

L'obbligo del proprietario del veicolo di fornire all'organo di polizia i dati del conducente al momento della commessa violazione ai fini della decurtazione del punteggio attribuito alla patente di guida – Problemi ermeneutici e di ordine applicativo

Di *Attilio CARNABUCI*

SOMMARIO: 1. Il contenuto dell'obbligo e la natura giuridica della sanzione della decurtazione del punteggio attribuito alla patente di guida. - 2. Le obiezioni della Corte Costituzionale. - 3. Il problema della decorrenza del termine assegnato al proprietario del veicolo per comunicare all'organo di polizia precedente i dati relativi al conducente in pendenza di ricorso giurisdizionale o amministrativo. Posizione della Corte di Cassazione. - 4. Segue. Il problema della decorrenza del termine assegnato al proprietario del veicolo per comunicare all'organo di polizia precedente i dati relativi al conducente in pendenza di ricorso giurisdizionale o amministrativo. Posizione del Ministero dell'Interno. - 5. Conclusioni

1. Il contenuto dell'obbligo e la natura giuridica della sanzione della decurtazione del punteggio attribuito alla patente di guida

L'art. 126 bis D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (*Codice della Strada*) dispone che, all'atto del rilascio della patente di guida, è attribuito al suo titolare un punteggio di venti punti. Tale punteggio, annotato nell'Anagrafe Nazionale degli abilitati alla guida¹, subisce decurtazioni nella misura stabilita da

¹ Ai sensi dell'art. 225 D.Lgs. n. 285/1992, l'Anagrafe Nazionale degli abilitati alla guida, che include anche incidenti e violazioni, è istituito presso il Dipartimento per i Trasporti Terrestri ai fini della sicurezza stradale e per rendere possibile l'acquisizione dei dati inerenti allo stato delle strade, dei veicoli e degli utenti e dei relativi mutamenti.

Secondo quanto disposto dall'art. 226 D.Lgs. n. 285/1992, nell'Anagrafe Nazionale devono essere indicati, per ogni conducente, i dati relativi al procedimento di rilascio della patente, nonché a tutti i procedimenti successivi, come quelli di rinnovo, di revisione, di sospensione, di revoca, nonché i dati relativi alle violazioni previste dal Codice della Strada e dalla L. 6 giugno 1974, n. 298 che comportano l'applicazione delle sanzioni accessorie e alle infrazioni commesse alla guida di un determinato veicolo, che comportano decurtazione del punteggio di cui all'art. 126 bis, agli incidenti che si siano verificati durante la circolazione ed alle sanzioni comminate. L'Anagrafe Nazionale, completamente informatizzata, è popolata ed aggiornata con i dati raccolti dal Dipartimento per i Trasporti Terrestri, dalle

un'apposta tabella, a seguito della comunicazione all'Anagrafe di cui sopra della violazione di una delle norme per le quali è prevista la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente ovvero di una tra le norme di comportamento di cui al titolo V del predetto D.Lgs., indicate nella tabella medesima. L'indicazione del punteggio relativo ad ogni violazione deve risultare dal verbale di contestazione².

La norma, nel prevedere l'obbligo, da parte dell'organo da cui dipende l'agente che ha accertato la violazione che comporta la perdita di punteggio, di dare notizia, entro trenta giorni dalla definizione della contestazione effettuata, all'Anagrafe Nazionale degli abilitati alla guida, precisa 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. Il predetto termine di trenta giorni decorre dalla conoscenza da parte dell'organo di polizia dell'avvenuto pagamento della sanzione, della scadenza del termine per la proposizione dei ricorsi, ovvero dalla conoscenza dell'esito dei ricorsi medesimi. La comunicazione deve essere effettuata a carico del conducente quale responsabile della violazione; nel caso di mancata identificazione di questi, il proprietario del veicolo deve fornire all'organo di polizia che procede, entro sessanta giorni dalla data di notifica del verbale di contestazione, i dati personali e della patente del conducente al momento della commessa violazione. Se il proprietario del veicolo risulta essere una persona giuridica, il suo legale rappresentante o un suo delegato è tenuto a fornire gli stessi dati, entro lo stesso termine, all'organo di polizia che procede. Il proprietario del veicolo, ovvero altro obbligato in solido ai sensi dell'art. 196 (ossia l'usufruttuario, l'acquirente con patto di riservato dominio o l'utilizzatore a titolo di locazione finanziaria), sia esso persona fisica o giuridica, che omette, senza giustificato e documentato motivo, di fornirli è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 250 a euro 1.000.

Ogni variazione di punteggio deve essere comunicata agli interessati dall'Anagrafe Nazionale degli abilitati alla guida. Ciascun conducente è messo, pertanto, nelle condizioni di controllare in tempo reale lo stato della propria patente con le modalità indicate dal Dipartimento per i Trasporti Terrestri.

Fatti salvi i casi di perdita totale del punteggio (nei quali il titolare della patente deve sottoporsi nuovamente all'esame di idoneità tecnica alla guida), la frequenza ai corsi di aggiornamento, organizzati dalle autoscuole

Prefetture, dagli organi addetti all'espletamento dei servizi di polizia stradale di cui all'art. 12 D.Lgs. n. 285/1992 e dalle compagnie di assicurazione, che sono tenuti a trasmettere i dati al C.E.D. del Dipartimento per i Trasporti Terrestri.

² Cfr. Circolare Ministero dell'Interno 12 agosto 2003 n. 300/A/1/44248/109/16/1.

ovvero da soggetti pubblici o privati a ciò autorizzati dal Dipartimento per i Trasporti Terrestri, consente di riacquistare un certo numero di punti. La riacquisizione dei punti avviene, in particolare, all'esito di una prova di esame. A tal fine, l'attestato di frequenza al corso deve essere trasmesso all'Ufficio del Dipartimento per i Trasporti Terrestri competente per territorio, per l'aggiornamento dell'Anagrafe Nazionale dagli abilitati alla guida.

Salvo il caso di perdita totale del punteggio, la mancanza, per il periodo di due anni, di violazioni di una norma di comportamento da cui derivi la decurtazione del punteggio, determina l'attribuzione del completo punteggio iniziale, entro il limite dei venti punti. Per i titolari di patente con almeno venti punti, la mancanza, per il periodo di due anni, della violazione di una norma di comportamento da cui derivi la decurtazione del punteggio, determina l'attribuzione di un credito di due punti, fino a un massimo di dieci punti.

Come si è accennato, alla perdita totale del punteggio, il titolare della patente deve sottoporsi nuovamente ad esame di idoneità tecnica alla guida. Al medesimo esame deve sottoporsi il titolare della patente che, dopo la notifica della prima violazione che comporti una perdita di almeno cinque punti, commetta altre due violazioni non contestuali, nell'arco di dodici mesi dalla data della prima violazione, che comportino ciascuna la decurtazione di almeno cinque punti. In tali ipotesi, l'ufficio del Dipartimento per i Trasporti Terrestri competente per territorio, su comunicazione dell'Anagrafe Nazionale degli abilitati alla guida, dispone la revisione della patente di guida. Qualora il titolare della patente non si sottoponga ai predetti accertamenti entro trenta giorni dalla notifica del provvedimento di revisione, la patente di guida è sospesa a tempo indeterminato, con atto definitivo, dal competente ufficio del Dipartimento per i trasporti terrestri. Il provvedimento di sospensione è notificato al titolare della patente a cura degli organi di polizia stradale, che provvedono al ritiro ed alla conservazione del documento.

Per le violazioni penali per le quali è prevista una diminuzione di punti riferiti alla patente di guida, è il cancelliere del giudice che ha pronunciato la sentenza o il decreto divenuti irrevocabili che, nel termine di quindici giorni, deve trasmetterne copia autentica all'organo accertatore, il quale entro trenta giorni dal ricevimento ne darà notizia all'Anagrafe Nazionale degli abilitati alla guida.

La sanzione della decurtazione del punteggio sulla patente ha natura giuridica di sanzione amministrativa accessoria. Tale sanzione incide direttamente sull'abilitazione alla guida ed ha, pertanto, carattere strettamente personale.

Si tratta, in buona sostanza, di una sanzione amministrativa assimilabile, per certi aspetti, a quella della sospensione della patente, la cui "natura afflittiva – come pure ha evidenziato la Corte Costituzionale - 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"³.

2. Le obiezioni della Corte Costituzione

Con sentenza 12-24 gennaio 2005, n. 27⁴, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 126-bis, comma 2 D.Lgs. n. 285/1992, nella parte in cui – nella sua originaria formulazione - disponeva che, nel caso di mancata identificazione del conducente-trasgressore, la segnalazione all'Anagrafe Nazionale degli abilitati alla guida dovesse essere effettuata a carico del proprietario del veicolo, salvo che lo stesso non avesse comunicato, entro trenta giorni dalla richiesta, all'organo di polizia procedente, i dati personali e della patente del conducente al momento della commessa violazione.

Il ragionamento del Giudice delle Leggi prende le mosse dalla lettura dell'art. 3 L. 24 novembre 1981, n. 689 (*Modifiche al sistema penale*) il quale "ancora la responsabilità per comportamenti tipizzati dalla norma al carattere personale della condotta commissiva od omissiva del contravventore" fissando due principi di carattere generale e, a ben considerare, di fondamentale importanza: 1) quello della personalità della responsabilità amministrativa, secondo il 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 (art. 3, comma 1); 2) quello della rilevanza dell'errore sul fatto, secondo il quale, nel caso in cui la violazione è commessa per errore sul fatto, l'agente non è responsabile quando l'errore non è determinato da sua colpa (art. 3, comma 2).

Il Giudice delle Leggi osserva, inoltre, che l'art. 6 L. 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 D.Lgs. n. 285/1992, in particolare, fa proprio il principio di solidarietà cristallizzato dall'art. 6 L. n. 689/1981, disponendo, al comma 1, che 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 *per le violazioni punibili con la sanzione amministrativa pecuniaria*. L'art. 126 *bis*, comma 2, invece, nella formulazione ritenuta

³ Corte Costituzionale, Ordinanza 16-17 marzo 2000, n. 74, in www.cortecostituzionale.it.

⁴ In G.U. 1a s.s. 26 gennaio 2005, n. 4.

incostituzionale, è intervenuto in una materia diversa dalla responsabilità per il pagamento di somme e in una ipotesi di sanzione di carattere prettamente personale ed ha posto a carico del proprietario del veicolo, "solo perché tale", una sanzione autonoma (di carattere, appunto, personale), "prescindendo dalla violazione, al medesimo proprietario direttamente ascrivibile, di regole disciplinanti la circolazione stradale".

Proprio la peculiare natura della sanzione prevista dall'art. 126-*bis*, al pari della sospensione della patente, incidente anch'essa sulla legittimazione soggettiva alla conduzione di ogni veicolo, induce a ritenere, secondo la Corte Costituzionale, l'irragionevolezza della scelta legislativa di porre la stessa sanzione a carico del proprietario del veicolo che non sia anche il responsabile dell'infrazione stradale: "In conclusione, l'art. 126-*bis*, comma 2, del codice della strada, nella parte in cui assoggetta il proprietario del veicolo alla decurtazione dei punti della patente quando ometta di comunicare all'Autorità amministrativa procedente le generalità del conducente che abbia commesso l'infrazione alle regole della circolazione stradale, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo".

In ogni caso, allorché il proprietario ometta di comunicare i dati personali e della patente del conducente, trova applicazione la sanzione pecuniaria di cui all'articolo 180, comma 8, del D.Lgs. n. 285 del 1992: "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 398 a euro 1.596. Alla violazione di cui al presente comma consegue l'applicazione, da parte dell'ufficio dal quale dipende l'organo accertatore, della sanzione prevista per la mancanza del documento da presentare, con decorrenza dei termini per la notificazione dal giorno successivo a quello stabilito per la presentazione dei documenti".

3. Il problema della decorrenza del termine assegnato al proprietario del veicolo per comunicare all'organo di polizia procedente i dati relativi al conducente in pendenza di ricorso giurisdizionale o amministrativo. Posizione della Corte di Cassazione.

Come si è accennato, l'art. 126 bis, comma 2, del D.Lgs. n. 285/1992 dispone che, in caso di contestazione di violazioni che comportino la perdita di punteggio, l'organo accertatore deve darne notizia all'Anagrafe Nazionale degli abilitati alla guida entro trenta giorni dalla *definizione della contestazione dell'illecito*, comunicando ad essa i dati del conducente del veicolo che ha commesso la violazione; nel caso di mancata identificazione di questi, il proprietario del veicolo deve fornire all'organo di polizia che procede, entro sessanta giorni dalla data di notifica del verbale di

contestazione, i dati personali e della patente del conducente al momento della commessa violazione.

Ma, cosa deve intendersi di preciso con la locuzione "definizione della contestazione dell'illecito?".

Secondo un primo orientamento, seguito da una parte della giurisprudenza di merito⁵, l'impugnazione (con ricorso amministrativo o con opposizione in sede giurisdizionale) del verbale di contestazione dell'illecito sospende il termine entro cui deve essere posto in essere l'obbligo di comunicare le generalità del conducente, dal momento che impedisce, finché è pendente il relativo contenzioso, la definizione della contestazione dell'illecito. In altre parole, la contestazione dell'illecito di omessa comunicazione dei dati del conducente, ai sensi dell'art. 126 bis, comma 2, e dell'art. 180 D.Lgs., comma 3, n. 285/1992, è inibita dalla pendenza del ricorso amministrativo o del giudizio di opposizione avverso il verbale di contestazione dell'illecito ed il relativo termine deve ritenersi sospeso fino alla definizione del procedimento di opposizione avverso il verbale di accertamento.

Di diverso avviso è la giurisprudenza di legittimità, la quale ritiene, invece, che "il termine assegnato al proprietario per comunicare all'organo di polizia che procede i dati relativi al conducente decorre non dalla definizione del procedimento di opposizione avverso il verbale di accertamento dell'illecito presupposto ma dalla richiesta rivolta al proprietario dall'organo di polizia"; quest'ultimo, pertanto, secondo il Supremo Collegio, non può soprassedere alla richiesta in attesa della definizione della contestazione dell'illecito⁶.

4. Segue. Il problema della decorrenza del termine assegnato al proprietario del veicolo per comunicare all'organo di polizia procedente i dati relativi al conducente in pendenza di ricorso giurisdizionale o amministrativo. Posizione del Ministero dell'Interno.

Tenuto conto di una difformità di orientamenti, in giurisprudenza, suscettibile di riflettersi negativamente sul piano delle prassi applicative degli Uffici di Polizia, il Ministero dell'Interno, ha affrontato il problema della decorrenza del termine per la comunicazione all'organo di polizia procedente dei dati relativi al conducente nella recente circolare n. 300/A/3971/11/109/16 del 29 aprile 2011, nella quale si osserva, preliminarmente, che è lo stesso art. 126 bis, comma 2, D.Lgs. n. 285/1992 a precisare che "la contestazione si intende definita quando sia avvenuto il pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria o siano conclusi i

⁵ Cfr. Giudice di pace di Lagonegro, sentenza n. 92, depositata il 24 febbraio 2006.

⁶ Corte di Cassazione, Sezione II Civile, sentenza del 10 novembre 2010, n. 22881,

procedimenti dei ricorsi amministrativi e giurisdizionali ammessi ovvero siano decorsi i termini per la proposizione dei medesimi”.

Lo stesso Dicastero richiama, inoltre, la già menzionata pronuncia della Corte Costituzionale n. 27 del 2005, laddove cristallizza il principio generale secondo il 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".

Alla luce di tali premesse, il Ministero dell'Interno giunge alla conclusione secondo cui la presentazione di un ricorso avverso il verbale di contestazione costituisce un giustificato e documentato motivo di omissione dell'indicazione delle generalità del conducente: "L'obbligo di comunicazione si deve ritenere soddisfatto qualora nel ricorso venga indicato il soggetto che era alla guida al momento dell'illecito, con la decurtazione dei punti della patente da effettuare però solo dopo che sia stato respinto il ricorso e che non siano più ammessi altri rimedi giurisdizionali. Qualora, invece, il ricorso non contenga le generalità del soggetto che si trovava alla guida del veicolo al momento della violazione, si ritiene che la presentazione del gravame costituisca (...) giustificato e documentato motivo dell'omissione dei dati richiesti e non consenta di applicare le sanzioni del richiamato art. 126 bis C.d.S., poiché il destinatario dell'invito non può ritenersi obbligato a fornire i dati personali e della patente del conducente prima della definizione dei procedimenti giurisdizionali o amministrativi”.

5. Conclusioni

La circolare sopra richiamata ha lo scopo, del resto dichiarato in maniera esplicita, di assicurare, in ogni caso, l'uniformità delle prassi degli Uffici di Polizia nell'applicazione dell'art. 126 bis D.Lgs. n. 285/1992, i quali sono tenuti a conformarvisi.

Si potrebbe tuttavia ancora osservare che il problema della corretta applicazione della norma, con la emanazione della predetta circolare, è risolto soltanto in apparenza. Infatti, nell'ipotesi in cui venga contestata ad un soggetto la mancata comunicazione dei dati del conducente dopo l'esaurimento dei rimedi giurisdizionali o amministrativi con esito per lui sfavorevole, il predetto potrebbe comunque benissimo impugnare il relativo verbale sulla base della sentenza della Corte di Cassazione del 10 novembre 2010, argomentando che, poiché i termini per effettuare la comunicazione non sono stati sospesi dalla proposizione del primo ricorso, il verbale non è stato notificato entro i 90 giorni previsti dall'art. 201, comma 1, D.Lgs. n. 285/1992, decorrenti dallo spirare dell'ultimo giorno utile per la comunicazione, e deve essere pertanto archiviato!

In realtà, l'art. 65 R.D. 30 gennaio 1941, n. 12 (*Ordinamento Giudiziario*) definisce il ruolo della Corte di Cassazione nella maniera che segue: "La corte suprema di cassazione assicura l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge, l'unità del diritto oggettivo nazionale, il rispetto dei limiti delle diverse giurisdizioni; regola i conflitti di competenza e di attribuzioni ed adempie gli altri compiti ad essa conferiti dalla legge". In altre parole, nelle pronunce della Corte di Cassazione (in particolare di quelle emesse dalle Sezioni Unite) si esprime quella si suole definire come "funzione nomofilattica", consistente nell'armonizzazione dell'interpretazione giurisprudenziale del diritto oggettivo. Tuttavia, nel nostro sistema di *civil law*, un orientamento giurisprudenziale, sia pure espresso dal Supremo Collegio, non può ritenersi in alcuna maniera vincolante per i giudici di merito, non vigendo alcuna regola che imponga a tali giudici di attenersi ai precedenti (*stare decisis*). In buona sostanza, la capacità persuasiva delle sentenze, sia pure emesse dalla Corte di Cassazione, dipende unicamente dalla solidità delle argomentazioni che nelle stesse sono contenute.

Ma se è così, se cioè l'attitudine di una sentenza a trasformarsi in "diritto vivente" dipende esclusivamente dalla coerenza e dal vigore logico delle sue argomentazioni, nel caso di specie, sulla solidità dell'impianto argomentativo della sentenza del 10 novembre 2010, n. 22881, emessa dalla Sezione II Civile della Corte di Cassazione di Cassazione, sembra lecito nutrire notevoli perplessità.