

La Corte costituzionale non può introdurre una sanzione amministrativa: è necessario l'intervento del legislatore

L'A., offrendo una rilettura della sentenza della Corte costituzionale n. 27 del 2005, sostiene che questa non possa essere interpretata come il fondamento normativo per l'irrogazione – a danno delle persone fisiche – della sanzione amministrativa pecuniaria oggi prevista dal decreto-legge n. 262 del 2006 (art. 44) per il tempo anteriore all'entrata in vigore del decreto-legge stesso.

SOMMARIO: 1. Premesse normative: la patente a punti nella disciplina previgente – 2. La sentenza della Corte costituzionale n. 27 del 2005 e la successiva circolare ministeriale. – 3. Segue: i limiti della sentenza n. 27 e la necessità di una norma *ad hoc* per colmare il vuoto normativo. – 4. L'estensione delle garanzie del diritto penale all'illecito amministrativo.

I. Premesse normative: la patente a punti nella disciplina previgente. – La patente a punti è disciplinata dall'art. 126-bis, d. lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada, d'ora innanzi *breviter*: C.d.S.), disposizione introdotta dall'art. 7, d. lgs. 15 gennaio 2002, n. 9. Ad ogni automobilista viene attribuito un punteggio iniziale di venti punti che – a partire dal 1 luglio 2003 – viene decurtato laddove si commettano determinate infrazioni (art. 126-bis, comma 1). Ovviamente la quantità di punti detratti non può che dipendere dal tipo di violazione commessa; resta fermo che, quando vengono accertate contemporaneamente più infrazioni – per le quali è sancita la sola decurtazione di punteggio e non anche la sanzione accessoria di sospensione o revoca della patente – vengono tolti al massimo quindici punti¹ (comma 1-bis).

Il destinatario della sanzione descritta² – ed anche di quella amministrativa pecuniaria – è il conducente del veicolo, purchè venga identificato al momento in cui la violazione è commessa. Ma potrebbe ben capitare che questi non venga riconosciuto, ad esempio perché si tratta di infrazione

¹ Sono stati invece attribuiti – dal 1 luglio 2005 – due punti di *bonus* ai più ligi al codice, ossia a chi, effettivamente, dall'entrata in vigore della patente a punti – 1 luglio 2003 – non ha mai commesso alcuna infrazione che comportasse la decurtazione dei punti. Tale condizione potrebbe ripetersi ogni due anni fino ad un massimo di un *bonus* pari a 10 (dieci anni – 5 accrediti – 10 punti in più), per un totale massimo di 30 punti. In argomento si v. C.A. CARUSO, *Patente a punti, Alcune brevi riflessioni su quello che si prospetta dal 1 luglio 2005*, in *Arch. giur. circ. e sin. strad.*, 2005, fasc. 10, p. 921 s.

² La natura giuridica della patente a punti non è pacifica. Secondo R. BELLÈ, *Il sistema sanzionatorio amministrativo del cds, procedimento e processo*, 3° ed., Cedam, Padova, 2004 e R. SAPIA, *La "patente a punti" dopo la sentenza n. 27/2005 della Corte costituzionale*, in <http://www.altalex.com/index.php?idnot=6060>, si tratterebbe di una «sanzione amministrativa accessoria»; N.F. DE FEO-M. MARCHESIELLO, *Codice della strada: illeciti amministrativi, procedure sanzionatorie e mezzi d'impugnazione*, 3° ed., Maggioli, Rimini, 2003 propendono per una struttura mista del provvedimento e, dunque, essa consisterebbe in una «misura sanzionatoria decrementativa»; F. PICCIONI, *Relazione Patente a punti: il giustificato e documentato motivo relativo alla omessa comunicazione dei dati del conducente*, in *Atti del 12° Convegno nazionale della polizia locale*, La Spezia 22-23 marzo 2007, p. 2 s. ritiene che essa non costituisca una sanzione amministrativa in senso tecnico, giacchè «se è pur vero che la decurtazione consegue di diritto all'accertamento della violazione, 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». Egli è dell'avviso che si tratterebbe di «una misura cautelare, non sanzionatoria, di affievolimento del titolo abilitativo idonea a comportare ulteriori conseguenze cautelari (seppur non immediate). In sostanza, in caso di violazione di determinate norme del codice della strada, accanto alle sanzioni amministrative e/o penali, pecuniarie e accessorie, si affianca la misura cautelare della sottrazione dei punti». Secondo F. SIMONCINI, *Le recenti modifiche e integrazioni al codice della strada*, Prime note, Livorno, 2003, p. 69 si tratterebbe di un nuovo «sistema sanzionatorio a carattere cautelare». La Corte costituzionale nella sentenza 27 del 2005 (si v. *infra* n. 2), pur omettendo di definire la natura giuridica dell'istituto, utilizza espressioni quali «sanzione assolutamente *sui generis*» o «sanzione di carattere schiettamente personale»; nella pronuncia n. 471 del 2005, la patente a punti è invece intesa come sanzione che non riveste più carattere meramente accessorio: essa si sostanzierebbe in una «sanzione principale per il contravventore».

che non prevede la contestazione immediata³. In tal caso, l'art. 7, comma 3, lett. b), d.l. 27 giugno 2003, n. 151 – come modificato dalla legge di conversione 1 agosto 2003, n. 214 – disponeva che era il proprietario del veicolo (ad esempio, il padre ovvero il nonno dell'automobilista indisciplinato) ad essere assoggettato ad entrambe le sanzioni. Tuttavia l'ordinamento riconosceva al proprietario medesimo la possibilità di non subire quantomeno la decurtazione dei punti purchè “comunicasse, entro trenta giorni dalla richiesta, all'organo di polizia che procede, i dati personali e della patente del conducente al momento della commessa violazione” (comma 2 all'esito della modifica apportata dal d.l. n. 151, cit.⁴).

Di fronte a tale impianto normativo, il proprietario-persona fisica del veicolo che si vedeva comminare la sanzione⁵: a) subiva la decurtazione dei punti laddove fosse stato egli stesso a commettere l'infrazione; b) poteva comunque sottrarsi all'applicazione della norma, ad esempio indicando artatamente – al momento di comunicare i dati della patente – le generalità di un terzo individuo: in tal caso, era quest'ultimo – ad esempio, un genitore del conducente purchè titolare di patente – a subire la detrazione dei punti; c) poteva evitare – ove non avesse commesso la violazione – la decurtazione indicando le generalità dell'effettivo trasgressore-conducente: in tale ipotesi era ovviamente il conducente stesso ad esser assoggettato a sanzione; d) poteva decidere di accollarsi l'infrazione commessa da altri (per esempio il figlio): per far ciò era sufficiente che omettesse di comunicare i dati dello stesso; e) poteva comunicare le generalità di un terza persona diversa sia da sè medesimo che dall'effettivo trasgressore.

Se poi il proprietario del veicolo era – non una persona fisica, bensì – una persona giuridica, in caso di mancata identificazione del trasgressore, “il suo legale rappresentante o un suo delegato è tenuto a fornire gli stessi dati, entro lo stesso termine, all'organo di polizia che precede (art. 126-bis, comma 2)”; e, “laddove ometta di fornirli, si applicherà a suo carico la sanzione amministrativa pecuniaria prevista dall'art. 180, comma 8”⁶: in sostanza, la persona giuridica – non potendo subire la decurtazione dei punti, in quanto sprovvista di patente – era soggetta soltanto al pagamento di una somma da euro 357 a euro 1433.

³ L'art. 5, comma 4, d.P.R. 250 del 1999 infatti, stabilisce che – per talune sanzioni – l'accertamento può essere effettuato in tempo successivo con esonero dalla contestazione immediata. Si pensi, ad esempio, agli *autovelox*.

⁴ Il d. lgs. 9/2002, cit. poneva, invece, a carico dell'agente accertatore, la “inequivocabile identificazione” del trasgressore quale *condicio* essenziale per procedere alla comunicazione della decurtazione dei punti all'anagrafe nazionale. In sostanza, siffatta fattispecie si fondava sul principio della responsabilità personale; viceversa, quella risultante dalla modifica era caratterizzata da una sorta di responsabilità oggettiva.

⁵ In materia di sanzioni amministrative previste dal codice della strada si rinvia a S. PADULA, *Il sistema sanzionatorio per gli illeciti amministrativi previsti dal codice della strada*, in *Riv. giur. pol.*, 2005, p. 35 s.; D. BEZZI, *Illeciti e sanzioni amministrative*, Giuffrè, Milano, 2000; A. FANELLI, *Omesso pagamento di pedaggio autostradale: illecito amministrativo o reato?*, in *Riv. giur. pol.*, 1997, p. 317 s.

⁶ In argomento si v. S.M. CICONETTI, *Patente a punti: una sentenza sacrosanta che tuttavia non esaurisce il problema* (nota a Corte cost., sent. 27 del 2005), in *Giur. it.*, 2005, c. 904 s., secondo cui «l'interpretazione di tale ultima frase può essere, in astratto, duplice: argomentando dal fatto che l'espressione “proprietario”, nella sua genericità, può riferirsi tanto alle persone giuridiche quanto alle persone fisiche, la norma in questione dovrebbe applicarsi, nel caso di omessa comunicazione dei dati richiesti, alle une ed agli altri; diversamente, ragionando sulla collocazione testuale della disposizione, che è inserita in modo consequenziale subito dopo la frase che disciplina la nuova fattispecie, nella quale proprietario dell'autoveicolo è una persona giuridica, la sanzione aggiuntiva di cui all'art. 180, comma 8., dovrebbe applicarsi soltanto a queste ultime. Questa seconda interpretazione è stata finora seguita, nell'applicazione della norma, da parte degli organi di polizia, che hanno comminato ai proprietari-persone fisiche soltanto la sanzione personale della decurtazione del punteggio e la sanzione pecuniaria prevista per l'infrazione commessa, senza aggiungervi l'ulteriore sanzione pecuniaria ex art. 180; né risultano decisioni giurisdizionali contrarie. Tale interpretazione sembra corretta poiché, oltre all'argomento testuale, è avvalorata da un argomento sostanziale: ad accettare l'interpretazione opposta, infatti, per la medesima omissione la persona fisica proprietaria di autoveicolo dovrebbe pagare la sanzione pecuniaria prevista per l'infrazione, più la sanzione aggiuntiva ex art. 180, più la sanzione personale della decurtazione del punteggio; la persona giuridica proprietaria di autoveicolo, invece, dovrebbe pagare soltanto la doppia sanzione pecuniaria, realizzandosi in tal modo una situazione di discriminazione lesiva del principio di uguaglianza proclamato dall'art. 3 Cost. E poiché le disposizioni polisense vanno in concreto interpretate, come più volte affermato dalla stessa Corte costituzionale, nel significato che non dia luogo a norme incostituzionali, per questa via si conferma l'esattezza dell'interpretazione finora adottata dai giudici e dagli organi amministrativi».

2. *La sentenza della Corte costituzionale n. 27 del 2005 e la successiva circolare ministeriale.* – Alla luce di quanto esposto era facile prevedere che – nel caso di mancata identificazione del conducente – si creasse una situazione paradossale: quando l'intestatario del veicolo fosse stato una persona fisica, i punti della patente comunque venivano decurtati a qualcuno indipendentemente dall'accertamento della sua responsabilità (e, dunque, o allo stesso proprietario-persona fisica, o all'effettivo conducente, o ad un terzo estraneo). Viceversa, nell'ipotesi in cui il proprietario dell'auto fosse stato una persona giuridica, si poteva – e si può – sempre evitare la detrazione dei punti: per far ciò era – ed è – sufficiente omettere di comunicare i dati del trasgressore (effettivo o presunto che sia).

Di fronte a siffatta disparità di trattamento veniva, pertanto, sollevata questione di costituzionalità; e la Corte costituzionale nella sentenza 27 del 2005⁷ dichiarava l'illegittimità della sanzione della detrazione dei punti – reputata di carattere personale e, dunque, restrittiva di diritti costituzionalmente garantiti – quando la medesima veniva irrogata in assenza di identificazione certa del trasgressore. A dire della Corte, nel caso di mancata contestazione immediata, al proprietario che ometteva di comunicare i dati del conducente non potevano più decurtarsi i punti giacchè egli poteva, ad esempio, non aver commesso la violazione⁸. Occorre poi rilevare che la

⁷ La si veda in *Giur. cost.*, 2005, p. 173 s. con nota di A. MASARACCHIA, *La sentenza sulla «patente a punti»: una spinta della Corte verso l'avvicinamento del diritto sanzionatorio amministrativo al diritto penale*; in *Giur. it.*, 2005, c. 833 s. e c. 903 s., con nota di S.M. CICONETTI, *Patente a punti*, cit.; in *Dir. pen. proc.*, 2005, fasc. 9, p. 1089 s. con nota di R. BARTOLI, *Sanzione punitiva e garanzie (a proposito della sentenza costituzionale sulla decurtazione dei punti patente)*; in *Arch. giur. circ.*, 2005, p. 341 s.; in *Foro it.*, 2005, 1, c. 640 s. con nota di richiami e c. 2911 s., con osservazioni di A. ALBÈ; in *Corr. giur.*, 2005, 3, p. 422 s.; in *Fisco*, 2005, p. 882 s.

⁸ Si v. il par. 9.2.2 del *Considerato in diritto* in cui si afferma dell'«irragionevolezza della scelta legislativa di porre la stessa a carico del proprietario del veicolo che non sia anche il responsabile dell'infrazione stradale». Condivide questa parte della sentenza S.M. CICONETTI, *Patente a punti*, cit., p. 904, secondo cui «al di là degli ulteriori argomenti a sostegno di tale dichiarazione d'illegittimità – primo fra tutti, la disparità di trattamento, in ordine alla decurtazione dei punti-patente, tra proprietario di autoveicolo con o senza patente di guida – occorre in primo luogo mettere in luce come, certamente non per la prima volta, il principio di ragionevolezza o di non arbitrarietà, desunto dall'art. 3 Cost., costituisca oramai uno dei criteri, insieme a quello cronologico, che disciplinano la successione delle leggi nel tempo e la conseguente capacità abrogativa della norma successiva nei confronti della norma anteriore...Il bilanciamento tra i due principi, al fine di stabilire la prevalenza dell'uno o dell'altro in relazione all'art. 126-bis va fatto non soltanto in positivo, scegliendo quale sia nella fattispecie il valore maggiormente bisognoso di tutela, ma anche in negativo, verificando se la tutela dell'uno o dell'altro valore possa essere assicurata con strumenti diversi da quello introdotto dalla nuova legge». Secondo R. BARTOLI, *Sanzione punitiva*, cit., «la Corte ha utilizzato il parametro della ragionevolezza proprio perché le ha consentito di compiere questa fondamentale distinzione tra sanzioni a carattere patrimoniale e sanzioni che invece incidono sulla persona, distinzione altrimenti difficilmente prospettabile. Ed infatti, se avesse utilizzato il principio della personalità della responsabilità, la Corte avrebbe dovuto concludere in modo secco e perentorio o per la illegittimità della disposizione in esame – soluzione per la verità difficilmente sostenibile – oppure per la sua illegittimità». Secondo A. MASARACCHIA, *La sentenza sulla «patente a punti»*, cit., p. 173 si tratterebbe di «un'irragionevolezza di tipo intrinseco, derivante cioè dalla mancanza di una logica di sistema: un assetto normativo particolare si svela contraddittorio con la disciplina generale di settore, sicchè la Corte interviene per ripristinare la coerenza di sistema». Sul controllo di razionalità come verifica della non-contraddittorietà tra gli assetti normativi particolari e il fine generale di una disciplina di settore, e sulle differenze con il controllo «esterno» di ragionevolezza, si v. O. CHESSA, *Bilanciamento ben temperato o sindacato esterno di ragionevolezza? Note sui diritti inviolabili come parametro del giudizio di costituzionalità*, in *Giur. cost.*, 1998, p. 3925 s., nonché G. SCACCIA, *Gli "strumenti" della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 201 s. In precedenza, soprattutto, G. ZAGREBELSKY, *Corte costituzionale e principio d'eguaglianza*, in *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale*, Zanichelli, Bologna, 1978, p. 112 s., nonché Id., *La giustizia costituzionale*, Zanichelli, Bologna, 1988, p. 155 s. Sull'istituto della ragionevolezza si v. più in generale A. CERRI, voce *Ragionevolezza*, in *Enc. giur. Trec.*, XXV, aggiorn., Ist. Enc. it., Roma, 2006, p. 1 s.; M. CENTINI, *Automatismi sanzionatori tra principio di non colpevolezza e principio di ragionevolezza*, in *Giur. cost.*, 2006, p. 2649 s.; A. MORRONE, *Il custode della ragionevolezza*, Giuffrè, Milano, 2002; G. SCACCIA, *Eccesso di potere legislativo e sindacato di ragionevolezza*, in *Polit. dir.*, 1999, p. 387 s.; L. PALADIN, voce *Ragionevolezza (principio di)*, in *Enc. dir.*, aggiorn., vol. I, Giuffrè, Milano, 1997, p. 898 s.; M. RUOTOLO, *Un caso di "irragionevole" ragionevolezza* (osserv. a sent. Corte cost., 8 aprile 1997, n. 84), in *Giur. cost.*, 1997, p. 851 s.; A. CERRI, *Di un'evidente lesione del principio di ragionevolezza ovvero dell'intollerabile contraddizione di un legislatore imprevidente in materia previdenziale* (osservaz. a sent. Corte cost., 2 luglio 1997, n.

norma nella sua formulazione iniziale prevedeva una semplice “facoltà” di comunicazione dei dati della patente; dopo l’intervento “sostitutivo” della Corte sancisce, invece, un vero e proprio “obbligo” di comunicazione anche per le persone fisiche⁹.

In altri termini, attraverso detta pronuncia la Corte ha ripristinato la situazione prevista dall’art. 7, comma 2, d. lgs. 9/2002, cit.: ed, infatti, mantenendosi l’obbligo per il proprietario di fornire i dati necessari all’identificazione del trasgressore ma escludendosi la decurtazione del punteggio nei suoi confronti qualora egli non avesse comunicato le predette generalità, la sanzione della decurtazione sarebbe stata ammissibile ma solo nei riguardi del conducente inequivocabilmente identificato, indipendentemente dalla circostanza che si fosse trattato dello stesso proprietario dell’autoveicolo o di altra persona¹⁰.

La Corte, inoltre, in motivazione, ha precisato che “nel caso in cui il proprietario ometta di comunicare i dati personali e della patente del conducente, trova applicazione la sanzione pecuniaria di cui all’art. 180, comma 8, C.d.S.¹¹”. Insomma, attraverso un’operazione manipolativa, la Corte ha esteso anche ai proprietari di veicoli che siano persone fisiche la medesima sanzione pecuniaria prevista per le persone giuridiche. Tale ultimo passaggio, a mio sommo avviso, non è condivisibile (su cui *infra* nn. 3 e 4).

Successivamente è stata emanata la circolare ministeriale n. 300/1/41236/109/16/1 – modificativa di una precedente del 12 agosto 2003 – la quale stabilisce che “nel caso in cui il proprietario del veicolo o il legale rappresentante della persona giuridica ometta di fornire i dati o fornisca indicazioni delle quali non sia possibile risalire al conducente, non si applica la decurtazione di punteggio nei suoi confronti. Tuttavia, in questi casi, l’art. 126-bis, C.d.S. impone all’organo di polizia stradale che non ottiene le informazioni entro il termine fissato, di procedere all’applicazione delle sanzioni dell’art. 180, comma 8”.

211), *ivi*, 1997, p. 2133 s.; A. MOSCARINI, *Un buon uso della tecnica di ragionevolezza in tema di applicazione delle misure cautelari* (osservaz. a sent. Corte cost., 28 marzo 1996, n. 89), *ivi*, 1996, p. 836 s.; R. BIN, *Note sul controllo di ragionevolezza dei termini fissati dal legislatore* (Nota a Corte cost., 7 novembre 1989, n. 489), *ivi*, 1989, I, p. 2289 s.; G. PITRUZZELLA, *Provvisoria del decreto legge recante benefici per il contribuente e controllo di ragionevolezza sulla legge di conversione modificatrice del regime di tali benefici* (Nota a Corte cost. ord., 25 maggio 1989, n. 292), *ivi*, 1989, I, p. 1347 s.; A. PACE, *Ragionevolezza abnorme o stato d'emergenza*, *ivi*, 1982, I, p. 108 s. Nel diritto amministrativo si v. G. LOMBARDO, *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1997, p. 939 s.

⁹ Sui rapporti tra l’obbligo di comunicazione *ex* art. 126-bis e la disciplina della *privacy* si v. E. PIRAS, *Sulla legittimità costituzionale della c.d. patente a punti*, in *Resp. civ. e prev.*, 2005, fasc. 1, p. 79 la quale rileva che «l’art. 25 del d. lgs. 30 giugno 2003, n. 196 dopo aver elencato nel comma 1 i casi in cui vi è il divieto di comunicazione e diffusione dei dati personali, al comma 2 fa salve le ipotesi in cui la comunicazione o diffusione dei dati siano richieste, in conformità alla legge, da forze di polizia, dall’autorità giudiziaria, da organismi d’informazione e sicurezza o da altri soggetti pubblici, per finalità di difesa, o di sicurezza dello Stato ovvero di prevenzione, accertamento o repressione di reati. Siffatta deroga, dunque, trova giustificazione nel fatto che la tutela di questi interessi prevale sulle ragioni del singolo cui si riferiscono i dati personali. Tuttavia le norme del codice della strada mirano a tutelare interessi solo in parte coincidenti con quelli indicati dall’art. 25 del Testo Unico, con la conseguenza che solo ove la decurtazione dei punti consegua alla violazione di norme che reprimono comportamenti costituenti reato, il proprietario del veicolo è tenuto a comunicare i dati personali del trasgressore. Al di fuori di queste ipotesi, chiunque ha diritto alla protezione dei dati personali che lo riguardano».

¹⁰ Da un punto di vista procedurale, va promossa avanti al giudice amministrativo l’impugnazione del provvedimento ministeriale di decurtazione dei punti dalla patente di guida: in tal senso TAR TOSCANA, sez. I, 20 aprile 2005, n. 1757, in *Foro it.*, 2005, c. 528 s. con nota di richiami di A. ALBÈ. Conformi TAR TOSCANA, sez. I, 4 maggio 2005, nn. 2041 e 2039, e TAR PUGLIA, sede Lecce, sez. I, 20 aprile 2005, n. 2376, tutte in www.giustizia-amministrativa.it. Invece le vertenze in materia di sanzioni amministrative pecuniarie conseguenti a violazioni del codice della strada rientrano nella giurisdizione del giudice ordinario (ai sensi dell’art. 204-bis C.d.S. la competenza per materia è del giudice di pace). In argomento si v. pure M. ROSSI, *Sulla natura dei provvedimenti personali conseguenti all’accertamento della violazione del codice della strada, problemi di giurisdizione*, in *Foro amm. T.A.R.*, 2005, fasc. 2, p. 386 s.

¹¹ Si v. il par. 10 del *Considerato in diritto*.

L'art. 126-bis è stato poi modificato dal d.l. 21 settembre 2005, n. 184 (recante misure urgenti in materia di guida di veicoli e patente a punti), che però non è stato convertito¹².

3. Segue: i limiti della sentenza n. 27 e la necessità di una norma ad hoc per colmare il vuoto normativo. – Da ultimo, è intervenuto il legislatore con il d.l. 3 ottobre 2006, n. 262 – in vigore dal 4 ottobre 2006 – e convertito nella l. 24 novembre 2006, n. 286. Tale decreto all'art. 44 – che ha modificato l'art. 126-bis, comma 2, sesto periodo – stabilisce che “il proprietario del veicolo, sia esso persona fisica o giuridica, che omette, senza giustificato e documentato motivo, di fornire i dati personali e della patente del conducente è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 250 a euro 1000”. In pratica, attraverso l'atto previsto dall'art. 77 Cost., è stata recepita anche in ambito normativo una sanzione pecuniaria che – per le sole persone fisiche – si pretenderebbe essere stata creata dalla giurisprudenza della Corte e dalla susseguente circolare ministeriale.

A mio sommo avviso, il proprietario-persona fisica del veicolo – che ha omesso di comunicare i dati della patente del conducente – è soggetto alla suddetta sanzione ma soltanto per le infrazioni commesse dopo l'entrata in vigore del citato decreto – 4 ottobre 2006 appunto – a nulla valendo l'estensione – a danno delle persone fisiche – operata in precedenza dalla Corte (punto 10 del *Considerato in diritto*) e dalla circolare. Questo perché l'affermazione della Corte di cui al predetto punto 10, come autorevolmente sostenuto, non sarebbe vincolante né per i giudici, né per gli organi della pubblica amministrazione, giacché essa è contenuta, *incidenter tantum*, soltanto nella motivazione della sentenza senza che di essa vi sia alcuna traccia o riferimento nel dispositivo. La sentenza n. 27, infatti, non rientra nella categoria delle sentenze interpretative (di rigetto o di accoglimento), nelle quali il rinvio a parti della motivazione, contenuto nel dispositivo, delimita gli effetti di quest'ultimo e costituisce l'indice di riconoscibilità del tipo di sentenza. Tale rinvio viene compiuto mediante la locuzione contenuta nel dispositivo, «nel senso e nei limiti di cui in motivazione»; locuzione che non si rinviene nel dispositivo della sentenza n. 27¹³. Ciò non deve portare a ritenere che le sentenze della Corte si interpretino alla luce del solo dispositivo e, non anche, della motivazione¹⁴: più semplicemente, ad avviso di chi scrive, l'indicazione di cui al punto 10 è pienamente legittima ma essa ha, nel caso di specie, valore puramente argomentativo e non vincolante¹⁵. A riprova di ciò, la giurisprudenza amministrativa, contrariamente a quanto affermato

¹² Per le novità che siffatto decreto si proponeva di introdurre si permetta di rinviare ad A. ALBÈ, osservazioni a Corte cost., sent. 27 del 2005, cit., p. 2912.

¹³ Così testualmente S.M. CICCONE, *Patente a punti*, cit., p. 905.

¹⁴ Che il dispositivo di una sentenza della Corte costituzionale che dichiara l'illegittimità di una norma vada interpretato alla luce della corrispondente motivazione, e ciò anche quando il dispositivo non rinvii ad essa in modo esplicito: Cass. civ., sez. lavoro, 19 aprile 1989, n. 1850, in *Foro it.*, 1989, I, c. 3050 s., con nota di COSIO; Cass. civ., sez. I, 18 giugno 1986, n. 4058, in *Giur. it.*, 1987, I, 1, p. 463 s. con nota di M. EROLI, *L'uso della motivazione per l'interpretazione delle sentenze della Corte costituzionale*; Cass. civ., 16 gennaio 1985, n. 94, in *Giust. civ.*, 1985, I, p. 694 s.; Cass. civ., sez. un., 24 ottobre 1984, n. 5401, in *Le Regioni*, 1984, p. 1479 s., con nota di E. PALICI DI SUNI, *Nuovi interrogativi sull'efficacia erga omnes delle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale*; in *Foro it.*, 1985, p. 47 s. con nota di richiami di F. PIETROSANTI, e p. 51 s. con nota di A. PIZZORUSSO, *Dispositivo e motivazione nelle sentenze costituzionali*; in *Nuova giur. civ. comm.*, 1985, p. 373 s. con nota di P. BELLONI PERESUTTI; Cass. civ., 25 novembre 1983, n. 7080, in *Foro it.*, Rep. 1983, voce *sentenza civile* n. 53; Cass. civ., 14 aprile 1983, n. 2603, *ivi*, 1983, I, c. 1234 s., con nota di BARONE; Cass. civ., 4 novembre 1982, n. 5796, Cass. civ., 6 febbraio 1982, n. 681, Cass. civ., 22 giugno 1982, n. 3800, Cass. civ., 8 ottobre 1981, n. 5288, *ivi*, Rep. 1982, *Sentenza*, cit., nn. 56-59; Cass. civ., 6 agosto 1977, n. 3571, in *Foro it.*, 1977, I, c. 2139 s.; Cass. civ., 12 aprile 1976, n. 1268, *ivi*, 1976, I, c. 915 s. In precedenza *contra*: Cass. civ., 12 settembre 1981, n. 5091, *ivi*, Rep. 1981, voce *Corte costituzionale*, n. 72; Cass. civ., 15 gennaio 1975, n. 159, *ivi*, 1975, I, c. 565 s.; Cass. civ., 9 gennaio 1975, n. 46, *ivi*, 1976, I, c. 482, con osservazioni di R. TURRI; Cass. civ., 9 luglio 1974, n. 2022, *ivi*, 1974, I, c. 2036 s., con nota di richiami e osservazioni di A. PIZZORUSSO. In generale, sul rapporto fra motivazione e dispositivo nella sentenza della Corte costituzionale si v. G. LOMBARDI, voce *motivazione (diritto costituzionale)*, in *Noviss. Digesto it.*, Utet, Torino, 1975, p. 954 s.

¹⁵ Su cui si v. le condivisibili osservazioni di P. BELLONI PERESUTTI, cit., p. 374 secondo cui «in tal modo potrebbe verificarsi che due giudici, interpretando in modo diverso motivazione e dispositivo di una sentenza di accoglimento della Corte, pervengano a risultati contrastanti sulla vigenza o meno di una determinata disposizione di legge: ciò infatti

nell'*obiter dictum* di cui al punto 10, è concorde nel ritenere che non si possono applicare sanzioni pecuniarie a carico del proprietario, qualora questi sia una persona fisica, incapace di fornire i dati di chi conduceva la sua vettura e indipendentemente da qualunque valutazione circa la fondatezza delle ragioni poste alla base di tale dimenticanza¹⁶.

Occorre, inoltre, rilevare che il predetto *obiter dictum* presenta dei dubbi di legittimità costituzionale: ed, infatti, il rinvio contenuto nell'art. 126 *bis* non si riferisce all'art. 180, comma 8, bensì direttamente alla sanzione prevista da tale disposizione. In sostanza, si estende in maniera del tutto ingiustificata e irragionevole – con conseguente violazione dell'art. 3 Cost. – la sanzione prevista per un determinato comportamento ad un altro del tutto diverso: ed, infatti, secondo il predetto art. 180, cit. il presupposto per comminare la sanzione è costituito dal rifiuto, espresso o tacito, di presentarsi ad uffici di polizia o comunque di fornire informazioni o di esibire documenti ai fini dell'accertamento delle violazioni amministrative; ma tuttavia la sanzione potrebbe non esser irrogata atteso che l'art. citato prevede l'esimente del "giustificato motivo"¹⁷. Viceversa, la fattispecie *ex art. 126-bis* è del tutto diversa, giacché il presupposto per applicare la sanzione pecuniaria non è, in tal caso, il rifiuto, bensì una mera omissione; il tutto senza poter far valere alcuna giustificazione al riguardo¹⁸!

4. L'estensione delle garanzie del diritto penale all'illecito amministrativo. – La Corte nella decisione n. 27 afferma, inoltre, che anche le sanzioni amministrative punitive possono godere delle garanzie del diritto penale, laddove incidano sulla libertà della persona¹⁹; dette garanzie, invece, non vengono estese alle sanzioni amministrative pecuniarie. Tale esclusione, a mio avviso, non è da condividersi. Anzitutto, il criterio di incidenza sulla persona o sul patrimonio è solo in apparenza un parametro sufficientemente chiaro e determinato. Da un lato, infatti, è difficile negare che al giorno d'oggi la componente patrimoniale non costituisca un mezzo necessario per il pieno sviluppo e per la piena esplicazione della persona. Dall'altro lato, poi, se quando ha parlato di "carattere personale" della sanzione, la Corte ha voluto riferirsi alla natura infungibile della "prestazione" a cui è "costretto" il soggetto responsabile, allora si deve concludere che anche sanzioni aventi

accade (conformemente ai principi regolanti la successione della legge nel tempo) in ogni altro caso nel quale si tratti, interpretando una norma, di verificare se questa abbia implicitamente abrogato una norma precedente».

¹⁶ TAR TOSCANA, sez. I, 20 aprile 2005, n. 1757, in *Foro it.*, 2005, c. 529 s. con nota di P.P. SABATELLI, *La patente a punti al vaglio del Tar Toscana: primi effetti della sentenza 27/05 della Corte costituzionale*.

¹⁷ Su cui si v. R. SAPIA, *La "patente a punti"*, cit., secondo cui «potrebbe sorgere questione se, considerati il ritardo notevole con il quale vengono notificati i verbali e l'intercambiabilità dei conducenti in certi contesti familiari, sociali od aziendali, essi non possano essere da un GdP considerati "giustificato motivo" per l'impossibilità di risalire ai dati personali del conducente ed a maggior ragione ai dati della patente, soprattutto, per questi ultimi, con il grado di dettaglio richiesto». Sul giustificato e documentato motivo dopo le modifiche del 2006 si permetta di rinviare a F. PICCIONI, *Patente a punti: il giustificato e documentato motivo*, cit., p. 11 s.

¹⁸ Sul punto si v. pure S.M. CICONETTI, *Patente a punti*, cit., p. 906 nonché P.P. SABATELLI, *La patente a punti*, cit., c. 530.

¹⁹ La Corte costituzionale non estende all'illecito amministrativo i principi di garanzia aventi rango costituzionale ed elaborati rispetto al sistema penale. In particolare, in ordine al principio della riserva assoluta di legge: Corte cost., 3 giugno 1992, n. 250, in *Giur. cost.*, 1992, p. 1916 s.; Corte cost., 14 aprile 1988, n. 447, *ivi*, 1988, p. 2057 s.; in ordine al principio di irretroattività: Corte cost., 3 maggio 2002, n. 150, *ivi*, 2002, p. 1283 s.; Corte cost., 24 luglio 1995, n. 356, *ivi*, 1995, p. 2631 s.; Corte cost., 31 marzo 1994, n. 118, *ivi*, 1994, p. 1007 s. con nota critica di A. PACE, *Legittime le leggi elettorali in materia elettorale?!*; Corte cost., 3 giugno 1992, n. 250, *ivi*, 1992, p. 1916 s.; Corte cost., 14 marzo 1984, n. 68, *ivi*, 1984, p. 422 s.; in ordine al principio della personalità della responsabilità penale: Corte cost., 5 luglio 2002, n. 323, *ivi*, 2002, p. 2502 s.; Corte cost., 5 luglio 2002, n. 319, *ibidem*, p. 2466 s.; Corte cost., 9 febbraio 2001, n. 33, *ivi*, 2001, p. 125 s.; Corte cost., 21 aprile 1994, n. 159, *ivi*, 1994, p. 1214 s.; Corte cost., 10 dicembre 1987, n. 502, *ivi*, 1987, p. 3315 s.; in ordine alla continuazione tra illeciti: Corte cost., 19 novembre 1987, n. 421, *ibidem*, p. 2881 s.; in ordine alla prescrizione: Corte cost., 19 novembre 1987, n. 420, *ibidem*, p. 2879. In dottrina si v. C.E. PALIERO-A. TRAVI, voce *Sanzioni amministrative*, in *Enc. dir.*, vol. XLI, Giuffrè, Milano, 1989, p. 371 s.; ID., *La sanzione amministrativa. Profili sistematici*, Giuffrè, Milano, 1988, p. 135 s.; G. BERLIRI, *Sanzioni amministrative e principi costituzionali della potestà punitiva penale*, in AA. VV., *Le sanzioni amministrative*, Giuffrè, Milano, 1982, p. 291 s.

pacificamente natura *extra*-penale, come ad esempio la reintegrazione nel posto di lavoro, hanno natura punitiva²⁰.

Per individuare correttamente il criterio che consente di distinguere tra sanzioni bisognose di garanzie e sanzioni che invece non lo sono, occorre muovere non solo dal contenuto afflittivo della sanzione, ma anche, e soprattutto, dallo stretto legame che intercorre tra contenuto della sanzione, funzione preventiva della stessa ed esigenze di garanzia. In sostanza, anche le sanzioni afflittive aventi natura patrimoniale sono in grado di svolgere una funzione preventiva e, quindi, essendo suscettibili di un utilizzo strumentale, devono essere circondate da garanzie²¹.

Orbene – venendo proprio alle garanzie – quali di esse caratterizzano l'illecito amministrativo e quali differenze intercorrono con quelle penalistiche²²? Anzitutto, in materia di sanzioni amministrative vige – seppur con qualche differenza rispetto al diritto penale – il duplice principio della riserva di legge²³ e di irretroattività²⁴. Ed, infatti, l'art. 1, comma 1, l. 24 novembre 1981, n. 689 – riconosciuto dalla giurisprudenza di legittimità come “principio generale dell'ordinamento²⁵” – dispone che “nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione”. Ciò significa che l'illecito amministrativo – cioè il precetto vietato – nonché la conseguente sanzione devono essere necessariamente previsti – non da una pronuncia giurisprudenziale bensì – da una fonte primaria (legge – anche regionale²⁶ – ovvero atto equiparato²⁷). A riprova di ciò la Corte

²⁰ Così testualmente R. BARTOLI, *Sanzione punitiva e garanzie*, cit., p. 1089 s.

²¹ Così testualmente R. BARTOLI, *Sanzione punitiva e garanzie*, cit., loc. cit. In precedenza, già A. PACE, *Legittime le leggi elettorali*, cit., p. 1013 aveva definito quello dell'afflittività come un «fumoso criterio classificatorio».

²² In argomento si v. V. ANGIOLINI, *Principi costituzionali e sanzioni amministrative*, in *Jus*, 1995, p. 227 nonché in relazione alla sentenza n. 27/05 A. MASARACCHIA, *La sentenza sulla «patente a punti»*, cit., p. 173 s.

²³ Su cui si v. Cass. civ., sez. I, 6 novembre 1999, n. 12367, in *Mass. giur. it.*, 1999 secondo cui «l'efficacia di tale riserva – a differenza della riserva di legge assoluta prevista con riguardo all'illecito penale direttamente dall'art. 25 cost. – non è di rango costituzionale (in quanto la materia delle sanzioni amministrative sul piano costituzionale è riconducibile all'art. 23 Cost., che stabilisce solo una riserva di legge di natura relativa), bensì opera sul piano della forza di legge ordinaria, con l'effetto che senza una legge che deroghi al suddetto art. 1 non è possibile l'introduzione di sanzioni amministrative mediante fonti secondarie, mentre questa possibilità ben può essere ammessa da una legge ordinaria, che la preveda in via generale o per singoli settori». Sulla riserva ex art. 23 Cost. si v. pure C. MEZZANOTTE, *Interrogativi intorno alla delegazione legislativa in materia riservata alla legge*, in *Giur. cost.*, 1969, p. 1738 s.

²⁴ Su cui si v. Cass. civ., sez. II, 24 novembre 2005, n. 24790, in *Mass. giur. it.*, 2005 secondo cui «in tema di illeciti amministrativi, il principio di irretroattività ed il divieto di analogia di cui all'art. 1 della legge n. 689 del 1981, comportano l'assoggettamento del comportamento considerato alla legge del tempo in cui si è verificato, con conseguente inapplicabilità della disciplina posteriore, anche se abrogatrice o più favorevole a nulla rilevando che detta più favorevole disciplina, posteriore alla data di commissione del fatto, sia entrata in vigore anteriormente all'emanazione dell'ordinanza-ingiunzione per il pagamento della sanzione pecuniaria, non trovando applicazione analogica gli opposti principi di cui all'art. 2, commi secondo e terzo, del codice penale, attesa la differenza qualitativa delle situazioni»; allo stesso modo Cass. civ., sez. lavoro, 26 settembre 2005, n. 18761, in *Guida al dir.*, 2005, fasc. 42, p. 71 s.; Cass. civ. sez. lavoro, 4 agosto 2005, n. 16422, in *Mass. giur. it.*, 2005; Cass. civ., sez. V, 27 luglio 2005, n. 15772, *ivi*, 2005; Cass. civ., sez. lavoro, 11 maggio 2005, n. 9889, in *Mass. giur. lav.*, 2005, 10, p. 781 s.; Cass. civ., sez. I, 28 dicembre 2004, nn. 24060 e 24053, in *Mass. giur. it.*, 2004; Cass. civ., sez. lavoro, 13 dicembre 2004, n. 23228, *ivi*, 2004; Cass. civ., sez. lavoro, 13 agosto 2004, n. 15819, *ivi*, 2004; Cass. civ., sez. lavoro, 10 agosto 2004, n. 15439, *ivi*, 2004; Cass. civ., sez. lavoro, 19 giugno 2004, n. 11459, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, 10, p. 1124 s.; Cass. pen., sez. V, 5 marzo 2004, n. 21064, in *Riv. pen.*, 2005, p. 1024 s. In dottrina si v. P. CERBO, *Successione di leggi nel tempo e applicazione della disciplina più favorevole per gli autori di violazioni amministrative*, in *Foro it.*, 2003, I, c. 1339 s.; L. PRATI, *Depenalizzazione ed irretroattività della sanzione amministrativa nel regime transitorio del d.lg. n. 152 del 1999; reiterata una formulazione legale infelice* (nota a Trib. pen. Como, sez. dist. Erba, 25 novembre 1999, G.), in *Riv. giur. amb.*, 2000, p. 364 s. nonché R. TUMBILOLO, *La depenalizzazione introdotta dal d.lg. n. 22 del 1997 ed il principio di irretroattività delle sanzioni amministrative* (nota a sent. Pret. Vicenza 17 giugno 1997, Fioravanti e altro), *ivi*, 1997, p. 967 s.

²⁵ In tal senso Cass. civ., sez. I, 27 gennaio 2005, n. 1696, in *Mass. giur. it.*, 2005.

²⁶ Si tenga presente che la sanzione amministrativa – a differenza di quella penale – può essere prevista anche da una legge regionale (art. 9, comma 2, l. 689 del 1981). In giurisprudenza si v. Cass. civ., sez. I, 27 gennaio 2005, n. 1696, cit. secondo cui «la riserva di legge è applicabile anche in riferimento alle sanzioni previste dalle leggi regionali. Ne consegue che le Regioni possono delineare fattispecie sanzionatorie e fissare le relative pene amministrative solo con legge formale e che lo spazio lasciato ai regolamenti deve essere circoscritto entro i limiti derivanti dalla riserva

costituzionale, in non poche decisioni, ha avuto modo di affermare che “anche per le sanzioni amministrative deve trovare applicazione il principio di legalità, ricavabile dall’art. 25, comma secondo, Cost., in base al quale deve essere la legge a configurare i comportamenti sanzionabili²⁸”. L’equiparazione con le sanzioni penali – o quanto meno l’assimilazione – in forza della predetta disposizione costituzionale è, del resto, avvalorata dalla costante giurisprudenza formata presso la Corte europea dei diritti dell’uomo, che ha da tempo annoverato in ambito penale le suddette sanzioni amministrative²⁹. Ma v’è di più.

I principi in esame trovano un’ulteriore conferma all’art. 2, d. lgs. 8 giugno 2001, n. 231 (disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche), in virtù del quale “l’ente non può essere ritenuto responsabile per un fatto costituente reato se la sua responsabilità amministrativa in relazione a quel reato e le relative sanzioni non sono espressamente previste da una legge entrata in vigore prima della commissione del fatto”. La lettura di tale norma non deve trarre in inganno l’interprete: nonostante la stessa parli di “fatto costituente reato”, tuttavia le relative sanzioni sono tutte – e nessuna esclusa – di natura amministrativa³⁰; e, dunque, a rigor di logica, esse – al pari di quelle penali – devono trovare necessariamente il loro fondamento – non in una sentenza della Corte costituzionale bensì – nella legge medesima. Sicchè – come ribadito tra l’altro da una recentissima decisione delle sezioni unite della Cassazione – la loro descrizione è sottratta in via di principio alle fonti secondarie³¹ o comunque diverse dalla legge³² e ciò per

assoluta di legge, nel senso che le disposizioni regolamentari dovranno limitarsi ad enunciazioni di carattere tecnico, o comunque tali da non incidere sulla individuazione del disvalore del fatto e tanto meno sulla determinazione della sanzione. Violano, pertanto, il principio di legalità le disposizioni regionali che demandino a norme regolamentari il compito di definire gli ambiti della fattispecie sanzionata, ovvero di specificare, rispetto a categorie di fattispecie illecite, la misura della sanzione da irrogare». In argomento si v. G. FIANDACA – E. MUSCO, *Diritto penale, parte generale*, Zanichelli, Bologna, 2001, p. 834.

²⁷ Sulla delegazione legislativa si v. C. MEZZANOTTE, *Interrogativi intorno alla delegazione legislativa*, cit., p. 1753 secondo cui «l’adeguatezza dell’intervento dell’organo rappresentativo nella materia che forma oggetto della riserva di legge dovrebbe essere valutata considerando l’ampiezza dei criteri e dei principi fissati dalla legge in relazione al tipo di riserva di cui si tratta»; N. LUPO, *Deleghe e decreti legislativi correttivi: esperienze, problemi, prospettive*, Giuffrè, Milano, 1996; A. CERRI, voce *Delega legislativa* (aggiornamento), in *Enc. giur. Trec.*, vol. X, Ist. enc. it., Roma, 1994, p. 1 s.; F. SORRENTINO-G. CAPORALI, voce *Legge (atti con forza di)*, in *Digesto IV*, vol. IX, Utet, Torino, 1994, p. 107; L. PALADIN, sub *Artt. 76 e 77*, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. BRANCA, Zanichelli, Bologna, 1979; A. A. CERVATI, voce *Legge delega e delegata*, in *Enc. dir.*, vol. XXVI, Giuffrè, Milano, 1972, p. 939 s. Sul decreto legge si v. A. CELOTTO, *L’abuso del decreto-legge, I (profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica)*, Cedam, Padova, 1997; F. SORRENTINO, *La reiterazione dei decreti legge di fronte alla Corte costituzionale*, (nota alla sent. della Corte cost. n. 360 del 1996), in *Giur. cost.*, 1996, p. 3157 s.; S.M. CICCONE, *La sentenza n. 360 del 1996 della Corte costituzionale e la fine della reiterazione dei decreti legge: tanto tuonò che piovve*, (nota alla sent. della Corte cost. n. 360 del 1996), *ivi*, 1996, p. 3162 s.; V. LIPPOLIS, *La reiterazione dei decreti-legge*, in *Dir. soc.*, 1981, p. 241.

²⁸ In tal senso Corte cost., sent. 3 luglio 1967, n. 78, punto 4 del considerato in diritto, in *Giur. cost.*, 1967, p. 984 s. e Corte cost., sent. 8 giugno 1981, n. 100, punto 3 del considerato in diritto, *ivi*, 1981, I, p. 843 s., con nota di GRASSO. Si v. pure Corte cost., 4 marzo 1999, n. 49, in *Cons. Stato*, 1999, II, p. 345 s., che – in relazione ai canoni di legalità e determinatezza – ha assimilato la sanzione amministrativa a quella penale. Secondo M.A. SANDULLI, voce *Sanzione IV) Sanzioni amministrative*, in *Enc. giur. Trec.*, vol. XXVIII, Ist. enc. it., Roma, 1992, p. 7 «mentre la lettera dell’art. 27 Cost. si riferisce espressamente alla sola “responsabilità penale”, non così accade con l’art. 25, secondo comma, Cost., laddove il principio di irretroattività è riferito generalmente al “punire” e può dunque essere esteso al di là dell’illecito penale».

²⁹ Su cui si v. per tutte Corte eur. Dir. uomo, 21 febbraio 1984, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1985, p. 894 s., con nota di C. E. PALIERO, “Materia penale” e illecito amministrativo secondo la Convenzione europea dei diritti dell’uomo: una questione “classica” ad una svolta radicale.

³⁰ Per l’ente sono previste sanzioni pecuniarie, interdittive, la confisca e la pubblicazione della sentenza di condanna.

³¹ In tal senso per tutte Cass. civ., sez. unite, 27 aprile 2006, n. 9591, secondo cui «il principio della riserva di legge fissato nella materia delle sanzioni amministrative dall’art. 1 della legge 24 novembre 1981, n. 689, impedisce che l’illecito amministrativo e la relativa sanzione siano introdotti direttamente da fonti normative secondarie (ad esempio, un’ordinanza del sindaco, così Cass. civ., sez. I, 12 febbraio 1996, n. 1061, in *Mass. giur. it.*, 1996) ma non esclude, tuttavia, che i precetti della legge, sufficientemente individuati, siano eterointegrati da norme regolamentari, in virtù della particolare tecnicità della dimensione in cui le fonti secondarie sono destinate ad operare». Per maggiori approfondimenti sulle fonti secondarie si permetta di rinviare ad A. CERRI, *Regolamenti*, in *Enc. giur. Trec.*, vol. XVI, Ist. enc. it., Roma, 1991, p. 1 s.; N. LUPO, *Dalla legge al regolamento*, Il Mulino, Bologna, 2003.

evidenti ragioni di garanzia a favore dei privati³³. Ne consegue che le predette sanzioni amministrative – affinché siano operanti – devono essere obbligatoriamente previste dalla legge e, pertanto, la sentenza n. 27 del 2005 – che inevitabilmente non lo è – non può aver creato – a carico dei proprietari-persone fisiche – alcunchè.

Né appare sostenibile che siffatta inesistente sanzione sarebbe stata creata dalla circolare ministeriale. La circolare non può annoverarsi tra le fonti del diritto: essa non è altro che un atto – non avente carattere normativo – mediante il quale l'amministrazione fornisce indicazioni in via generale e astratta in ordine alle modalità con cui dovranno comportarsi in futuro i propri dipendenti e i propri uffici; è del tutto evidente, quindi, che essa ha efficacia meramente “interna” alla predetta amministrazione e, pertanto, non produce effetti direttamente in capo ai cittadini³⁴, né – come ritenuto dalla costante giurisprudenza – vincola il giudice³⁵. *Ergo*: i cittadini stessi potranno liberamente discostarsi dal contenuto della medesima senza esser assoggettati ad alcunchè. Il tutto senza considerare che siffatto contenuto non potrà mai riguardare precetti e sanzioni amministrative, necessariamente riservati – come asserito in precedenza – alla fonte primaria.

Per gli illeciti in esame sussiste, inoltre, il divieto di interpretazione analogica, principio del tutto pacifico con riguardo alla analogia *in malam partem*³⁶: ciò implica che non si potrà mai ampliare il senso ed il contenuto dei precetti e delle sanzioni neppure con interpretazione. E, dunque, nonostante l'intervento della Corte, la sanzione pecuniaria di cui all'art. 180, comma 8 non potrà mai trovare applicazione nei riguardi delle persone fisiche, giacchè essa – nella sua formulazione iniziale – era riferita alle sole persone giuridiche³⁷.

Da ultimo, ma non per importanza, la riprova dell'inesistenza della sanzione – almeno sino allo scorso ottobre – è confermata implicitamente da un'ulteriore argomentazione: se, infatti, la predetta fosse stata creata dalla sentenza n. 27, allora non sarebbe stato necessario un intervento *ad hoc* ad opera del legislatore. Questi ha recepito le indicazioni della Corte e conferito alla materia

³² Si consideri peraltro che la qualificazione delle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale tra le fonti dell'ordinamento è materia assai controversa. In dottrina è prevalente la tesi negativa: V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale, Le fonti normative*, (aggiornamento a cura di F. CRISAFULLI), Cedam, Padova, 1993, p. 116 s. nonché ID., voce *Fonti del diritto*, in *Enc. dir.*, vol. XVII, Giuffrè, Milano, 1968, p. 946 s.; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto*, in *Manuale di diritto pubblico*, a cura di G. AMATO e A. BARBERA, Il Mulino, Bologna, 1984, p. 127 s.; L. ELIA, *Giustizia costituzionale e diritto comparato*, in *Quad. cost.*, 1984, p. 10 s. *Contra* A.M. SANDULLI, *Sulla posizione della Corte costituzionale nel sistema degli organi supremi dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1960, p. 44 s. nonché ID., voce *Fonti del diritto*, in *Noviss. Dig. it.*, VII, Utet, Torino, 1961, p. 527 s.; A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto*, in *Commentario del codice civile* A. SCIALOJA-G. BRANCA (a cura di F. GALGANO), Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Roma, 1977, p. 274 s. secondo cui il regime delle decisioni costituzionali sarebbe da equiparare a quello degli atti normativi attesa la pubblicazione necessaria in Gazzetta Ufficiale e l'inserzione nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana; A. CELOTTO, *Le sentenze della Corte costituzionale sono fonti del diritto?* (nota all'ordinanza della Corte costituzionale 15 gennaio 2003, n. 7), in *Giur. cost.*, 2003, p. 27 s. secondo cui «la (auto)qualificazione della sentenza costituzionale in termini di “mutamento normativo” sembra ammettere in maniera inequivocabile che le sentenze della Corte costituzionale sono fonti del diritto...è ormai innegabile che, nel nostro ordinamento, determinate sentenze (costituzionali e comunitarie) non solo valgono come fonti del diritto, ma addirittura prevalgono sulla legge, cioè sulla fonte del diritto per antonomasia». Diversamente G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale, I) Il sistema delle fonti del diritto*, Utet, Torino, 1987, p. 188 secondo cui l'inclusione o meno delle sentenze di incostituzionalità tra le fonti del diritto costituisce un problema squisitamente classificatorio, di «psicologia costituzionale».

³³ Sull'istituto della riserva di legge nel diritto amministrativo si v. per tutti E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 314.

³⁴ Così testualmente E. CASETTA, *Manuale*, cit., p. 487.

³⁵ In tal senso Cons. Stato, Sez. VI, 27 settembre 2005, n. 5065, in *Foro amm. C.D.S.*, 2005, p. 2689; risolutiva è Cass. civ., sez. V, 10 novembre 2000, n. 14619, in *Fisco*, 2000, p. 1420 s. secondo cui «l'amministrazione finanziaria non ha poteri discrezionali nella determinazione delle imposte dovute, per cui la cd. interpretazione ministeriale raccolta in circolari o risoluzioni (non costituendo una fonte di diritto) non vincola né i contribuenti né i giudici».

³⁶ Su cui si v. E. CASETTA, *Manuale*, cit., p. 311. Si veda, per completezza, la nota n. 24.

³⁷ In termini simili si è espresso pure P.P. SABATELLI, *La patente a punti*, cit., c. 530 secondo cui la Corte «operando una equiparazione di un identico comportamento omissivo di due soggetti diversi» farebbe sorgere «il plausibile dubbio di una violazione del principio di uguaglianza sostanziale, ex art. 3 Cost.».

l'assetto che ha ritenuto più opportuno, prevedendo – questa volta sì – la sanzione pecuniaria anche nei confronti dei proprietari dei veicoli che siano persone fisiche. E' quindi del tutto evidente che le sanzioni pecuniarie comminate – prima dell'entrata in vigore di tale decreto – ai danni dei proprietari che non abbiano ottemperato all'obbligo di comunicazione non possono che essere illegittime, stante – oltre al divieto di retroattività in materia amministrativa – l'assenza di una specifica statuizione *expressis verbis* nei loro riguardi.

Tutto ciò non deve portare a ritenere che la Corte costituzionale non possa mai pronunciare sentenze manipolative³⁸. Più semplicemente la Corte medesima ha ritenuto di non poter adottare le predette decisioni, ma sol quando ha avuto a che fare con la riserva di cui all'art. 25, comma secondo, Cost.³⁹. Siffatta garanzia, a mio modesto avviso, andrebbe riferita – oltre che ai precetti penali – anche alle sanzioni amministrative: e ciò in ragione del fatto che una qualsivoglia “manipolazione” – vuoi in ambito penale, vuoi in materia amministrativa – comporta, in ogni caso, l'estensione della fattispecie originariamente prefigurata; e, dunque, a rigor di logica, la possibilità – prefigurata proprio dall'art. 180, comma 8, C.d.s. – che si producano effetti sfavorevoli in capo ai cittadini. Ed, inoltre, il «divieto» dovrebbe operare in relazione a tutte le materie che le norme costituzionali riservano al legislatore e, quindi, l'unica posizione coerente sarebbe quella di considerarle in modo unitario. Escluso che si tratti di produzione di diritto nuovo, perché mai dovrebbero essere vietate (le sole) sentenze additive in materia penale⁴⁰?

In tutti gli altri casi, invece, le decisioni manipolative sono ammesse: ed, infatti, come sostenuto da autorevolissime dottrine, le sentenze additive⁴¹ e sostitutive⁴² non implicano esercizio

³⁸ Più in generale sui rapporti tra Corte costituzionale e potere legislativo si v. A. CERRI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 189 nonché ID., *Corso di giustizia costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 263 s.; R. BALDUZZI-F. SORRENTINO, voce *Riserva di legge*, vol. XL, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, 1989, p. 1219 s.; G. ZAGREBELSKY, voce *Processo costituzionale*, in *Enc. dir.*, vol. XXXVI, Giuffrè, Milano, 1987, pp. 563 s. e 666 s.; F. MODUGNO, *Corte costituzionale e potere legislativo*, in *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, a cura di P. BARILE, E. CHELI e S. GRASSI, Zanichelli, Bologna, 1982, p. 44 s.

³⁹ In tal senso si v. Corte cost., 3 marzo 1988, n. 249, in *Foro it.*, 1988, I, c. 3496 s.; Corte cost., 25 gennaio 1984, n. 2, in *Giur. cost.*, 1984, I, p. 18 s.; Corte cost., 1983, n. 71, *ivi*, 1983, I, p. 304 s. In dottrina si v. i contributi di A. PUGIOTTO, *Sentenze normative, legalità delle pene e dei reati e controllo sulla tassatività della fattispecie*, in *Giur. cost.*, 1994, p. 4199 s.; M. D'AMICO, *Sulla costituzionalità delle decisioni manipolative in materia penale*, in *Giur. it.*, 1990, IV, c. 254 s.; F. MODUGNO-R. D'ALESSIO, *Verso una soluzione legislativa del problema dell'obiezione di coscienza? Note in margine alla più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, *ibidem*, c. 97 s.; G. MARZIALE, *Proprio inammissibili le sentenze additive in materia penale?*, in *Cass. pen.*, 1979, p. 48 s.

⁴⁰ Così F. SORRENTINO, *Lezioni sulla riserva di legge*, Genova, 1980, p. 129 s. nonché L. CARLASSARRE, voce *Legge (riserva di)*, in *Enc. giur. Trec.*, vol. XVII, Ist. enc. it., Roma, 1990, p. 10. Diversamente R. GUASTINI, voce *Legge (riserva di)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Utet, Torino, p. 167 secondo cui «la questione della ammissibilità delle sentenze manipolatrici della Corte costituzionale non riguarda solo le materie coperte da riserva di legge. Più in generale, anche in materie non riservate alla legge, è lecito pensare che, nell'ordinamento costituzionale vigente, alla Corte costituzionale sia consentito solo annullare norme esistenti, e non anche introdurre nuove norme».

⁴¹ Su cui si v. R. GRANATA, *Sul ruolo della Corte costituzionale e sulle sue sentenze additive* (dalla relazione del presidente della Corte costituzionale per l'anno 1998) (osserv. a Corte cost., 2 aprile 1999, n. 110), in *Foro it.*, 1999, I, c. 1372; G. BASCHERINI, *La diversa valenza della "manifesta infondatezza" e della "manifesta inammissibilità" di una questione che investa gli esiti normativi di una precedente sentenza additiva di accoglimento* (osserv. a ord. Corte cost., 14 marzo 1997, n. 64), in *Giur. cost.*, 1997, p. 671; F. MODUGNO e P. CARNEVALE, *Sentenze additive, e declaratoria di inammissibilità per mancata indicazione della richiesta addizione*, *ivi*, 1990, p. 519; G. M. SALERNO, *Una sentenza additiva di prestazione (rimessa al legislatore) in tema di indennità di disoccupazione involontaria* (Nota a Corte cost., 27 aprile 1988, n. 497), in *Giur. it.*, 1989, I, c. 771. Sulle additive di principio si v. A. VESPAZIANI, *Una sentenza additiva di principio riguardo allo "sciopero" degli avvocati* (osserv. a Corte cost., 27 maggio 1996, n. 171), in *Giur. cost.*, 1996, p. 2718; F. POLITI, *Effetti di una sentenza additiva "di principio" (comportante maggiori spese) e giudizio di ragionevolezza: le esigenze del bilancio e la sempre maggiore imprevedibilità dell'esito del giudizio di costituzionalità* (osserv. a Corte cost., 9 luglio 1996, n. 241), *ivi*, 1996, p. 2184. In precedenza si v. G. ZAGREBELSKY, *Die legislative Entscheidungen des italienischen Verfassungsgerichtshofs*, in *Ordnungsmacht*, Frankfurt, 1982, p. 298 s.; F. MODUGNO, *La funzione legislativa complementare della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1981, I, p. 1646 s.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Cedam, Padova, 1976, p. 1422 s.; ID., *Appunti per uno studio sui rimedi giurisdizionali contro comportamenti omissivi del legislatore*, in *Foro it.*, 1970, V, c. 153 s.; C. LAVAGNA, *Sulle sentenze additive della Corte costituzionale*, in *Giur. it.*, 1969, IV, c. 145 s.

di potere legislativo da parte della Corte quando esse costituiscono l'unico modo per eliminare l'incostituzionalità: quando, dunque, la pronunzia sia «a rime obbligate⁴³» se non «a rime obbligatissime⁴⁴». Orbene, nel caso prospettato dalla sentenza n. 27 del 2005, se è vero che l'operazione effettuata dalla Corte al punto 10 della motivazione ha eliminato – ma solo teoricamente – la disparità – e forse costituiva l'unico modo per rimuoverla⁴⁵ –, è vero pure che tale manipolazione è priva di ogni effetto, giacchè essa è andata a creare una sanzione in una materia – quella degli illeciti amministrativi – che – non finiremo mai di ripetere – è – ed è sempre stata – di esclusiva competenza del legislatore.

VALERIO TALLINI

⁴² In argomento v. F. A. GENOVESE, *Di un nuovo caso di sentenza sostitutiva in materia penale* (nota a Corte cost., 25 luglio 2001, n. 287), in *Dir. form.*, 2001, p. 1021.

⁴³ Così V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Cedam, Padova, 1984, p. 402 s. Cfr. G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., p. 296 s. Per l'ammissibilità delle decisioni manipolative, specie di tipo additivo, in materia riservata alla legge si v. anche A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto*, cit., secondo cui sarebbero delle vere e proprie fonti del diritto; L. CARLASSARRE, voce *Legge (riserva di)*, cit., *ibidem*, secondo la quale le predette decisioni sarebbero legittime in ragione della funzione e del ruolo di garanzia della Corte nell'ordinamento. In giurisprudenza si v. per tutte Corte cost., 23 aprile 1986, n. 109, in *Giur. cost.*, 1986, I, p. 612 s. che parla di «estensione logicamente imposta». In pratica, laddove la pronunzia additiva non sia a rime obbligate, la Corte dichiara inammissibile la questione, giacchè richiederebbe scelte riservate al legislatore.

⁴⁴ Così L. ELIA, richiamato da A. CERRI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 538.

⁴⁵ Su cui si vedano le condivisibili osservazioni di S.M. CICONETTI, *Patente a punti*, cit., p. 905 s. secondo cui «la preoccupazione manifestata dalla Corte di creare una disparità di trattamento tra persone fisiche proprietarie di autoveicoli e persone giuridiche egualmente proprietarie di autoveicoli...è infondata sotto diversi profili. Innanzi tutto, proprio l'estensione automatica determina, nei fatti, una situazione di discriminazione. Sotto l'aspetto patrimoniale, infatti, ben diverso è l'effetto della sanzione in oggetto: a fronte di un identico comportamento omissivo da parte di due soggetti – la persona fisica proprietaria dell'autoveicolo ed il legale rappresentante della persona giuridica proprietaria dell'autoveicolo – la sanzione pecuniaria nel primo caso grava esclusivamente sulla persona fisica, mentre nel secondo grava non sulla persona fisica del legale rappresentante (salvo il caso di colpa o dolo di quest'ultimo) ma sulla persona giuridica in quanto dotata di capacità finanziaria. Ed è indubbio che la diversità del soggetto passivo differenziando l'efficacia della sanzione patrimoniale, determina, o comunque può determinare, una situazione di discriminazione con conseguente violazione dell'art. 3 Cost. Inoltre...la persona fisica, a fronte dell'intimazione a fornire i dati necessari per l'identificazione del guidatore di un autoveicolo di sua proprietà, avrebbe due possibilità di scelta, nel caso in cui egli fosse stato alla guida dell'autoveicolo o non fosse stato in grado di ricordare chi altri lo fosse stato: auto-denunciarsi e subire la decurtazione dei punti-patente, oltre alla sanzione pecuniaria per l'infrazione commessa, oppure dichiarare di non essere in grado di identificare il guidatore e pagare la doppia sanzione pecuniaria. E' evidente che la scelta tra queste due possibilità sarà determinata dalle condizioni economiche del soggetto, tenuto conto dell'entità della sanzione ex art. 180, comma 8 (da € 357 a € 1433) che in concreto sarà comminata e che andrà a sommarsi alla sanzione per l'infrazione commessa. Chi non avrà la possibilità economica di pagare la doppia sanzione pecuniaria, o comunque riterrà troppo oneroso tale pagamento in relazione alla propria situazione finanziaria, sceglierà di subire in ogni caso la decurtazione dei punti-patente e dunque, paradossalmente, anche quando, in perfetta buona fede, non fosse stato in grado di fornire i dati di chi era alla guida dell'autoveicolo. Chi, invece, non avrà problemi di tipo economico sceglierà tranquillamente di pagare la doppia sanzione pecuniaria, indipendentemente dalla sua entità...La situazione descritta determina una discriminazione tra chi è più abbiente e chi non lo è o lo è meno, in tal modo violandosi l'art. 3 Cost. nella parte in cui specificamente esclude che le condizioni personali e sociali del cittadino possano costituire elementi di discriminazione di fronte alla legge». Negli stessi termini si v. pure P.P. SABATELLI, *La patente a punti*, cit., c. 530. Diversamente R. BARTOLI, *Sanzione punitiva e garanzie*, cit., p. 1089 s. secondo cui, in relazione al punto 10 della sentenza n. 27, l'intervento della Corte sarebbe legittimo non solo se si muove dall'idea che esso «ha ad oggetto una sanzione pecuniaria rispetto alla quale non si estendono i principi di garanzia, e quindi neppure quello della riserva di legge» ma anche se si ritiene che «alle sanzioni punitive aventi carattere patrimoniale si estendono i principi di garanzia necessari per far esplicitare alla sanzione lo stesso effetto preventivo...il principio di legge è del tutto estraneo a questa logica funzionale».