

## LIBELLO SULLA PATENTE A PUNTI

Avv. Fabio Piccioni del Foro di Firenze

L'analisi esegetica della vigente disciplina della patente a punti (PaP), lascia aperti una serie di problemi cui l'interprete, nel suo esercizio di stile, deve tentare di dare una risposta. Senza alcuna pretesa di completezza - essendo ormai stato scritto tutto, o quasi, in merito - si vuole qui tentare un esperimento di pura speculazione giuridica, per il quale si procederà per gradi.

### Premessa

La "patente di guida", sotto il profilo sostanziale, è un provvedimento personale<sup>1</sup> di abilitazione non modale<sup>2</sup> - autorizzazione tecnico-amministrativa<sup>3</sup> a carattere ampliativo della sfera soggettiva di azione - rilasciato a seguito di un controllo teorico-pratico mirante a verificare l'esistenza dei requisiti psico-fisici (art. 119 e artt. 319-329 Reg.), di età (art. 115) e di abilità (art. 121), mediante il quale la P.A. rimuove il limite legale posto all'esercizio di quell'attività inerente al diritto (soggettivo "pubblico") di circolazione con i veicoli<sup>4</sup>, attestando in capo al titolare l'idoneità alla guida.

Tale abilitazione è, comunque, subordinata ad una precisa estensione temporale - individuata dalla durata indicata sul documento (art. 126) - oltre la quale diviene inefficace; conseguentemente, è necessario procedere alla conferma della validità, consistente nella verifica della permanenza dei requisiti. Chi guida senza aver conseguito la patente, commette una violazione (art. 116 c. 13) che, un tempo costituiva reato contravvenzionale e oggi, a seguito della depenalizzazione recata dal D.Lgs. 507/99, è punita con una sanzione amministrativa di c.d. fascia alta (da euro 2.257 a euro 9.032).

---

<sup>1</sup> Rilasciato *intuitu personae* e, per il quale, vale il divieto di rappresentanza e di trasmissibilità.

<sup>2</sup> La patente, una volta rilasciata, consente al destinatario la facoltà di guida e libera circolazione con i veicoli in qualunque tempo, luogo e senza alcuna necessità di previa informativa.

A carico della P.A. nasce l'obbligo di sopportare l'attività autorizzata, salvo l'esercizio del potere di vigilanza rivolto a controllare che la medesima si svolga conformemente alla legge. In caso di violazione, ed in relazione alla gravità dell'infrazione, la P.A. potrà, conseguentemente, disporre la sospensione o la revoca dell'autorizzazione, sia quale sanzione amministrativa accessoria che quale misura cautelare.

<sup>3</sup> L'autorità titolare della potestà autorizzatoria deve compiere un giudizio di carattere esclusivamente tecnico volto ad accertare la sussistenza dei requisiti di idoneità richiesti dalla norma: ove l'esito sia positivo, essa deve concedere la patente, senza possibilità di apprezzamento discrezionale circa l'opportunità, in sede comparativa nel bilanciamento tra interessi pubblici e privati, al rilascio.

<sup>4</sup> La Corte Costituzionale - che in precedenza aveva negato l'esistenza di un diritto, costituzionalmente rilevante, riconducibile all'art. 16 Cost. - con sentenza 215/98, ha definito la libertà di circolazione mediante l'utilizzazione di veicoli "un rilevante bisogno di vita". Trattasi di un c.d. "diritto in attesa di espansione": l'attività in sé, infatti, non è illegittima o illecita ma, al fine di impedire che un suo indiscriminato uso possa arrecare danno alla comunità, la legge richiede che la stessa sia subordinata ad un atto permissivo della P.A., in assenza del quale l'attività è sanzionata.

### **Il contesto storico**

A conclusione di un laborioso iter legislativo, caratterizzato da una tecnica legislativa non (sempre) rispettosa dei canoni estetici e architettonici di sistematicità giuridica, il 30 giugno 2003 è entrata in vigore la PaP.

L'istituto, rappresenta una delle più importanti modifiche apportate all'impianto originario del C.d.S. che, nelle intenzioni del Legislatore, avrebbe dovuto attuare una rivoluzione culturale in grado di influenzare il codice di autoresponsabilità dei conducenti, grazie alla sua triplice funzione preventiva, repressiva e rieducativa.

In realtà, i ripensamenti e lo stratificarsi delle formulazioni, hanno reso il dettato normativo così problematico da rischiare di mettere in serio pericolo la realizzazione degli obiettivi, dando luogo a difficoltà interpretative e applicative. Riprova ne sia la circostanza che il Vicinale si è visto costretto ad intervenire più volte, per fornire indicazioni al fine di uniformare l'operato degli organi di polizia, anche se poi si è lasciato andare a ricostruzioni ermeneutiche ed eterointegrazioni adeguatrici della normativa non sempre condivisibili<sup>5</sup>.

L'art. 7 D.Lgs. 15/1/02 n. 9<sup>6</sup>, in ottemperanza al criterio di cui all'art. 2 c. 1 lett. qq) legge delega 22/3/01 n. 85, ha introdotto, l'art. 126-*bis*, recante la "patente a punti", poi modificato dal D.L. 27/6/03 n. 151<sup>7</sup> ed ulteriormente ritoccato dalla legge di conversione 1/8/03 n. 214.

### **Qualificazione giuridica**

Sotto il profilo dogmatico-normativo, nonostante il diverso avviso di molti autori<sup>8</sup>, si ritiene di poter affermare che la PaP non costituisce una sanzione amministrativa in senso tecnico.

L'asserzione risulta sperimentalmente verificabile tramite un rigoroso procedimento di analisi logico-giuridica. Se è indubitabile che essa non costituisce una sanzione pecuniaria, altrettanto è da dirsi in merito alla sanzione accessoria.

---

<sup>5</sup> All'indomani dell'entrata in vigore della disciplina, con circolare 1/7/03, vennero forniti i primi chiarimenti in merito "agli adempimenti specifici per gli operatori di polizia nella fase dell'accertamento dell'illecito".

Tali disposizioni furono subito rivisitate e sostituite dalla circolare 12/8/03, alla luce delle modifiche introdotte in fase di conversione legislativa del D.L. 151/03.

Il 14/9/04, per rispondere ai quesiti sorti nella pratica applicazione della riforma, fu emanata un'altra circolare.

Infine, a seguito della sentenza n. 27/05 della Corte Costituzionale, il Ministero dell'Interno ha adottato la circolare 4/2/05, con l'intento di "garantire il corretto funzionamento del meccanismo della patente a punti".

<sup>6</sup> In merito, vedi PICCIONI, *Nuovo codice della strada, luci ed ombre - i «buchi neri» - della riforma*, in *Il Sole 24 Ore-Trasporti*, nn. 3/02 e 15/02.

<sup>7</sup> Cfr. PICCIONI, *Vademecum al decreto legge articolo per articolo*, in *Il Sole 24 Ore-Trasporti*, n. 14/03.

<sup>8</sup> Cfr. BELLÉ, *Il sistema sanzionatorio amministrativo del codice della strada, procedimento e processo*, edizioni *Cedam*, il quale ritiene che la PaP costituisca senza dubbio una "sanzione amministrativa accessoria" e DE FEO - MARCHESIELLO, *Codice della Strada: illeciti amministrativi, procedure sanzionatorie e mezzi d'impugnazione*, edizioni *Maggioli*, il quale optando per una struttura "mista" del provvedimento, conclude per definirla una "misura sanzionatoria decrementativa".

Anche la lett. qq) del comma 1 dell'art. 2 L. 85/01 dispone che la violazione di determinate norme «comporta la sanzione della sottrazione di punti».

Infatti, laddove il legislatore avesse voluto prevederla come tale, avrebbe dovuto procedere ad inserire l'istituto all'interno della relativa *sedes materiae* - Sezione II, Capo I, Titolo VI C.d.S. - espressamente rubricata "delle sanzioni amministrative accessorie", ed esattamente come norma *bis* ad uno degli articoli tra 216 e 219, relativi agli obblighi concernenti i documenti di circolazione.

Inoltre, la decurtazione non incide direttamente sulla libertà del trasgressore: con qualche punto in meno, il titolare può fare esattamente tutto quello che faceva col pieno dei punti.

Infine, è lo stesso legislatore che agevola l'interpretazione fin qui sostenuta. Si osservi, infatti, che il comma 8 dell'art. 204-*bis*, recita che "in caso di rigetto del ricorso, il giudice di pace non può escludere l'applicazione delle sanzioni accessorie o la decurtazione dei punti dalla patente di guida". Orbene, la circostanza che la norma abbia ritenuto di utilizzare la congiunzione copulativa "o", sembra impostare un evidente criterio differenziale tra la sanzione accessoria e la decurtazione dei punti.

Si potrebbe obiettare che quanto detto, vale fintanto che non si assista alla perdita totale del punteggio, a seguito della quale la PaP diventa una sanzione accessoria. Ma, in realtà, premesso che, in tal caso, è necessario un ulteriore provvedimento con cui il D.T.T. dispone la revisione di patente<sup>9</sup>, si deve rilevare che anche tale ultimo istituto, è strutturato, dall'art. 128, come misura cautelare non sanzionatoria<sup>10</sup>.

Si potrebbe, ancora, obiettare che, nel caso in cui l'interessato, non si sottoponga alla prova, il D.T.T. provvederà ad irrogare la sospensione di patente. Ma, anche in tal caso, a ben vedere, non si tratta della sanzione accessoria prevista dall'art. 218. Infatti, ai sensi del comma 6, IV parte, dell'art. 126-*bis*, la sospensione è disposta, con atto definitivo, a tempo indeterminato<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Il provvedimento, notificato secondo le procedure di cui all'art. 201 comma 3, è atto definitivo.

Vedi PICCIONI, *Se la patente non è «scarica» la revisione va argomentata*, in *Il Sole 24 Ore-Trasporti*, n. 9/04.

<sup>10</sup> La revisione prevede la ripetizione dell'esame teorico e pratico, al fine di verificare la permanenza nel conducente dell'abilità tecnica e della conoscenza delle norme che disciplinano la circolazione stradale. La facoltà di accertamento, che sacrifica il diritto del singolo, corrisponde ad un interesse pubblico effettivo - la tutela dell'incolumità dei cittadini e della sicurezza della circolazione - motivato dall'esaurimento dei punti.

In caso di esito positivo, al conducente è confermata la patente. Se, invece, l'esito è negativo, il D.T.T. procede alla revoca della patente, ai sensi dell'art. 130 - che comporta la privazione definitiva della efficacia e validità della patente, per cui il titolare viene a trovarsi nelle stesse condizioni di chi non l'abbia mai conseguita, cosicché, la circolazione con patente revocata, comporta l'applicazione della sanzione ex art. 116 c. 13.

<sup>11</sup> Tale disposizione lascia, comunque, alquanto perplessi. L'art. 128, infatti, non prevede alcun provvedimento per chi, invitato a revisione della patente, non si presenti entro il termine indicato; solo ove il soggetto venga sorpreso a circolare, dopo la scadenza dei termini, senza essersi sottoposto agli accertamenti, sarà assoggettabile a sanzione pecuniaria e al ritiro della patente, ex art. 216.

Partendo dal presupposto che, ai sensi dell'art. 1, l'applicazione delle sanzioni è legata necessariamente alla circolazione su strada, l'irrogazione della sospensione della patente *sine die*, non sembra legittima. D'altronde, se la logica è quella della tutela della sicurezza, non si capisce perché, in assenza della prova dell'utilizzo della patente da parte del titolare debba essere adottato un provvedimento sanzionatorio, basato sul presupposto dell'inerzia dell'interessato, che comporta una mera presunzione di inidoneità alla guida. In tal senso anche l'art. 126 c. 7, che prevede la sanzione pecuniaria ed il ritiro della patente, laddove il titolare sia sorpreso a circolare.

Certo, l'art. 91 c. 1 del vecchio C.d.S. (T.U. 393/59), disponeva che in caso di mancato rispetto dell'ordine di presentarsi a revisione, la patente dovesse essere sospesa - finché non veniva superato

ex art. 129. Il provvedimento è, ancora una volta, di natura squisitamente cautelare<sup>12</sup>.

Dimostrato che la PaP non ha carattere sanzionatorio, si deve allora individuarne la natura.

Dopo un'attenta e prudente riflessione, si ritiene di poter affermare che la stessa costituisce una "misura cautelare di affievolimento del titolo abilitativo idonea a comportare ulteriori conseguenze cautelari" (seppur non immediate).

Ad ulteriore riprova, si osservi che la comunicazione dell'avvenuta decurtazione dei punti da parte del Ministero avviene per posta ordinaria (se fosse una sanzione dovrebbe invece essere notificata) e non reca alcuna indicazione in merito al termine e all'autorità cui è possibile ricorrere, come prescritto dal comma 4 dell'art. 3 L. 241/90.

In conclusione, in caso di violazione di determinate norme, accanto alle sanzioni amministrative e/o penali, pecuniarie e accessorie<sup>13</sup>, si affianca la misura cautelare della sottrazione dei punti.

### **La struttura**

Il budget iniziale (virtuale) di 20 punti, registrato all'Anagrafe nazionale degli abilitati alla guida (A.N.A.G.) ex art. 225, potrà essere decurtato, reintegrato e addirittura accresciuto a seconda del comportamento stradale più o meno virtuoso<sup>14</sup>. La validità della patente è subordinata al mantenimento di un punteggio compreso tra 1 e 20. La tabella allegata all'art. 126-*bis*, che ha subito ben 3 modifiche, elenca le penalità per le infrazioni in relazione al grado di pericolosità insito nella norma violata. La decurtazione è predeterminata in misura fissa senza possibilità di valutazione discrezionale da parte dell'organo accertatore.

Le violazioni poste in essere dai neo-patentati, nei primi 3 anni dal rilascio della licenza<sup>15</sup> di categoria B o superiore, comportano, a decorrere dal 1/10/03, la sottrazione di punti in progressione geometrica: il doppio di quanto stabilito dalle singole norme.

### **Il recupero dei punti**

Il comma 5 introduce un meccanismo premiale di recupero del punteggio, parziale o totale.

Il trasgressore che verifichi (stante la comunicazione da parte dell'A.N.A.G.) la diminuzione del proprio punteggio, potrà frequentare un corso di

---

l'esame - indipendentemente dal fatto che il conducente fosse sorpreso a circolare. Ma il fatto che il legislatore abbia innovato la materia, vorrà pur dire qualcosa. O forse ... si deve parlare di *regressus ad praeteritum tempus*?

<sup>12</sup> La sospensione dura fintanto che l'interessato non produca la certificazione attestante l'esito positivo della revisione, rimuovendo in tal modo le ragioni oggettive o soggettive che ne avevano determinato l'applicazione.

<sup>13</sup> Si osservi che il C.d.S. prevede ben 36 diverse categorie di sanzioni.

<sup>14</sup> L'Italia ha adottato l'atipico "sistema francese" in cui i punti non si cumulano, ma vengono decurtati.

<sup>15</sup> Il D.Lgs. 9/02 prevedeva 5 anni dal rilascio. La riduzione del termine temporale a 3 anni, consente la pacifica armonizzazione della definizione di "neopatentato" con le previsioni che il C.d.S., conteneva già prima della riforma del 2003. Si pensi: agli artt. 142 commi 9, III periodo e 12, II periodo; 117 commi 1, 2 e 5.

aggiornamento, che consente di ricaricare la patente, a seconda dei casi, di 6 punti o 9 punti (sempre entro il tetto dei 20 punti). In alternativa, chi non abbia commesso (*rectius*, non venga sorpreso a commettere) per 2 anni<sup>16</sup> ulteriori violazioni che comportano la perdita di punti, si vedrà riaccreditarne automaticamente la dote iniziale, per “buona condotta”; per chi è a punteggio pieno, ogni biennio senza infrazioni, consente di guadagnare un credito di 2 punti, fino a raggiungere una riserva massima di 10 punti (30 in totale), oltre la quale la buona condotta perde di efficacia.

Resta da chiedersi, allora, perché lo *spatium temporis* di chi abbia subito decurtazioni, debba valere di più di quello di chi non le abbia (mai) subite.

### La procedura

In fase di contestazione, l'agente accertatore dovrà indicare sul verbale il punteggio relativo alla violazione. Qualora con un solo verbale vengano contestate più violazioni, l'entità dei punti relativi a ciascuna infrazione, dovrà essere specificamente e separatamente indicata.

Ai sensi dell'art. 126-*bis* c. 2, la decurtazione viene operata “a seguito della comunicazione”<sup>17</sup> da parte dell'organo da cui dipende l'accertatore, all'A.N.A.G. di cui all'art. 226 c. 10, da effettuarsi entro 30 gg.<sup>18</sup> dalla “conoscenza” della definizione della contestazione, che costituisce condizione imprescindibile per l'avvio del procedimento<sup>19</sup>. Il che, per espressa previsione legislativa, significa quando:

<sup>16</sup> Il D.Lgs. 9/02 prevedeva 3 anni.

<sup>17</sup> E non più “a seguito della violazione” come previsto dalla formulazione della norma di cui al D.Lgs. 9/02.

<sup>18</sup> A tale termine il Vicinale, con la circolare 14/9/04, ha ritenuto di attribuire “carattere meramente ordinatorio”.

In realtà, si ritiene che per stabilirne la corretta natura, non possa farsi riferimento al principio emergente dagli artt. 152 c. 2 c.p.c. e 173 c.p.p. Al termine in questione, infatti, non può attribuirsi natura né “perentoria” né “ordinatoria”, categorie che si riferiscono solo al procedimento giurisdizionale. Più correttamente, il rispetto del termine *de quo* costituisce, *quoad effectum*, requisito di legittimità della fattispecie tipica prefigurata dalla legge per la conclusione del relativo procedimento amministrativo, secondo i principi contenuti nella L. 241/90.

In ogni caso, la comunicazione da parte dell'Ufficio non può essere rinviata *sine die*, a piacimento della P.A. Infatti, il criterio di recupero punti per buona condotta, richiede il decorso di un periodo di 2 anni senza violazioni. Ora è evidente che, per una violazione commessa l'8/10/04, per la quale il trasgressore abbia provveduto ad effettuare il PMR il 6/12/04, l'Ufficio deve effettuare la comunicazione entro il 5/1/05. Laddove, invece, la Polizia, a causa del carico di lavoro, dovesse procedere l'8/7/05, il *dies a quo* ai fini del calcolo del biennio di buona condotta slitterebbe di 6 mesi. In tal caso, se il trasgressore dovesse commettere altra violazione, per la quale è prevista la decurtazione punti, il 5/1/07, si vedrebbe bruciare il biennio di buona condotta, a causa delle vicende di carattere soggettivo dell'amministrazione.

Si ritiene, quindi, censurabile il comportamento omissivo dell'amministrazione, per la quale il suddetto termine comincia a decorrere dalla data in cui la P.A. è posta in grado di provvedere e cioè dalla “conoscibilità” dell'intervenuta definizione della contestazione. Mutuando, in ciò, la *ratio* sottesa alla sentenza 17/6/98 n. 198, con cui la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 201 c. 1 (oggi riformato) nella parte in cui stabiliva la decorrenza del termine per procedere alla notifica dalla data dell'avvenuta identificazione, anziché dalla data di identificabilità del trasgressore.

<sup>19</sup> Dall'analisi sperimentale delle modalità relative alla conoscibilità della definitività dell'accertamento da parte dell'Ufficio di polizia stradale, non sembrano derivare particolari problemi.

- In caso di avvenuto pagamento, l'Ufficio ne ha notizia al momento in cui incassa la sanzione pecuniaria.

- sia avvenuto il pagamento in misura ridotta - *rectius* minima - della sanzione pecuniaria;
- o siano conclusi (con rigetto) i procedimenti dei ricorsi amministrativi e giurisdizionali;
- ovvero siano decorsi i termini per la proposizione delle impugnazioni.

In caso di contestazione di più violazioni, la comunicazione all'anagrafe dovrà essere effettuata singolarmente in relazione allo stato di avanzamento del procedimento amministrativo concernente le singole violazioni; non è da escludere, infatti, che il contravventore proceda per alcune violazioni ad effettuare il PMR e, per altre, ad avvalersi dei rimedi d'impugnazione, con ciò sfalsando, di fatto, l'applicazione delle singole decurtazioni.

Per ogni infrazione, viene sottratto il relativo punteggio (cumulo materiale di decurtazioni).

La sottrazione dei punti, non ha efficacia retroattiva alla data della violazione<sup>20</sup>.

### La decurtazione nei reati stradali

Stante l'espressa specificazione normativa dei casi in cui «la contestazione si intende definita», resta da verificare il riferimento alla decurtazione dei punti che accedono agli illeciti penali previsti dal C.d.S.<sup>21</sup>, quali la “guida in stato di ebbrezza”<sup>22</sup> e la fuga dopo l'incidente<sup>23</sup>. Infatti, premesso che, per i reati, non è prevista alcuna “sanzione amministrativa pecuniaria”, non sono ammessi “ricorsi amministrativi” e il procedimento giurisdizionale non inizia con “ricorso”, resta da capire<sup>24</sup> come l'organo accertatore possa, in concreto, venire a conoscenza dell'intervenuta condanna definitiva del trasgressore<sup>25</sup>.

---

- In caso di ricorso amministrativo, l'Ufficio ne viene a conoscenza o, perché l'impugnazione viene ivi presentata (art. 203 c. 1), oppure perché, in caso di presentazione diretta al Prefetto (art. 203 c. 1-bis), quest'ultimo dovrà procedere a trasmetterlo entro 30 giorni all'ufficio di polizia per la necessaria istruttoria e la redazione delle controdeduzioni.

- Infine, in caso di ricorso al Giudice di Pace, l'Ufficio sarà onerato del deposito in cancelleria di copia del rapporto con gli atti relativi all'accertamento della violazione (art. 23 L. 689/81).

<sup>20</sup> Come, invece, era previsto nella prima versione dell'articolo, predisposta dal D.Lgs. 9/02.

<sup>21</sup> Sul tema, vedi PICCIONI, *I Reati Stradali, la riforma penale del codice della strada*, edizioni *Il Sole 24 Ore*.

<sup>22</sup> Cfr. PICCIONI, *I controlli per la guida in stato di ebbrezza alcolica: verifica degli indici sintomatici e alcoltest*, in *Il Sole 24 Ore - Avvocato*, n. 2/05;

PICCIONI, *Droghe al volante, giudizio diviso*, in *Il Sole 24 Ore*, 28 novembre 2005.

<sup>23</sup> Cfr. PICCIONI, *Pugno di ferro contro l'omissione di soccorso*, in *Il Sole 24 Ore-Trasporti*, n. 10/03, e *I comportamenti omissivi in caso di incidente stradale e le misure cautelari applicabili*, in *Il Sole 24 Ore-Avvocato*, n. 4/05.

<sup>24</sup> Ancora una volta, il legislatore, richiede uno sforzo di comprensione, da parte dell'interprete - «la cattiva redazione degli atti è l'origine di tutte le liti a cui dà luogo l'interpretazione delle convenzioni» (Laurent).

<sup>25</sup> Al problema, ha ritenuto di dare risposta la penna del Ministero dell'Interno il quale, con la citata circolare 14/9/04, dispone che siano gli Uffici di Polizia ad occuparsi di «seguire periodicamente lo stato del procedimento penale sollecitando, anche per le vie brevi, le Cancellerie giudiziarie a fornire le informazioni necessarie in ordine alla sua conclusione».

Il Viminale, avvalendosi di quelle burlesche voci di corridoio in base alle quali, all'indomani dell'entrata in vigore dell'art. 126-bis, si propose agli agenti di polizia ... di telefonare in cancelleria per avere informazioni, ha proposto una soluzione così distante dal buon senso, da rendere infelice belzebù. Il parametro utilizzato risulta, infatti, contrario al senso logico e pratico, prima ancora che giuridico: la cancelleria della (ad esempio seconda) sezione penale della Suprema Corte di Cassazione, subissata dalle

Non si può fare altro, allora, che auspicare la previsione di un meccanismo che, al pari di quanto previsto dal comma 4 dell'art. 223, stabilisca che sia «il cancelliere del giudice che ha pronunciato la sentenza o il decreto divenuti irrevocabili ai sensi dell'art. 648 c.p.p.», a trasmetterne copia autentica all'organo di polizia che ha accertato la violazione.

### **Il limite della PaP**

Ai sensi del comma 1-*bis* dell'art. 126-*bis*, introdotto solo in sede di conversione del D.L. 151/03, qualora vengano accertate contemporaneamente più violazioni, nel procedere al cumulo materiale delle decurtazioni previste per ogni infrazione, la somma dei punti da sottrarre può arrivare ad «un massimo di 15 punti».

Trattasi di un'ipotesi di concorso formale di violazioni, perché commesse con un'unica azione od omissione - si pensi al caso in cui, per proseguire la marcia col semaforo rosso, si eccedano anche i limiti di velocità? In altre parole, è applicabile anche al procedimento di decurtazione dei punti il principio del cumulo giuridico, consistente nell'irrogazione della sanzione più grave aumentata fino al triplo? L'art. 198 pone una clausola di salvezza all'applicabilità dell'istituto, «salvo che sia diversamente stabilito dalla legge», ma la norma si riferisce alla violazione di disposizioni che prevedono «sanzioni amministrative pecuniarie». Seguendo un'interpretazione logico-sistematica, prima ancora che letterale, si può addivenire alle seguenti conclusioni. Come detto, l'istituto della PaP non costituisce una sanzione *stricto sensu*, bensì una misura di carattere cautelare tesa alla tutela della sicurezza stradale; conseguentemente, si ritiene di poter rispondere negativamente alla domanda.

La norma prevede, allora, solo un «limite massimo oggettivo» alla decurtazione per l'ipotesi di «accertamento contemporaneo» delle violazioni, che si applica anche in caso di raddoppio del punteggio per le violazioni commesse dai neopatentati.

La frontiera di utilizzo del beneficio in parola, è costituita dalla circostanza che non si sia commessa una violazione per la quale è prevista la sospensione o la revoca della patente.

Tuttavia, sembra che il legislatore sia caduto in un lapsus normativo-lessicale.

Stante la tassatività della formulazione della disposizione, è possibile, infatti, che, in caso di commissione di una sola violazione - per la quale non sia prevista la sanzione accessoria - da parte del neopatentato, nel procedere al raddoppio della decurtazione, si possano superare i 15 punti che, invece, costituiscono un limite in caso di commissione di «più violazioni»<sup>26</sup>.

Si ritiene, con buona ragionevolezza, di credere che una situazione così paradossale non corrisponda alle reali intenzioni del legislatore, ma tant'è.

---

quotidiane telefonate degli agenti di Polizia Stradale di Comuni, Commissariati e Nuclei Radiomobili dei Carabinieri, diventerà piuttosto un *call center*.

<sup>26</sup> A titolo esemplificativo la violazione singola:

- dell'art. 154 c. 7, commessa dal neopatentato, comporta la decurtazione di 16 punti;

- dell'art. 176 c. 20 con riferimento al c. 1 lett. b) o dell'art. 192 c. 7 commessa dal neopatentato, comporta la decurtazione di 20 punti, con scarico totale della patente.

### La PaP per gli stranieri

L'art. 6-ter L. 214/03<sup>27</sup>, estende la PaP a tutti i conducenti che commettano violazioni nel Territorio italiano, indipendentemente dalla loro nazionalità.

Più specificamente, il criterio utilizzato prescinde dalla nazionalità del contravventore, per collegarsi al luogo di rilascio della patente.

Tuttavia, vengono presi in considerazione solo i «titolari di patente rilasciata da uno Stato estero nel quale non vige il sistema della patente a punti».

Bisogna comprendere, allora, cosa accade nei confronti dei “titolari di patente rilasciata da uno Stato estero in cui vige” l’istituto. Nel silenzio della legge, secondo alcuni, la comunicazione della decurtazione deve essere trasmessa alle Autorità competenti del Paese di rilascio della patente. L’operazione sembra, oltre che giuridicamente discutibile - non vi è alcuna norma che prevede il reciproco riconoscimento tra Paesi degli illeciti amministrativi - di difficile applicazione pratica<sup>28</sup>. Non si ritiene che tali problemi possano essere liquidati con tanta superficialità<sup>29</sup>.

Ma torniamo all’ipotesi prevista dall’art. 6-ter. Esaurito il punteggio, non si procede a revisione della patente<sup>30</sup>, ma viene disposta l’inibizione alla guida di veicoli a motore sul Territorio, per un periodo inversamente proporzionale a quello occorso per consumare i punti.

A parte la legittimità di tale previsione - anche sotto il profilo della disparità di trattamento dei trasgressori in base alla cittadinanza (in violazione dell’art. 6, ora art. 12, del Trattato CE):

- come si procede alla notifica del provvedimento interdittivo nei confronti del conducente munito di patente rilasciata da (per esempio) la Namibia - si potrebbe immaginare di mandare il solerte agente di polizia municipale in missione?

- nei confronti del conducente entrato legittimamente alla guida del veicolo nell’U.E., come potrà essere accertato, in concreto, il rispetto della prescrizione ed impedita la guida sul Territorio italiano, stante la soppressione dei controlli alle frontiere intra-comunitarie?

- laddove la Polizia stradale dovesse procedere a fermare il conducente e, previo accertamento al CED, verificare l’esistenza del provvedimento interdittivo alla guida, che tipo di sanzione sarà irrogabile al trasgressore? La previsione, infatti, costituisce una di quelle norme *minus quam perfectae* che descrivono il precetto, ma non la sanzione in caso di sua violazione.

<sup>27</sup> Più correttamente il legislatore, invece di lasciare tale norma *extra codicem*, avrebbe potuto procedere all’opportuno inserimento della previsione in un art. 126-ter.

<sup>28</sup> Infatti, in caso di violazione dell’art. 142 c. 8, si pongono una serie di quesiti:

- *quid juris* se il tipo di violazione commessa in Italia non è prevista come illecito dalla legge del Paese estero o, ancora, è strutturata in maniera diversa?

- quale legge si applica: quella del *locus commissi violationis*, che prevede la decurtazione di 2 punti, o quella del *locus emissa facultatis*, che potrebbe prevedere un diverso ammontare di punti?

- come si procede se nel Paese che ha rilasciato la patente i punti si cumulano, visto che in Italia si detraggono?

<sup>29</sup> In proposito O. Kahn Freund nel suo *Uso ed abuso del diritto comparato*, mette in guardia circa i problemi di adattamento che può comportare il “trapianto” di un istituto giuridico da un Paese ad un altro, fino all’estrema ipotesi del “rigetto”.

<sup>30</sup> L’Italia non potrebbe procedere a rivedere un provvedimento amministrativo da lei non rilasciato.



Sembra, allora, che aver esteso l'istituto della PaP agli stranieri, si risolva in una vuota parvenza di uguaglianza giuridica.

### **Il proprietario responsabile nel sistema patente e punti**

#### *La prima formulazione della norma*

La versione dell'art. 126-*bis* proposta dal D.Lgs. 9/02 poneva, a carico dell'organo accertatore, la "inequivocabile identificazione" del trasgressore quale condizione essenziale per procedere alla comunicazione della decurtazione punti, con conseguente impossibilità in caso di contestazione differita (notifica) della violazione.

Il IV periodo del comma 2, sostituito dalla L. 214/03, invertì l'assetto precedente. La novella stabiliva, infatti, che in caso di mancata identificazione dell'effettivo contravventore (stante gli innumerevoli casi di esenzione dalla contestazione immediata previsti dal nuovo art. 201 cc. 1-*bis* e 1-*ter*), al proprietario del veicolo era data "facoltà" di comunicare, entro 30 giorni dalla richiesta, all'organo di polizia procedente le generalità e i dati della patente<sup>31</sup> del conducente, altrimenti avrebbe scontato personalmente la decurtazione del punteggio.

La disciplina, però, cambiava a seconda che il proprietario fosse una persona fisica o una persona giuridica<sup>32</sup>. Nel secondo caso, infatti, la individuazione diventava uno specifico obbligo - cui il legale rappresentante o un suo delegato "è tenuto" - sotto l'esplicita comminatoria della sanzione prevista dall'art. 180 c. 8.

La costruzione normativa, di sapore altamente inquisitorio ed estorsivo - non esiste altra norma sanzionatoria (penale, amministrativa o tributaria) in tutto lo scibile dell'ordinamento giuridico italiano, che ponga la individuazione dell'autore di un illecito a carico del privato - era meritevole di critica per molti aspetti<sup>33</sup>. Come noto, tale sistema è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> La norma, così come formulata, sembra ridondante ed inutile. Dall'analisi del combinato disposto di cui agli artt. 225 e 226 C.d.S. e 403 Reg. C.d.S., discende come corollario di lineare consequenzialità logico-giuridica l'osservazione circa l'inutilità dell'obbligo della comunicazione "dei dati della patente" del conducente. Infatti, l'A.N.A.G., consente di conoscere per ogni conducente, i dati relativi alla patente e a tutte le vicende stradali che lo riguardano. Non si vede allora perché si debba caricare un privato dell'onere di chiedere i dati della patente a qualcuno, con l'evidente probabilità che non gli vengano forniti. All'organo di Polizia basta, invece, accedere all'anagrafe, per verificare, dopo aver inserito le generalità del contravventore, i "dati della sua patente".

<sup>32</sup> Nell'ormai nota circolare 14/9/04, il Viminale reitera le sue fantasiose ricostruzioni, esprimendo il parere secondo il quale la locuzione "persona giuridica" comprende tutte le figure diverse dalla persona fisica, indipendentemente dal fatto che, a norma del codice civile, siano sprovviste di personalità giuridica.

<sup>33</sup> Vedi, fin da subito, PICCIONI, *A rischio di incostituzionalità la dichiarazione «salva-punti»*, in *Il Sole 24 Ore - Trasporti*, n. 16/03.

<sup>34</sup> Ben 9 Giudici di Pace hanno promosso il giudizio di legittimità sull'art. 126-*bis*, procedendo, in maniera più o meno motivata, a puntualizzare l'ambito del giudizio rimesso alla Corte. La Presidenza del Consiglio si è limitata a spiegare intervento nei soli giudizi di contorno al vero nodo della questione, lasciando intendere di non essere in grado di difendere, in alcun modo, la norma ordinaria sottoposta all'accusa di incostituzionalità.

*La decisione d'incostituzionalità n. 27/05 ...*

Nel raffronto tra la norma di legge ordinaria e le norme costituzionali (artt. 3, 24 e 27 Cost.) assunte a parametro, la Consulta ha ristabilito la coerenza dell'ordinamento attraverso l'eliminazione del termine debole del raffronto: *id est* il comma 2 dell'art. 126-bis.

La Corte, infatti, nel pronunciare sentenza di accoglimento parziale della questione, ha dichiarato l'incostituzionalità sostanziale della norma per *irrazionalità rispetto al valore costituzionale* sancito dall'art. 3 Cost., sotto il profilo della "irragionevolezza" (agganciato al principio di eguaglianza), per arbitraria trasgressione dei criteri cui si informa il sistema.

La decurtazione dei punti al proprietario reticente cessa, così, di essere quella impenetrabile manifestazione di *voluntas* della sovranità del legislatore, traducendosi in un imperativo generale al legislatore di non usare mezzi sproporzionati all'oggetto disciplinato ed all'intento perseguito e di rispettare la "natura delle cose", a vantaggio della "razionalità del diritto".

Al punto 10 della sentenza, la Corte ha ritenuto, poi, di risolvere il dubbio interpretativo relativo alla portata applicativa dell'art. 180 c. 8, stabilendo che la sanzione supplementare debba essere contestata anche al proprietario persona-fisica.

*... e i problemi lasciati aperti*

La Consulta ha, tuttavia, sorvolato su tutta una serie di problemi proposti dai giudici rimettenti, reputando che gli stessi restassero assorbiti dalla pronuncia di incostituzionalità. In tal modo, ha lasciato in piedi una serie di gravi ostacoli all'applicabilità della normativa<sup>35</sup>.

Il giudice delle leggi non ha nemmeno ritenuto, nonostante l'espressa richiesta in tal senso da parte del Giudice di Pace di Carrara, di definire la natura giuridica dell'istituto, utilizzando peraltro espressioni atecniche quali "sanzione assolutamente sui generis" o "sanzione di carattere schiettamente personale". La sentenza della Corte lascia, quindi, insoddisfatti.

La Consulta avrebbe, infatti, potuto, grazie all'armamentario valutativo a sua disposizione, adottare una pronuncia caducatoria, pura e semplice, di tutto il comma 2 o impiegare una decisione fortemente creativa, per colmare le lacune lesive del principio di uguaglianza, restando, in tal modo, «l'isola dell'opinione "più ragionevole" nel caos o nella pluralità delle opinioni, perché si ricollega ad un deposito storico di valori che hanno sede nel profondo della coscienza collettiva e sono in gran parte riflessi nel documento costituzionale».

*Il D.L. 21/9/2005 n. 184, non convertito.*

Sembra opportuno accennare, seppur brevemente, alle *Misure urgenti in materia di guida dei veicoli e patente a punti*, proposte dall'Esecutivo e, poi, ritirate<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> Sugli effetti e i problemi derivanti dalla dichiarazione di incostituzionalità, vedi PICCIONI, *Reductio ad aequitatem della patente a punti da parte della Consulta: ... ma sarà vero?*, in *Pòlis*, n. 9/05.

<sup>36</sup> Il tentativo operato dal D.L. 184/05, di adattare il sistema della PaP alle ipotesi di mancata contestazione immediata della violazione al conducente, iniziava subito male. Il preambolo, infatti, che ai sensi dell'art. 15 L. 400/88, deve dar conto del presupposto costituzionale relativo all'indicazione delle motivazioni sottese alla scelta del Governo di adottare provvedimenti provvisori con forza di legge, recita testualmente: "ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di adeguare la normativa vigente alla sentenza della Corte Costituzionale n. 27 del 12/1/2005". Ma *ubi fuit* la straordinaria necessità e urgenza

Il legislatore d'urgenza aveva proposto un nuovo impianto tentando, nel contempo, di supplire anche agli errori giuridico-semantiche commessi in sede di redazione della prima versione della c.d. "norma antifurbi".

Il decreto, nel modificare il IV periodo del comma 2 dell'art. 126-*bis*, stabiliva che al proprietario "ovvero altro obbligato in solido ai sensi dell'art. 196", è fatto obbligo di procedere alla delazione entro 60 giorni "dalla data di notifica del verbale di contestazione". Così, se da un lato, si risolveva alla radice la *vexata quaestio* concernente l'inaccettabile tesi interpretativo-estensiva fornita dal Ministero dell'Interno<sup>37</sup>, secondo il quale con il lemma "proprietario", il legislatore della legge 214/03, non avrebbe inteso riferirsi solo a colui che ai sensi dell'art. 832 c.c. "ha diritto di godere e disporre delle cose in modo pieno ed esclusivo", ma anche ai soggetti indicati nell'art. 196<sup>38</sup>; dall'altro, si tentava, anche se maldestramente, di recepire l'indicazione fornita dalla Consulta al punto 9.1.2, alinea 2, della sentenza 27/05, secondo la quale «in nessun caso il proprietario è tenuto a rivelare i dati personali e della patente del conducente prima della definizione dei procedimenti giurisdizionali o amministrativi per l'annullamento del verbale di contestazione dell'infrazione».

La nuova disposizione sanzionatoria, poi, che sostituiva il VI periodo del comma 2 dell'art. 126-*bis*, in caso di violazione della citata norma, prevedeva che l'omessa comunicazione, "senza giustificato e documentato motivo", avrebbe comportato la sanzione di 250 euro.

Anche in questo caso, il provvedimento tentava di fare proprie le migliori indicazioni dottrinali e giurisprudenziali<sup>39</sup>, in aperto contrasto con il parere del Viminale<sup>40</sup>. Per quanto attiene alla c.d. sanzione pecuniaria supplementare, in caso di mancata ottemperanza all'invito alla delazione, il comma 8 dell'art. 180 dispone che "chiunque senza giustificato motivo non ottempera all'invito dell'autorità di ... fornire informazioni ... ai fini dell'accertamento delle violazioni ... è soggetto alla sanzione". Orbene, senza voler sconfinare nella filosofia del diritto, dare un'indicazione pur negativa ("non lo so") è già fornire un'informazione. Tale comportamento costituisce allora una condotta attiva, forse reticente o elusiva, ma non certo omissiva. Si era, quindi, sostenuto che se il proprietario, invitato a fornire informazioni circa l'identità del contravventore, avesse rilasciato una dichiarazione con cui affermava che "poiché il veicolo è in

---

- limite giuridico-sostanziale imposto dall'art. 77 Cost. - di provvedere, a settembre, a colmare una lacuna creatasi ben 8 mesi prima (gennaio)?

<sup>37</sup> Si vedano, in proposito, le circolari 14/9/04 e 4/2/05.

<sup>38</sup> La tesi, oltre che sprezzante del diritto civile, sembra impostare una palese violazione al principio di tassatività - sottocorollario del principio di legalità impostato dall'art. 1 L. 689/81 - che riguarda la tecnica di formulazione delle norme, esprimendo l'esigenza che tutti gli elementi delle fattispecie siano descritti con sufficiente determinatezza. D'altronde, se il legislatore avesse veramente voluto perseguire l'intento manifestato dal Ministero, avrebbe potuto disporre espressamente in tal senso.

<sup>39</sup> Cfr., G.d.P. Firenze, 3/5/05, n. 2678; G.d.P. Arcidosso, n. 80 del 21/10/05 e G.d.P. Taranto, 30/9/05.

<sup>40</sup> Circolare 12/8/03: "La sanzione si applica anche nel caso in cui le notizie fornite non consentano di risalire all'identità del conducente"; circolare 4/2/05: "Come già previsto per il legale rappresentante della persona giuridica, la sanzione di cui al comma 8, dell'art 180 C.d.S. si applica a carico della persona fisica responsabile in solido anche nel caso in cui fornisca all'organo di polizia indicazioni che, comunque, non consentano di risalire all'identità della persona che si trovava alla guida al momento della commessa violazione".

uso a più persone, considerato il lasso di tempo intercorso dalla data dell'infrazione, siccome la violazione è stata accertata senza la verifica delle generalità del conducente, verificato che non esiste alcuna norma che impone di detenere una sorta di diario di bordo su cui annotare, quotidianamente e per ogni ora, a chi è dato in uso il veicolo, il sottoscritto non è in grado di indicare con certezza i dati personali e della patente del conducente al momento della presunta violazione", non avrebbe commesso alcuna infrazione. Diversamente, l'illecito resterebbe integrato in caso di mancata risposta all'invito<sup>41</sup>.

Tuttavia, la circostanza che il nuovo assetto prevedesse quale clausola di riserva l'assenza di un "giustificato e documentato motivo", richiedeva un'analisi approfondita sull'(in)esistenza di tale condizione legittimante la sanzione.

Per quanto attiene al motivo, la congiunzione copulativa "e", richiedeva, ai fini dell'esenzione dalla responsabilità amministrativa, che entrambi i requisiti qualificassero la motivazione. Dopo di ché, sarebbe stato compito dell'organo di polizia precedente valutare, caso per caso, la sufficienza della circostanza addotta ad integrare l'esimente e, in caso contrario, motivare sul verbale di accertamento della violazione da notificarsi, "l'inidoneità del motivo", esternando l'iter logico-giuridico seguito nel pervenire all'affermazione della responsabilità, pena l'illegittimità dello stesso per violazione di legge (art. 3 L. 241/90)<sup>42</sup>.

La previsione sembrava, in altre parole, non avere né colore né sostanza: sarebbe bastato, infatti, istituzionalizzare la prassi di rendere una dichiarazione-tipo, quale quella sopra citata, ad integrare pienamente l'antico brocardo secondo il quale *ad impossibilia nemo tenetur*.

Per quanto attiene l'importo della sanzione a carico dei "reticenti", opportunamente l'esecutivo aveva ritenuto di sganciarsi da quella tautologica e ricercata, complicazione normativa dovuta all'utilizzo di un criterio di rinvio materiale all'art. 180 c. 8, identificando direttamente l'ammontare nel *corpus* normativo dell'art. 126-bis. L'entità della sanzione, rideterminata in euro 250 - a fronte dei superati 357 - dimostrava seppur indirettamente, la debolezza dell'intero assunto normativo. (Che non ci credesse nemmeno il Governo?).

Decaduto il decreto, si assiste all'automatica reviviscenza della normativa previdente che ristabilisce la situazione giuridica *quo ante* 21.

---

<sup>41</sup> Sul tema vedi l'ampia disamina contenuta in PICCIONI, *La sanzione non è applicabile a chi dichiara di non essere in grado di fornire i dati richiesti*, in *Il Sole 24 Ore-Il Merito*, n. 12/05.

<sup>42</sup> Non si può fare a meno di osservare, ancora una volta, l'approssimata quanto infelice grammatica normativa utilizzata nella redazione del testo. Il lemma "documentato", richiedeva che il motivo fosse redatto su un "documento" (*id est* per iscritto), oppure che fosse supportato da un documento che comprovi (*id est* certifichi) l'esistenza dello stesso, tramite riscontri esterni? In tale ultimo caso, era sufficiente produrre una testimonianza (scritta o orale?), dalla quale si evince che il giorno della violazione presupposta, si sono alternati alla guida del veicolo più conducenti? Le cose si complicano ulteriormente in sede di verifica del motivo "giustificato". Per quanto ovvio, è la stessa definizione che si presta alle più disparate valutazioni soggettive: lo stesso motivo, infatti, avrebbe potuto essere giustificato per qualcuno e ingiustificato per qualcun altro. Si era quindi concluso che, stante l'italica inventiva, non era da escludere che qualcuno, magari un dotto linguista, avesse proceduto a pubblicare un prontuario delle motivazioni "amministrativamente" accettabili.

### **Il proprietario “dichiarante” e la “chiamata del conducente”: disamina critica di un esempio di tortura giudiziaria nel diritto vigente**

Non è facile individuare cosa ci sia di giuridico su un tema così tormentato; tuttavia, non ci si può liberare da una tentazione così forte.

Il nodo è rappresentato, ovviamente, dalla disciplina e la definizione da imprimere alla delicata materia del sapere (eventuale) del proprietario che viene costretto a fornire informazioni all'organo di polizia. Per una corretta analisi del problema non ci si può esimere dalla corretta similitudine con il diritto penale.

D'altronde, il combinato disposto degli artt. 126-*bis* c. 2, VI periodo, e 180 c. 8 ha creato una fattispecie di “illecito amministrativo proprio” (che può essere commesso solo dal proprietario), che risulta norma speciale rispetto al “reato comune” previsto dall'art. 650 c.p. (inosservanza dei provvedimenti dell'Autorità), con conseguente applicazione del principio di cui all'art. 9 L. 689/81, che mutua, a sua volta, la disciplina dall'art. 15 c.p.<sup>43</sup>

A seguito della notifica del verbale di contestazione, il proprietario ha a sua disposizione tre ipotesi comportamentali:

- 1) non ottemperare all'ordine<sup>44</sup> e non effettuare alcuna comunicazione, con conseguente ed automatica applicazione della sanzione pecuniaria di euro 357;
- 2) effettuare una comunicazione con cui “giustifica” l'impossibilità di identificare il conducente, a seguito della quale rischia l'applicazione della sanzione (avverso la quale sembra necessario proporre ricorso giurisdizionale);
- 3) rendere dichiarazioni giuridicamente rilevanti *contra se* o *erga alios*.

E' in relazione a quest'ultima ipotesi, che si aprono i maggiori problemi. Si tratta, infatti, di bilanciare due diversi principi di rilevanza costituzionale:

- il diritto di difesa, con l'indefettibile corollario del principio del *nemo tenetur se detegere*<sup>45</sup> o, se si preferisce, del più attuale *privilege against self-incrimination*<sup>46</sup>;
- il principio del contraddittorio, in quella sua peculiare esplicitazione definita come controesaminabilità: *audiatur et altera pars*<sup>47</sup>.

<sup>43</sup> La disposizione in esame, infatti, presenta tutti gli elementi della norma generale (ordine legalmente dato dall'Autorità), con l'aggiunta di un *quid pluris* che costituisce il suo coefficiente specializzante (fornire i dati personali e della patente del conducente al momento della commessa violazione) e che ne restringe il campo d'applicazione. In altre parole, si determina quel rapporto tra *genus* e *species* che identifica la c.d. “specialità unilaterale”; «le due disposizioni vengono a presentarsi come cerchi concentrici di raggio diverso, per cui quello più ampio comprende interamente in sé quello minore, presentando inoltre un settore residuo destinato ad accogliere i requisiti aggiuntivi della specialità».

<sup>44</sup> L'ipotesi evoca la figura, di matrice anglosassone, del *contempt of court*.

<sup>45</sup> Tale principio, trova per la prima volta riconoscimento nell'art. 208 c.p.p. del Regno Italico del 1807. La sua storica prosecuzione, vede chiaro riconoscimento nell'art. 64 del vigente codice Vassalli.

<sup>46</sup> *No person shall be compelled ... to be a witness against himself*.

<sup>47</sup> La nota circolare 14/9/04, fornisce indicazioni in merito alla prassi da seguire.

Il conducente non sottoscrive il certificato dilatorio. In tal caso, la polizia dovrà procedere a notificare anche a lui il verbale di contestazione (con spese a suo carico), indipendentemente dalla circostanza che il proprietario abbia provveduto ad effettuare il pagamento della sanzione pecuniaria, per consentirgli di esercitare il diritto di tutela, sia in sede amministrativa che giurisdizionale.

Nel caso in cui, invece, il conducente presti il consenso all'immediata decurtazione del punteggio nei suoi confronti, dovrà provvedere a compilare personalmente l'autodenuncia, anche a mezzo di dichiarazione sostitutiva di atto notorio in forma autocertificata, che esonera la Polizia dall'ulteriore notifica del verbale.

La logica sottesa dal legislatore ad una disposizione di tal fatta, consiste forse nell'interesse dell'ordinamento ad avvalersi del contributo dell'obbligato in solido, in quanto questi può essere il solo ad avere cognizione della verità della ricostruzione fattuale.

La figura della "chiamata del conducente", quale prova storica o rappresentativa, pretende di spingersi fin nei più reconditi recessi della mente del proprietario, mediante un rigido "controllo della sua coscienza". Le rivelazioni del "centonovantaseista" (sia consentita l'assimilazione linguistico-numerica con quello che, in procedura penale, si chiama il "duecentodieciista") sono lo strumento meno gradevole da assumere, utilizzare e valutare; tuttavia, il compito del legislatore non è quello di stimare se una prova appaghi il senso estetico, bensì quello di stabilire se sia affidabile per la ricerca della verità.

Non si può fare a meno, infatti, di porre l'accento sull'interesse del proprietario - co-obbligato per la sanzione principale, connessa al procedimento per il quale gli si richiedono dichiarazioni - ai fatti amministrativi, sullo stimolo a fornire una versione tendenziosa degli accadimenti reali, sulla sua scarsa credibilità, sulla presunzione assoluta di non attendibilità, che caratterizzerebbe una sua eventuale testimonianza<sup>48</sup>. D'altronde, non si tratta soltanto di una fonte di prova particolarmente sospetta, ma di un atto che, provenendo dall'interessato, non si può fingere proveniente da un testimone in senso tecnico (*clean man, free of infamy*).

Si tratta di "una situazione ... particolarmente significativa ai fini della garanzia di veridicità ... ispirat(a) dal timore che l'interesse a una determinata soluzione del (procedimento), che può dipendere dai più vari motivi, possa indurre il dichiarante a non dire la verità".

Il rischio notevole che si annida dietro i meandri della norma, è quello della delazione calunniosa; pretendere l'atteggiarsi del proprietario "acciocché sia un uomo veridico, quando ha il massimo interesse di esser falso, quasi che l'uomo potesse giurar daddovero di contribuire alla propria distruzione ... ch'egli è un voler confondere tutti i rapporti, l'esiger che un uomo sia nello stesso tempo accusatore e accusato"<sup>49</sup>. Lo "scuoprimento della verità" a mezzo della coatta ricerca della prova *ex ore rei*, riconduce al filone reminiscente del passato inquisitorio, perversione dalla quale l'inquisitore non esce meno storpiato dell'inquisito.

Il blitz legislativo appare motivato dalla configurazione in capo al proprietario di una *praesumptio juris* di responsabilità traente fondamento dalla constatazione secondo la quale, lo stesso ha la concreta disponibilità del veicolo. Egli deve *se detegere*, confessandosi colpevole quando lo sia: la confessione, *probatio probatissima*, è il fulcro del sistema della PaP - *nemo damnetur nisi confessus*. E

---

Si osservi come l'interpretazione ministeriale, coinvolgendo attivamente il conducente nell'attività, cambia le regole del gioco previste dall'art. 126-bis, che non fa alcun cenno al *se detegere* da parte del trasgressore.

<sup>48</sup> Per una disamina critica delle opportunità del chiamato a mentire, vedi Framarino dei Malatesta, *La logica delle prove in criminale*. "Timore che gli altri con tanta facilità non incolpi, con quanta prontezza ha sé stesso accusato; che incolpi falsamente un potente nella speranza di salvarsi con lui; che la dichiarazione sia dettata dall'inimicizia per il chiamato; che calunni per servire l'interesse altrui ...".

<sup>49</sup> Cesare Beccaria, *Dei delitti e delle pene*.

quando non lo sia, deve provare la sincerità della propria riconversione offrendo, sull'altare del codice della strada, il nome degli altri eretici.

Come insegna Moro, nella sua *Pratica Criminale*, «qualora un reo confessa ... diventa infame ... perchè tradisce sé stesso. E l'infame non può essere testimonio; e perciò quando ... nella sua deposizione nomina come compagno ... qualche altra persona, ... a purgarsi l'infamia del reo si è trovato il rimedio; ... che il reo confesso debba nella tortura confermare quella testimonianza ... contro de' complici. Questo confermare si chiama nel Foro convalida ... (di) quella testimonianza che prima era di niun vigore; perché colla tortura si purga l'infamia contratta con la propria confessione».

La norma, fa tornare alla memoria la scena comica descritta dal Galanti, nel suo *Descrizione delle Sicilie*. Si fingeva di torturare il chiamante per mano del carnefice; e così se ne leggeva la deposizione ai correi, in presenza dei giudici, gli si faceva giurare la deposizione, baciandola, e gli si facevano toccare col piede i piedi dei complici, per dirsi che li avesse raggiunti. Questo perché si fingeva che le mani dell'accusato, rivelatore dell'altrui reità, fossero sospese alle corde: così si purgava l'infamia e la deposizione diventava degna di fede.

In conclusione, la *facultas tacendi* è volta a garantire l'immunità da ogni forma di costringimento diretta a forzare il *secretum* della coscienza.

\* \* \*

Il dubbio di costituzionalità, allora, persiste ancora: non esiste alcuna norma che prevede un obbligo a carico del proprietario di sapere in ogni momento chi guida il suo veicolo. E non si capisce come possa esistere una norma in tal senso: quegli, infatti, potrà tutt'al più comunicare l'identità del soggetto a cui ha affidato il veicolo, ma non se lo stesso sia stato effettivamente alla guida al momento della violazione. In sostanza, la norma esige un comportamento non coercibile e non coartabile, salvo che non la si voglia leggere come ipotesi di istigazione a delinquere, tesa ad integrare il delitto previsto e punito dall'art. 495 c.p. (falsa attestazione a pubblico ufficiale). In altre parole, al proprietario "ingiustificato", è rimessa la scelta: pagare la sanzione, o farsi denunciare (salvo poi dimostrare l'inesistenza dell'elemento psicologico doloso).

Forse, per raggiungere l'auspicato obiettivo di "fare chiarezza nel settore ... e ricondurre ad omogeneità le procedure", infelicemente preconizzato nella relazione al D.L. 184/05, e, al contempo, deprecare tutti gli aporetici problemi giuridico-sociali nonché economico-normativi, basterebbe tornare all'originaria formulazione della norma - prevista dal D.Lgs. 9/02, mai entrata in vigore - che richiedeva la "inequivocabile identificazione" del trasgressore quale condizione essenziale per procedere alla decurtazione dei punti.

Non resta che attendere che il Parlamento intervenga a porre un punto fermo sulla questione.

Con l'occasione, il legislatore potrebbe anche cogliere l'opportunità di procedere ad una corretta opera di bonifica, tesa a risolvere i numerosi problemi interpretativi che residuano.

### **Dianoia ed etica sui punti**

La L. 214/03 ha cambiato per la terza volta, la tabella allegata all'art. 126-*bis* che fissa le penalità per le infrazioni.

Si osservi, tuttavia, che dei picchi di decurtazione di 6 e 8 punti introdotti, non vi è traccia nell'art. 2 c. 1 lett. qq) della L. 85/01, che si limitava a contemplare la sottrazione di "10"<sup>50</sup>, "5"<sup>51</sup> e da "1 a 4" punti.

Nel tralasciare, in questa sede, il problema concernente la emendabilità, in sede di conversione legislativa (214/03) di un decreto legge (151/03) che modifica, a sua volta, un decreto legislativo (9/02), di un istituto adottato sulla base di apposita legge delega (85/01) - microfilologia oziosa di diritto pubblico<sup>52</sup> - molti sono i problemi applicativi<sup>53</sup>.

La tabella prevede la sottrazione di 10 punti in caso di violazione della disposizione di cui all'art. 141 c. 9, III periodo. Come noto, però, il II e III periodo del comma 9 sono stati abrogati. La decurtazione risulta, allora, inapplicabile in quanto la norma di riferimento non esiste più e, stante il principio di tassatività delle norme, la stessa non può essere riferita alla violazione di cui all'art. 9-ter<sup>54</sup>.

L'art. 145 fissa il comportamento che il conducente deve tenere in prossimità degli incroci e le regole sulla precedenza nelle varie situazioni. Il comma 10, quale norma di chiusura, contiene il profilo sanzionatorio: la violazione dei precetti imposti da tutti i comma precedenti, comporta la sanzione pecuniaria di 138 euro.

Tuttavia, la tabella dei punteggi in vigore, opera una distinzione: decurtazione di 6 punti per la violazione del comma 5, e decurtazione di 5 punti per la violazione del comma 10, in relazione ai comma 2, 3, 4, 6, 7, 8, e 9. Non è prevista alcuna decurtazione per il comma 1. Conseguentemente, in

---

<sup>50</sup> Per le infrazioni per le quali è prevista la sospensione della patente già alla prima violazione.

<sup>51</sup> Per le infrazioni per le quali è prevista la sospensione della patente alla seconda violazione.

<sup>52</sup> Resta, comunque, un dubbio di costituzionalità della citata tabella per aver inserito le nuove penalità, in riferimento agli artt. 24 e 76 Cost., per eccesso di delega. Certo, si potrebbe sostenere che *lex posteriori derogat priori*; residua, tuttavia, l'insufficiente determinatezza dei presupposti sulla base dei quali il legislatore si sarebbe determinato ad inserire i punti in esame.

<sup>53</sup> Deve, comunque, darsi atto del tentativo del legislatore in sede di conversione, di risolvere alcune evidenti distonie: si pensi alla tabella allegata al D.L. 151/03, a tenore della quale, il mancato rispetto della distanza di sicurezza che abbia determinato un incidente da cui fossero derivate lesioni gravi alle persone (4 punti), valeva meno della stessa violazione da cui fossero derivate solo gravi danni ai veicoli (5 punti).

<sup>54</sup> Con incredulità, si prende atto che la nota 2 apposta in relazione all'art. 141 c. 9, III periodo, nella tabella dei punteggi pubblicata nel "Manuale pratico per i conducenti e gli operatori del settore" ad opera del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, recita testualmente: «Si ritiene pertanto che la previsione del punteggio potrebbe riguardare gli articoli 9-*bis* e 9-*ter*».



ottemperanza al principio di legalità, non si potrà procedere alla decurtazione per la violazione del comma 1, pur restando esso sanzionato dal comma 10<sup>55</sup>.

Problema assai diverso si pone nell'analisi della decurtazione del punteggio prevista per la violazione dell'art. 191. Infatti, nella tabella allegata al D.L. 151/03, era prevista, anche qui *sic et simpliciter*, la decurtazione di 3 punti per la violazione del comma 4. In sede di conversione del decreto il legislatore, tuttavia, nel riordinare la materia ha elencato specifiche penalità in relazione al grado di pericolosità insito nel singolo comma violato. Decurtazione di 5 punti per la violazione del comma 1, decurtazione di 2 punti per la violazione del comma 2, decurtazione di 5 punti per la violazione del comma 3. Ciò che desta stupore è la circostanza che per la violazione del comma 4 sia prevista la decurtazione di 3 punti. Infatti, poiché il comma 4 costituisce, anche qui, una norma di chiusura che contiene il profilo sanzionatorio per la violazione dei precetti recati dai comma precedenti, la decurtazione di 3 punti non sarà mai applicabile in quanto la norma di riferimento non può essere specificamente contestata necessitando della violazione di una delle norme di comportamento dei comma precedenti.

Alcuni dei parametri utilizzati, per la loro impostazione tecnica, prima ancora che giuridica, sembrano, poi, in grado di suscitare dubbi per la loro scarsa funzionalità<sup>56</sup>. Resta, infine, da chiedersi quale sia la logica sottesa alla decurtazione dei punti, ontologicamente tesa al perseguimento della sicurezza stradale, in tutta una serie di casi<sup>57</sup>.

---

<sup>55</sup> D'altronde, poiché nella tabella allegata al D.L. 151/03, era prevista, *sic et simpliciter*, la decurtazione di 5 punti per la violazione dell'art. 145 c. 10, la modifica operata in sede di conversione sta a significare che il legislatore ha voluto riordinare completamente la materia. Infatti, è prevista una diversa e più grave decurtazione in caso di violazione del comma 5: mancato arresto allo stop.

Sembra, inoltre, opportuno osservare che il comma 1 non prescrive uno specifico comportamento ma, limitandosi a richiedere "l'uso della massima prudenza", prevede una regola generale che costituisce applicazione dell'art. 140 (divieto di costituire pericolo o intralcio).

Sotto il profilo operativo, nella fase di contestazione della violazione dell'art. 145, si dovrà irrogare la sanzione pecuniaria prevista dal comma 10 per poi, dopo aver inquadrato il singolo illecito nel comma di precetto, procedere o meno alla decurtazione del punteggio.

<sup>56</sup> Lo iato di penalizzazione esistente tra chi supera i limiti di velocità di 40 Km/h - ex art. 142 c. 8 - (2 punti) e chi supera i limiti di 41 Km/h - ex art. 142 c. 9 - (10 punti), è di ben 8 unità.

E' prevista la decurtazione di 2 punti per l'intero 175 c. 16, la cui seconda parte si riferisce alla violazione del disposto di cui al comma 6, che vieta la circolazione di pedoni e animali sulle autostrade e sulle strade extraurbane principali.

La sottrazione di crediti prevista per la fuga in caso di incidente con danno alle persone - ex art. 189 c. 6: delitto - è equiparata a quella prevista per la fuga in caso di incidente con danno alle sole cose che abbia determinato la revisione del veicolo - ex art. 189 c. 5, secondo periodo: illecito amministrativo - (10 punti); per poi scendere di oltre la metà (4 punti), se i danni non siano stati tali da richiedere la revisione - ex art. 189 c. 5, primo periodo.

<sup>57</sup> Divieto di sosta nelle sole ipotesi previste dall'art. 158 c. 2 lett. d) - spazi riservati alla fermata degli autobus e dei veicoli in servizio di piazza - g) - spazi riservati alla sosta dei veicoli per persone invalide - e h) - corsie o carreggiate riservate ai mezzi pubblici; trattasi, infatti, di regole rivolte al rispetto reciproco e alla convivenza dei *cives*, che non risultano, però, più pericolose della sosta in seconda fila di cui alla lett. c) stesso comma.

Sosta del veicolo nelle aree di servizio e di parcheggio, poste in ambito autostradale o di strade extraurbane principali, per un tempo superiore alle 24 ore, di cui all'art. 175 c. 9; il pericolo di attentato alla sicurezza stradale non può essere determinato *ad horas*.

## Conclusioni

Nel breve periodo, l'introduzione della PaP ha comportato - grazie all'effetto annuncio, la campagna informativa, la maggiore attenzione da parte della polizia stradale - una riduzione del numero degli incidenti: la curva di I/Km (numero di incidenti in rapporto all'estesa chilometrica delle strade) ha subito, ovunque, una brusca diminuzione.

Nel lungo periodo, tuttavia, da un lato, a causa dell'allentarsi della tensione e, dall'altro, della confusa e contraddittoria formulazione legislativa che non consente sempre l'applicazione della norma, si è assistito ad una graduale dispersione degli effetti, con conseguente recrudescenza del fenomeno incidentale.

Il dato testimonia che, ciò che rileva, è la necessità di disporre di un contesto normativo che consenta costanti operazioni preventivo-repressive.

Per quel che consta, la logica ispiratrice della PaP sembra essere quella di ricondurre a sostanziale uguaglianza le diverse condizioni di vita dei soggetti passivi della sanzione, evitando che l'abbiente possa permettersi maggiori violazioni, punite con sanzione pecuniaria, rispetto a chi è indigente.

Ma se così è, il problema non è affatto risolto!

Infatti, i corsi di recupero (punti) hanno un costo. E poiché lo Stato non può sobbarcarsi le spese del servizio di rieducazione alla strada - tra l'altro rivolto ai contravventori più efferati - si torna al punto di partenza.

Parafrasando il linguaggio del gioco del "Monopoli" si può dire che il plutocrate, potrà permettersi di capitare anche più volte su "Viale dei Giardini" (gestito dalla Polizia Stradale) e scontare il pedaggio (perdita dei punti): con gli "alberghi" di sua proprietà, potrà tranquillamente permettersi di pagare i corsi di recupero, anche previa proposizione di ricorsi - anche dilatori - ai fini della sospensione della decurtazione; ma al meschino, non è data altra alternativa che quella di affidarsi alle "probabilità" e agli "imprevisti", sperando di riuscire,

---

Mancata corresponsione del pedaggio di cui all'art. 176 c. 11, o il porre in essere atti al fine di eludere il pagamento del pedaggio (comma 17), peraltro equiparati alla mancata precedenza ai veicoli in circolazione (comma 2 lett. a) e alla sosta sulle rampe o gli svincoli (comma 5): decurtazione di 2 punti.

Omessa provvista del libretto individuale di controllo o dell'estratto del registro di servizio o della copia dell'orario di servizio, nel caso di veicolo non munito di cronotachigrafo, richiesta dall'art. 178 c. 3; così come la mancanza, incompletezza o alterazione del libretto individuale di controllo o dell'estratto del registro di servizio o copia dell'orario di servizio di cui al successivo comma 4; circolazione con autoveicolo non munito di cronotachigrafo quando previsto, o comunque non rispondente alle caratteristiche fissate, non funzionante, alterato, o nel quale non sia stato inserito il foglio di registrazione, o al quale siano stati manomessi i sigilli, di cui all'art. 179 c. 2; trattasi, infatti, di comportamenti in sé non pericolosi, ma che lasciano presumere una certa propensione alle infrazioni (c.d. violazioni di sospetto).

Rifiuto di sottoporsi al controllo del tasso alcolemico o dello stato di alterazione psico-fisica derivante dall'uso di sostanze stupefacenti, di cui agli artt. 186 c. 7 e 187 c. 8; trattasi, anche qui, di violazioni formali che consistono nel frapporre un ostacolo all'attività di accertamento dei reati, ma che non risultano idonee a compromettere la sicurezza stradale (c.d. reati di mera condotta).

Modificazione dello stato dei luoghi dell'incidente e dispersione delle tracce utili per l'accertamento delle responsabilità, di cui all'art. 189 c. 2; e mancata offerta delle proprie generalità o di altre informazioni utili alle persone danneggiate, di cui al successivo comma 4; in tali casi, infatti, l'eventuale attentato alla sicurezza stradale risulta già consumato.

Rifiuto di esibizione dei documenti richiesti da funzionari, ufficiali ed agenti di polizia stradale, di cui all'art. 192 c. 2; trattasi, anche in questo caso, di violazione di sospetto.

dopo 2 anni, a passare dal “Via” senza ulteriori intoppi, per ritirare i “venti punti”. In caso di esaurimento dei punti, invece, non gli resterà che andare in “prigione” ... facendosi sospendere a tempo indeterminato la patente!

A parte i dubbi sulla necessità dell’istituzione di un meccanismo di tal fatta, viene spontaneo chiedersi a cosa serva aver impostato una procedura così complicata e farraginoso.

Un valido controllo sulla gestione del titolo a condurre i veicoli - idoneo anche a salvaguardare la sicurezza stradale - esisteva già. Si tratta della sanzione della sospensione della patente (essa si mette sullo stesso piano tutti i cittadini). Perché allora non prevedere un articolato, ma quantomai semplice, impianto sanzionatorio in grado di comportare l’effettività - oggi svilita dai casi di esonero della contestazione immediata - e la gradualità afflittiva di tale sanzione, con l’ausilio di quell’istituto previsto dall’art. 8bis L. 689/81, recante quella che si è ritenuto di definire la recidiva amministrativa?

Quale deterrente alla violazione, la sospensione della patente, favorisce anche la riflessione e l’emenda dell’autore dell’illecito.