

**BREVI OSSERVAZIONI DI TECNICA LEGISLATIVA  
(A PROPOSITO DI UNA RECENTE NORMA  
DEDICATA AL DECORO DELLE STRADE)**

*Davide Fornaro\**

SOMMARIO: 1. La fattispecie introdotta con l'art. 34-*bis* del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (Codice della Strada) – 2. I problemi che sorgono – 3. Considerazioni conclusive.

1. - Tra le molte novità introdotte dal cosiddetto Pacchetto Sicurezza (l. 15 luglio 2009, n. 94), l'aggiunta di un nuovo articolo – il 34-*bis* – al Codice della Strada non sembra aver suscitato eccessive attenzioni nell'ambito del dibattito generale. Il che, in effetti, è del tutto comprensibile, visto che la nuova disposizione è intervenuta nel Titolo II del Codice: un Titolo “da addetti ai lavori”, incentrato sui tipici poteri “demaniali” degli Enti proprietari delle strade; privo, insomma, di norme particolarmente sentite sul piano sociale come possono essere quella per la guida in stato di ebbrezza, nel Titolo V, o per la sospensione della patente, nel Titolo VI.

Tuttavia, un'analisi di questo nuovo art. 34-*bis* potrebbe rivelarsi, in certo qual modo, interessante: non tanto per la fattispecie disciplinata, quanto perché emblematica di un deterioramento della tecnica legislativa.

L'articolo 34-*bis* è rubricato « *Decoro delle strade* ». Si compone di un solo comma, e recita: « *Chiunque insozza le pubbliche strade gettando rifiuti od oggetti dai veicoli in movimento o in sosta è punito con la sanzione amministrativa da Euro 500 a Euro 1.000* ». È, quindi, una disposizione che ha introdotto nel d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo Codice della Strada, usualmente abbreviato in C.d.S.) la previsione di un nuovo illecito amministrativo con relativa sanzione (pecuniaria).

I problemi, va detto subito, nascono dalla sovrapposizione della nuova fattispecie con fattispecie preesistenti. Non si è tenuto infatti conto che l'art. 15 dello stesso Codice – norma invero “tradizionale” dedicata agli atti vietati su strada, per certi versi ricollegabile addirittura all'art. 1 Regio Decreto 8 dicembre 1933, n. 1740 – sanzionava, e sanziona, condotte consistenti nel

\* Dottore in giurisprudenza; funzionario dell'ANAS.

« gettare o depositare rifiuti o materie di qualsiasi specie, insudiciare e imbrattare comunque la strada e le sue pertinenze » nonché « gettare dai veicoli in movimento qualsiasi cosa » (art. 15 comma 1, rispettivamente lettere *f*) ed *i*) – sanzione pecuniaria da Euro 23 a Euro 92).

2. - Le potenziali incertezze interpretative sono perciò molte, e di non semplice superamento<sup>1</sup>. Se ne propone una breve e incompleta rassegna, a partire dal rilievo, difficilmente contestabile, che il “nuovo” illecito sia più grave del precedente e che la “nuova” norma del Codice (l’art. 34-*bis*) si ponga in rapporto di specialità con la precedente (art. 15 lettere *f*) ed *i*)).

a) L’art. 34-*bis* colpisce chi « *insozza* »; pare allora doversi desumere che l’« *insozzare* » sia condotta oggettivamente più grave rispetto all’« *imbrattare* » o finanche all’« *insudiciare* » di cui all’art. 15 lett. *f*). In effetti lo stesso Ministero dell’Interno, con la circolare interpretativa richiamata in nota, ha inteso l’« *insozzamento* » quale fatto produttivo di una sporcizia consistente e stabile, ancorché non irreversibile: l’insozzamento consisterebbe, cioè, in una vera alterazione delle caratteristiche della superficie stradale, eliminabile con un ripristino tecnicamente attrezzato e non con la semplice rimozione dell’oggetto gettato (degli oggetti gettati). Ma solo la prassi applicativa, e soprattutto la giurisprudenza dei Giudici di Pace, potranno, nel tempo, creare una casistica dalla quale riuscire a ricavare il *quid pluris* dell’insozzamento rispetto alle altre ipotesi meno pesantemente sanzionate. Immaginiamo che non sarà un percorso né chiaro, né lineare.

b) L’art. 34-*bis* è dedicato a chi « *insozza* » le « *pubbliche strade* ». Il Codice della Strada, com’è noto, si applica anche alle strade private destinate alla pubblica circolazione. Ma il principio di stretta legalità operante in materia sanzionatoria<sup>2</sup> impone aderenza alla lettera della legge: dovremo quindi riconoscere che chi sporca una strada privata destinata alla pubblica circolazione – anche se in maniera tale da realizzare senz’altro un « *insozzamento* » – vada

<sup>1</sup> Alcune di esse sono già state prese in considerazione dal Ministero dell’Interno/Dipartimento della Pubblica Sicurezza con circolare (agevolmente reperibile sul web) n. 557/LEG/240520.09/3^P del 7 agosto 2009 - oggetto: “*Legge 15 luglio 2009, n. 94 recante Disposizioni in materia di sicurezza pubblica*”.

<sup>2</sup> Non ci sarebbero preclusioni a voler utilizzare l’espressione “diritto punitivo” siccome idonea a ricomprendere i due macrosettori: illeciti e sanzioni penali da una parte, illeciti e sanzioni amministrative dall’altra. Al riguardo, anche per gli ulteriori riferimenti: F. Mantovani, *Diritto penale - Parte generale*, Padova, 2009, 951.

soggetto alla sanzione, assai meno pesante, dell'art. 15.

c) L'art. 34-*bis* tipicizza la condotta di chi « *insozza* » gettando rifiuti o altri oggetti « *dai veicoli in movimento o in sosta* ». Ora, nel quadro di un Codice – soprattutto di un Codice “tecnico” qual è quello stradale – le parole assumono un significato ben preciso. La *sosta* è definita dall'art. 157 comma 1 “sospensione della marcia del veicolo protratta nel tempo, con possibilità di allontanamento da parte del conducente” e si contrappone alla *fermata*, che si ha con “la temporanea sospensione della marcia anche se in area ove non sia ammessa la sosta, per consentire la salita o la discesa delle persone, ovvero per altre esigenze di brevissima durata”. Non è difficile comprendere come, nella concreta realtà dei fatti, gli « *insozzamenti* » vengano per lo più realizzati arrestando il veicolo, espellendo dal suo interno le cose atte a insozzare e ripartendo immediatamente: una situazione dunque di “*fermata*”, non certo di “*sosta*”. Sarebbe corretto applicare a queste ipotesi il nuovo art. 34-*bis*?<sup>3</sup>

Tutto ciò, restando alla mera descrizione della condotta sanzionata. Parliamo, si osservi bene, di una norma *naturaliter* destinata non già ad un esame analitico su tutte le sue possibili implicazioni (le norme tributarie, tanto per fare un esempio, s'intendono rivolte a un professionista che può, almeno, mettersi a tavolino per studiare le carte), ma ad un'applicazione immediata su strada da parte di un operatore di polizia il quale ha – letteralmente – pochi secondi di tempo per decidere la qualificazione da dare alla condotta accertata come suscettibile di integrare un'infrazione. Il che, evidentemente, rende ancor più censurabile un tale modo di formulare le norme.

Scendendo sul piano dell'applicazione della sanzione, le incongruenze<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Lasciamo aperto il quesito, ma con questa nota osserviamo - senza troppo scendere negli approfondimenti - che, stante la norma definitoria dell'art. 157, interpretare la parola « *sosta* » dell'art. 34-*bis* come comprensiva (anche) delle situazioni di « *fermata* » ci avvicinerebbe pericolosamente al campo dell'analogia *in malam partem*. E il principio di tassatività vale per tutto il “diritto punitivo” (v. nota precedente): per quello penale come per quello amministrativo. L'unica differenza è che, nel primo caso, detto principio ha rango costituzionale, mentre per il secondo si ricava dall'art. 1 l. 24 novembre 1981, n. 689. In proposito dottrina ampiamente consolidata: G. Colla-G. Manzo, *Le sanzioni amministrative*, Milano, 2001, 272; P. Cerbo, *Le sanzioni amministrative*, in *Tratt. dir. amm.* a cura di S. Cassese (*Dir. amm. speciale*), Milano, 2003, 595; R. Giovagnoli-M. Fratini, *Le sanzioni amministrative*, Milano, 2009, 65.

<sup>4</sup> Uso questa espressione di M.S. Giannini, che individuò le « incongruenze normative » in « (...) una non corrispondenza tra disposto normativo e realtà effettiva da regolare, o in una disarmonia inesplicabile tra le disposizioni rivolte a regolare più materie uguali o simili, o materie di specie e materie di genere; o in una contraddittorietà incompionibile tra criteri di rego-

di cui la norma è portatrice sembrano peggiorare. Infatti:

d) Per le vecchie fattispecie di cui all'art. 15 – meno gravi, come si è visto – è sempre prevista la sanzione amministrativa accessoria del ripristino dello stato dei luoghi; per il nuovo illecito dell'“*insorzamento*” – ancorché più grave – l'art. 34-*bis* non commina alcuna sanzione amministrativa accessoria.

e) Per l'art. 34-*bis*, il trasgressore è soggetto al pagamento di una sanzione pecuniaria « *da Euro 500 a Euro 1.000* ». Il massimo edittale è così fissato in misura pari al doppio del minimo: una grossa anomalia nel sistema sanzionatorio del Codice della Strada. E non priva di conseguenze, giacché, a ben guardare, produce una alterazione del sistema stesso. Quest'ultimo è palesemente improntato a finalità di snellezza e deflazione procedimentale: incoraggia il più possibile il trasgressore a pagare *subito* (cioè entro 60 giorni dalla contestazione o notificazione del verbale) il minimo edittale e proprio a tal fine, salvi i casi di ricorso, aumenta sensibilmente gli importi a carico del trasgressore rimasto “inerte”. È il significato inequivocabile dell'art. 203 comma 3 C.d.S.: « Qualora nei termini previsti non sia stato proposto ricorso e non sia avvenuto il pagamento in misura ridotta, il verbale, in deroga alle disposizioni di cui all'art. 17 legge 24 novembre 1981, n. 689, costituisce titolo esecutivo per una somma pari alla metà del massimo della sanzione amministrativa edittale e per le spese di procedimento »; disposizione che, infatti, si riferisce a un corpus di sanzioni pecuniarie per le quali, di regola, il massimo edittale è esattamente *il quadruplo* del minimo. Ma nel nostro caso tutto ciò non vale e al trasgressore conviene senz'altro aspettare: per l'art. 34-*bis* la metà del massimo è sempre 500 Euro, ossia... il minimo!

3. – Questa, ridotta ai suoi termini essenziali, la vicenda dell'art. 34-*bis* C.d.S. (“*Decoro delle strade*”). Come si accennava in apertura, essa può dirsi interessante non tanto di per sé (trattasi pur sempre di una disposizione dalla portata limitatissima), quanto per ciò che rivela: una normazione tecnicamente infelice. È stata introdotta, tra le regole che presiedono alla circolazione stradale, la previsione di un nuovo illecito dai contorni assai incerti, su-

lazione di una stessa materia, e così via »: tutti fenomeni aventi « effetti disastrosi », culminanti in una vera e propria « abdicazione » della scienza giuridica, che necessariamente, oramai, « convalida la dispersione e la dispersività di una realtà, e non compie il minimo sforzo per tentar di trovarne il punto di equilibrio » (*Le incongruenze della normazione amministrativa e la scienza dell'amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1954, 2, 287 s.). Una riflessione assai pertinente, ancorché risalente a più di mezzo secolo fa.

scettibile di essere facilmente confuso con altri, che continuano a esistere con il loro corredo sanzionatorio sensibilmente diverso. Il fatto che queste siano, tutto sommato, norme di “vita su strada”, destinate ad essere applicate in maniera diretta dalle forze di polizia, non attenua la disapprovazione per un simile modo di legiferare; la aggrava, caso mai. Anche in funzione di quanto riportato dai vari prontuari operativi per l'accertamento delle violazioni, in uso presso le polizie (locali e non), saranno possibili verbali – destinati quindi a costituire titolo esecutivo ove non pagati in misura ridotta – da Euro 23 per aver “imbrattato” la strada e da Euro 500 per aver “insozzato” la strada (gettando rifiuti o altri oggetti da veicolo in movimento o in sosta, non però in fermata); di nuovo, quindi, da Euro 23 qualora l’“insozzatore” sia un pedone, e sempre da Euro 23 se trattasi di “insozzamento” di strada privata aperta al traffico; ma comunque da Euro 78, ove venga integrata la peculiare fattispecie della “dispersione del carico” di cui all’art. 164 C.d.S. (prima non ne abbiamo neppure parlato).

In una situazione del genere, il valore compromesso è un valore fondante: quello della certezza del diritto. Di talché, per usare le parole di una pregevole monografia dedicata proprio a questi fenomeni, la situazione normativa « si traduce in una delega in bianco nei confronti degli organi che sono poi chiamati a darle applicazione: i magistrati quindi, ma anche l’insieme dei pubblici impiegati. Da qui (...) l’imprevedibilità della giustizia e dell’amministrazione, cui ci si rivolge molto spesso con un sentimento d’inferiorità, se non proprio d’impotenza, come ai signori di un diritto capriccioso e imperscrutabile »<sup>5</sup>.

L’errore commesso, a livello di tecnica legislativa<sup>6</sup>, è uno dei più fre-

<sup>5</sup> M. Ainis, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Roma-Bari, 1997, 26.

<sup>6</sup> La tecnica legislativa costituisce un argomento di indubbio interesse, come tutti gli argomenti “trasversali” a più aree. Partecipa infatti della teoria generale del diritto, del diritto costituzionale, dell’ermeneutica giuridica e finanche della linguistica testuale. Alcuni titoli oltre a quelli già citati, non recentissimi ma carichi di spunti: M. Longo, *Per la fondazione di una scienza della legislazione*, in *Dir. econ.*, 1960, 583 s.; AA.VV., *La tecnica legislativa: un artigianato da valorizzare*, in *Foro it.*, V, 1985, 233 s.; R. Guastini, *Questioni di tecnica legislativa*, in *Regioni*, 1985, 221 s.; F. Sabatini, *Analisi del linguaggio giuridico*, in AA.VV., *Corso di studi superiori legislativi*, Padova, 1990, 675 s.; S. Cassese, *Introduzione allo studio della normazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1992, 307 s.; V. Frosini, *Tecniche giuridiche*, in *Enc. dir.*, XLIV, Milano, 1992, 38 s. È comunque illusorio pensare che esista una soluzione bell’e pronta ai problemi di cattiva confezione delle leggi: « un nodo del genere (...) riguarda bensì le tecniche della legislazione, ma anche la struttura dei corpi legislativi » (F. Sorrentino, *Incertezza del diritto o mera oscurità della legge?* in *Giur. cost.*, 1986, 565).

quenti (e dei più gravi): aver scritto una nuova disposizione, senza badare al tessuto normativo entro il quale essa viene a inserirsi. Non si è tenuto conto che, nel Codice della Strada, erano già previsti altri illeciti di contenuto simile (art. 15, art. 164); che parole come « *sosta* » e « *veicoli* » hanno già un significato definito, da rispettare, a meno di non voler introdurre una ingestibile polisemia; che una sanzione pecuniaria con il massimo edittale pari al doppio del minimo è un controsenso, in quanto vanifica la ratio stessa del pagamento in misura ridotta, sulla quale il sistema sanzionatorio del Codice della Strada in gran parte si fonda. Insomma: viene a mancare « uno degli attributi della buona legge, la sua capacità di inserirsi nell'ordinamento e di sfruttare le sinergie che esso le offre. Si tratta, in altre parole, del duplice requisito della *coerenza* e *sistematicità*. Ciò (...) genera anche vizi intrinseci nelle discipline, perché possono uscirne *incoerenze* e *antinomie*, che l'interprete farà tanta maggior fatica a smussare, quanto più esse risulteranno non volute e quindi immotivate »<sup>7</sup>.

Volendo invece guardare al fenomeno da una prospettiva più generale, è forse possibile esprimere la seguente – sommessamente – riflessione. Oggi, l'ordinamento giuridico è connotato da profonda complessità. Più sistemi normativi (o, se si preferisce, più sotto-sistemi normativi) convivono su diversi piani e spetta all'interprete individuare, come pure mettere in atto, i criteri di una tale convivenza<sup>8</sup>. Il sistema normativo del Codice della Strada convive con quello della tutela ambientale e parecchie possono essere le intersezioni non preventivamente regolate: rimesse, appunto, al lavoro dell'interprete. Così, il fatto di « *insozzare* » la strada rileva – molto probabilmente – anche dal punto di vista della normativa sui rifiuti. Nulla stabilisce la legge, ma ciò fa parte, in certo qual modo, della “fisiologia” dell'ordinamento: sarà l'interprete a valutare se la sanzione di cui al predetto art. 34-*bis* debba essere irrogata da sola, oppure in concorso con quella prevista dalle leggi di settore sui rifiuti (detto per inciso, la soluzione preferibile pare la seconda, attesa la contestuale presenza di due distinti interessi giuridicamente tutelati: il C.d.S. sanziona un comportamento pregiudizievole per la *sicurezza stradale*, mentre l'altra disposizione sanziona lo stesso comportamento in quanto lesivo del bene *ambiente*). Si assiste, invece, a una “patologia” dell'ordinamento se,

<sup>7</sup> G. Amato, *Principi di tecnica della legislazione*, in AA.VV., *Corso*, cit., 55 s., corsivi nostri.

<sup>8</sup> Per tutti: V. Italia, *L'interpretazione delle regole giuridiche nei sistemi normativi*, Milano, 2006, *passim*.

come è avvenuto, un singolo sistema (sotto-sistema) normativo finisce per essere scardinato al suo interno, nelle sue linee portanti, a prescindere dalle interrelazioni con altri sistemi (sotto-sistemi) normativi.

Un'ultima osservazione che, limitatamente a questa minima vicenda, può forse far ben sperare. Nel momento in cui queste pagine vengono scritte (maggio 2010), l'art. 34-*bis* sembrerebbe - mai come in questi casi il condizionale è d'obbligo - destinato a scomparire dal Codice della Strada. Il D.d.L. 1720 « *Disposizioni in materia di sicurezza stradale* », approvato dal Senato e trasmesso alla Camera per la seconda lettura, reca, in effetti, una assai opportuna abrogazione dell'art. 34-*bis*, assieme ad una coerente riformulazione dell'art. 15 C.d.S. Come si suol dire: staremo a vedere.