

L'ART. 126-BIS DEL CODICE DELLA STRADA E IL PRINCIPIO DELLA PERSONALITÀ DELL'ILLECITO IN MATERIA DI CIRCOLAZIONE STRADALE.

(Note a margine della sentenza della Corte Costituzionale n. 27 del 12 gennaio 2005 n. 27)

Attilio CARNABUCI

1. Premessa. L'art. 126-bis del Codice della strada.

Come è noto, l'art. 126-*bis* Cod. strad. ha introdotto, nel nostro ordinamento giuridico, il meccanismo della così detta patente a punti: all'atto del rilascio del titolo abilitativo alla guida, all'interessato viene attribuito un punteggio (1), destinato a subire decurtazioni a seguito della comunicazione, alla suddetta anagrafe, della violazione di una delle norme di comportamento di cui al titolo V dello stesso Codice.

Il comma 4 dell'articolo in esame dispone che, fuori dai casi di perdita totale del punteggio e purché questo non sia del tutto esaurito, il trasgressore può recuperare un certo numero di punti mediante la frequenza di corsi di aggiornamento, organizzati dalle autoscuole ovvero da soggetti (pubblici o privati) a ciò espressamente autorizzati.

Con un apposito decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti sono stabiliti i criteri per il rilascio dell'autorizzazione di cui trattasi, i programmi e le modalità di svolgimento dei corsi di aggiornamento.

Ai sensi dall'art. 126-*bis*, ultima parte, (come sostituita dall'art. 7, comma 3, lettera *b*), D.L. 27 giugno 2003, n. 151, a sua volta modificato dalla legge di conversione 1° agosto 2003, n. 214), in caso di mancata identificazione del conducente, la segnalazione all'anagrafe nazionale degli abilitati alla guida deve essere effettuata dal proprietario del veicolo.

Qualora il suddetto proprietario ometta di porre in atto l'adempimento in questione, la decurtazione del punteggio sarà effettuare nei suoi confronti; per evitare tale effetto pregiudizievole, in particolare, il proprietario del veicolo è tenuto a comunicare, entro trenta giorni dalla richiesta ricevutane, all'organo di polizia procedente, i dati personali e quelli della patente del conducente al momento della violazione commessa.

Se il proprietario del veicolo risulta essere una persona giuridica, è il suo legale rappresentante (o un suo delegato) ad essere tenuto a fornire all'organo di polizia i dati predetti, entro lo stesso termine.

In estrema sintesi, dunque: se il proprietario del veicolo è una persona fisica munita di patente e l'infrazione è punita (oltre che con sanzione pecuniaria, anche)

(1) I punti, annotati in una apposita anagrafe nazionale, sono venti.

con la sanzione (accessoria) della decurtazione del punteggio della patente, il proprietario del mezzo, da una parte, risponde, in solido con il conducente, per il pagamento della sanzione pecuniaria (principale) *ex art. 196 Cod. strad.* (il quale, a sua volta, riproduce quasi testuale l'art. 6 della legge n. 689 del 1981), dall'altro, si vede detratti i punti della patente.

Tale ulteriore sanzione si applica, peraltro, esclusivamente nell'ipotesi in cui non sia stato possibile identificare il conducente ed il proprietario medesimo, ricevutane apposita richiesta, abbia ommesso di indicare all'autorità le generalità ed i dati della patente del conducente che era alla guida del veicolo; tale indicazione, infatti, fa sì che al proprietario non venga applicata la sanzione della decurtazione del punteggio.

Qualora, invece, il proprietario del veicolo abbia ommesso di fornire i dati di cui trattasi, si applica a suo carico anche la sanzione prevista dall'art. 180, comma 8, (secondo la quale chiunque, senza giustificato motivo, non ottempera all'invito dell'autorità di presentarsi, entro il termine stabilito nell'invito medesimo, ad uffici di polizia per fornire informazioni o esibire documenti ai fini dell'accertamento delle violazioni amministrative previste dal presente Codice, è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da Euro 343,35 ad Euro 1.376,55).

Con la recente sentenza n. 27 del 12 gennaio 2005, il Giudice delle leggi ha osservato, al riguardo, che l'applicazione della sanzione amministrativa accessoria della decurtazione del punteggio della patente a carico del proprietario del veicolo "prescinde da qualsivoglia accertamento della responsabilità personale (...) in relazione alla violazione delle norme concernenti la circolazione stradale".

Di conseguenza, lo stesso Giudice ha ritenuto fondate le censure di violazione dell'art. 3 Cost. da parte dell'art. 126-*bis*, sotto il profilo della irragionevolezza, nella parte in cui tale norma dà vita ad una sanzione "assolutamente *sui generis*", in quanto la stessa, pur essendo di natura personale, "non appare riconducibile ad un contegno direttamente posto in essere dal proprietario del veicolo e consistente nella trasgressione di una specifica norma relativa alla circolazione stradale".

Pertanto, è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 126-*bis*, comma 2, Cod. strad., proprio nella parte in cui assoggetta il proprietario del veicolo alla decurtazione dei punti della patente nell'ipotesi in cui ometta di comunicare all'Autorità amministrativa procedente le generalità del conducente che abbia commesso l'infrazione alle regole della circolazione stradale.

In tal caso, trovano applicazione soltanto la sanzione pecuniaria principale (riguardo alla quale il proprietario del veicolo risponde nella qualità di obbligato in solido con il trasgressore) e l'ulteriore sanzione di cui all'articolo 180, comma 8, Cod. strad.

2. Il principio di personalità della responsabilità nel diritto penale ed in materia di illeciti amministrativi.

Per intendere appieno il significato della sentenza sopra citata è necessario procedere ad un, sia pur sommario, esame del principio di personalità della responsabilità per la commissione di illeciti amministrativi, cristallizzato nell'art. 3, comma 1, della legge 24 novembre 1981, n. 689, ai sensi del quale «nelle violazioni cui è applicabile una sanzione amministrativa ciascuno è responsabile della propria azione od omissione, cosciente e volontaria, sia essa dolosa o colposa».

Detto principio discende, in particolare, dall'analogo assioma posto dall'art. 27 Cost. con specifico riferimento agli illeciti penali, la cui funzione garantistica e la cui inderogabilità sono state ribadite, proprio dalla Corte Costituzionale, nella celebre sentenza n. 364/1988. (2)

Secondo il modello di responsabilità per la commissione di illeciti penali fatto proprio dal citato art. 27 della Carta fondamentale, il dolo e la colpa costituiscono le forme basilari dell'imputazione soggettiva.

Va, pertanto, esclusa, nel nostro ordinamento, qualsiasi forma di responsabilità non colpevole (oltre, ovviamente, alla responsabilità penale nel caso di errore o ignoranza incolpevole sull'illiceità del fatto commesso).

Infatti, nessuno può essere punito per un fatto preveduto dalla legge come reato, se l'evento dannoso o pericoloso, da cui dipende la esistenza del reato, non è conseguenza della sua azione od omissione (cfr. art. 40, comma 1, Cod. pen.).

La colpevolezza costituisce, unitamente all'antigiuridicità ed alla tipicità, una delle nozioni fondamentali ai fini della comprensione del nostro sistema penale.

È, infatti, proprio dalla nozione di colpevolezza che scaturisce il principio della personalità della responsabilità penale, da considerare non solo nell'accezione di responsabilità per fatto proprio colpevole ma anche in quella, non meno importante, di divieto di concepire una responsabilità per fatto altrui.

Secondo l'art. 27 Cost., l'irrogazione della sanzione penale postula la possibilità di attribuire concretamente, sotto il profilo psicologico, il fatto (che integra gli estremi del reato) alla volontà del soggetto, con la conseguenza che l'imputazione non può non arrestarsi nel punto in cui il soggetto medesimo non appaia più in grado di dominare il corso degli eventi: il comportamento del soggetto può essere considerato riprovevole, infatti, solamente se questi ha la possibilità di agire.

Del resto, lo stesso termine "colpevolezza" deriva dalla parola latina *culpa*, che, nel diritto romano, indicava appunto l'essere responsabile di qualcosa. (3)

Va precisato che l'art. 27 Cost. non ha inteso fissare un divieto tassativo di responsabilità oggettiva; esso ha, piuttosto, stabilito che, affinché venga rispettato l'art. 27 Cost. (nella parte, appunto, in cui prevede come necessaria l'esistenza di un nesso psichico tra il soggetto-agente ed il fatto-reato), il legislatore, nel prefigurare una nuova fattispecie incriminatrice, ha il dovere di individuarne gli elementi essenziali, essendo necessario che l'eventuale giudizio di responsabilità venga ad essere fondato quanto meno sulla colpa del soggetto-agente.

In tale contesto, l'inserimento, fra i presupposti della punibilità, di elementi meramente oggettivi, che esulano cioè dalla colpevolezza dell'agente, potrebbe

(2) Corte cost. 24 marzo 1988 n. 364, in *Foro it.*, 1990, I, 415. Come si ricorderà, tale sentenza, sulla base del combinato disposto del comma 1 e 3 dell'art. 27 cost., e nel quadro delle fondamentali direttive del sistema costituzionale (desunte soprattutto dagli art. 2, 3, 25 comma 2, 73 comma 3 Cost., le quali pongono l'effettiva possibilità di conoscere la legge penale quale ulteriore requisito minimo d'imputazione, che viene ad integrare e completare quelli attinenti alle relazioni psichiche tra soggetto e fatto, consentendo la valutazione e, pertanto, la rimproverabilità del fatto complessivamente considerato), ha dichiarato illegittimo l'art. 5 Cod. pen. nella parte in cui non escludeva dall'inescusabilità dell'ignoranza della legge penale l'ignoranza inevitabile.

(3) Cfr. Ist. di GAIO, 3,212: "*Is iniuria autem occidere intellegitur, cuius dolo aut culpa id acciderit; nec ulla alia lege damnum, quod sine iniuria datur, reprehenditur; itaque impunitus est, qui sine culpa et dolo malo casu quodam damnum committit*" ("Ma si comprende che taluno abbia ucciso ingiustamente nell'ipotesi in cui lo abbia fatto con dolo o con colpa; nessuna altra norma, infatti, sanziona il danno che non è stato cagionato con un comportamento illecito; pertanto, a chi cagiona un danno senza dolo o colpa, ma per caso fortuito, non viene irrogata alcuna sanzione" [la traduzione è mia]).

essere mantenuta, in ambito residuale ed in via del tutto eccezionale, all'interno di un sistema nel quale siano, comunque, assicurate le condizioni perché l'imputazione per un fatto illecito sia realizzato quanto meno per colpa.

Un problema particolare che si pone nell'ambito del diritto penale attuale è quello concernente i reati commissivi mediante omissione, soprattutto laddove le relative fattispecie implicino posizioni di garanzia o di controllo su fonti di pericolo e, più in generale, in tutti gli ambiti in cui debbano impedirsi fatti illeciti ad opera di terzi.

L'art. 40, comma 2, Cod. pen. stabilisce, al riguardo, che non impedire un evento, che si ha l'obbligo giuridico di impedire, equivale a cagionarlo.

È appena il caso di osservare che, anche in queste ipotesi, affinché si possa configurare una responsabilità, è necessaria la sussistenza della colpevolezza del garante o dell'addetto al controllo, la quale dovrà essere oggetto di uno specifico accertamento in concreto.

Per quel che concerne l'illecito amministrativo, occorre fare riferimento all'art. 3 l. 689/1981, ai sensi del quale è responsabile di una violazione amministrativa solo la persona fisica cui è riferibile l'azione materiale o l'omissione che integra la violazione.

Ne consegue che ad integrare l'elemento soggettivo dell'illecito amministrativo è sufficiente la colpa.

Come è stato rilevato dalla giurisprudenza di legittimità, quest'ultima, la quale è esclusa dall'ignoranza inevitabile del precetto anche quando consiste in un errore scusabile sul contenuto precettivo della norma in ipotesi indotto dalla stessa pubblica amministrazione, non può essere ritenuta assente allorché il trasgressore si sia limitato ad affermare di aver violato la legge per dimenticanza o disattenzione. (4)

Dal principio di personalità dell'illecito amministrativo, così come prefigurato dalla norma appena menzionata, discendono corollari molteplici.

In primo luogo, con riguardo all'obbligazione inerente al pagamento di una sanzione pecuniaria, è necessario ricordare che il verificarsi della morte dell'autore del fatto comporta l'intrasmissibilità dell'obbligazione stessa agli eredi. (5)

In ordine al carattere "generale" del principio della personalità della responsabilità amministrativa, va, inoltre, osservato che l'art. 6 della stessa legge n. 689 del 1981 disciplina, a sua volta, ma per le sole sanzioni pecuniarie, la solidarietà passiva tra «il proprietario della cosa che servì o fu destinata a commettere la violazione o, in sua vece, l'usufruttuario o, se trattasi di bene immobile, il titolare di un diritto personale di godimento» e «l'autore della violazione».

L'art. 196 del Codice della strada fa proprio il «principio di solidarietà», disponendo, al comma 1, che «per le violazioni punibili con la sanzione amministrativa pecuniaria, il proprietario del veicolo» (o, in sua vece, «l'usufruttuario, l'acquirente con patto di riservato dominio o l'utilizzatore a titolo di locazione finanziaria») è «obbligato in solido con l'autore della violazione al pagamento della somma da questi dovuta».

(4) Cass. civ. sez. III, 18 luglio 2000, n. 9445, in *Giust. civ. mass.*, 2000, 1564.

(5) Cass. civ. sez. I, 13 agosto 1996, n. 7515, in *Giust. civ. mass.*, 1996, 1173.

3. Il principio di personalità dell'illecito amministrativo e la sospensione della patente.

La Corte Costituzionale ha ritenuto, nella sentenza n. 27 del 2005, che, nella fattispecie di cui all'art. 126-*bis* “assume preponderante rilievo il carattere schiettamente personale della sanzione che viene direttamente ad incidere sull'autorizzazione alla guida”.

La decurtazione del punteggio viene configurata, in particolare, alla stregua di una sanzione amministrativa accessoria, “assimilabile a quella della sospensione della patente, la cui «natura afflittiva (...) incide sul profilo della legittimazione soggettiva alla conduzione di ogni veicolo, gravando sul relativo atto amministrativo di abilitazione, a seguito dell'accertata trasgressione di regole di comportamento afferenti alla sicurezza della circolazione» (ordinanza n. 74 del 2000)”.

Proprio le considerazioni svolte dal Giudice delle leggi in ordine alla natura giuridica della sanzione contemplata all'art. 126-*bis* Cod. strad., ha indotto quest'ultimo a ritenere irragionevole la scelta legislativa di porre la suddetta sanzione a carico del proprietario del veicolo che non fosse anche il responsabile dell'infrazione stradale: se, infatti, la decurtazione del punteggio incide sulla legittimazione soggettiva alla conduzione dei veicoli, tale sanzione si rivela del tutto simile a quella costituita dalla sospensione della patente, la quale ne inibisce temporaneamente la conduzione a colui al quale sia stata irrogata; ne consegue che, avendo i due istituti sanzionatori la stessa natura giuridica, devono essere assoggettati alla medesima disciplina.

Ergo, va considerato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 126-*bis*, comma 2, Cod. strad., nella parte in cui assoggetta il proprietario del veicolo alla decurtazione dei punti della patente nell'ipotesi in cui abbia omesso di comunicare all'Autorità amministrativa procedente le generalità del conducente che ha commesso l'infrazione.

Intervenendo in materia diversa dalla responsabilità per il pagamento di somme di denaro e in una ipotesi di sanzione di carattere schiettamente personale, infatti, la suddetta norma pone a carico del proprietario del veicolo, solo perché tale, un'autonoma sanzione di carattere personale, prescindendo dalla violazione, ascrivibile al medesimo proprietario direttamente, di regole disciplinanti la circolazione stradale.

Le osservazioni dalla Corte si rivelano fondamentali anche perché risolvono, finalmente, i dubbi manifestati da diverse amministrazioni pubbliche in ordine alla possibilità o meno di sospendere la patente di guida al proprietario del veicolo allorché il trasgressore non sia stato fermato immediatamente dall'organo preposto all'accertamento dell'infrazione e lo stesso proprietario abbia successivamente dichiarato di non conoscere, o non ricordare, le generalità del primo.

Infatti, le affinità strutturali esistenti tra le due sanzioni, cui si è fatto riferimento ed evidenziate dallo stesso Giudice delle leggi, avevano indotto alcuni uffici a ritenere (per la verità, non del tutto infondatamente, date le premesse) che, allorché il conducente non fosse stato identificato, la sospensione della patente dovesse essere applicata al proprietario del veicolo che non avesse indicato chi si trovava effettivamente alla guida, e ciò per una sorta di presunzione (*iuris tantum*) che il proprietario di un veicolo ne sia anche il conducente, se non altro fino a che non venga fornita prova contraria.

La sentenza n. 27/2005 della Corte Costituzionale ha fugato le perplessità alle quali si è appena fatto cenno, stabilendo, sia pure in via indiretta, l'illegittimità di qualsivoglia sanzione amministrativa in capo al proprietario di un veicolo, la cui applicazione non derivi da un rigoroso accertamento della responsabilità dello stesso.