

---

**Note a commento della sentenza della Corte Costituzionale n. 471/2005**

di Emiliano Bezzon (\*)

Il sistema sanzionatorio del codice della strada è basato su alcuni principi cardine: primo fra tutti il principio di solidarietà, sancito dall'art. 196 del codice stesso; poi il principio dell'alternatività tra il pagamento in misura ridotta della sanzione pecuniaria e ricorso al Prefetto o al Giudice di Pace; oltre a questi due principi, elemento fondamentale è sempre stata la distinzione tra sanzione principale – che è poi la sanzione pecuniaria – e sanzioni accessorie, di volta in volta declinate in obblighi di “*facere*” o “*non facere*”, interventi sui veicoli (rimozioni, fermi, confische), interventi sui documenti (ritiri, sospensioni, revoche), tra loro indissolubilmente legate, nel senso che la sanzione accessoria sopravvive solo finché sussistente la principale.

L'introduzione del sistema della patente a punti ha creato diverse incrinature del sistema sanzionatorio, innanzitutto perché ha introdotto un istituto – la decurtazione di punti – difficilmente collocabile nelle sanzioni accessorie, anche perché, spessissimo, previsto in ipotesi di violazione amministrativa già punite con sanzione principale e sanzione accessoria; in effetti, nei primi commenti successivi alla sua introduzione, la dottrina è stata unanime nel non attribuire alla decurtazione di punti la definizione di sanzione, salvo poi non inquadrarla in alcun altro istituto giuridico e trascurando il contenuto esclusivamente afflittivo del provvedimento.

La norma disciplinante la patente a punti è già stata interessata da un primo intervento della Corte Costituzionale, che ha sancito l'inapplicabilità della decurtazione in capo al proprietario del veicolo, qualora non fosse individuato il conducente trasgressore.

Il più recente intervento della Corte Costituzionale, risalente al mese di ottobre del 2005 e, precisamente, alla sentenza n. 471, pur concretizzandosi in una pronuncia di infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata, contiene, nelle considerazioni in diritto, un'interpretazione a suo modo stravolgente o, perlomeno, fortemente innovativa, non solo del meccanismo della patente a punti, ma dell'intero sistema sanzionatorio della circolazione stradale.

Per meglio comprendere la portata della sentenza, è bene ricordare alcuni articoli del codice della strada direttamente chiamati in causa; innanzitutto l'art. 126 bis che, nella parte che ci interessa, contenuta nel secondo comma, recita testualmente: “La comunicazione (all'anagrafe nazionale degli abilitati alla guida, relativa ai

---

\* Comandante della Polizia Municipale di Milano

punti da decurtare) deve essere effettuata a carico del conducente quale responsabile della violazione; nel caso di mancata identificazione di questi, il proprietario del veicolo, entro trenta giorni dalla richiesta, deve fornire, all'organo di polizia che procede, i dati personali e della patente del conducente al momento della commessa violazione".

Nella pratica, quindi, in ipotesi di violazione commessa da persona diversa dal proprietario del veicolo, può accadere che quest'ultimo comunichi all'organo di polizia procedente, i dati personali e di patente di un terzo ignaro.

Facendo un balzo in avanti nel codice della strada, troviamo l'art. 202, rubricato "pagamento in misura ridotta" che al primo comma recita "per le violazioni per le quali il presente codice stabilisce una sanzione amministrativa pecuniaria...il trasgressore è ammesso a pagare, entro sessanta giorni dalla contestazione o dalla notificazione, una somma per il minimo fissato dalle singole norme".

Il già citato principio di solidarietà, contenuto nell'art. 196 del codice della strada, stabilisce che anche il proprietario, l'usufruttuario ed altre categorie di minore interesse, siano obbligate al pagamento della sanzione, negli stessi termini del materiale autore della violazione e, quindi, beneficiando anche della possibilità del pagamento in misura ridotta, di cui all'art. 202 dianzi citato, impregiudicata la facoltà di procedere ad azione di regresso nei confronti dell'autore della violazione.

L'art. 203 del codice della strada, prevede la possibilità di proporre ricorso al Prefetto del luogo della commessa violazione, entro sessanta giorni dalla contestazione o notificazione, *qualora non sia stato effettuato il pagamento in misura ridotta*. Parimenti, l'art. 204 bis, prevede la possibilità di proporre ricorso al Giudice di Pace competente per territorio, alternativamente alla proposizione del ricorso al Prefetto, entro il termine di sessanta giorni dalla data di contestazione o notificazione, *qualora non sia stato effettuato il pagamento in misura ridotta*.

Dal combinato disposto delle norme citate, nel caso in cui il proprietario di un veicolo, comunichi diligentemente i dati relativi al materiale autore della violazione, provvedendo poi al pagamento in misura ridotta della sanzione pecuniaria, si determina l'improponibilità di qualsiasi ricorso, sia da parte del proprietario, ma anche e soprattutto da parte di chi è indicato come conducente, anche a sua insaputa. In definitiva, può verificarsi l'applicazione di una decurtazione di punti in capo ad un soggetto titolare di patente, senza che questi abbia alcuna possibilità di difendersi.

Questa è, nella sostanza, la fattispecie che ha dato origine alla questione di legittimità costituzionale dell'articolo 204 bis del codice della strada (che disciplina il ricorso al giudice di pace) in relazione all'articolo 126 bis comma 2 dello stesso codice, per contrasto con gli articoli 3 e 24 della Costituzione, questione sollevata dal Giudice di Pace di Varazze, a seguito di un ricorso contro la decurtazione dei punti presentato da un automobilista, per il quale l'organo di polizia stradale

procedente aveva invocato l'inammissibilità, essendo stato effettuato il pagamento in misura ridotta della sanzione, da parte del proprietario dell'automobile utilizzata per compiere la violazione.

Nel ritenere infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata, la Corte ha testualmente pronunciato che *“una volta definita la vicenda relativa alla sanzione pecuniaria, in virtù del pagamento in misura ridotta effettuato da taluno dei soggetti coobbligati solidalmente per la stessa, ex art. 196 del codice della strada, nessuna norma preclude al conducente del veicolo, autore materiale dell'infrazione stradale, di adire le vie giudiziali per escludere l'applicazione, a suo carico, della sanzione “personale” suddetta (la decurtazione di punti). Essa, oltretutto, non riveste più carattere meramente “accessorio”, ma assume valore di sanzione principale per il contravventore, per tale motivo presentandosi come l'unica suscettibile di contestazione in sede giudiziaria; contestazione, invece, preclusa per la sanzione pecuniaria, proprio per l'avvenuto pagamento della stessa in misura ridotta, da parte di uno dei coobbligati in solido.”*

Ne consegue in tutta la sua evidenza una netta cancellazione della dottrina preesistente, così restia a definire la decurtazione di punti come una sanzione; in effetti, la Corte va ben oltre, definendola sanzione principale e non meramente accessoria: non potrebbe essere altrimenti, essendo la decurtazione di punti l'unica sanzione applicata al conducente diverso dal proprietario, onde per cui non potrebbe certamente definirsi accessoria, presupponendo quest'ultima definizione l'esistenza di un'altra sanzione a cui quella va ad aggiungersi in termini non necessari, appunto “accessori”.

Quale sia lo strumento per adire le vie giudiziali è indicato dalla stessa Corte, laddove ricorda, ribadendo i contenuti della sentenza n. 31 del 1996, che *“al complessivo sistema di irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie e di quelle accessorie, conseguenti a violazioni delle norme della disciplina della circolazione stradale, risulta intimamente connessa la generale previsione del rimedio dell'opposizione regolata dagli articoli 22 e 23 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (la cosiddetta legge sulla depenalizzazione).”*

In altre parole, la Corte Costituzionale, ha ribadito la valenza della legge n.689/81 come legge quadro sul sistema sanzionatorio amministrativo, all'interno della quale possono stare leggi, pure molto complesse come il codice della strada, che disciplinando in termini di specialità il proprio sistema sanzionatorio, non fanno comunque venire meno le regole generali, come, appunto, quelle dell'opposizione alla sanzione irrogata.

Oltre a specificare quale debba essere l'istituto cui riferirsi per opporsi legittimamente alla sanzione, la Corte Costituzionale definisce anche la natura del ricorso, chiarendo come *“ l'iniziativa intrapresa dal contravventore non possa essere propriamente diretta all'annullamento del verbale di contestazione dell'infrazione stradale ex articolo 204 bis del codice della strada, bensì al mero accertamento della sua illegittimità, al*

*solo e specifico scopo di escludere che lo stesso possa fungere da titolo per irrogare a tale soggetto la sanzione della decurtazione del punteggio della patente di guida”.*

In buona sostanza, l’opposizione ex articoli 22 e seguenti della legge 689/81, viene a configurarsi come uno strumento di difesa ulteriore rispetto ai tradizionali ricorsi al Prefetto o al Giudice di Pace, che, proprio per la sua universalità, si dimostra il più flessibile e finalizzabile anche ad annullamenti parziali di un provvedimento sanzionatorio.

La costruzione giuridica prospettata dalla Corte nelle sue motivazioni di sentenza va, in effetti, a reperire nell’ordinamento vigente il rimedio ad una lacuna introdotta dalla patente a punti; non è la prima anomalia giuridica evidenziata dal sistema introdotto nel luglio 2003 e, forse, sarebbe giunto il tempo di una riscrittura della norma in termini meno problematici.

Di contro, non si può fare a meno di evidenziare come il pronunciamento della Corte vada ad appesantire il sistema dei ricorsi, già di per sé al limite della farraginosità e dell’incertezza del diritto: basti pensare che ogni singola violazione al codice della strada è oggi possibile adire quattro diversi gradi di giudizio, partendo dal ricorso al Prefetto, per impugnare l’Ordinanza prefettizia innanzi al Giudice di Pace, impugnando poi la sentenza di quest’ultimo innanzi al Tribunale Monocratico, per finire innanzi alla Suprema Corte di Cassazione.

La possibilità di un percorso autonomo per l’opposizione alla sola decurtazione dei punti pone ancora di più il problema della definizione del procedimento contravvenzionale.

L’articolo 126 bis del codice della strada, laddove indica il termine per la comunicazione, da parte dell’organo di polizia procedente, della decurtazione dei punti all’anagrafe degli abilitati alla guida entro i trenta giorni dalla definizione del procedimento, stabilisce anche cosa debba intendersi per procedimento contravvenzionale definito:

- il procedimento chiuso con il pagamento della sanzione pecuniaria
- il procedimento chiuso con l’esperienza, con esito sfavorevole per il contravventore, di ogni possibile grado di ricorso
- il procedimento chiuso con lo spirare del termine per presentare ricorso, senza che questo sia stato proposto.

Dal verificarsi di uno di questi tre accadimenti o, meglio, dal momento in cui l’organo di polizia operante ne viene legittimamente a conoscenza, decorre il termine di trenta giorni, di ritenersi peraltro ordinario, per effettuare la comunicazione all’anagrafe centrale, per via telematica.

Come è noto, solo dopo la comunicazione all’anagrafe centrale degli abilitati alla guida, opera effettivamente la decurtazione dei punti, che viene comunicata per iscritto all’interessato.

Dal ricevimento di detta comunicazione, allora decorre il termine previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 689/91 per opporsi alla “sanzione principale” della decurtazione; ma questo non può che significare che il procedimento sanzionatorio non è chiuso.

---

E allora, l'attuale formulazione dell'articolo dell'art. 126 bis comma 2, laddove si dice testualmente che “ *la contestazione si intende definita quando sia avvenuto il pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria o siano conclusi i procedimenti dei ricorsi amministrativi e giurisdizionali ammessi ovvero siano decorsi i termini per la proposizione dei medesimi*”, appare inesatta.

Più esattamente, appare inesatta l'intera formulazione della norma dell'art. 126 bis, attualmente costruita in modo tale che la comunicazione dell'avvenuta decurtazione di punti al contravventore chiuda in termini formali e sostanziali l'intero iter procedimentale. Dallo scorso mese di ottobre non è più così, ma il legislatore non se ne è accorto.