

# IL SISTEMA SANZIONATORIO DEL CODICE DELLA STRADA

## 1. Premessa

Tutti i procedimenti sanzionatori destinati all'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie possono essere idealmente suddivisi in due parti: la prima, definita di applicazione della sanzione, è dedicata all'accertamento della violazione e alla sua legale irrogazione con superamento, eventuale, di tutte le sottofasi difensive. Obiettivo mediato di tale segmento procedurale è quello di ottenere, in mancanza di pagamento spontaneo o di interruzione patologica e non soddisfacente del procedimento, un atto amministrativo, cioè un titolo esecutivo, non più contestabile sul piano sostanziale e dei contenuti oggettivi, che legittimi l'attivazione della seconda parte del procedimento sanzionatorio, ossia la fase esecutiva. Questa inizia con l'ottenimento del titolo esecutivo e termina con il controllo dell'attività posta in essere dal soggetto incaricato di curare l'attività di riscossione.

Il procedimento sanzionatorio del codice della strada è disciplinato nel Titolo VI, interamente dedicato all'illustrazione del sistema di applicazione ed esecuzione delle sanzioni amministrative pecuniarie ed accessorie, nonché di quelle penali.

## 2. Illeciti amministrativi ed illeciti penali

Come noto il codice della strada prevede illeciti amministrativi ed illeciti penali. Dopo i numerosi interventi di depenalizzazione il terreno della protezione penale è ormai marginalizzato a poche ipotesi. La stragrande maggioranza delle violazioni sono punite con sanzioni amministrative pecuniarie, se del caso corredate da un sostanzioso apparato di sanzioni accessorie.

L'individuazione della tipologia di illecito, ovviamente intuitiva dalla semplice lettura delle sanzioni collegate alla violazione, condiziona la scelta degli atti da redigere nella immediatezza della violazione.

In presenza di una violazione amministrativa l'organo di polizia stradale procedente ha il principale obbligo di **contestare la violazione e redigere il verbale di contestazione**, dando poi origine a un complesso procedimento sanzionatorio che proviamo a sintetizzare nel prosieguo.

Nella immediatezza, quindi, il verbalizzante deve:

- 1) individuare la violazione commessa;
- 2) collegare ad essa il corretto apparato sanzionatorio previsto dal legislatore e riprodotto in ogni ipotesi sanzionatoria nel prontuario;
- 3) porre in essere i comportamenti operativi richiesti nella immediatezza dal caso, secondo le indicazioni riportate nel prontuario e nelle relative note;
- 4) identificare il trasgressore e, se presente, ogni altro obbligato in solido, tramite la lettura dei documenti di guida e circolazione o di eventuali documenti sostitutivi;
- 5) redigere il verbale di contestazione seguendo le indicazioni di cui nel prosieguo;
- 6) adottare le sanzioni accessorie previste e porre in essere le misure cautelari, interdittive o precautelari previste dal caso concreto.

Ove invece il fatto commesso sia punito con sanzioni penali deve essere seguita la traccia descritta dal codice di procedura penale, sinteticamente riprodotta e richiamata nel capo II del Titolo VI del codice della strada, che assume una valenza del tutto indipendente e diversa rispetto alla procedura prevista per l'accertamento delle sanzioni amministrative.

In termini operativi la differenza sostanziale consiste nel fatto che in queste ipotesi **non deve essere effettuata alcuna contestazione dell'illecito, né deve essere redatto uno specifico verbale di contestazione. Né, quindi, deve essere effettuata alcuna notificazione al trasgressore o all'obbligato in solido di atti di contestazione o di accertamento.**

Pertanto nella prassi comune si è soliti redigere anche in questi casi un verbale di contestazione per l'immediata rappresentazione della violazione, poi utilizzato come atto di accertamento da trasmettere alla autorità giudiziaria, ma, soprattutto, per soddisfare le indicazioni del codice della strada nella parte in cui richiede l'indicazione delle sanzioni accessorie, del ritiro dei documenti e della decurtazione dei punti nel verbale di contestazione.

In queste ipotesi, ferma restando l'adozione degli atti di polizia giudiziaria richiesti dal caso e l'immediata esecuzione di sanzioni accessorie collegate a ipotesi di reato o altri provvedimenti precautelari, interdittivi relativi al veicolo o ai documenti di circolazione e guida, l'agente verbalizzante segue la procedura descritta nell'articolo 220 del codice della strada che rinvia integralmente all'articolo 347 c.p.p. provvedendo a redigere la **comunicazione di notizia di reato**, da trasmettere al pubblico ministero senza ritardo.

Nella immediatezza l'operatore di polizia stradale che ac-

certa un illecito previsto dal codice della strada punito con sanzioni penali deve, quindi, redigere:

- verbale di identificazione dell'indagato, con contestuale elezione di domicilio per le notificazioni. Si ricorda che gli articoli 161 e 349 c.p.p. sono stati modificati dagli articoli 10 e 17 del d.lgs. 22 ottobre 2022, n. 150, in vigore dal 30 dicembre 2022. Più in particolare l'articolo 161 c.p.p. ha precisato che la polizia giudiziaria, nel primo atto compiuto con l'intervento della persona sottoposta alle indagini, se è nelle condizioni di indicare le norme di legge che si assumono violate, la data e il luogo del fatto e l'autorità giudiziaria procedente, ne dà comunicazione alla persona sottoposta alle indagini e la avverte che le successive notificazioni, diverse da quelle riguardanti l'avviso di fissazione dell'udienza preliminare, la citazione in giudizio ai sensi degli articoli 450, comma 2, 456, 552 e 601 e il decreto penale di condanna, saranno effettuate mediante consegna al difensore di fiducia o a quello nominato d'ufficio;
- verbale di ricezione di dichiarazioni spontanee nell'ipotesi che l'indagato voglia rilasciare dichiarazioni in relazione al fatto ai sensi dell'articolo 350 c.p.p. (atto eventuale);
- verbale di assunzione di sommarie informazioni assunte da persone in grado di riferire circostanze rilevanti ai fini della ricostruzione dei fatti ai sensi dell'articolo 351 c.p.p. (atto eventuale);
- verbale di accertamenti urgenti su luoghi, cose e persone ai sensi dell'articolo 354 c.p.p. ove si tratti, per esempio, di rappresentare un accertamento dello stato di ebbrezza con etilometro ovvero descrivere le operazioni eseguite per la rilevazione di un incidente stradale che abbia provocato lesioni a persone (atto obbligato);

\*\*\*

- annotazione di attività di polizia giudiziaria, ove si debbano documentare attività non diversamente descrivibili con specifica verbalizzazione. In genere si tratta della relazione di servizio descrittiva del complesso delle operazioni svolte (atto obbligato);
- verbale di sequestro di cose, atti o documenti, ovvero di veicoli ai sensi dell'articolo 354, comma 2 c.p.p. o, in casi particolari, dell'articolo 321 c.p.p. – sequestro preventivo – (atti eventuali);
- infine, adottare di tutti gli atti conseguenti alla applicazione delle sanzioni accessorie collegate ad ipotesi di reato di cui agli articoli 224 e 224-ter del codice della strada.

Dopo la redazione degli atti sopra indicati l'ufficio di appartenenza del pubblico ufficiale procedente provvede alla redazione della comunicazione di notizia di reato, atto riassuntivo delle operazioni eseguite recante la rappresentazione dei fatti e delle norme ritenute violate e la trasmette unitamente agli altri atti di polizia giudiziaria predisposti nell'immediatezza al pubblico ministero competente per territorio senza ritardo.

Si tenga presente che nel codice della strada non sono più presenti reati affidati alla competenza del giudice di pace. Per questi motivi gli atti devono essere trasmessi senza ritardo (ovvero entro 48 ore se si è proceduto con sequestro probatorio o preventivo, ovvero atti per i quali è prevista l'assistenza del difensore della persona nei cui confronti vengono svolte le indagini) con comunicazione di notizia di reato.

(\*) La guida senza patente – prima violazione – è stata depenalizzata dall'articolo 1, comma 1, del d.lgs. 15 gennaio 2016, n. 8, recante "Disposizioni in materia di depenalizzazione, a norma dell'articolo 2, comma 2, della legge 28 aprile 2014, n. 67". In caso di recidiva (reiterazione) nel biennio le fattispecie mantengono rilevanza penale e sono punite con le sanzioni previste nell'articolo 116, commi 15, secondo periodo e 17 codice della strada.

\*\*\*

## 2.1. Reati previsti dal codice della strada

Attualmente i reati contenuti nel codice della strada sono i seguenti:

1. **Art. 7, comma 15-bis:** impiego di minori nell'attività di parcheggiatore o guardiamacchine abusivo ovvero ripetizione della medesima violazione da parte dello stesso soggetto;
2. **Art. 9-bis, comma 1:** organizzazione e partecipazione di competizioni sportive con veicoli a motore in velocità senza autorizzazione;
3. **Art. 9-bis, comma 4:** scommesse clandestine su competizioni con veicoli a motore in velocità non autorizzate
4. **Art. 9-ter, comma 3:** gareggiare in velocità con veicoli a motore;
5. **Art. 100, comma 14:** falsificazione, alterazione od uso di targhe;
6. **Art. 116, comma 15:** reiterazione nel biennio dell'illecito di guida di ciclomotori, autoveicoli e motoveicoli senza patente ed ipotesi equiparate (\*);
7. **Art. 124, comma 4:** reiterazione nel biennio dell'illecito di guida di macchine agricole e macchine operatrici senza patente (\*);
8. **Art. 135, comma 7:** reiterazione nel biennio dell'illecito di guida di veicolo da parte di conducente non UE attinto da

provvedimento di inibizione alla guida emesso in luogo della revoca della patente (\*);

9. **Art. 135, comma 11:** reiterazione nel biennio dell'illecito di guida di veicolo da parte di conducente non SEE o UE con patente scaduta e residenza anagrafica da oltre un anno in Italia (\*);
10. **Art. 136-ter, comma 3:** reiterazione nel biennio dell'illecito di guida di veicolo da parte di conducente UE attinto da provvedimento di inibizione alla guida emesso in luogo della revoca della patente (\*);
11. **Art. 186, comma 2, lettera b):** guida in stato di ebbrezza media (tasso alcolemico superiore a 0,8 g/l e non superiore a 1,5 g/l);
12. **Art. 186, comma 2, lettera c):** guida in stato di ebbrezza grave (tasso alcolemico superiore a 1,5 g/l);
13. **Art. 186, comma 7:** rifiuto dell'accertamento dello stato di ebbrezza;
14. **Art. 187, comma 1:** guida sotto l'influenza di sostanze stupefacenti;
15. **Art. 187, comma 8:** rifiuto dell'accertamento dello stato di alterazione da sostanze stupefacenti;
16. **Art. 189, comma 6:** fuga in caso di incidente con lesioni personali;
17. **Art. 189, comma 7:** omessa assistenza alle persone in caso di incidente con lesioni personali;
18. **Art. 212, comma 4:** inosservanza dell'obbligo di sospendere una determinata attività.

### 3. I principi generali: rapporti tra codice della strada e legge 24 novembre 1981, n. 689

Tra le disposizioni ed i principi contenuti nella legge n. 689/1981, sicuramente applicabili all'illecito stradale si ricordano:

- **principio di legalità** (articolo 1), secondo cui nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso, ricordandosi, a tal proposito, che, per giurisprudenza assolutamente prevalente, nel campo dell'illecito amministrativo non si può fare applicazione retroattiva della legge più favorevole al trasgressore, tant'è che il secondo comma della norma in rubrica espressamente dispone che le leggi che prevedono sanzioni amministrative si applicano soltanto nei casi e per i tempi in esse considerati;
- **capacità di intendere e di volere** (articolo 2), secondo cui, anche per le violazioni contenute nel codice della strada, nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se al momento del fatto non aveva compiuto i diciotto anni o non aveva, in base ai criteri del codice penale, la capacità di intendere e di volere, salvo che lo stato di incapacità non derivi da sua colpa o sia stato da lui preordinato e che, ad eccezione della situazione di incapacità voluta, della violazione risponde chi era, per legge, tenuto alla sorveglianza dell'incapace, salvo che provi di non aver potuto impedire il fatto. In tema di violazioni stradali ciò comporta principalmente la impossibilità di contestare al minore trasgressore la violazione con consegna del relativo verbale, dovendo l'intera procedura essere attivata nei confronti del soggetto maggiorenni tenuto alla sorveglianza (nell'ipotesi del minore, il genitore). La questione dell'assoggettabilità del minore a trattamenti sanzionatori invero oggetto in passato di mai definite dispute dottrinali è stata ripresa, per la verità in

\*\*\*

modo non convincente, dal legislatore del decreto legislativo 18 aprile 2011, n. 59, recante la riforma del sistema patenti, che ha provveduto a riscrivere l'articolo 219-*bis* del codice della strada, cui dedicheremo spazio specifico nel prosieguo;

- **elemento soggettivo** (articolo 3), secondo cui nelle violazioni cui è applicabile una sanzione amministrativa ciascuno è responsabile della propria azione cosciente e volontaria, sia essa dolosa o colposa. Nell'applicazione delle sanzioni stradali, come del resto per le contravvenzioni nel diritto penale, non si fa distinzione tra colpa e dolo, essendo solamente necessario il possesso di una volontà cosciente e volontaria. È cioè sufficiente la mera colpa, ossia un atteggiamento negligente o imprudente;
- **cause di esclusione della responsabilità** (articolo 4), con cui si elenca una serie di situazioni in presenza delle quali un fatto che altrimenti integrerebbe perfettamente l'ipotesi sanzionatoria prevista astrattamente dalla norma non è punibile per una particolare condizione soggettiva del suo autore;
- **il concorso di persone, la solidarietà, il cumulo di sanzioni, la reiterazione delle violazioni, il principio di specialità, la intransmissibilità agli eredi dell'obbligazione e la prescrizione**, con le variazioni presenti nelle speculari disposizioni contenute nel Titolo VI.

Altri principi sono contenuti nella prima parte del Titolo VI con disciplina derogatoria rispetto a quella contenuta nella legge n. 689/1981 di depenalizzazione.

Negli articoli 195-199, solo parzialmente interessanti aspetti di natura procedurale ed applicativa, il legislatore disciplina:

- ✓ **i limiti edittali delle sanzioni amministrative pecuniarie** ed il sistema di aggiornamento biennale delle sanzioni (articolo 195);
- ✓ **il delicato rapporto tra responsabilità solidale e responsabilità a titolo di concorso negli illeciti amministrativi** (articoli 196 e 197 codice della strada, articoli 5 e 6 legge 689/1981). Gli articoli 196 del codice della strada e 6 della legge 689/1981 disciplinano il vincolo di solidarietà nell'adempimento di una obbligazione, rendendo di fatto più agevole, con la moltiplicazione dei debitori, la soddisfazione del credito. In tal modo il creditore può rivolgersi, a sua discrezione, al debitore solidale che preferisce per esigere la soddisfazione dell'intera prestazione, senza che quest'ultimo possa proporre l'esistenza di fatti che, tra i condebitori solidali, ripartiscano tra costoro l'obbligazione in modo diverso. In questi casi la sanzione amministrativa può essere coattivamente riscossa agendo sul patrimonio di uno qualunque dei soggetti obbligati anche diverso dalla persona che ha commesso materialmente la trasgressione. I contenuti dei due articoli si offrono in modo quasi speculare e si completano a vicenda, atteso che l'articolo 6 della legge 689/1981, riferendosi essenzialmente al proprietario (usufruttuario ecc.) di "cose", soccorre la previsione dell'articolo 196 codice della strada, destinato a disciplinare violazioni che presuppongono l'utilizzo di un veicolo.

Nel testo dei due articoli compaiono con **elencazione tassativa** le categorie di soggetti che potranno assumere la qualificazione di obbligati in solido. Accanto alle tradizionali figure del proprietario e dell'usufruttuario (o del tito-

lare di un diritto personale di godimento) figurano quelle dell'acquirente con patto di riservato dominio (colui che acquista un bene a rate), dell'utilizzatore a titolo di locazione finanziaria (la figura del c.d. leasing), dell'intestatario del contrassegno di identificazione per ciclomotore (figura ormai superata, con decorrenza finale dal 14 febbraio 2014, dalla definitiva attuazione del d.P.R. 6 marzo 2006, n. 253), e del proprietario del rimorchio, nel caso di complessi di veicoli. L'elenco dei soggetti obbligati in solido è stato integrato dall'art. 29 del d.l. 113/2018, convertito in l. 132/2018, con l'aggiunta, nelle ipotesi di cui all'art. 94, comma 4-*bis*, dell'intestatario temporaneo del veicolo e, nei casi indicati dagli articoli 93, commi 1-*bis* e 1-*ter* e 132, della persona residente in Italia che abbia, a qualunque titolo, la disponibilità del veicolo, se non prova che la circolazione del veicolo è avvenuta contro la sua volontà. L'elencazione dei soggetti obbligati in solido è tassativa e non si presta ad essere estesa a piacimento dell'agente accertatore operante che di conseguenza non è autorizzato a individuare figure aggiuntive di soggetti obbligati in solido. Nelle ipotesi di cui all'articolo 84 – locazione senza conducente – in un recente passato la giurisprudenza della Corte di Cassazione si era consolidata nel ritenere anche le società di noleggio obbligate in solido insieme al locatario, realizzandosi, di fatto, una sorta di doppia figura di obbligato in solido, società locatrice e locatario e potendo, in questo modo, l'ente creditore rivolgersi in fase esecutiva ad entrambi i soggetti o, più correttamente, a quello che avesse ritenuto più solvibile.

Superando l'interpretazione fornita dalla Cassazione, l'articolo 1 del d.l. 10 settembre 2021, n. 121 convertito

nella legge 9 novembre 2021, n. 156 ha stabilito che dal 10 novembre 2021 è obbligato in solido il solo locatario, con esclusione della società di noleggio. In relazione alla circolazione dei monopattini a propulsione prevalentemente elettrica l'articolo 14, comma 1, lettera c) della legge 25 novembre 2024, n. 177 ha modificato gli articoli 75-*quater* e 75-*vicies quater* della legge 27 dicembre 2019, n. 160 imponendo ai proprietari di chiedere il rilascio di apposito contrassegno identificativo adesivo, plastificato e non rimovibile, stampato dall'Istituto poligrafico e Zecca dello Stato con modalità che saranno stabilite con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Ministro dell'economia e delle finanze. La specifica combinazione alfanumerica univoca da stampare sul supporto è generata dal Dipartimento competente del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti tramite un applicativo informatico dedicato e nell'archivio nazionale dei veicoli. Per quanto si tratti di disposizione che non modifica direttamente l'articolo 196 è da ritenere che da data successiva alla completa attuazione della normativa collegata al rilascio del contrassegno, il soggetto associato a tale contrassegno debba essere considerato responsabile della circolazione del monopattino e, come tale, soggetto obbligato in solido per le violazioni commesse con tale veicolo.

In presenza di obbligato in solido la sanzione è unica e si registra solamente una moltiplicazione dei soggetti tenuti al pagamento. Laddove invece il soggetto autore della violazione non compaia nell'elenco di cui si discute ed abbia con il suo comportamento integrato tutti gli elementi costitutivi della fattispecie incriminatrice, si

\*\*\*

applica l'articolo 197 secondo cui *“quando più persone concorrono in una violazione, per la quale è stabilita una sanzione amministrativa pecuniaria, **ciascuno** soggiace alla sanzione per la violazione prevista”*. In tal caso si procede ancora alla redazione di tanti verbali quanti sono gli obbligati, ma ciascuno deve corrispondere in proprio, autonomamente e per intero, la sanzione indicata.

In altre parole, mentre nel caso dell'obbligazione solidale ci sono più soggetti tenuti al pagamento di una sola sanzione, nel concorso di persone ci sono tante sanzioni quanti sono i soggetti che concorrono nella violazione. È ovvio che anche in capo ai vari soggetti concorrenti nella violazione, deve essere possibile ricostruire tutti gli elementi oggettivi e soggettivi che integrano la violazione, svolgendo l'art. 197 del codice della strada e l'articolo 5 della legge 689/1981 la sola funzione di tipizzare – così come fa l'art. 110 nel codice penale – la fattispecie astratta di concorso nelle violazioni amministrative che però necessita, per ogni singola violazione, della integrazione di tutti gli elementi oggettivi e soggettivi che la compongono;

✓ **il concorso formale omogeneo ed eterogeneo di illeciti amministrativi** (articolo 198 codice della strada e articolo 8 legge 689/1981). L'articolo 198 è stato modificato dall'articolo 6, comma 2, lettere b) e c) della legge 25 novembre 2024, n. 177. Rispetto alla originaria formulazione è stato modificato il comma 1 ed introdotti i commi 2-bis e 2-ter. La norma dispone che, salvo che sia diversamente stabilito dalla legge, chi con una azione od omissione viola diverse disposizioni che prevedono sanzioni amministrative pecuniarie, o commette più violazioni della stessa disposizione, soggiace alla sanzione

\*\*\*

prevista per la violazione più grave aumentata fino al triplo. La legge 177/2024 ha introdotto uno strumento che ridimensiona in senso restrittivo il cumulo giuridico previsto nelle ipotesi di concorso formale eterogeneo (ossia unica azione od omissione e pluralità di violazioni). È infatti, aggiuntivamente, previsto che la regola di calcolo sopra riprodotta si applichi solo se le violazioni saranno commesse su un unico tratto stradale, compreso tra due intersezioni, o su un'unica sezione stradale. La regola non si applica nelle aree pedonali e nelle zone a traffico limitato ove vige l'opposto principio del cumulo materiale e le singole infrazioni commesse rimangono punite con singole sanzioni, sommate aritmeticamente. Si noti come la norma, nell'adeguarsi testualmente ai contenuti dell'art. 8 della legge 689/1981, analogamente dimentichi il cosiddetto cumulo materiale che sussiste quando la pluralità di violazioni sia conseguente ad una pluralità di azioni (che poi resta l'ipotesi di maggiore verificabilità pratica). Con la legge 25 novembre 2024, n. 177 si registra però un tiepido tentativo di introdurre casistiche che prendano in considerazione, mitigando l'impatto sanzionatorio, ipotesi di concorso materiale omogeneo di violazioni (ossia più violazioni della medesima disposizione poste in essere con pluralità di azioni od omissione). Fra queste, oltre a quella descritta nel nuovo comma 2-bis, di cui nel prosieguo, si ricorda la casistica descritta nell'articolo 142, comma 6-ter secondo cui nei casi di una pluralità di violazioni relative al superamento dei limiti di velocità, commesse dallo stesso veicolo in tratti stradali ricadenti nella sfera di competenza del medesimo ente e in un periodo di tem-

po non superiore ad un'ora, si applicano, se più favorevoli, le sanzioni amministrative previste per la violazione più grave aumentate di un terzo. Al di fuori di queste ipotesi, laddove siano commesse più violazioni con più azioni od omissioni, ancorché in tempi ravvicinati o addirittura contestualmente, la regola contenuta nell'articolo in osservazione non può essere utilizzata giacché per la sua attivazione è necessaria la commissione di più infrazioni come conseguenza di una sola azione od omissione. La norma non si dirige agli agenti verbalizzanti, bensì al prefetto o al giudice di pace, chiamati ad irrogare la sanzione con proprio provvedimento. Gli agenti operanti hanno l'unico compito in questi casi di contestare tutte le violazioni accertate senza tenere in alcun conto i contenuti dell'articolo 198 in commento. La legge di riforma del 2024, oltre alla descritta modifica del comma 1, introduce i commi 2-*bis* e 2-*ter*. Con tali inserimenti è disciplinato in modo particolare il trattamento sanzionatorio riservato alle violazioni consistenti in abusivi accessi reiterati nella stessa zona a traffico limitato, nella stessa area pedonale urbana ovvero sul medesimo tratto di strada su cui insista una stessa limitazione o uno stesso divieto, quando le violazioni sono accertate attraverso dispositivi di controllo da remoto. In tali casi, a prescindere dal numero degli accessi, si applica una sola sanzione per ciascun giorno di calendario, anche nel caso in cui siano previste limitazioni del traffico solo in determinate fasce orarie nella medesima giornata, nonché nel caso in cui una fascia oraria di vigenza termini il giorno successivo. Niente è precisato in merito alle modalità di applica-

zione della sanzione unificata per giorno di calendario, per cui si può supporre che, a differenza di quanto è previsto dall'articolo 198-*bis* del codice della strada, l'unificazione debba avvenire a livello di software e che quindi si dovrà inviare un unico verbale per ogni giorno, anche se le violazioni commesse nella giornata siano più di una. È da ritenere che la differenza tra i due istituti – articolo 198, comma 2-*bis* e 198-*bis* – al di là delle differenze di contenuto e presupposti operativi – risieda nell'iniziativa che è affidata al trasgressore nella ipotesi di cui all'articolo 198-*bis* mentre rimane ancorata ad impulso d'ufficio del comando accertatore.

La disposizione contenuta nel comma 2-*ter* prevede infine che i dispositivi in grado di controllare e registrare l'uscita dei veicoli da zone perimetrate con accesso limitato e a pagamento, nel caso di divieti e limitazioni variabili nel tempo, possono essere attivati solo in condizioni di regolare circolazione all'interno degli ambiti controllati e in ogni caso devono essere disattivati qualora eventi eccezionali e straordinari determinino l'involontaria permanenza dei veicoli all'interno dei predetti ambiti a causa di imprevedibili rallentamenti dei flussi di traffico.

Nel caso di controllo del tempo di permanenza si applica una tolleranza pari al 10 per cento del tempo di permanenza consentito;

- ✓ **la continuazione nell'illecito amministrativo stradale (articolo 198-*bis*).** L'articolo 7 del decreto-legge 16 giugno 2022, n. 68, convertito nella legge 5 agosto 2022, n. 108 ha introdotto nel codice della strada l'articolo 198-*bis*.

\*\*\*



L'obiettivo era quello di inserire nel procedimento sanzionatorio del codice della strada la procedura di applicazione del concorso materiale (più azioni od omissioni) omogeneo (violazione della medesima disposizione) ed eterogeneo (violazione di plurime disposizioni) di violazioni. Si è tentato, cioè, di inserire nel meccanismo applicativo delle sanzioni stradali la regolamentazione del c.d. illecito amministrativo stradale continuato. Ne è venuta fuori, però una disciplina parziale, limitata cioè solo ad alcune tipologie di violazioni e soggetto a regole procedurali affatto semplici da comprendere ed ancor meno da applicare.

La modifica è stata illustrata dal Ministero dell'Interno – Dipartimento della Pubblica Sicurezza Direzione con circolare prot. n. 300/strad/1/0000028964.U/2022 del 7 settembre 2022, ai cui contenuti esplicativi ci adeguiamo.

È previsto che la violazione, anche in tempi diversi, della medesima norma relativa alla circolazione di un veicolo **non avente i requisiti tecnici o amministrativi richiesti dalla legge** è considerata come un'unica infrazione.

Il primo e più delicato aspetto attiene proprio alla individuazione delle violazioni riconducibili alla espressione *non avente i requisiti tecnici ed amministrativi richiesti dalla legge*.

In armonia con l'orientamento ministeriale per **requisiti tecnici** si intendono tutte quelle violazioni relative a disposizioni contenute nel Titolo III, con riferimento particolare agli articoli 71, 72, 74, 78, 79 e 80, mentre sono ricomprese nell'espressione **requisiti amministrativi** le disposizioni che riguardano i presupposti giuridici per l'idoneità alla circolazione su tutte le strade quali, a tito-

lo esemplificativo, l'omologazione (articoli 74 e 75), l'immatricolazione ed il possesso di carta di circolazione (articoli 97 e 100) ovvero le violazioni di cui agli articoli 94-*bis* e 96 nelle ipotesi di circolazione di veicoli radiati, ma ancora muniti delle targhe, quelle sull'assicurazione obbligatoria (articolo 193), nonché tutte le altre disposizioni contenenti limitazioni alla possibilità di circolazione per la pregressa applicazione di sanzioni accessorie (articoli 213, 215, 216 e 217).

Altre ipotesi di irregolarità amministrativa possono riguardare l'aggiornamento del documento di circolazione, ai sensi dell'articolo 94 del codice della strada, dove è possibile che si accerti indirettamente l'omessa annotazione del trasferimento di proprietà, ovvero di sede o della variazione dell'intestazione, ovvero, con maggiori difficoltà, della disponibilità del veicolo per oltre trenta giorni in capo a soggetti diversi dall'intestatario della carta di circolazione.

Va precisato che il processo di unificazione degli illeciti potrà trovare concreta applicazione, per ovvie motivazioni oggettive, solo in presenza di violazioni accertate tramite strumenti di rilevazione automatica, debitamente omologati per quelle specifiche violazioni, quali quella relativa alla mancata copertura assicurativa o all'omessa revisione del veicolo o alla circolazione con veicolo sottoposto a sequestro amministrativo per cui è sempre possibile l'accertamento (strumentale) senza contestazione immediata, mentre al momento non sembra ipotizzabile l'attivazione dell'istituto in commento in mancanza di contestazione immediata.

\*\*\*

La circolare ministeriale del 7 settembre 2022 pone al di fuori dell'ambito di operatività dell'istituto le violazioni degli articoli 6 e 7 riguardanti la mancanza di autorizzazione per la circolazione all'interno di aree pedonali, zone a traffico limitato o altre aree di rilevanza urbanistica. Ritene il Ministero che l'istituto non possa applicarsi a quelle violazioni che attengono, non tanto al rispetto di oggettivi requisiti tecnici od amministrativi, ma quanto al comportamento del conducente che acceda a determinati tratti di strada senza averne legittimo diritto. La conclusione non convince granché, ma, ad essa ci adeguiamo.

In termini procedurali, in ipotesi di accertamento di più violazioni senza contestazione immediata ai sensi dell'articolo 201, l'illecito amministrativo oggetto della prima notifica assorbe quelli accertati nei novanta giorni antecedenti alla medesima notifica e non ancora notificati. In caso invece di contestazione immediata della violazione l'illecito amministrativo assorbe le violazioni accertate, nei novanta giorni antecedenti alla predetta contestazione e non ancora notificate.

Le violazioni devono riguardare la medesima violazione, ma, nel rispetto dei termini e delle condizioni di legge possono essere commesse in tempi e luoghi diversi. Ricorrendo tutte queste condizioni il trasgressore può avanzare istanza di archiviazione all'ufficio o comando da cui dipende l'organo che ha accertato ciascuna violazione assorbita, a pena di decadenza, entro centoventi giorni dalla data della prima notificazione o della contestazione immediata.

\*\*\*

L'istanza deve essere corredata da copia dell'attestazione del pagamento pari al triplo del minimo edittale previsto per la disposizione violata, se più favorevole rispetto alla sommatoria delle somme inerenti ad ogni singola violazione, da effettuarsi entro 100 giorni dalla prima notificazione o dalla contestazione immediata.

Il richiamo operato all'articolo 202 codice della strada consente di applicare all'istituto le regole per il pagamento scontato nei cinque giorni, cosicché alla somma così determinata, se il pagamento avviene nei cinque giorni dalla notificazione o contestazione della violazione, si potrà applicare la riduzione del 30%. Qualora, nei termini indicati dall'articolo 202, sia stato già effettuato il pagamento in misura ridotta previsto per la specifica violazione, entro il suddetto termine di cento giorni può essere effettuata l'integrazione del pagamento da corrispondere all'organo di polizia stradale che ha effettuato la prima notificazione o la contestazione immediata, secondo le modalità indicate dallo stesso.

La dimostrazione dell'avvenuto pagamento effettuato all'organo di polizia stradale che ha curato la prima notificazione o la contestazione immediata, con contestuale pagamento delle spese di accertamento e notificazione per la violazione da esso accertata, costituisce il presupposto per l'istanza di archiviazione, delle violazioni assorbite.

Una volta ricevuta l'istanza corredata di copia dei pagamenti previsti (sanzione edittale rideterminata come sopra e pagamento delle spese di notificazione ed ac-

certamento relative ad ogni singola violazione assorbita) il responsabile dell'ufficio o del comando da cui dipende l'agente accertatore dispone l'archiviazione, ovvero il rigetto della domanda;

- ✓ **la non trasmissibilità agli eredi delle sanzioni amministrative** (articoli 199 codice della strada e 7 legge 689/1981). L'**articolo 199**, secondo cui *l'obbligazione di pagamento a titolo di sanzione amministrativa pecuniaria non si trasmette agli eredi*, ripete, con qualche aggiustamento terminologico, i contenuti dell'articolo 7 della legge 24 novembre 1981, n. 689. In evidente analogia con la personalità della responsabilità penale, anche nel campo dell'illecito amministrativo si afferma che l'obbligazione di pagamento a titolo di sanzione amministrativa non si trasmette agli eredi. In linea generale deve ritenersi che la morte dell'autore della violazione comporti l'estinzione dell'obbligazione a suo carico, dal momento che l'obbligazione, pur avente contenuto patrimoniale, è legata inscindibilmente alla persona del debitore. L'effetto estintivo non si estende ad altri co-autori del fatto ma, secondo l'orientamento prevalente della giurisprudenza di legittimità (*Cass. civ., sez. III, 6 marzo 2000, n. 2501, Cass. civ., sez. I, 2 marzo 1994, n. 2064*), si estende ai responsabili solidali e determina l'impossibilità di agire esecutivamente nei confronti degli eredi dell'autore della trasgressione. Lo stesso effetto estintivo si verifica allorché destinatario del verbale di contestazione e della obbligazione di pagamento non sia il diretto trasgressore della violazione, bensì il solo obbligato in solido ed anche in questi casi la sua morte non produce effetti nei confronti di altri eventuali

obbligati in solido. Proceduralmente la morte dell'autore della violazione determina l'archiviazione degli atti, sia se verificatasi nella fase amministrativa di accertamento e determinazione della violazione, sia se si realizza nella fase dell'eventuale giudizio di opposizione o di verifica amministrativa davanti al prefetto, sia infine nella successiva fase di esecuzione della sanzione. In questo ultimo caso la morte dell'obbligato determina, incontrovertibilmente, un caso di estinzione del procedimento non soddisfacente che il responsabile del procedimento deve senza indugio trasformare in atto di autotutela dell'intera procedura. Collegata al principio d'intrasmissibilità dell'obbligazione agli eredi si pone, per le sanzioni accessorie, la disposizione contenuta nell'articolo 210, comma 4, secondo cui dall'intrasmissibilità dell'obbligazione pecuniaria consegue anche l'intrasmissibilità di qualsiasi obbligo relativo alla sanzione accessoria irrogata. Alla morte dell'obbligato si estingue ogni procedura in corso per la sua esecuzione. Se vi è stato sequestro del veicolo o ritiro della carta di circolazione o della patente, l'organo competente dispone il dissequestro o la restituzione su istanza degli eredi.

#### 4. La fase dinamica del procedimento sanzionatorio

Con l'articolo 200 del codice della strada si apre la sezione del procedimento sanzionatorio destinata all'applicazione ed esecuzione della sanzione amministrativa pecuniaria. Si tratta di una fase "dinamica", destinata all'illustrazione degli adempimenti procedurali, che può essere ulteriormente suddivisa in due distinte fasi. Nella prima, definita di applicazione della sanzione, si procede all'accertamento della violazione,

\*\*\*

alla contestazione e/o notificazione del relativo verbale, con possibilità di estinzione anticipata del procedimento con pagamento in misura scontata o ridotta e alla definizione dei rimedi difensivi. Il procedimento applicativo si chiude o con l'anticipata estinzione del procedimento per "cause naturali e fisiologiche" (per intendersi: pagamento in misura ridotta, anche a rate, o morte del trasgressore) o "patologiche" (dichiarazione di illegittimità del verbale da parte del prefetto o del giudice di pace, intervenuta prescrizione o decadenza, autonoma decisione di autoannullamento dello stesso organo procedente in casi tassativi previsti in formali provvedimenti di disciplina di tale potere), ovvero, in mancanza, si chiude con l'ottenimento di un titolo esecutivo (verbale di contestazione, ordinanza-ingiunzione prefettizia o sentenza del giudice di pace), con cui si potrà attivare la seconda fase del procedimento sanzionatorio, ossia quella più propriamente esecutiva, finalizzata all'aggressione del patrimonio del debitore sino alla materiale liquidazione dei suoi beni.

#### **4.1. La contestazione della violazione**

Occorre preliminarmente comprendere cosa sia in concreto la contestazione di una violazione e con quali modalità operative essa si realizzi, sottolineando le diversità tra legge 689/1981 e codice della strada.

In generale essa consiste nella oggettiva integrazione del contraddittorio dialettico tra verbalizzante e trasgressore all'esito del quale il primo mette a conoscenza il secondo del tenore della violazione commessa, delle norme violate e delle conseguenze sanzionatorie previste.

In termini più tecnici l'articolo 200 del codice della strada contiene l'articolazione dell'iter di realizzazione della conte-

stazione del verbale di violazione, rimasto ancorato a quattro diversi momenti cronologicamente ed idealmente distinti.

La norma prevede:

- 1) la contestazione della violazione (comma 1);
- 2) la redazione del verbale recante, fra le altre cose, la precisazione dell'avvenuta contestazione (comma 2);
- 3) la consegna di copia del verbale (comma 3);
- 4) il deposito dell'originale del verbale di contestazione presso l'ufficio di appartenenza del pubblico ufficiale procedente (comma 4).

La contestazione si perfeziona con l'enunciazione orale dell'addebito al trasgressore, il quale è posto in grado di apprezzare la violazione che gli è stata attribuita e di far valere le proprie ragioni, partecipando al procedimento, mentre la verbalizzazione della contestazione è un procedimento materiale successivo, la cui omissione non determina un vizio insanabile, se corretto con la successiva notificazione del verbale nei termini previsti.

Tale orientamento è stato confermato da Cassazione 26 novembre 2009, n. 24944 e, più recentemente, da Cassazione 15 marzo 2018, n. 22500.

#### **4.2. Obbligo e facoltatività della contestazione della violazione**

Gli articoli in osservazione impongono l'obbligo della contestazione personale della violazione tanto al trasgressore quanto all'obbligato in solido, ma con diverse conseguenze. L'articolo 14 della legge 689/1981, che rappresenta la norma speculare all'articolo 200, valevole per violazioni non stradali, si limita a ribadire la mera opportunità della contestazione, ma non ricollega ad essa, in caso di omissione, alcuna

\*\*\*

conseguenza sanzionatoria. La sanzione della decadenza consegue solo alla mancata notifica del verbale nel termine di novanta giorni dall'accertamento e non anche alla mancata contestazione della violazione, quand'anche essa fosse risultata possibile. L'articolo 200 del codice della strada, invece, pone in termini di maggiore rigore l'obbligo della contestazione, prevedendo la sanzione della annullabilità dell'accertamento e del relativo verbale laddove la contestazione, non diversamente indicata come non necessaria o oggettivamente impossibile, non sia avvenuta.

Occorre però chiarire. Il primo comma della norma in esame dispone che *fuori dei casi di cui all'articolo 201, comma 1-bis*, la violazione, *quando è possibile*, deve essere immediatamente contestata tanto al trasgressore, quanto alla persona obbligata in solido. La norma individua, dunque, due deroghe: una legislativa contenuta nell'articolo 201, comma 1-bis, che, vedremo, contiene casi tassativi di facoltatività arricchiti dalla legge 25 novembre 2024, n. 177, ed un'altra oggettiva legata alla concreta impossibilità di addivenire alla contestazione della violazione. Al di fuori di tali ipotesi, che per la verità rappresentano la quasi totalità degli accadimenti sanzionatori, la contestazione è obbligatoria e la sua mancanza determina vizio di annullabilità censurabile innanzi al giudice ordinario o con ricorso amministrativo al prefetto.

Provando a sintetizzare e schematizzare una materia che invero si presta ben poco a riduzioni, può dirsi che tutto il rapporto tra contestazione e notificazione dei verbali di contestazione nel codice della strada può essere riassunto in questi pochi principi:

- a) *la contestazione immediata delle violazioni è obbligatoria;*
- b) *la contestazione immediata delle violazioni non è obbligatoria:*

- *se vi sono oggettive impossibilità da indicare precisamente nel verbale di contestazione e possibile futuro oggetto di sindacato da parte del giudice;*
- *nei casi indicati nell'articolo 201, comma 1-bis, in presenza dei quali la contestazione diventa facoltativa.* In questi casi non vi è obbligo di indicare nel verbale il motivo della mancata contestazione, attesa la sua previsione legislativa, né è possibile da parte del giudice un sindacato di merito, potendo questi, al massimo, verificare se la fattispecie concreta portata alla sua attenzione combacia perfettamente con una di quelle astrattamente contenute nell'articolo 201, comma 1-bis.

A livello operativo, laddove ci si trovi in presenza di uno di quei casi tassativi indicati nell'articolo 201, comma 1-bis ove la contestazione non è necessaria, pur non essendo affatto richiesto indicare il motivo della mancata contestazione, si consiglia di inserire nel verbale di contestazione la seguente dicitura: *contestazione immediata non effettuata perché non necessaria ai sensi dell'articolo 201, comma 1-bis n. ... (con l'indicazione del caso che ricorre).*

L'articolo 10 della legge 25 novembre 2024, n. 177 ha introdotto una serie consistenti di modifiche all'articolo 201, molte delle quali incidono proprio sul rapporto tra contestazione e notificazione delle violazioni, avviando un percorso che sembra privilegiare un graduale allargamento delle casistiche in presenza delle quali la contestazione non è necessaria (ossia è facoltativa). Muovendosi in questa direzione il legislatore della riforma del 2024 interviene pesantemente sulla lettera g-bis) del comma 1-bis ampliando le tipologie di violazioni per cui è possibile l'accertamento mediante appositi dispositivi o apparec-

chiature di rilevamento, senza obbligo di contestazione immediata.

Convieni riprodurre per intero l'elenco delle violazioni per cui la contestazione non è più, per scelta legislativa, necessaria ove accertata con dispositivi di rilevazione automatica da remoto.

***Elenco violazioni per cui l'accertamento con dispositivi di rilevamento a distanza omologati o approvati determina la non necessità della contestazione***

10 (veicoli eccezionali e trasporti in condizione di eccezionalità)
40, comma 11 (attraversamento pedonale)
61 (limiti dimensionali del veicolo)
62 (limiti di massa)
72 (equipaggiamento dei veicoli a motore)
78 (caratteristiche costruttive dei veicoli in circolazione e aggiornamento della carta di circolazione)
79 (efficienza dei veicoli a motore)
80 (revisione)
141 (velocità prudenziale)
143, commi 11 e 12 (circolazione contromano)
146, comma 3 (violazione segnaletica del semaforo che vieta di proseguire la marcia ovvero inosservanza indicazioni agenti del traffico)

147, commi 2-bis e 3 (passaggi a livello)
158 (limitatamente al divieto di fermata e alla violazione della sosta riservata nei soli casi previsti dall'articolo 7, comma 1 lettera d). Divieti di sosta e fermata)
167 (trasporto di cose su veicoli a motore e sui rimorchi)
170 (trasporto di passeggeri su veicoli a motore a due ruote)
171 (uso del casco)
193 (assicurazione)
213 (sequestro e confisca del veicolo)
214 (fermo amministrativo del veicolo)
216 (sanzione accessoria del ritiro dei documenti di guida)
217 (sanzione accessoria dei documenti di circolazione e della targa)

Tali violazioni potranno, dunque, essere accertate per mezzo di dispositivi omologati o altrimenti approvati (si conferma, dunque, la completa sovrapposizione tra queste due procedure) dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministero dell'interno mediante apposito decreto. Tali decreti definiranno anche le condizioni per l'installazione e l'esercizio dei dispositivi di controllo, nonché l'accesso alle banche dati necessarie per il loro funzionamento. È da ritenere che proprio con tali decreti potranno essere anche superate le difficoltà legate alla promiscuità di utilizzo delle espressioni "approvazione ed omologazione", precisando quali dispositivi necessiteranno di omologazione e quali di sola approvazione,

\*\*\*

ferma rimanendo la possibilità di utilizzare, senza distinzione, strumentazioni approvate o omologate.

La documentazione fotografica prodotta costituisce atto di accertamento, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 13 della legge 24 novembre 1981, n. 689, in ordine alla circostanza che al momento del rilevamento un determinato veicolo, munito di targa di immatricolazione, stava circolando sulla strada.

La legge 25 novembre 2024, n. 177 introduce nel comma 5-ter una ulteriore casistica di facoltatività della contestazione immediata per una serie di violazioni (violazioni previste dagli articoli 175, commi 2, 7 lettera a) e 9, 176 commi 1, 2, lettere a) e b), 7, 9, 10, 11 e 17), commesse sulle autostrade e sulle strade extraurbane principali, in corrispondenza di punti critici come imbocchi di gallerie, svincoli, interruzioni dello spartitraffico, stazioni di esazione del pedaggio. Tali violazioni potranno essere accertate dagli organi di polizia stradale anche attraverso la semplice visione in diretta delle immagini riprese dagli impianti di videosorveglianza installati sulle autostrade e strade extraurbane principali senza necessità che tali dispositivi siano provvisti di specifica approvazione od omologazione. In tali casi, ripetiamo, la contestazione immediata non è necessaria e agli interessati sono notificati gli estremi della violazione.

Le immagini o i filmati devono essere acquisiti e conservati con data ed orario certificato in modo contestuale dall'operatore di polizia oppure deve risultare dalla visione delle registrazioni effettuate nelle ventiquattrore precedenti quando l'orario di effettivo funzionamento è certificato come conforme al tempo coordinato universale (UTC). Anche per tale attività sarà necessario un decreto del Ministero del-

le infrastrutture e dei trasporti, adottato di concerto con il Ministero dell'interno, acquisito il parere del Garante per la protezione dei dati personali, per determinare le modalità di acquisizione e conservazione delle registrazioni delle violazioni accertate. Le violazioni accertate, che prevedono la sospensione della patente di guida devono essere segnalate immediatamente agli operatori di polizia eventualmente presenti lungo l'autostrada o la strada extraurbana principale, al fine di consentire la contestazione della violazione e il ritiro immediato della patente, ove possibile.

In sostanza, per determinate violazioni accertate su strade extraurbane principali o autostrade rilevate con semplici sistemi di videosorveglianza si introduce, in deroga non solo e non tanto all'obbligo di contestazione immediata, ma anche a quello di utilizzo di dispositivi di rilevazione automatica a distanza omologati od approvati, un sistema che consente di effettuare la contestazione differita purché tutto ciò avvenga nelle 24 ore dall'accertamento del fatto rilevabile dall'orario di effettivo funzionamento del sistema di videosorveglianza. Con la modifica del comma 1-*quinquies*, infine, adeguandosi a pregressi approdi ministeriali, si dispone innovativamente che i dispositivi per l'accertamento e il rilevamento automatico delle violazioni possono accertare contemporaneamente due o più violazioni tra quelle indicate dal comma 1-*bis*, se approvati od omologati per l'accertamento e il rilevamento automatico di ciascuna delle violazioni. Inoltre, le immagini acquisite mediante dispositivi approvati od omologati possono essere utilizzate per l'accertamento delle violazioni di cui al comma 1-*bis*, per le quali tali immagini sono sufficienti ad accertare, mediante il raffronto con banche dati esterne, che il veicolo sta circolando in assenza dei requisiti per la

\*\*\*

circolazione previsti dal codice della strada, anche se prive di specifiche approvazioni od omologazioni per tali violazioni ulteriori. Questo significa che laddove, ad esempio, sia stata accertato l'ingresso abusivo in ZTL con apparecchio approvato solo per tale attività, potrà comunque essere accertata la mancanza della revisione del veicolo interrogando la banca dati del Ministero, anche se l'apparecchio non ha una specifica approvazione od omologazione per l'accertamento delle violazioni dell'articolo 80. La sostituzione del comma 1-*quinquies* comporta però l'eliminazione della possibilità di accertare senza presenza di operatore e, quindi in automatico, le violazioni relative alla mancata copertura assicurativa tramite la consultazione dell'elenco dei veicoli a motore che non risultano coperti dall'assicurazione per la responsabilità civile verso terzi, di cui all'articolo 31, comma 2, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27.

## 5. Gli atti di accertamento

Soffermiamoci adesso sui poteri e sugli strumenti utilizzabili dagli organi di vigilanza per accertare una violazione. Il codice della strada, al di là di alcune imperfezioni terminologiche, quando parla di verbale si riferisce sempre e soltanto al verbale di contestazione, unico atto previsto dal legislatore per dar conto ad un dato soggetto trasgressore della commessa violazione. Il termine "verbale di accertamento" in realtà non esiste, ma di fatto è destinato a riassumere il complesso di strumenti operativi che l'agente verbalizzante può utilizzare per accertare la violazione e di essi – ma sotto il più adeguato termine di "atti di accertamento" – l'articolo 13 della legge n. 689/1981 offre una elencazione sufficientemente esauriente, cui devono aggiungersi altri strumenti operativi ed accertativi sparsi qua e là nel

codice della strada stesso. In realtà nel lessico abituale degli organi di polizia stradale l'espressione verbale di accertamento viene spesso utilizzata come sinonimo di verbale di contestazione. In realtà l'insieme "verbali di accertamento" rappresenta il *genus* della più ridotta *species* del "verbale di contestazione" specifico per violazioni stradali.

E, pertanto, da escludersi che l'unico modo per accertare una violazione sia quello di assistere al suo prodursi. Questo sarà probabilmente il metodo statisticamente più ricorrente, ma non l'unico.

Tra gli altri atti di accertamento richiamati dall'articolo 13 della legge n. 689/1981 a titolo esemplificativo si ricorda: *assumere informazioni; procedere a ispezioni di cose e luoghi diversi dalla privata dimora; procedere a sequestro e, in determinate condizioni, anche a perquisizione; procedere a rilievi segnaletici, descrittivi, fotografici e ad ogni altra operazione tecnica*. Nel codice della strada si rinvencono poi gli strumenti per l'accertamento della velocità (cronotachigrafo, riscontri dei pedaggi autostradali e misuratori di velocità), etilometro, bascule pesa veicoli, strumenti per accertamenti qualitativi, ecc. Tanto sommariamente precisato, torniamo al verbale di contestazione precisandone l'efficacia giuridica, la valenza probatoria e i contenuti essenziali ed offrendo all'operatore alcune utili indicazioni per la sua redazione.

## 6. Il verbale di contestazione

Con il verbale di contestazione si avvia il procedimento sanzionatorio consentendo l'esplicazione di tutte le procedure con esso connesse. La verbalizzazione rappresenta il punto di partenza dell'intero procedimento senza il quale alcun meccanismo applicativo di sanzione amministrativa può essere neanche pensato. Il mancato pagamento nei termini di legge



determina la sua formale trasformazione in titolo esecutivo, consentendo la successiva attivazione della fase esecutiva sino alla vendita coattiva dei beni del trasgressore.

### 6.1. *Struttura e tecnica di redazione*

Sul piano della configurazione grafica e di contenuto l'art. 383 del Regolamento di esecuzione contiene un'elencazione assolutamente indicativa degli elementi che il verbale deve contenere.

Riteniamo opportuno sintetizzare in pochi passaggi alcuni consigli per la redazione materiale del verbale di contestazione, soprattutto perché in tanti anni di servizio è emersa chiarissima la difficoltà che gli operatori incontrano; difficoltà che spesso rende il verbale poco chiaro, difficilmente comprensibile, spesso privo di elementi oggettivi e facilmente aggredibile in sede giudiziale.

Non è nostro obiettivo quello di insegnare a redigere quello che, in buona sostanza, dovrebbe rappresentare l'atto principe della nostra professione, ma tanti anni di lavoro concreto ed effettivo su strada, nonché altrettanti in ruoli di coordinamento e insegnamento, ci consentono di proporvi i consigli che seguono.

- 1) *Le indicazioni di tempo e luogo.* Sembrerebbe ovvio, ma ancora oggi molte contestazioni ruotano intorno ad una errata o non perfetta indicazione dei riferimenti temporali e/o spaziali. L'importante, come sempre, è scrivere ciò che accade nel momento e nel luogo in cui accade. Se la verbalizzazione è effettuata in tempo successivo, è sufficiente dare atto che oggi si redige un verbale per una violazione commessa in epoca precedente coincidente con l'accertamento del fatto concreto, relativo alla violazione. Quanto al luogo, è importante essere estrema-

mente precisi indicando il nome della via e il civico (o la chilometrica) ovvero, in caso di mancanza, un riferimento oggettivo certo, ancorando la misurazione ad un caposaldo (un negozio, un semaforo, un'insegna ecc.). Luogo di accertamento e luogo del fatto, così come la data del fatto e la data dell'accertamento, possono, quindi, non coincidere.

- 2) *Le indicazioni sull'organo procedente.* Il verbalizzante deve essere indicato in modo certo e, soprattutto, leggibile. Altrettanto chiara deve essere la riconducibilità a un organo di polizia stradale (o ad altra struttura individuata per legge) legittimato all'accertamento di violazioni stradali. Se si è autorizzati a indicare il solo numero di matricola, esso deve comparire in modo chiaro, tale cioè da consentire al trasgressore l'identificabilità del verbalizzante.
- 3) *L'indicazione della norma violata.* Per quanto riguarda la rappresentazione oggettiva della violazione commessa, è assolutamente indispensabile che il verbalizzante, facendo uso del prontuario in dotazione, indichi con chiarezza gli estremi della norma violata, precisando legge, articolo, comma e, eventualmente, numero. Tutto ciò per esigenze di chiarezza e per consentire al trasgressore la più agevole individuazione e comprensione dell'addebito mosso e della norma violata, al fine di consentirgli il necessario esercizio dei diritti di difesa.
- 4) *La descrizione del fatto.* Particolare attenzione deve essere prestata alla descrizione della fattispecie concreta che, fin dalla prima lettura del verbale di contestazione, deve consentire l'immediata sovrapposibilità con quella astratta descritta nella norma incrimina-

trice e nel contempo rappresentare il fatto concreto. Sul punto è commendevole ritenere che, come si dice, *meno si scrive, meglio è*. È vero esattamente il contrario. A parte la necessaria chiarezza, che già di per sé imporrebbe l'inserimento nel verbale del massimo livello di riferimenti oggettivi, vale la considerazione che, come vedremo nel prosieguo, tutto ciò che è inserito nel verbale come rilevazione oggettiva degli elementi di fatto della violazione è coperto da fede privilegiata e può essere aggredito giudizialmente solo con specifica querela di falso.

Sul punto gli Autori, come ampiamente osservabile dalla lettura dei vari CASI di ogni violazione, hanno ritenuto che il modo più semplice, chiaro e strategicamente corretto di redigere un verbale sia quello di indicare per prima cosa il comportamento commissivo o omissivo posto in essere dal trasgressore, il più possibile ripetitivo della norma che descrive l'illecito e poi, preceduto da un "*Si dà atto che...*", indicare, quasi ad elenco, tutti gli elementi oggettivi rilevati che rappresentano la sostanza oggettiva della violazione, spesso suggeriti a titolo di esempio, a fianco della descrizione, ovvero in nota, o nelle apposite Note introduttive e di approfondimento.

- 5) *Indicazione della sanzione pecuniaria.* Sul punto sarà sufficiente seguire pedissequamente le indicazioni riportate nel prontuario per individuare e riportare sul verbale la somma per cui è ammesso pagamento del minimo edittale ridotto del 30%, quella per cui è consentito il pagamento in misura ridotta ordinario, e quella che si determina oltre il 60° giorno, ovvero per indicare se, per

determinate violazioni, il pagamento in misura ridotta non è affatto consentito. Ovviamente, se la sanzione pecuniaria ha natura penale, questa è riportata per completezza, ma non deve essere assolutamente indicata nell'eventuale verbale che si va a compilare.

- 6) *Indicazione delle sanzioni accessorie.* Nel prontuario sono riportate in modo analitico quali e quante sanzioni accessorie conseguono alla violazione commessa. Per ogni sanzione accessoria, come annotazione sul verbale, ovvero in nota o nelle Note introduttive o di approfondimento (ove presenti) sono riprodotte le espressioni da indicare nel verbale per rappresentare, nella immediatezza, l'applicazione delle misure cautelari o delle sanzioni. Si ricordi che il principale adempimento, ai fini di una corretta redazione del verbale di contestazione, è di farne menzione nell'apposita voce del verbale, cui, ovviamente, seguiranno gli altri adempimenti esecutivi previsti per ogni singola sanzione accessoria e che sono riprodotti in sintesi nelle note e per schemi nella sezione "Sanzioni accessorie".
- 7) *Indicazione delle modalità di esercizio dei diritti di difesa.* Gli articoli 2 della legge 241/1990 e 383 del Regolamento di esecuzione e di attuazione richiedono che il verbale contenga l'indicazione delle autorità e dei termini per proporre azione difensiva.
- 8) *Altre indicazioni.* Nel verbale è opportuno che siano riportate altre avvertenze sulle conseguenze derivanti da un mancato pagamento e sull'ulteriore corso del procedimento.
- 9) *La motivazione della mancata contestazione.* Abbiamo

\*\*\*

visto a commento dell'articolo 200 del codice della strada che il verbale, nei casi in cui sia oggettivamente possibile e laddove non si tratti di violazioni per cui la contestazione non è necessaria, deve essere immediatamente contestato al trasgressore. Quando ciò non avvenga occorre indicare la motivazione nel corpo del verbale stesso.

- 10) *Punti decurtati.* Nel prontuario sono indicati per ogni violazione i punti di decurtazione che conseguono ad ogni violazione. Per le indicazioni da inserire nel verbale di contestazione e per quant'altro si veda lo specifico paragrafo.
- 11) *La copia conforme all'originale.* Atteso che la quasi totalità dei comandi di polizia provvede a stampare i verbali di contestazione utilizzando strumenti informatici, al di fuori di ipotesi di contestazione immediata della violazione con consegna diretta del verbale al trasgressore, gli atti prodotti dal sistema informativo devono recare l'indicazione, prima della firma del responsabile, che essi costituiscono copia conforme all'originale presente in atti.
- 12) *La sottoscrizione dell'agente operante.* È necessario che il verbale rechi la firma autografa del pubblico ufficiale verbalizzante e del resto la mancanza di firma, salva l'ipotesi di produzione dell'atto da parte del sistema informativo, determina la nullità radicale dell'accertamento e del verbale stesso. Ove si sia proceduto con la redazione del verbale con sistemi informatizzati la firma potrà essere apposta in modo digitale per ciascun verbalizzante ovvero massiva ove la stessa sia apposta dal vertice dell'organo di polizia stradale cui appartiene il verbalizzante.
- 13) *Il responsabile del procedimento di immissione dei dati.* L'art. 3 della legge 39/1993 dispone che in caso di docu-

mento prodotto da un sistema informativo, “*ove per la sua validità sia prevista l'apposizione di firma autografa, la stessa è sostituita dalla indicazione a stampa del nominativo del soggetto responsabile; in tal caso il documento fa fede fino a querela di falso*”. L'indicazione a stampa del soggetto responsabile del procedimento di immissione dei dati garantisce la genuinità del documento, sostituisce la mancanza di firma autografa ed assolve la funzione di garantire al trasgressore l'esistenza di un originale provvisto di firma autografa del verbalizzante. Il responsabile risponde della piena legittimità delle operazioni di immissione dei dati del verbale nel sistema informativo che ha prodotto un documento informatico, copia conforme all'originale depositato presso il comando di appartenenza dell'agente accertatore.

- 14) *La firma e le dichiarazioni del trasgressore.* Nei verbali direttamente contestati la firma del trasgressore non assolve ad alcuna funzione specifica. Se un verbale è stato contestato o consegnato direttamente al trasgressore ciò che conta, e anzi fa fede fino a querela di falso, è unicamente la dichiarazione sottoscritta dall'agente verbalizzante, senza che l'assenza di firma del trasgressore possa influire minimamente sulla legittimità del verbale o senza, in direzione opposta, che una sottoscrizione del trasgressore valga come accettazione dell'addebito. L'unica residuale funzione che può assolvere è quella della sottoscrizione di dichiarazioni che il trasgressore o l'obbligato chiedono di inserire nel verbale, che devono essere brevi, concise ed attinenti al fatto e che comunque valgono anche senza la sottoscrizione, in quanto rese da-

vanti al pubblico ufficiale che le documenta e ne attesta la provenienza e la corrispondenza a quanto dichiarato. Ovviamente, ma vale la pena ripeterlo, le dichiarazioni sono trascritte sul verbale dall'agente e non dal trasgressore o dall'obbligato. Altre dichiarazioni potranno essere rese fuori dal verbale in altri modi.

- 15) *Indicazione del responsabile del procedimento amministrativo e del responsabile del trattamento dei dati personali.* Dopo il responsabile del procedimento d'immissione dati deve essere inserita l'indicazione sia del responsabile del procedimento sanzionatorio di cui alla legge 241/1990 – ossia di colui che fisicamente rappresenta la pubblica amministrazione in quel determinato procedimento e ne possiede tutti i poteri di gestione e cura – sia del responsabile del trattamento dei dati personali – incaricato, ex decreto legislativo 163/2003, di garantire che i dati personali in possesso dell'Amministrazione siano utilizzati esclusivamente per quel particolare procedimento sanzionatorio e nei ristretti limiti previsti dalla legge.
- 16) *Correzioni od abrasioni sul verbale.* Qualsiasi abrase, correzione, alterazione sul contenuto del verbale, non riconducibile a meri errori materiali ben riconoscibili come tali, può esporre l'autore a gravissime conseguenze penali, amministrative, contabili e disciplinari. Pertanto, è buona regola procedere alla correzione formale di piccoli errori incasellando il dato errato in modo che resti leggibile e scrivendo accanto il dato corretto, validato dalla firma del pubblico ufficiale che ha provveduto alla correzione. Se l'errore è troppo esteso per consentire una correzione leggibile, si consiglia di barrare il verbale, scrivendo su di esso *"il presente*

*verbale è annullato e sostituito dal verbale n. ..."* e sul verbale redatto in sostituzione, annotare *"il presente verbale annulla e sostituisce il verbale n. ..."*. La correzione deve avvenire su tutte le copie con la stessa modalità. Se si tratta del c.d. preavviso lasciato sul veicolo, del quale non è più possibile correggere la copia lasciata sul veicolo, la correzione è comunque possibile, perché si tratta di atto endoprocedimentale, per cui si provvede alla correzione o integrazione formale, utilizzando uno stampato separato dal preavviso, nel quale si dà conto del motivo della correzione; lo stampato sarà conservato unitamente al preavviso e si provvederà in base a questi atti a inserire i dati corretti nel sistema informativo per la produzione del verbale da notificare, nella massima trasparenza del procedimento. Infine, se si tratta di verbale già notificato, ovvero contestato e non si ha la disponibilità di tutte le copie dei verbali, se non è ancora stato proposto ricorso, è possibile notificare o un'integrazione/correzione, ovvero un nuovo verbale che annulla e sostituisce il precedente. Se è già stato proposto ricorso si potrà valutare la necessità, non sempre sussistente se l'errore è meramente materiale e non inficia il diritto di difesa, di annullare il verbale opposto e procedere alla notifica di un nuovo verbale, ove ciò sia possibile e opportuno, nel rispetto dei termini per la notificazione dei verbali.

## 6.2. L'efficacia probatoria

Da un punto di vista probatorio, dopo lunghe discussioni dottrinali e ondivaghi orientamenti giurisprudenziali, si è ormai concluso che il verbale di contestazione fa fede fino a que-

\*\*\*

rela di falso della provenienza del verbale stesso dal pubblico ufficiale che lo ha redatto e di ciò che lo stesso pubblico ufficiale dichiara essere avvenuto in sua presenza e da questi direttamente controllato senza margini di discrezionalità o di dubbio. Il più moderno approdo della giurisprudenza di legittimità spinge l'efficacia probatoria del verbale sino a comprendervi tutto ciò che attiene "al fatto" oggetto della violazione, ancorché percepito con margini di ragionevole e probabile incertezza. In questo senso la più recente giurisprudenza ha precisato che l'efficacia di fede privilegiata del verbale di contestazione si estende a tutte le circostanze di fatto, ancorché percepite dall'operatore con modalità dinamiche (utilizzo delle cinture, violazioni semaforiche, cellulare, ecc.). Il verbale non fa fede fino a querela di falso ovviamente di tutto ciò che il pubblico ufficiale non possa aver osservato direttamente o che rappresenta il frutto di un ragionamento logico-deduttivo. Affermare che in relazione a talune circostanze il verbale fa fede fino a querela di falso comporta l'impossibilità per il trasgressore di impugnare tali circostanze con formale ricorso, dovendo invece formalizzare una querela di falso con azione processuale davanti al Tribunale, proponendosi di dimostrare la falsità materiale od ideologica del documento, anche senza che queste abbiano necessariamente una rilevanza penale ove manchi il dolo, con tutto ciò che ne consegue.

### **6.3. I tagliandi-avviso**

L'articolo 384 del Regolamento di esecuzione e di attuazione del codice della strada dispone che qualora la contestazione non abbia potuto aver luogo (o, si ripete, quando

sia espressamente non necessaria), l'organo accertatore compila il verbale con gli elementi di tempo, luogo e di fatto che ha potuto acquisire specificando i motivi per i quali non è stato possibile procedere alla contestazione (ove necessaria) immediata e lo trasmette al comando da cui dipende. Questo verbale assume, nel gergo quotidiano degli organi di polizia stradale, la denominazione di tagliando-avviso, vero e proprio atto amministrativo propedeutico all'avvio del procedimento amministrativo; anzi, costituisce l'originale del verbale depositato al comando i cui dati, dopo l'abbinamento con quelli del proprietario del veicolo contravvenzionato, sono immessi nel sistema informativo. La copia, conforme all'originale, prodotta dal sistema è notificata al trasgressore ed agli atti rimane il verbale originario (ossia il così detto tagliando-avviso) che deve essere conservato per garantirne la conformità al verbale prodotto dal sistema automatizzato di gestione del procedimento sanzionatorio.

Pertanto, il tagliando-avviso altro non è che il vero e proprio originale del verbale di contestazione e l'affermazione, da più parti ancora sostenuta, che il tagliando-avviso costituisca atto interno della procedura privo di rilievo giuridico e di effetti pratici, è assolutamente errata e commendevole. Né ha significato continuare a distinguere tra verbale di accertamento e verbale di contestazione, atteso che il secondo rappresenta semplicemente una specializzazione del più ampio genere dei verbali di accertamento di cui costituisce applicazione specifica in ambito di violazioni del codice della strada. L'unica distinzione degna di nota a fini operativi dovrebbe essere posta, come visto, tra verbale di contestazione non ancora notificato (quello che è comunemente denominato tagliando-avviso) e verbale di contestazione notifi-

\*\*\*

cato ai trasgressori e obbligati in solido, senza che al primo possa, in ogni caso, essere tolta valenza piena di originale dell'accertamento sanzionatorio. Semmai, come peraltro confermato dal Ministero dell'interno, il c.d. tagliando-avviso può essere oggetto di annullamento direttamente da parte dell'organo accertatore, con le dovute formalità e con la necessaria trasparenza, a fronte di errori oggettivi dei quali non è possibile la correzione e che per questo comportano la necessità di interrompere il procedimento sanzionatorio.

#### 6.4. La diffida amministrativa

Dobbiamo adesso accennare, pur in sintesi e con riserva di ogni più ampio approfondimento, all'istituto della c.d. diffida amministrativa introdotta nel sistema di applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie ed accessorie in generale, dall'articolo 6 del d.lgs. 12 luglio 2024, n. 103 recante semplificazione dei controlli sulle attività economiche. Si tratta, in estrema sintesi, di un passaggio procedurale finalizzato alla sanatoria della violazione accertata, propedeutico alla formale contestazione della violazione amministrativa.

La diffida costituisce una modifica implicita della legge 24 novembre 1981, n. 689 che dovrà essere attivata e percorsa solo in presenza di determinati presupposti oggettivi in mancanza dei quali la procedura di accertamento di illeciti puntiti con sanzioni amministrative seguirà comunque il suo corso in conformità ai contenuti della legge 689/81 o del titolo VI del codice della strada.

Nel prosieguo proponiamo una sintetica descrizione dell'istituto, sospendendo poi ogni successiva proposta di applicazione pratico-operativa perché al momento non è chiaro se, ed entro quali limiti l'istituto, si presterà ad essere applicato e

sviluppato anche nell'ambito delle violazioni attinenti alla circolazione stradale. Sul punto attendiamo futuri sviluppi.

Ma, pur dovendosi distinguere violazioni attinenti al funzionamento corretto dell'attività di impresa in considerazione e violazioni relative alla tutela della sicurezza della circolazione (che continueranno a seguire il vecchio regime) non è improbabile che la diffida amministrativa, ove inserita in un controllo amministrativo di una attività economica – intesa come attività diretta alla produzione di beni e di servizi – possa certamente riguardare, appunto, anche attività descritte all'interno del codice della strada o in leggi complementari. Rimanendo solo in superficie parrebbe di potere adottare una interpretazione positiva in relazione, almeno e solo per esempio, a:

- pubblicità sulle strade;
- opere, depositi e canteri stradali;
- noleggio con e senza conducente;
- taxi;
- autoscuole;
- trasporti eccezionali
- società di consulenza automobilistica
- autotrasporto di cose
- attività di autoriparazioni.

Dovremo necessariamente tornare sull'argomento in una prossima edizione del prontuario ove disporremo di maggiori informazioni.

Vediamo comunque come si articola a livello sostanziale e procedurale la diffida amministrativa.

L'articolo 6 del d.lgs. 103/2024 dispone che *salvo che il fatto costituisca reato, per le violazioni per le quali è prevista*

\*\*\*

*l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria non superiore nel massimo a 5.000 euro, l'organo di controllo incaricato, nel caso in cui accerti, per la prima volta nell'arco di un quinquennio, l'esistenza di violazioni sanabili diffida l'interessato a porre termine alla violazione, a adempiere alle prescrizioni violate e a rimuovere le conseguenze dell'illecito amministrativo entro un termine non superiore a venti giorni dalla data della notificazione della diffida.*

Ciò, quindi, significa che ove si sia ritenuto che l'attività soggetta a controllo sia inquadrabile nel novero di attività diretta alla produzione di beni e/o servizi, e si sia accertata una violazione amministrativa non superiore nel massimo a € 5.000 e non reiterata nel quinquennio precedente, prima della verbalizzazione della violazione ulteriormente accertata occorre procedere con la redazione formale e scritta della diffida amministrativa con cui di fatto si invita il trasgressore a sanare le irregolarità accertate, ove oggettivamente sanabili, concedendo un termine non superiore a 20 giorni.

Non si tratta, quindi, di una mera facoltà operativa, ma di un vero e proprio obbligo, reso tale dall'utilizzo dell'indicativo presente "diffida", la cui eventuale inosservanza condiziona negativamente la prosecuzione del correlato procedimento sanzionatorio.

In caso di ottemperanza alla diffida, il procedimento sanzionatorio si estingue limitatamente alle inosservanze sanate.

Al contrario, in caso di mancata ottemperanza alla diffida entro il termine indicato, l'organo di controllo effettua la contestazione ai sensi dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689 o, in caso di violazioni stradali, dell'articolo 200 codice della strada.

E, quindi, ove il verbale di verifica all'ottemperanza di cui sopra si concluda negativamente o perché il trasgressore non ha provveduto a sanare le violazioni accertate o non ha rimosso le conseguenze dell'illecito o perché tutto ciò è avvenuto fuori del termine di venti giorni, l'organo di controllo ne dà conto nel già menzionato verbale e procede alla notifica all'interessato. Segue a questo punto la verbalizzazione vera e propria della violazione.

## **7. La notificazione delle violazioni**

Se non è possibile o non è necessario procedere alla contestazione immediata della violazione, il verbale, ai sensi dell'articolo 201 del codice della strada, deve essere notificato all'effettivo trasgressore o, quando questi non sia stato identificato e si tratti di una violazione commessa da un conducente di un veicolo a motore munito di targa, ad uno dei soggetti obbligati in solido di cui all'articolo 196 entro 90 giorni (100 se vi è stata identificazione di soggetto diverso dal proprietario del veicolo) dall'accertamento. Analogamente, per violazioni diverse dal codice della strada, provvede l'articolo 14, comma 2, della legge 689/1981.

### **7.1. Il procedimento di notificazione**

L'articolo 201 ha subito negli ultimi anni numerose modifiche. Oltre a descrivere l'intricato rapporto tra contestazione e notificazione dei verbali condensato nel comma 1-*bis*, riprodotto i casi tassativi di contestazione non necessaria, per cui si rimanda al punto 4, l'articolo 201 contiene altre non trascurabili disposizioni.

In sintesi:

- il verbale non contestato immediatamente deve essere

- notificato entro 90 giorni (100 se nella immediatezza si è identificato il trasgressore diverso dall'obbligato in solido) all'effettivo trasgressore o all'obbligato in solido;
- l'obbligo della notificazione nel termine di 90 giorni decorre dalla data di accertamento della violazione, ovvero da quando la pubblica amministrazione è posta in grado di conoscere i dati del soggetto cui notificare il verbale; quindi, dal momento in cui presso i pubblici registri risultino iscritti i dati dell'effettivo proprietario. La possibilità di una rinotificazione del verbale con decorrenza dalla data di effettiva identificazione del proprietario sussiste solo in caso di omesso adempimento delle formalità relative alle trascrizioni del passaggio di proprietà, residenza o sede presso i pubblici registri, ascrivibile a colpa del destinatario dell'atto. Si tratta della trasposizione legislativa della sentenza della Corte Costituzionale n. 196 del 1998;
  - alla notificazione si provvede a mezzo degli organi di polizia stradale di cui all'articolo 12 del codice della strada (ovviamente per violazioni di questo testo normativo) o di un funzionario dell'amministrazione che ha accertato la violazione, secondo le modalità procedurali previste dal codice di procedura civile. In alternativa può essere utilizzata la notificazione utilizzando le forme del servizio postale stabilite dalla legge 890/1982. L'articolo 1, comma 461, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, al fine di dare completa attuazione al processo di liberalizzazione dei servizi di notificazione di atti giudiziari e di violazioni al codice della strada, ha provveduto a modificare la legge 20 novembre 1982, n. 890, relativa alla disciplina delle notificazioni a mezzo posta. L'intervento correttivo si è reso necessario per armonizzare il testo della legge 890/82

alle nuove disposizioni contenute nella legge 124/2017 che ha stabilito, con decorrenza dal 10 settembre 2017, la soppressione dell'attribuzione in esclusiva alla società Poste Italiane s.p.a., di fornitore del servizio universale, dei servizi inerenti le notificazioni e comunicazioni di atti giudiziari e di violazioni al codice della strada.

La definitiva entrata in vigore della riforma della disciplina della notificazione postale è stata rimessa alla pubblicazione delle necessarie norme attuative, avvenuta con il decreto del Ministero dello sviluppo economico 19/7/2018; tra le novità in vigore dal 22 settembre 2018, si segnala **l'abrogazione della comunicazione di avvenuta notifica (CAN)**, prevista dall'articolo 7, ultimo comma della legge 890/82 che però è stata reintrodotta dall'articolo 1, comma 813, della legge 145/2018 (Legge di bilancio) con effetto dal 1° gennaio 2019 e la modifica dell'articolo 9 della medesima legge, per il caso di destinatario sconosciuto, trasferito, irreperibile, deceduto, indirizzo inesatto, indirizzo insufficiente, indirizzo inesistente e che fa salvo quanto previsto dall'articolo 201, comma 3, del codice della strada.

Con la pubblicazione del d.m. 18 dicembre 2017, entrato concretamente in vigore in data 31 gennaio 2018, è divenuta definitivamente obbligatoria la **notificazione dei verbali di contestazione di violazioni al codice della strada tramite posta elettronica certificata**. L'obbligo riguarda verbali per cui il relativo trasgressore od obbligato in solido risulti obbligatoriamente iscritto in uno dei registri che detengono i domicili digitali e cioè imprese individuali e societarie, soggetti iscritti in albi professionali, pubbliche amministrazioni e società

\*\*\*



da queste controllate. L'obbligo della notificazione via PEC sussiste altresì nei confronti di chi, in relazione ad un singolo procedimento sanzionatorio, abbia eletto domicilio digitale. Dalla data indicata è quindi fatto obbligo di acquisire i domicili digitali di tutti coloro che già per effetto di altre disposizioni di legge sono obbligati a dotarsi di domicilio digitale e per coloro che abbiano provveduto ad una elezione di domicilio digitale.

La notifica via PEC esclude l'addebito delle spese di notificazione ma lascia residuare eventuali costi legati alla consultazione ed estrazione dei dati dalle banche dati che detengono gli elenchi dei domicili digitali (INI-PEC, IPA e REGINDE). Le tecniche di notificazione sono indicate nel d.m. 18 dicembre 2018 e nel Codice della Amministrazione digitale (d.lgs. 82/2005) anch'esso sottoposto a massiccia operazione di novellazione all'inizio del 2018.

La data di notificazione per il notificante coincide con la ricezione della ricevuta di accettazione del messaggio di posta elettronica contenente il verbale di violazione da parte del gestore della casella postale del destinatario e per il destinatario con la ricezione della ricevuta di consegna del messaggio all'effettivo destinatario, ripetendosi così la scissione temporale dei tempi di perfezionamento della notificazione tra soggetto mittente e soggetto destinatario già operativa nelle forme ordinarie di notificazione.

Nel caso di notificazione via PEC non andata a buon fine è necessario procedere alla notificazione nelle forme ordinarie.

In attesa di più precisi pronunciamenti si ritiene che il

perfezionamento di una notificazione nei modi ordinari, laddove fosse stata invece necessaria quella tramite posta elettronica certificata non comporti profili di illegittimità, salvo il diritto del destinatario di non corrispondere le spese di notificazione con tutto quello che ciò può comportare in termini di responsabilità contabile.

L'avvio del sistema di notificazione impone a tutti gli organi di polizia stradale una trasformazione di mentalità che consenta il più rapido passaggio possibile da una modalità analogica ad una digitale di intendere i verbali. Ciò che infatti si notifica con la posta elettronica certificata è in realtà un file informatico, duplicato o copia informatica (o copia per immagine) del verbale originale che deve essere sottoscritto con firma digitale dall'agente verbalizzante o dal responsabile dell'organo di polizia stradale cui appartiene l'agente accertatore. Si ritiene peraltro che, nelle more della necessaria organizzazione del nuovo servizio di notificazione, sia ancora consentito sottoscrivere il verbale con l'indicazione a stampa del responsabile del procedimento di immissione dati ai sensi dell'articolo 3 della legge 39/93, fino ad oggi utilizzato per i c.d. verbali meccanizzati.

- La notificazione può essere eseguita da qualsiasi organo di polizia stradale di cui all'articolo 12 del codice della strada, dai messi comunali o da altro funzionario che ha accertato la violazione e in ogni caso le notificazioni si intendono validamente eseguite, oltre che con la consegna diretta o a persone legittimate a riceverla per conto del destinatario, se sono correttamente formalizzate con la procedura dell'articolo 140 (o 143, rito degli irreperibili) del codice di procedura civile

\*\*\*

- all'indirizzo risultante dalla carta di circolazione, dalla patente o tratto dai pubblici registri. Si ribadisce, in questa ipotesi, la necessità di una formalizzazione effettiva del momento di perfezionamento della notificazione, essendo del tutto irrilevante la mera prova della tentata notifica per la corretta integrazione del contraddittorio nei confronti del trasgressore. Si tenga peraltro presente che dal 22 settembre 2018 è operativa la nuova versione dell'articolo 9 della legge 890/82 in virtù del quale in queste circostanze l'operatore postale non può restituire al mittente il verbale, ma deve procedere a formalizzare la notifica con la tecnica dell'articolo 8 della legge 890/82, ossia con la c.d. compiuta giacenza;
- le spese di notificazione, comprese le spese della seconda raccomandata (oggi nella sola ipotesi di compiuta giacenza ai sensi dell'articolo 8 della legge 890/82 – CAD, atteso che, dopo la modifica della legge 890/82, in caso di notifica a soggetto diverso dal destinatario, dal 22 settembre 2018 non è più prevista la comunicazione di avvenuta notificazione) e quelle di accertamento (preventivamente quantificate da ogni organo di polizia stradale) inserite nel verbale di contestazione, si aggiungono a quanto dovuto a titolo di sanzione amministrativa e sono poste a carico di chi è tenuto a pagare la sanzione amministrativa pecuniaria. Si ribadisce che in caso di notificazione tramite PEC non sono dovute le spese di notificazione;
  - l'obbligo di pagare la somma complessiva inserita nel verbale si estingue nei confronti del soggetto cui la notificazione non sia stata effettuata nel termine prescritto;
  - in tema di notificazione dei verbali di contestazione sono certamente operanti gli effetti prodotti dalle sentenze

\*\*\*

della Corte Costituzionale 477/2002 e 28/2004, poi codificati all'interno del codice di procedura civile e della legge 890/1982, relativi alla scissione dei termini di perfezionamento della notifica tra soggetto notificante e destinatario dell'atto, per cui, in estrema sintesi, la notifica dell'atto, per l'ente procedente, è da intendersi perfezionata al momento di completamento di tutte le attività oggettivamente attribuibili alla competenza operativa di tale organo (per intendersi la notifica si intende eseguita per il notificante al momento di consegna del plico all'ufficio postale o di consegna all'organo che dovrà procedere alla notificazione ai sensi del codice di procedura civile, che, ovviamente, non sia inquadrato nella stessa struttura procedente), mentre per il destinatario la notificazione si perfeziona al momento della effettiva o convenzionale consegna del documento. Tale principio è stato ribadito e confermato anche all'interno del sistema di notificazione via PEC, distinguendosi tra ricevuta di accettazione (equivalente alla notifica per il notificante) e ricevuta di consegna (coincidente con la notifica all'effettivo destinatario). Dal luglio 2023 è infine attivo il SEND - Servizio Notifiche Digitali, consistente in una nuova piattaforma realizzata da PagoPA S.p.A. a disposizione degli enti pubblici per digitalizzare e semplificare la notificazione a valore legale degli atti amministrativi e, quindi, anche dei verbali di accertamento e contestazione con risparmio per la spesa pubblica, certezza della procedura e dei termini di perfezionamento della notifica e minori oneri a carico del destinatario.

Si tratta, in estrema sintesi, della quadratura del cerchio con cui si dovrebbe riuscire, ove saranno superate le

enormi difficoltà che ancora oggi ne ostacolano la completa messa a regime, a notificare ogni atto e verbali di contestazione senza margini di incertezza e con procedura certa e inattaccabile in sede di contenzioso.

## 8. Pagamento in misura ridotta e scontata

L'articolo 202 si interessa del pagamento in misura ridotta, precisando che l'estinzione in modo soddisfacente della violazione e della sanzione amministrativa pecuniaria avviene effettuando il pagamento di quanto indicato nel verbale entro sessanta giorni decorrenti dalla data di contestazione o notificazione del verbale, ovviamente, se il pagamento in misura ridotta è ammesso. L'articolo 202 non consente il pagamento in misura ridotta direttamente nelle mani dell'agente accertatore. L'unica eccezione era costituita, fino a poco tempo fa, dall'articolo 207 in tema di violazioni commesse con veicoli immatricolati all'estero o muniti di targa EE. L'articolo 37 della legge 120/2010 ha introdotto una ulteriore deroga alla regola generale. Per talune violazioni commesse dai conducenti titolari di patente di guida di categoria C, CE, D o DE nell'esercizio dell'attività di autotrasporto di persone o cose, quando si tratta di violazioni degli articoli 142, commi 9 e 9-bis, 148, 167, in tutte le ipotesi di eccedenza del carico superiore al 10 per cento della massa complessiva a pieno carico, 174, commi 5, 6 e 7, e 178, commi 5, 6 e 7, il pagamento della sanzione deve avvenire immediatamente a mani dell'agente, il quale fa menzione del pagamento nel verbale e consegna la somma al comando o ufficio di appartenenza. È altresì possibile, ove i verbalizzanti dispongano di adeguati supporti tecnici, ricevere pagamenti anche con strumenti informatici, alternativi al denaro. Il paga-

mento a mani è esteso anche a talune violazioni in materia di autotrasporto di cose, previste dalla legge 298/1974.

Quanto alle tecniche operative rimane inteso che ogni comando può diversamente organizzare il sistema di riscossione delle sanzioni. In questo modo il pagamento può avvenire direttamente al comando o tramite conto corrente bancario o postale, ovvero l'intero sistema di riscossione può essere realizzato tramite altri sistemi (lottomatica, affidamento ad istituti di credito, bancomat interattivi, ecc.).

L'articolo 202 del codice della strada elenca poi casi in cui il pagamento in misura ridotta non è consentito: in tali ipotesi, cui va aggiunto quello contenuto nell'articolo 210, comma 3 (violazioni che prevedono la confisca del veicolo, con l'eccezione dell'articolo 193 quando la confisca può essere evitata effettuando il pagamento in misura ridotta), il verbale di contestazione è trasmesso entro 10 giorni al prefetto per l'irrogazione della sanzione mediante ordinanza-ingiunzione.

Dal 21 agosto 2013 è ammesso anche un pagamento scontato del 30% nei primi cinque giorni successivi alla contestazione, ovvero notificazione del verbale. La novità riguarda, quindi, le sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni previste dal codice della strada, ovvero da altre disposizioni complementari alle quali si applica il Titolo VI del codice.

In aggiunta, dunque, alla possibilità di effettuare il pagamento in misura ridotta nei sessanta giorni dalla contestazione o notificazione della violazione è ora previsto che tale somma (ossia quella corrispondente al minimo edittale) è ridotta del 30% se il pagamento è effettuato entro cinque giorni dalla contestazione o dalla notificazione del verbale di contestazione. La riduzione non si applica alle violazioni per cui è prevista la sanzione accessoria della confisca del veicolo, ai sensi del

comma 3 dell'articolo 210 o la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida. Va precisato che la riduzione si applica anche a quelle violazioni per le quali la sospensione della patente o la confisca è prevista in caso di reiterazione, o violazioni plurime nell'arco di un determinato periodo, di norma un biennio, laddove si tratti della violazione che non determina in concreto l'applicazione di tali sanzioni accessorie. Allo stesso modo, se la violazione non prevede l'applicazione della sanzione accessoria della sospensione della patente, ma questa è comminata perché l'illecito contestato ha determinato un incidente dal quale sono derivati danni a persone (art. 223, comma 2), il beneficio trova comunque applicazione. Al contrario, non trova applicazione nel pagamento rateale previsto dall'articolo 202-*bis*, e nemmeno nella misura per determinare la cauzione prevista dagli articoli 202 e 207.

La riduzione del 30% riguarda, dunque, il pagamento in misura ridotta già disposto in via generale dal primo comma dell'articolo 202, per tutte le violazioni non escluse dall'originario beneficio o collegate alle quali siano previste le sanzioni accessorie della confisca del veicolo, in ossequio all'articolo 210, comma 3, o della sospensione della patente. La riduzione del 30% è ancorata a un termine di 5 giorni che decorre dalla data in cui è avvenuta la contestazione immediata, ovvero da quella in cui si è perfezionata nei modi di legge la notificazione del verbale al destinatario. Non vi sono dubbi, almeno da ciò che risulta dalla lettura del primo periodo aggiunto al comma 1 dell'articolo 202, che predetto termine di 5 giorni riguardi tutti i destinatari del verbale. Ancorché non espressamente previsto dalla norma, questioni di ordine pratico, peraltro non in contraddizione con le finalità della nuova disposizione, portano a concludere che tale beneficio è applicabile anche al pagamento del c.d.

tagliando-avviso e sul punto si è espresso concordemente il Ministero dell'interno, per cui la questione pare chiusa.

Si segnala la circolare n. 300/A/227/16/127/34 del 16 gennaio 2016, nella quale il Ministero dell'interno ha concluso che il pagamento in misura ridotta va considerato come estintivo dell'obbligazione alla data dell'accredito della somma e non alla data in cui è stato disposto l'ordine di pagamento a mezzo bonifico bancario. Diversamente, il pagamento in contanti o a mezzo bollettino di conto corrente postale si considera immediatamente accreditato e quindi estingue l'obbligazione nel momento in cui è effettuato.

In seguito, con circolare del 15 aprile 2016, prot. 300/A/2734/16/127/34, il Ministero dell'interno ha poi reso noto che l'articolo 17-*quinquies* – *strumenti bancari di pagamento* – della legge 8 aprile 2016, n. 49, di conversione del d.l. 14 febbraio 2016, n. 18, ha fornito una interpretazione autentica dell'articolo 202, comma 1, primo e secondo periodo del codice della strada, stabilendo che *"... per i pagamenti diversi da quelli in contanti o tramite conto corrente postale l'effetto liberatorio del pagamento si produce se l'accredito a favore dell'amministrazione avviene entro due giorni dalla data di scadenza del pagamento"*. Ciò significa che, fermi rimanendo i termini per l'effettuazione del pagamento in misura ridotta o scontata, l'effetto liberatorio del pagamento avvenuto con conti correnti bancari o postali o tramite carte di credito si realizzerà anche se la data di accredito dell'importo sul conto corrente dell'organo accertatore ricadrà entro il secondo giorno successivo alla scadenza del termine. Rimanendo in ambito pagamento di sanzioni si segnala infine che con circolare del Ministero dell'interno 21 aprile 2016, prot. 300/A/2881/16/127/34 è stato comunicato che l'Agenzia delle Entrate con propria risoluzione del 18 aprile 2016, n. 25/E, nel trattare un quesito concernente l'obbligo di assolvimento dell'im-

\*\*\*

posta di bollo da parte del soggetto che riceve una quietanza, per valori di importo superiore ad € 77,47, relativa alla corresponsione di denaro per il pagamento di sanzioni amministrative pecuniarie al c.d.s., ha espresso il parere che le stesse non siano soggette ad alcun trattamento fiscale ai fini dell'imposta di bollo. È stato, in particolare osservato "che l'art. 5 comma 4 della tabella annessa al d.P.R. 642/1972 esenta in maniera assoluta dall'imposta di bollo «... entrate extra tributarie dello Stato», e l'Agenzia delle Entrate fa rientrare tra queste ultime le somme pagate per le sanzioni amministrative pecuniarie previste dal codice della strada. Pertanto, quanto meno dalla data della risoluzione, non dovrà più procedersi a riscossione dell'imposta di bollo in occasione dei pagamenti su strada dei verbali redatti per le fattispecie previste dagli articoli 202, comma 2-*bis* e 207 codice della strada effettuati in contanti o con strumenti elettronici, nonché del pagamento dei verbali di tutte le fattispecie contemplate dal codice della strada, se effettuati su strada con strumenti elettronici o presso l'Ufficio di appartenenza dell'agente accertatore, in contanti o con strumenti elettronici".

### 9. L'esercizio dei diritti di difesa

Gli articoli 203, 204, 204-*bis* e 205 disciplinano i metodi di esercizio del diritto di difesa, diversamente articolato tra *ricorso al prefetto*, *ricorso al giudice di pace* e *opposizione all'autorità giudiziaria*.

Tali articoli, quindi, disciplinano l'articolazione di controllo della procedura sanzionatoria attivabile ad istanza di parte, prevedendo modalità automatiche di formazione del titolo esecutivo e metodi di esercizio del diritto di difesa, diversamente articolati tra ricorso al prefetto, ricorso al giudice di pace e opposizione all'autorità giudiziaria.

#### 9.1. Il ricorso al prefetto

L'articolo 203 disciplina il ricorso al prefetto del luogo della commessa violazione, rimedio amministrativo esperibile in alternativa ad azioni difensive giurisdizionali. Il ricorso può essere presentato entro 60 giorni dalla notificazione o contestazione del verbale dal trasgressore o da altro soggetto obbligato in solido di cui all'articolo 196, direttamente presso il comando o ufficio cui appartiene l'organo accertatore, ovvero inviandolo per posta con raccomandata con avviso di ricevimento o direttamente al prefetto mediante lettera raccomandata con avviso di ricevimento. L'articolo 1 del d.l. 10 settembre 2021, n. 121 convertito nella legge 9 novembre 2021, n. 156 ha previsto la possibilità di presentare il ricorso anche a mezzo di posta elettronica certificata o di altro servizio elettronico di recapito certificato qualificato, secondo le modalità previste dall'articolo 65 del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82. In questo caso il prefetto, per la necessaria istruttoria, trasmette all'ufficio o comando cui appartiene l'organo accertatore il ricorso, corredato dei documenti allegati dal ricorrente, nel termine di trenta giorni dalla sua ricezione. Il comando di polizia stradale interessato è tenuto a trasmettere gli atti al prefetto nel termine di 60 giorni dal deposito o dal ricevimento del ricorso. Analogamente deve trasmettere gli atti di causa entro 60 giorni della richiesta nei casi in cui il ricorso sia stato presentato direttamente al prefetto. Gli atti, con la prova dell'avvenuta notifica, devono essere corredati delle deduzioni tecniche dell'organo accertatore utili a confutare o confermare le risultanze del ricorso, potendosi inoltrare controdeduzioni finalizzate a confermare la fondatezza del ricorso. La Corte di Cassazione, con plurime concordi pronunce, ha stabilito che il pagamento in misura ridotta ef-

\*\*\*

fettuato da parte di colui che risulta destinatario del verbale di contestazione ed indicato come autore della violazione o comunque come obbligato al pagamento, implica necessariamente l'accettazione della sanzione e, quindi, il riconoscimento della legittimità della violazione cui consegue l'inammissibilità della proposizione sia del ricorso al prefetto e al giudice di pace, sia di qualsiasi altra azione riconducibile all'avvenuta contestazione della violazione. Come ribadito dalle sezioni unite della Cassazione, atteso che il pagamento in misura ridotta non influenza l'applicazione delle sanzioni accessorie, l'avvenuto pagamento non preclude invece il ricorso al prefetto o al giudice di pace avverso dette sanzioni accessorie, anche se le doglianze devono riferirsi solo ad aspetti formali legati alla loro irrogazione non potendosi estendere al merito della violazione reso ormai inaccessibile dall'avvenuto pagamento in misura ridotta.

Veniamo ai provvedimenti del prefetto. L'articolo 204, comma 1 prevede che il prefetto, in caso di ritenuta fondatezza dell'accertamento, entro 120 giorni decorrenti dalla data di ricezione degli atti da parte dell'ufficio accertatore adotta ordinanza motivata ingiungendo il pagamento pari alla metà del massimo edittale oltre alle spese. L'ordinanza-ingiunzione di pagamento è notificata all'interessato. Ove invece il prefetto accolga il ricorso la successiva ordinanza di archiviazione è solo comunicata integralmente all'ufficio o comando cui appartiene l'organo accertatore che ha poi il successivo obbligo di darne notizia (con qualsiasi modalità, anche telefonica) al ricorrente. Da notare che mentre il legislatore si sofferma con dovizia di particolari sui meccanismi di difesa del cittadino, niente dice in merito alla mai chiarita impugnabilità delle ordinanze di archiviazione non ammessa secondo la giurisprudenza della Corte di Cassazione. Il comma 1-*bis* dell'articolo 204, relativo ai termini del procedi-

mento, secondo l'interpretazione fornita dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione, stabilisce che il termine assegnato per emettere, anzi adottare, l'ordinanza-ingiunzione non è né meramente ordinatorio, né perentorio, ma si colloca all'interno del rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti amministrativi di cui alla legge n. 241/1990. Per questo motivo il semplice mancato rispetto del termine in sé non dice niente. Ciò che deve essere valutato è l'inosservanza del termine finale di adozione del provvedimento che conclude il procedimento "ricorso al prefetto" rispetto alla sua iniziale attivazione, e non tanto dal momento in cui il prefetto riceve gli atti dal comando accertatore, ma da quando, nei modi consentiti, l'interessato ha inoltrato, depositato o inviato il ricorso, a niente valendo l'inosservanza di termini subprocedimentali.

Così, se il comando ha 60 giorni per trasmettere gli atti al prefetto e questi 120 giorni per decidere, il procedimento avrà avuto il suo naturale decorso se l'ordinanza-ingiunzione sia stata adottata entro 180 giorni dalla presentazione del ricorso stesso (il termine diventa di 210 giorni se il ricorso è stato presentato al prefetto).

In caso di mancato rispetto di tale termine finale (la norma dice: "decorsi detti termini", confermando la loro necessaria cumulabilità) senza che sia stata adottata l'ordinanza-ingiunzione, il ricorso si intende accolto.

Il comma 2 prevede poi che l'ordinanza-ingiunzione, adottata entro 180 o 210 giorni dall'avvio della procedura, deve essere notificata agli interessati entro 150 giorni dalla sua adozione. Il mancato rispetto di tale termine è riconducibile ad un vizio di annullabilità da far valere con formale opposizione all'autorità giudiziaria, a norma dell'articolo 205 del codice della strada.

In conclusione, l'interessato, per verificare il rispetto di tutta la procedura, riceverà (o dovrà ricevere) il provvedimento,

\*\*\*

nel primo caso entro 330 giorni e nel secondo entro 360 giorni dalla presentazione del ricorso.

L'ordinanza-ingiunzione del prefetto, conseguente invece a violazioni per le quali non è ammesso il pagamento in misura ridotta, deve essere emessa nel termine prescrizione di cinque anni decorrente dalla data di contestazione o notificazione della violazione (*Cass. civ., sez. un., 27 aprile 2006, n. 9591*).

## 9.2. Ricorso al giudice di pace

L'articolo 204-*bis* del codice della strada, nella versione introdotta dall'articolo 34 del d.lgs. n. 150/2011, dispone che, alternativamente al ricorso al prefetto, il trasgressore o gli altri obbligati in solido, qualora non sia stato effettuato il pagamento in misura ridotta nei casi in cui è consentito, possono proporre opposizione innanzi all'autorità giudiziaria ordinaria secondo le regole procedurali contenute nell'articolo 7 del d.lgs. n. 150/2011.

Viene confermata anche in questo caso l'impossibilità di proporre opposizione ove vi sia stato pregresso pagamento in misura ridotta. L'articolo 204-*bis* non contiene altre indicazioni. La restante procedura è ora contenuta nell'articolo 7 del d.lgs. n. 150/2011, nel cui comma 1 si precisa che l'intera gamma delle controversie in materia di opposizione al verbale di accertamento di cui all'articolo 204-*bis* è ricondotta al modello processuale del rito del lavoro.

Il ricorso:

- si propone davanti al giudice di pace del luogo della commessa violazione;
- è proposto, a pena di inammissibilità, entro trenta giorni dalla data di contestazione della violazione o di notificazione del verbale di accertamento (il termine è di sessanta giorni se il ricorrente risiede all'estero);

- può essere depositato anche tramite servizio postale. In questo caso, ciò che conta è la data della consegna del plico all'ufficio postale essendo poi irrilevante la data di effettivo deposito in cancelleria;
- è inammissibile se è stato previamente presentato ricorso al prefetto;
- si estende di diritto alle sanzioni accessorie.

È inoltre previsto che:

- l'eventuale sospensione dell'efficacia del provvedimento impugnato è disciplinata dall'articolo 5 del d.lgs. 150/2011;
- le parti, nel giudizio di primo grado, possono stare in giudizio personalmente e l'autorità resistente può avvalersi anche di funzionari appositamente delegati.

Le regole procedurali applicabili sono contenute nel libro II, titolo IV, capo I sezione II del codice di procedura civile, salve le esclusioni espresse indicate nell'articolo 2 del d.lgs. 150/2011 (articoli 413-441).

L'opposizione si propone con ricorso nel rispetto delle forme e dei contenuti indicati nell'articolo 414 c.p.c.

All'esito dell'istruttoria disposta dal giudice sulla base delle richieste avanzate dalle parti, il giudice decide leggendo il dispositivo in udienza o fissando altro termine per il deposito delle motivazioni.

Il giudice:

- con la sentenza che accoglie l'opposizione può annullare in tutto od in parte il provvedimento opposto;
- non può giudicare secondo equità;
- può accogliere il ricorso anche quando non vi sono prove sufficienti della responsabilità dell'opponente;
- con la sentenza di rigetto dell'opposizione determina l'importo della sanzione nell'ambito dei limiti edittali, anche

\*\*\*

umentando l'importo indicato nel verbale impugnato e non può escludere l'applicazione delle sanzioni accessorie o la decurtazione dei punti della patente di guida.

In caso di rigetto del ricorso, il pagamento della sanzione deve avvenire entro trenta giorni dalla notificazione della sentenza (da eseguirsi a cura dell'amministrazione opposta) e deve essere effettuato a vantaggio dell'amministrazione cui appartiene l'organo accertatore, con le modalità di pagamento da questa determinate.

Il legislatore del d.lgs. 150/2011 niente ha detto in ordine alle modalità di notificazione della sentenza su cui insistono problemi di non poco conto. Nella prassi si è optato per una notificazione della sentenza secondo le modalità tipiche della notificazione dei verbali di contestazione, ossia tramite servizio postale o secondo la disciplina dettata dal codice di procedura civile ovvero tramite notifica digitale o sfruttando la piattaforma digitale SEND. In ogni caso, in assenza di notifica non potrà essere attivata alcuna procedura esecutiva. Infatti la presentazione del ricorso, con o senza istanza di sospensione, diversamente da ciò che accadeva in passato, impedisce al verbale di divenire titolo esecutivo ai sensi dell'articolo 203, comma 3 e ciò accadrà solo al 31° giorno successivo alla notificazione della sentenza che abbia determinato in concreto l'importo dovuto.

L'appello si propone al Tribunale nel termine di trenta giorni dalla notificazione della sentenza o di sei mesi dal deposito della sentenza in cancelleria ed è regolato dagli articoli 434 e ss. del c.p.c.

Per completezza si ricorda che anche l'opposizione alla cartella di pagamento ancorata a motivazioni attinenti la mancata notificazione del provvedimento (verbale o ordinanza-ingiunzione) all'origine dell'iscrizione a ruolo è disciplinata dagli articoli 6 e 7 del d.lgs. 150/2011.

Si ricorda che la legge 23 dicembre 2009, n. 191 per effetto di una modifica inserita nell'art. 10, comma 6-bis, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (Testo Unico sulle spese di giustizia) ha decisamente complicato l'accesso al giudizio di opposizione subordinando la presentazione del ricorso al pagamento di un contributo detto contributo unificato.

### **9.3. Opposizione innanzi all'autorità giudiziaria**

L'articolo 205 del codice della strada tratta del rimedio difensivo avverso l'ordinanza-ingiunzione emessa all'esito del procedimento attivato con il ricorso al prefetto o da questi adottata nell'ipotesi in cui l'originaria violazione non consentisse il pagamento in misura ridotta.

L'articolo 34 del d.lgs. 150/2011 ha riscritto il primo (ed unico) comma dell'articolo 205, confermando che avverso l'ordinanza-ingiunzione di pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria o contro l'ordinanza che dispone la sola confisca gli interessati possono proporre opposizione all'autorità giudiziaria.

L'opposizione è regolata dall'articolo 6 del d.lgs. 150/2011 che, come visto, ora contiene le disposizioni procedurali per la regolazione di tutte le controversie previste dall'articolo 22 della legge 24 novembre 1981, n. 689.

In sostanza ad oggi tutte le opposizioni a ordinanza-ingiunzione recanti (in applicazione di qualsiasi legge o regolamento) l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria o l'irrogazione della sanzione accessoria della confisca sono regolate dal citato articolo 6 d.lgs. 150/2011.

Del resto gli articoli 22-bis e 23 della legge 689/1981 sono stati abrogati e dell'articolo 22 è rimasto un solo ed unico comma che rinvia appunto all'articolo 6.

L'opposizione si propone davanti al giudice di pace del luogo della commessa violazione salvo i casi indicati nei commi 4

\*\*\*



e 5 (identici a quelli prima contenuti nell'articolo 22-*bis* legge 689/81) per cui è invece proposta al tribunale.

Il ricorso è proposto a pena di inammissibilità entro trenta giorni dalla notificazione del provvedimento (sessanta se il ricorrente è residente all'estero).

Per quanto riguarda le restanti regole procedurali, l'articolo 6 è strutturato in modo speculare e quasi coincidente con l'omologo articolo 7 per cui si rimanda a quanto illustrato nel paragrafo precedente.

Come unica variante si precisa che nel giudizio di opposizione ad ordinanza-ingiunzione di cui all'articolo 205 codice della strada, il prefetto può farsi rappresentare in giudizio dall'amministrazione cui appartiene l'organo accertatore, la quale vi provvede a mezzo di propri funzionari appositamente delegati, laddove sia anche destinataria dei proventi della sanzione, ai sensi dell'articolo 208 del medesimo codice della strada.

Avverso le sentenze emesse dal giudice di pace (o dal tribunale) è possibile proporre appello. Si ricorda che anche in questo caso il soccombente può farlo entro 30 giorni dalla notifica della sentenza ovvero entro sei mesi dalla pubblicazione della stessa.

#### **9.4. L'annullamento in autotutela**

Nel novero dei diritti di difesa esperibili avverso un verbale di contestazione rientra anche il procedimento di annullamento in autotutela, non previsto da alcuna norma del codice della strada, ma largamente utilizzato e regolamentato a livello locale da ogni singolo comando di polizia stradale.

Più precisamente si è soliti parlare di annullamento in autotutela, sia in relazione a verbali di contestazione, sia in ordine a cartelle di pagamento e/o ingiunzioni fiscali, sdoppiando quindi lo stesso concetto a seconda che ci si trovi nella fase di applicazione della sanzione, ovvero si discuta della regolarità, in

fase di esecuzione e riscossione, di una cartella di pagamento o di una ingiunzione fiscale.

Il codice della strada, per la verità, contiene una scarsa regolamentazione del solo potere di autotutela in sede esecutiva, disciplinando, con ampio rinvio a normative interne, il procedimento di cancellazione dal ruolo in caso di erronea iscrizione, in ogni caso ancorata e marginalizzata ad ipotesi oggettive (pagamento, morte, decadenza, prescrizione, mancanza oggettiva di titolo esecutivo), prive di qualsiasi valutazione discrezionale. In fase di applicazione della sanzione, seppur in modo marginale e non del tutto esauriente, provvede l'articolo 386 del regolamento di esecuzione di attuazione del codice della strada, ove, in estrema sintesi, è disciplinato un istituto che consente, nei tassativi casi di notifica del verbale a soggetto estraneo alla violazione, di rinotificare la violazione all'effettivo trasgressore, senza alcuna altra formalità, ovvero, in caso di impossibilità di rinotifica, di trasmettere il verbale al prefetto con richiesta di archiviazione.

A livello di inquadramento generale, oggi l'autotutela ha una sua consacrazione normativa nell'articolo 21-*nonies* della l. 241/1990, concernente l'annullamento d'ufficio di un provvedimento viziato per violazione di legge, eccesso di potere o incompetenza e come tale illegittimo secondo i canoni tradizionali del diritto amministrativo.

Sintetizzando ed esclusa ogni possibilità di annullamento per motivi attinenti al merito del fatto o ad altri aspetti formali su cui operano evidenti margini di discrezionalità e per cui occorrerà rivolgersi senza indugio al prefetto o all'autorità giudiziaria, resta quindi possibile che ogni ufficio, ancorandosi alle disposizioni della legge 241/1990 e all'articolo 386 del Regolamento di esecuzione, si preconstituisca una procedura che, individuata

\*\*\*

una tassativa casistica di ipotesi oggettive ed incontrovertibili e del tutto prive di valutazioni discrezionali, addivenga all'annullamento formale, formalizzato e "tracciabile" di verbali di contestazione per violazioni al codice della strada. Sul punto si ricorda che la giurisprudenza amministrativa e della Corte dei Conti sembra confermare tale riassuntiva impostazione, imponendo la necessaria preventiva formalizzazione della procedura, atteso che interrompere il procedimento sanzionatorio, se non ve ne sono gli estremi, equivale a privare la pubblica amministrazione di un gettito corrispondente agli introiti degli stessi ed è pertanto chiaro che se ciò non risponde ad un preciso obbligo giuridico, necessariamente descritto in chiari atti normativi di riferimento, il responsabile è esposto a profili di danno erariale tutt'altro che trascurabili.

### 10. Rateazione delle sanzioni amministrative pecuniarie

L'articolo 40 della legge 29 luglio 2010, n. 120 ha introdotto l'articolo 202-bis interamente dedicato alla rateazione delle sanzioni pecuniarie, disegnando un istituto dalla struttura abbastanza complessa.

La somma minima rateizzabile è di 200,00 euro, ma occorre che si tratti di una o più violazioni accertate contestualmente in uno stesso verbale. Quindi, se sono state accertate due o più violazioni, affinché l'interessato possa chiedere l'applicazione del pagamento a rate, dovrà essere redatto un solo verbale che determini una sanzione cumulata superiore a 200,00 euro. Inoltre, se le violazioni sono molteplici, ma commesse in tempi diversi, è sufficiente che siano accertate con un solo verbale.

Se, quindi, sono redatti più verbali per importi inferiori a € 200,00, l'istituto della rateazione non può essere attivato.

La rateazione può essere chiesta dai "*soggetti tenuti al pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria*".

L'istanza deve essere presentata entro trenta giorni dalla data di contestazione o notificazione del verbale ed implica rinuncia ad avvalersi della facoltà di ricorso al prefetto o al giudice di pace. È la semplice presentazione dell'istanza che determina automatica rinuncia al successivo esercizio dei diritti di difesa; e così la comunicazione espressa di un diniego di rateazione ancora in tempo utile per la presentazione di un ricorso non consentirà comunque la successiva presentazione di ulteriori istanze difensive.

L'istanza è trasmessa all'ufficio o comando da cui dipende l'organo accertatore che entro novanta giorni adotta il provvedimento di accoglimento o di rigetto; decorso detto termine l'istanza si intende respinta. Ricevuta l'istanza, l'autorità, competente a decidere sulla concessione della rateazione, deve comunicare, sempre con i mezzi previsti per la notifica del verbale, la decorrenza dei termini per il computo dei 90 giorni per l'adozione o il rigetto del provvedimento, che potrà avvenire anche con il silenzio da parte dell'autorità. L'accoglimento o il diniego dell'istanza è notificato nei modi previsti dall'articolo 201 e contiene anche le modalità per il pagamento rateale. In tali casi l'organo di polizia stradale procedente è tenuto a verificare il pagamento di ciascuna rata. In caso di mancato pagamento della prima rata o, successivamente, di due rate, il debitore decade automaticamente dal beneficio della rateazione e, applicandosi le disposizioni del comma 3 dell'articolo 203, la sanzione è iscritta a ruolo per la metà del massimo, oltre alle spese di procedimento e notifica, detratte le somme eventualmente già versate in fase di rateazione.

È appena poi il caso di ricordare che, laddove la rateazione sia chiesta in relazione ad una cartella di pagamento o in una in-

\*\*\*

giunzione fiscale, rimangono invariate le procedure pregresse che attribuiscono direttamente ad Equitalia s.p.a. o al diverso ente incaricato di curare la fase di riscossione per conto del comune il potere-dovere di disporre la rateazione. Come precisato al paragrafo precedente, la rateazione non consente l'applicazione della riduzione del 30%, nemmeno se l'istanza viene presentata entro 5 giorni dalla contestazione o notificazione del verbale e nemmeno se è concessa entro il medesimo termine.

### 11. Riscossione dei proventi delle sanzioni

L'articolo 206 del codice della strada disciplina, con ampio rinvio ad altre normative, il meccanismo di esecuzione delle sanzioni amministrative pecuniarie per cui non sia avvenuto tempestivo pagamento in misura ridotta (o scontato) ovvero siano scaduti i termini per l'attivazione di rimedi difensivi, ovvero siano ormai definite le procedure difensive attivate dall'interessato. In tutti questi casi, infatti, avremo a disposizione un verbale di contestazione, una ordinanza-ingiunzione o una sentenza del giudice di pace che costituiranno titolo esecutivo, strumento indispensabile per la formalizzazione della successiva fase di esecuzione della sanzione. A tal proposito si ricorda che l'articolo 203, comma 3, del codice della strada espressamente prevede che, qualora nei termini previsti non sia stato proposto ricorso e non sia avvenuto il pagamento in misura ridotta, il verbale costituisce titolo esecutivo per una somma pari alla metà del massimo della sanzione amministrativa editale. Quindi, i titoli esecutivi necessari per l'attivazione della fase esecutiva sono:

- il verbale di contestazione avverso cui non sia stato attivato ricorso nei termini e non sia avvenuto pagamento in misura ridotta;

- l'ordinanza-ingiunzione prefettizia emessa a seguito di ricorso avverso il verbale di contestazione per la quale non sia stata proposta opposizione e non sia avvenuto pagamento nel termine di 30 giorni;
- la sentenza del giudice di pace (o del tribunale) nell'ipotesi in cui, in sede di decisione, abbia diversificato (in aumento o diminuzione) l'entità della sanzione dovuta dal ricorrente od abbia imposto il pagamento delle spese processuali, atteso che quando la sentenza è di mero rigetto il titolo esecutivo continua ad essere rappresentato dal verbale o dalla ordinanza-ingiunzione impugnata. La procedura richiamata è quella regolata dall'articolo 27 della legge 689/1981 che attribuisce al prefetto la competenza di procedere alla formazione del ruolo per tutti i proventi spettanti allo Stato e rimette ai singoli enti di appartenenza degli accertatori la predisposizione di quelli restanti.

I passaggi essenziali del procedimento esecutivo, alla luce delle disposizioni attualmente vigenti, prevedono l'utilizzo alternativo o dello strumento del ruolo di cui al d.P.R. 602/1973 o dell'ingiunzione fiscale di cui al r.d. 639/1910. A tal proposito si sottolinea che il riferimento al r.d. 639/1910 rimane solo per le procedure esecutive attivate in data antecedente al 1° gennaio 2020.

Da data successiva l'articolo 1, commi 784-815 della legge 27 dicembre 2019, n. 160 ha introdotto nel sistema di attivazione delle procedure di riscossione delle entrate degli enti locali l'atto di accertamento esecutivo, che, di fatto, sostituisce la cartella di pagamento e l'ingiunzione fiscale, consentendo l'immediata attivazione di procedure espropriative. Peraltro tale nuova procedura non si applica alle sanzioni derivanti da violazioni del codice della strada o di altri complessi normativi recanti sanzioni amministrative, per cui continua ad applicarsi la procedura tramite ruolo.

\*\*\*

Nella **procedura tramite ruolo**, ottenuto un titolo esecutivo (verbale di contestazione, ordinanza-ingiunzione o sentenza del giudice di pace) l'ente creditore procede ancora alla formazione del ruolo, atto a formazione automatica composto da un elenco di soggetti tenuti al pagamento di somme di denaro in relazione ad un dato periodo di tempo di riferimento. Il ruolo è formato dalla sanzione edittale dovuta, dalle spese di procedimento (spese di notificazione e di accertamento) e dalle maggiorazioni calcolate nella misura del 10% per ogni semestre integralmente compiuto. Relativamente alle maggiorazioni si segnala un consolidato e conforme indirizzo giurisprudenziale (tra le ultime, Cassazione civile, sez. III, 29 ottobre 2016, n. 21259) di cui ha preso atto anche il Ministero dell'interno con circolare 676-2014 del 23 settembre 2016 facendo riferimento alla sentenza della VI sezione della Cassazione civile 22 luglio 2016, n. 15158.

Sempre in ordine alla maggiorazione semestrale delle sanzioni amministrative non pagate si segnala che l'articolo 26 della legge 25 novembre 2024, n. 177 ha modificato l'articolo 27, comma 6, della legge 689/1981 aggiungendo un periodo secondo cui per le violazioni stradali, la maggiorazione non può comunque essere superiore ai tre quinti dell'importo della sanzione, ponendo così un argine all'incremento dell'importo di quanto dovuto per il semplice decorso del tempo. Sorprende che tale disposizione non si applichi a violazioni diverse da quelle previste dal codice della strada. Il ruolo così formato (formalmente approvato con determinazione del dirigente della struttura incaricata della gestione della entrata) sarà consegnato alle strutture operative del nuovo Ente secondo scansioni operative e procedurali che dovranno essere definite, ma che attualmente si ritiene ancora siano disciplinate dal d.m. 321/1999. Agenzia delle Entrate-Riscossione

formerà le cartelle di pagamento che dovranno essere notificate al debitore entro il termine di 8 mesi dalla data di consegna del ruolo. Dopo la notifica ogni contribuente dispone di ulteriori 60 giorni per pagare senza incorrere in ulteriori aggravii di spese, oppure per rivolgere all'ente creditore istanza di cancellazione parziale o totale dal ruolo nei casi di erronea iscrizione, ovvero istanza di sospensione della procedura, ovvero ancora per proporre azione difensiva rappresentata da un ricorso al giudice di pace – ove si eccepiscano motivi attinenti ad una mancata od irregolare notifica del verbale all'origine della procedura esecutiva –, al giudice dell'esecuzione ai sensi dell'articolo 615, comma 2 c.p.c. per vizi propri del procedimento di esecuzione (tempestivo pagamento in misura ridotta, ricorso al prefetto o al giudice di pace non debitamente contabilizzato dal comando) – ovvero ai sensi dell'articolo 617 c.p.c. ove si eccepiscano vizi formali della cartella di pagamento o del singolo atto esecutivo, se del caso posto in essere. Il contribuente, ove invece decida di effettuare pagamento rateale, deve rivolgersi direttamente all'agente della riscossione. Inutilmente decorso il termine, l'agente della riscossione attiva la fase espropriativa vera e propria con pignoramento mobiliare, immobiliare e presso terzi e con l'efficace strumento del fermo fiscale del veicolo. All'esito di tali procedure – che non devono protrarsi per più di tre anni – i vari concessionari restituiscono all'ente creditore una sorta di conto della gestione, denominato comunicazione di inesigibilità, recante i dati dei contribuenti nei confronti dei quali le procedure esecutive non sono andate completamente a buon fine e chiedono il visto di scarica definitiva dal ruolo, versando ciò che hanno riscosso e trattenendo quanto a loro spettante a titolo di remunerazione. A questo punto inizia, o quantomeno dovrebbe iniziare, la fase di verifica e di controllo di merito e legittimità dell'attività posta in essere da Agenzia delle Entrate-Riscossione seguendo le nuove regole,

\*\*\*

ancora da ben comprendere e consapevolizzare, descritte nel d.lgs. 29 luglio 2024, n. 110, recante riordino del sistema nazionale della riscossione. Restando in tema di controlli di merito è appena il caso di ricordare che con le nuove disposizioni dal 1° gennaio 2025 le quote affidate all'Agenzia delle Entrate-Riscossione che non verranno riscosse verranno automaticamente discaricate al 31 dicembre del quinto anno successivo a quello di affidamento. Ove invece l'organo di polizia stradale abbia attivato la **procedura esecutiva con ingiunzione fiscale**, le regole da seguire sono quelle di cui al r.d. 639/1910 e quelle, se del caso inserite in apposite norme regolamentari interne all'ente, con cui, preferibilmente, si sia realizzata una totale duplicazione delle stesse disposizioni regolanti la procedura tramite ruolo. Nella legge di bilancio 2026, è prevista la possibilità, che diventa obbligo a determinate condizioni, per le amministrazioni locali di gestire la riscossione delle proprie entrate patrimoniali e tributarie, servendosi di una società pubblica gestita dal MEF specificamente dedicata, cioè AMCO s.p.a. a capitale quasi interamente pubblico. Tale società agirà tramite soggetti iscritti nell'albo ex articolo 53 d.P.R. 446/1997 con ingiunzione fiscale.

### **11.1. La riscossione coattiva per violazioni commesse con veicoli esteri**

L'articolo 7 del decreto-legge 16 giugno 2022, n. 68, convertito nella legge 5 agosto 2022, n. 108 ha inserito nel contesto dell'articolo 203 del codice della strada, il nuovo comma 3-*bis* con cui si è tentato di porre un rimedio alla difficoltà di applicare i metodi di riscossione coattiva per le violazioni commesse con i veicoli immatricolati all'estero. È concretamente previsto che quando il veicolo con cui è stata commessa la violazione è immatricolato all'estero e non

è possibile, per difficoltà oggettive, procedere all'iscrizione al ruolo ovvero avviare altre procedure di riscossione coattiva nei confronti del conducente o del proprietario o di altro soggetto obbligato in solido, la riscossione coattiva può essere attivata, nei cinque anni successivi, nei confronti di chi è trovato alla guida del veicolo stesso. In tali casi, si applicano le disposizioni dell'articolo 207.

In tali casi, se oggettivamente non è possibile avviare procedimenti di riscossione coattiva nei confronti del conducente o del proprietario o di altro soggetto obbligato in solido, secondo il legislatore questa può essere attivata, nei cinque anni successivi alla commissione della violazione che ha dato origine al titolo esecutivo, nei confronti di chi è trovato alla guida del veicolo stesso, applicando le disposizioni dell'articolo 207 del codice della strada.

La norma non è affatto chiara e sembra ipotizzare, pur nella concreta ricorrenza dei citati presupposti di irreperibilità, attività di riscossione a carico di chi sia trovato, anche occasionalmente, alla guida di un veicolo con cui siano state commesse, anche da soggetti diversi, violazioni del codice della strada, fra l'altro senza la preventiva attivazione a suo carico di alcun procedimento di accertamento della violazione. In questo senso l'istituto non può non aprirsi a considerazioni di illegittimità costituzionale per violazione del principio di personalità della violazione, ma al momento è così. Inoltre c'è da capire come un organo di polizia diverso da quello destinatario dei proventi possa essere a conoscenza dell'esistenza di un credito oggetto di riscossione coattiva; quindi, l'ipotesi, pur nella sua difficoltà di attribuirne piena legittimità, pare relegata ai casi in cui il veicolo sia oggetto di un controllo da parte del medesimo organo di polizia dipendente dell'amministrazione che vanta il credito per le

violazioni commesse con il veicolo immatricolato all'estero, salvo ipotizzare la creazione di una banca dati nazionale accessibile da parte di tutti gli organi di polizia stradale, popolata con le informazioni relative alle obbligazioni pendenti sui veicoli esteri (in maniera analoga alla banca dati dei conducenti titolari di patenti rilasciate all'estero, istituita presso il MIMS per l'annotazione dei punti ai sensi dell'articolo 6-ter del decreto legge 151/2003).

La norma non è al momento ancora operativa e rimanda ad un futuro provvedimento del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, di concerto con il Ministero dell'interno, per determinare le procedure di riscossione e di attribuzione delle somme riscosse ai soggetti a cui, secondo l'articolo 208, spettano i proventi delle sanzioni.

La circolare dal Ministero dell'Interno – Dipartimento della Pubblica Sicurezza Direzione prot. n. 300/strad/1/0000028964.U/2022 del 7 settembre 2022 non contiene particolari chiarimenti.

## 12. Prescrizione e decadenza

L'articolo 209 tratta della prescrizione con contenuti coincidenti all'omologo articolo 28 della legge 689/1981. La prescrizione è un istituto di diritto civile che sancisce l'estinzione di un diritto soggettivo per effetto del decorso del tempo e della contestuale inerzia del titolare che non lo esercita e non ne fa uso. Per gli illeciti di natura amministrativa il termine è fissato in cinque anni decorrenti dall'accertamento della violazione. Per espressa previsione di legge sono applicabili i correlati istituti della sospensione e della interruzione della prescrizione. L'effetto della interruzione della prescrizione è quello di far decorrere, per intero, un nuovo periodo di pre-

scrizione da data successiva a quella dell'atto interruttivo, mentre la sospensione determina solo un periodo di momentanea paralisi della decorrenza dei termini finché dura la situazione di sospensione. All'interno del procedimento sanzionatorio sono rinvenibili i seguenti atti interruttivi:

- la notifica del verbale di contestazione;
- la notifica di una eventuale ordinanza-ingiunzione prefettizia;
- la notifica della cartella di pagamento (notifica del ruolo) o ingiunzione fiscale;
- la notifica all'interessato dall'amministrazione procedente delle sentenze del giudice di pace;
- qualsiasi comunicazione notificata all'interessato che abbia l'effetto di costituire in mora il trasgressore.

A titolo di esempio, per poter legittimamente invocare la prescrizione, occorre che tra la data di notificazione o contestazione del verbale e la data di notificazione dalla cartella di pagamento o dell'ingiunzione fiscale sia frapposto – in mancanza di altri atti interruttivi – un termine superiore a cinque anni. Per quanto riguarda il computo dei termini si ribadisce che tutti i termini processuali o paraprocessuali richiamati nelle articolazioni procedurali di cui si discute sono computati in conformità alle disposizioni contenute nell'articolo 2963 codice civile, secondo cui *"dies a quo non computatur in termine, dies ad quem computatur in termine"*. Il termine iniziale non si conta, mentre è conteggiato quello finale di scadenza. Se il giorno finale cade in un giorno festivo la data di scadenza è prorogata al primo giorno successivo non festivo.

## 13. Il trattamento sanzionatorio da riservare ai minori di anni 18

Il problema del corretto inquadramento del trattamento sanzionatorio da adottare in presenza di violazioni commesse

\*\*\*

da minori necessita di essere analizzato da più angoli di osservazione, distinguendo tra sanzioni amministrative pecuniarie, accessorie o relative ad altri analoghi provvedimenti para-sanzionatori.

### **13.1. Minori e sanzioni amministrative pecuniarie**

Secondo le indicazioni fornite dall'articolo 2 della legge 689/81 il minore di anni diciotto non è assoggettabile a sanzioni amministrative.

Pertanto, quando trasgressore è un minorenne (ovvero un incapace di intendere e di volere) della violazione risponde il genitore o chi era tenuto alla sua sorveglianza (in caso di persona incapace).

La responsabilità del genitore è una responsabilità diretta per fatto proprio e non solidale o di garanzia.

Nel verbale di contestazione deve, quindi, essere correttamente riportato il nominativo del minore come autore della violazione, ossia come responsabile della commissione del fatto, atteso che, a suo carico, come vedremo, potranno essere attivate, quantomeno, procedure di revisione della patente e nello apposito spazio le generalità del genitore che risponde (in proprio) della violazione ed è tenuto al pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria. Pur assumendo la veste formale di trasgressore, il genitore (od il tutore) non subisce decurtazione di punti per le violazioni commesse dal minore (o dall'incapace). Il verbale, quindi, ancorché sia stato consegnato per mera conoscenza anche al minore autore materiale della violazione, deve essere necessariamente notificato al genitore.

### **13.2. Minori e sanzioni amministrative accessorie**

L'articolo 21, comma 1, del d.lgs. 18 aprile 2011, n. 59 ha sostituito integralmente l'articolo 219-*bis* del codice della strada

interessandosi per la prima volta di disciplinare l'applicabilità o meno al minore delle sanzioni accessorie della sospensione, del ritiro e della revoca della patente di guida (e della decurtazione di punti).

L'articolo 219-*bis* si compone, nella sua versione attuale, di un solo articolo interamente dedicato al trattamento sanzionatorio riservato al minore di anni 18.

È precisato che nelle ipotesi in cui è prevista, da disposizioni del codice della strada, la sanzione amministrativa accessoria del **ritiro, della sospensione e della revoca della patente di guida** e la violazione è commessa da un **conducente minorenne, in luogo delle predette sanzioni si applicano le disposizioni dell'articolo 128, commi 1-*ter* e 2.**

L'articolo 21, comma 2, del d.lgs. 59/2011, precisa poi che le disposizioni di cui sopra si applicano anche ai titolari di certificato di idoneità alla guida del ciclomotore conseguito prima del 19 gennaio 2013.

In concreto la norma dispone che in presenza di violazioni commesse da minore che prevedono la sanzione accessoria del ritiro, sospensione o revoca della patente, in luogo di predette sanzioni si applicano le disposizioni dell'articolo 128, commi 1-*ter* e 2, che prevedono, appunto, l'obbligo di revisione singola della patente.

Da tali premesse si deduce che il minore rimane pienamente assoggettato alle sanzioni amministrative accessorie diverse da ritiro, sospensione, revoca della patente non disciplinate separatamente e specificamente nell'articolo 219-*bis*. Inoltre, rimanendo all'interno dell'articolo 219-*bis* è di tutta evidenza che ove si accerti la circolazione con patente scaduta la patente del minore vada comunque ritirata e che in presenza di circolazione con patente revocata la sanzione non potrà essere certamente quella della revisione della pa-

\*\*\*

tente attesa la necessità di ottenere un nuovo titolo abilitativo e non certamente una semplice revisione.

Combinando l'articolo 219-*bis* del codice della strada con l'articolo 2 della legge 24 novembre 1981, n. 689 derivano le seguenti conclusioni:

- *sanzioni amministrative pecuniarie*: non applicabili al minore per effetto della previsione di cui all'articolo 2 della legge 689/81. Verbale e sanzioni al genitore esercente la potestà genitoriale;
- *sanzioni amministrative accessorie del ritiro, della sospensione e della revoca della patente di guida*: non applicabili al minore per effetto del nuovo contenuto dell'articolo 219-*bis*. In luogo delle predette sanzioni si applicano le disposizioni dell'articolo 128, commi 1-*ter* e 2. Si tratta dell'obbligo di revisione singola della patente. Nonostante la previsione legislativa, gli Autori ritengono che le sanzioni accessorie del ritiro e della revoca siano comunque applicabili anche al minore;
- *provvedimenti previsti dall'articolo 223 codice della strada (ritiro patente su strada in caso di incidente su strada e sospensione provvisoria del prefetto)*: provvedimenti non applicabili al minore. Anche in questo caso, quindi, revisione della patente ex articolo 128;
- *sanzioni amministrative accessorie diverse dal ritiro, sospensione e revoca della patente di guida (obbligo di ripristino dello stato dei luoghi, obbligo di sospendere una determinata attività, rimozione, ritiro della targa, fermo, confisca del veicolo)*: è da ritenere che, proprio per la espressa previsione della inapplicabilità al minore delle sole sanzioni accessorie del ritiro, sospensione e revoca della patente, le altre sanzioni accessorie previste dal codice siano invece applicabili a carico del minore e del resto tale conclusione si appalesa del tutto logica.

### 13.3. Minori e decurtazione punti

La disposizione contenuta nell'articolo 21, comma 3, del d.lgs. 18 aprile 2011, n. 59, secondo cui al trasgressore "... *si applica altresì la decurtazione dei punti*" non avrebbe dovuto consentire dubbi circa la sicura applicabilità al minorenni del sistema di decurtazione dei punti. La norma, infatti, seppur dettata per estendere anche ai titolari di certificato di idoneità alla guida maggiorenni le sanzioni ora previste per i titolari di patente AM, era (anzi è) chiarissima nell'estendere a tutti i titolari, maggiorenni o minorenni, in possesso di CIGC l'istituto della decurtazione punti di cui all'articolo 126-*bis*. Ogni altra interpretazione sarebbe inaccettabile sul piano della logica e porterebbe a conseguenze incompatibili con la volontà del legislatore. Ciononostante il Ministero dell'interno con circolare 25 gennaio 2013, n. 300/A/744/13/101/3/3/9, continua a ritenere non applicabile la decurtazione punti al minore di anni 18, rimanendo ostinatamente ancorato alla rigorosa interpretazione offerta dall'articolo 2 della legge 689/1981 che vieta l'applicazione al minore di sanzioni amministrative, ma dimenticandosi grossolanamente di una specifica regolamentazione per ciò che riguarda sanzioni accessorie e decurtazione punti.

Pertanto, in attesa di una futura revisione legislativa, gli Autori non possono che proporre l'interpretazione ministeriale secondo cui, quindi, i minori di anni 18 non sono assoggettabili a decurtazione punti, pur ritenendo che la norma sia chiara in senso contrario.

### 14. Disposizioni generali in tema di reati e relative sanzioni

Il Capo II, interamente dedicato alla disciplina degli illeciti penali e relative sanzioni accessorie, può essere suddiviso in due diverse sezioni: la prima relativa all'accertamento delle violazioni

\*\*\*



di natura penale e la seconda attinente alla disciplina delle sanzioni accessorie della sospensione e della revoca della patente pertinenti ipotesi di reato.

#### **14.1. Accertamento e cognizione dei reati previsti dal codice della strada**

L'articolo 220 del codice della strada dispone che per gli illeciti penali si procede ordinariamente come per qualsiasi altra specie di reato.

Anche per le violazioni di natura penale sopravvissute nel nuovo codice, le modalità operative sono dunque da rintracciarsi nell'articolo 347 del codice di procedura penale, relativo alla comunicazione della notizia di reato.

Pertanto, come visto al punto 2, di fronte ad illeciti di natura penale prefigurati dal nuovo testo delle norme sulla circolazione, l'agente accertatore non solo non è tenuto ad operare la contestazione prevista per gli illeciti amministrativi dall'articolo 200, in quanto agli organi di polizia non è consentito, secondo l'orientamento attuale, rilasciare all'indagato copia degli atti compiuti, al di fuori di quelli tipici indicati dal codice di rito.

Il verbale di accertamento, ancorché redatto sul modello omologato, assume, infatti, in materia penale la natura del verbale di accertamenti urgenti su cose, luoghi e persone previsto dall'articolo 354 del codice di procedura penale. Si attira l'attenzione degli operatori sulle modifiche introdotte in ambito attività di polizia giudiziaria dal decreto legislativo 22 ottobre 2022, n. 150, recante la c.d. Riforma Cartabia, in vigore dal 30 dicembre 2022.

#### **14.2. Connessione obiettiva con un reato**

L'articolo 221 del codice della strada regola la connessione obiettiva con un reato in termini sostanzialmente analoghi all'articolo 24 della legge 689/1981.

È disposto che qualora l'esistenza di un reato dipenda dall'accertamento di una violazione amministrativa e per questa non sia stato effettuato pagamento in misura ridotta, il giudice penale è competente a decidere anche della violazione amministrativa connessa con il reato e ad applicare con la sentenza di condanna la sanzione stabilita dalla legge per la violazione stessa.

Sul piano sostanziale l'ipotesi ricorre allorché un reato – per esempio il reato di lesioni colpose in un incidente stradale – sussiste solo se è ulteriormente ipotizzabile in capo al soggetto attivo altra violazione amministrativa – nel nostro esempio, l'inosservanza di un segnale di precedenza – senza la quale nessun giudizio di rimproverabilità può essergli mosso.

Proceduralmente, l'agente accertatore deve ugualmente contestare la violazione al trasgressore e solo ove non sia avvenuto pagamento in misura ridotta ne darà comunicazione alla locale procura cui avrà già trasmesso la notizia di reato relativa, nel nostro esempio, alle lesioni colpose patite nell'incidente stradale. In questo caso la sanzione è irrogata direttamente dal giudice penale in sede di sentenza di condanna.

► **Per le sanzioni accessorie vedi la specifica sezione.**

#### **Pagamenti di sanzioni amministrative a decorrere dal 1° gennaio 2018**

Per effetto dell'articolo 13-*quater* del d.l. 24 aprile 2017, n. 50, a decorrere dal 1° gennaio 2018 è sospeso il conio da parte dell'Italia di monete metalliche in euro di valore unitario pari a un centesimo e a due centesimi di euro. In conseguenza di tale disposizione quando un importo in euro

costituisce un autonomo importo monetario complessivo da pagare e il pagamento è effettuato integralmente in contanti tale importo è arrotondato, a tutti gli effetti, per eccesso o per difetto, al multiplo di cinque centesimi più vicino. Ciò, significa che, fermi rimanendo gli importi delle sanzioni, che non vengono affatto ritoccati, arrotondati o modificati, allorché si debba procedere alla ricezione di somme di denaro ad estinzione di sanzioni amministrative pecuniarie che rechino importo dell'ultima cifra compreso

tra 1 e 4 o tra 6 e 9 centesimi **ed inoltre se il pagamento è effettuato in contanti**, il pagamento ha valore estintivo della violazione con arrotondamento, a tutti gli effetti, per eccesso o per difetto, al multiplo di cinque centesimi più vicino.

Laddove invece si proceda a pagamenti con altre modalità (bollettini, bancomat ecc.) l'importo da pagare rimane quello completo senza arrotondamenti.