tipologia (R.MARRA, voce *Sanzione*, in *Dig. Disc. Priv. - Civ.*, UTET, 1998, 159).

determinati profitti economici⁷, la riduzione di quasi 1/3 della sanzione pecuniaria finisce per assomigliare, pericolosamente, a un incentivo indiretto a ripetere la violazione.

Per concludere: nella materia della circolazione stradale, le scelte di politica sanzionatoria - non importa se in senso premiante o in senso ulteriormente repressivo - dovrebbero sempre tener conto del fatto che tale materia è tutt'altro che omogenea e monolitica. Essa comprende delle infrazioni collocate, topograficamente, in sede extracodicistica, come ci ha dimostrato il caso del D.Lgs. 144/2008, di cui ci siamo poc'anzi occupati; e, anche a voler prescindere da ciò, comprende comunque violazioni tra loro diversissime quanto a natura, qualità, effetti, connotazione sociale. Introdurre, in modo a-selettivo, uno "sconto" per tutte quante⁸ non rappresenta certo una scelta di politica sanzionatoria efficacemente orientata alla prevenzione (e repressione) degli illeciti.

Volendo allargare il discorso, potremmo osservare come, giunti a questo stadio dell'evoluzione legislativa, il riordino del sistema sanzionatorio in materia di circolazione stradale si presenti indissociabile da una radicale riforma, in senso sostanziale, delle linee portanti della disciplina stessa. Una riforma che, come molte parti da tempo auspicano, e come anche le forze politico-parlamentari sembrano aver incominciato a percepire operativamente, punti finalmente a separare, magari scegliendo livelli differenziati nella gerarchia delle fonti, le "vere" norme di comportamento da tutti gli altri complessi regolatori afferenti le strade, i veicoli, i documenti abilitativi. Non che questa sia un'operazione facile: già 30 anni fa G. Berti, nella Relazione alla XXXIX Conferenza del Traffico e della Circolazione di Stresa, lasciava intendere come qualsiasi politica legislativa in materia debba fare i conti con « la varietà e la contraddittorietà degli interessi e dei bisogni di tutela o di garanzia o di riequilibrio che vengono mossi dal fatto, ormai gigantesco, della circolazione e del traffico »⁹. Di fatto, però, le operazioni più difficili sono anche quelle più necessarie.

⁷ Basta un minimo di dimestichezza con l'applicazione degli articoli 21 e 23 C.d.S. per intuire ciò di cui si sta parlando.

⁸ Ma considerazioni non dissimili varrebbero per l'introduzione di un aggravio sanzionatorio. Tanto per dirne una, il legislatore del 2009, aggiungendo il comma 2-*bis* all'art. 195 C.d.S., si è mostrato, giustamente, selettivo. Immaginiamo cosa sarebbe avvenuto, e quali immensi problemi pratici sarebbero sorti, se l'aumento degli importi per commissione della violazione in orario notturno si fosse applicato, indistintamente, alle infrazioni in materia di targhe, patenti, segnaletica...

⁹ La Relazione di G. BERTI, dal titolo *Fondamento di libertà e fonti normative nella disciplina della circolazione*, è pubblicata anche in *Foro It.*, 1984, V, 157.