

La "patente a punti": una sanzione 'sui generis'.

Nuove tendenze della Consulta in materia di imputazione dell'illecito amministrativo.

Nota alla sentenza n. 27/2005 della Corte Costituzionale

di Paola Ilari *
(10 marzo 2005)

A distanza di pochi mesi (sentenza n.114/04) il Codice della Strada torna a destare l'attenzione del Giudice delle leggi, offrendo, questa volta, lo spunto per una riconsiderazione dei principi generali che presidono l'imputazione della responsabilità amministrativa ed, in particolare, di quello relativo al carattere personale dell'illecito amministrativo, espresso dall'art. 3 della L. 689/81.

Con sentenza n. 27/05 la Corte è intervenuta, infatti, a dirimere la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento agli artt. 3 e 27 Cost. dell'art. 126 - bis, 2° comma, del Dlg.vo n. 285/92 (meglio noto come il Nuovo codice della strada, così come modificato ed integrato dal D.L. 27 giugno 2003 n. 151, convertito in Legge 1° agosto 2003 n. 214) nella parte in cui prevedeva che, in caso di contestazione non immediata di violazioni per le quali è prevista la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente, la segnalazione della decurtazione del punteggio sulla patente venisse effettuata a carico del proprietario del veicolo, salvo che questi non ottemperasse l'onere di comunicare *"entro trenta giorni dalla richiesta all'organo di polizia che procede, i dati personali e della patente del conducente al momento della commessa violazione"*.

La Corte ha accolto la questione sollevata, accordando rilievo alle censure formulate in riferimento all'art. 3 Cost., ponendo in luce, a tale riguardo, l'irragionevolezza della scelta legislativa nella parte in cui avrebbe consentito l'applicazione della sanzione a carattere personale prescindendo *"da qualsiasi accertamento della responsabilità personale del proprietario del veicolo in relazione alla violazione delle norme concernenti la circolazione stradale"*, e ciò in palese contrasto con il requisito del carattere personale della responsabilità dell'illecito amministrativo espresso dall'art. 3 della L. 689/81, richiedente un'appartenenza psicologica del fatto all'agente e quindi una valutazione in termini di colpa o dolo, in applicazione analogica dei principi che presidono l'imputabilità penale delle condotte integranti fattispecie di reato.

Nell'affrontare il caso specifico la Corte sposta il riflettore su una questione di più ampia portata avente ad oggetto l'operatività, nell'ambito dell'illecito amministrativo, dei precetti costituzionali che presidono l'esercizio della potestà sanzionatoria penale e, in particolare, dell'art. 27, 1° comma Cost. che fissa il principio del carattere personale della responsabilità penale. Non può che destare una certa sorpresa il fatto che le prime pronunce della Consulta intervenute sul tema fossero di segno diametralmente opposto rispetto a quella in esame. Con ordinanza n.159/94, la Corte, chiamata ad esprimersi sulla legittimità costituzionale per asserito contrasto con gli artt. 3 e 27 Cost., di alcune disposizioni della L. Regione Sicilia n. 127/80, prevedenti "per l'esercizio non autorizzato dell'attività di escavazione" una sanzione fissa e non graduabile in relazione al grado di colpa, non esitava a dichiarare la manifesta infondatezza della questione sollevata. La Consulta perveniva a tale conclusione sulla scorta del categorico assunto secondo il quale *"il principio della personalità della pena"* non avesse *"alcuna attinenza con le sanzioni amministrative concernendo esclusivamente quelle penali"* e che *"l'autonomia del sistema sanzionatorio amministrativo rispetto a quello penale"* avrebbe portato ad escludere *"quella omogeneità di situazioni ex art. 27 Cost. che il giudice a quo pone a fondamento della relativa questione"*. L'atteggiamento manifestato dalla Corte, lungi dal rappresentare un episodio isolato ed autonomo, si inseriva, del resto, in maniera coerente all'interno della più generale tendenza, invalsa anche presso la prevalente dottrina (MANTOVANI, TESAURO, CAPACCIOLI, CASSETTA, SANDULLI, ZANOBINI E NUVOLONE), volta, in considerazione del minor disvalore sostanziale del fatto integrante illecito amministrativo, a ritenere quest'ultimo dotato di *"spiccata specificità ed autonomia rispetto al sistema sanzionatorio penale"*. L'ontologica differenza tra le fattispecie veniva infatti ribadita in numerose occasioni (ord. Corte Cost. nn. 420, 421 e 502 del 1987) in relazione a differenti aspetti (come, ad esempio, la disciplina della prescrizione, del concorso di persone), inducendo la Consulta a ritenere manifestamente infondate le questioni poste.

Il tratto caratterizzante e ricorrente del predetto orientamento giurisprudenziale consisteva, da un lato, nel porre in

risalto la peculiarità strutturale dell'illecito amministrativo di cui veniva evidenziata la natura 'ibrida' rispetto alle ordinarie categorie di illecito penale e civile, dall'altro nel valorizzare la portata generale di altrettanti principi espressi nella L. 689/81, giuridicamente incompatibili con l'impianto del sistema penale.

Sotto il primo profilo la Corte evidenziava come il Legislatore del 1981 avesse *"disciplinato l'illecito amministrativo anche con ricorso ad istituti del diritto civile"*.

Non può sfuggire del resto come la L.689/81, oltre al principio espresso dall'art. 3, contempì numerose deroghe a detto regime caratterizzate da ipotesi di responsabilità indiretta in cui la comminatoria della sanzione avviene in maniera automatica in virtù dell'operare di parametri oggettivi, connessi alla posizione giuridica del soggetto rispetto all'autore della violazione o alla *res* strumento della stessa, prescindenti dall'appartenenza soggettiva del fatto. Così ad esempio si atteggia la responsabilità del "sorvegliante dell'incapace" (art. 2, 2° c.); così è concepito il vincolo della solidarietà passiva gravante sul proprietario o usufruttuario del bene (art. 6, 1° c.); o la responsabilità sussidiaria e concorrente del soggetto esercitante poteri di autorità, direzione e vigilanza su persona capace di intendere e di volere (art. 6, 2° comma); o, infine, il diritto di regresso nei confronti del responsabile (art. 6, 3° comma). In riferimento a tali ipotesi la disciplina dell'illecito amministrativo sembra mutuare i congegni di imputazione della responsabilità dal Codice civile, riproponendo, nei tratti salienti, i modelli offerti dagli artt. 2047, 2048 e 2054 c.c.

La ricostruzione di cui sopra si poneva del resto in maniera coerente con il globale approccio della Consulta al tema in oggetto, manifestato già in occasione della nota sentenza n. 68/84 con la quale la Corte, sia pure in riferimento alle sanzioni amministrative configurate dalla L. 10/77, circoscriveva la cogenza costituzionale del principio di irretroattività delle leggi penali, lasciando trapelare la valenza sostanzialmente diversa della categoria dell'illecito amministrativo ed avallando, in tale contesto, scelte legislative di segno inverso.

Sotto il secondo aspetto si rileva come la Corte (sentenza n. 363 del 24 luglio 1995) avesse individuato proprio nel vincolo della solidarietà passiva di cui all'art. 6 della L. 689/81 l'espressione di un *"valore di principio generale con riguardo alle sanzioni amministrative"*.

Ebbene non vi sono dubbi che il peculiare regime previsto dal comma 3° della suddetta disposizione in ordine alla responsabilità delle persone giuridiche per gli illeciti amministrativi posti in essere dal rappresentante o dal dipendente di una persona giuridica si ponga *ictu oculi* in una logica diametralmente opposta ad uno dei capisaldi nei criteri di imputazione della responsabilità penale espresso dal noto brocardo *societas delinquere non potest*.

La differenza ontologica tra le due aree di illecito è stata dunque, nella giurisprudenza costituzionale, per molti anni un dato pacifico, tanto che la Consulta proprio per evidenziare la non sovrapposibilità tra i due settori sottolineava come per ciascuno di essi dovessero valere diversi parametri costituzionali (*"gli artt. 25, 2° comma e art. 27 Cost. che disciplinano le sanzioni penali, mentre gli artt. 23 e 97 disciplinano la potestà sanzionatoria amministrativa"* cfr. ordinanza n. 159/94).

Tornando a questo punto alla vicenda in esame non può negarsi che la Corte abbia stravolto e messo in discussione il precedente impianto, facendo assurgere a principio di ordine generale -in riferimento all'applicazione sanzioni amministrative a contenuto 'personale'- quello concernente il carattere della personalità dell'illecito amministrativo, avallando in tal modo la tendenza a trasfondere in tale ambito le garanzie costituzionali afferenti i criteri di imputazione della responsabilità penale.

Isolato *revirement* o consapevole, duraturo e coerente cambiamento di tendenza?

In realtà, la ricostruzione offerta al caso, benché apparentemente innovativa, si pone in rapporto di logica continuità con l'evoluzione del sistema sanzionatorio correlato alle nuove fattispecie di illecito amministrativo. Se, infatti, l'apparato configurato nella L. 689/81 pur essendo teoricamente incardinato sul sistema binario della sanzione pecuniaria e delle sanzioni c.d. interdittive (art. 20), era sostanzialmente imperniato sulla prima delle suddette tipologie, i successivi interventi normativi, in armonia con i nuovi orientamenti di politica sanzionatoria, hanno comportato il potenziamento dell'impianto delle sanzioni *lato sensu* interdittive ed hanno contestualmente ampliato la gamma delle stesse, fino a ricomprendervi, come nella fattispecie in esame (sospensione della patente e/o decurtazione dei punti sulla stessa), provvedimenti che oltre ad avere riflessi sul piano patrimoniale, finiscono per avere ricadute pratiche sulla sfera personale del trasgressore o - ed è qui che trova la propria *ratio* la motivazione svolta dalla Corte-, di soggetti terzi, estranei alla condotta integrante i profili di illiceità e per questo censurata. Se quindi nella tradizionale ricostruzione

dell'illecito amministrativo l'infrazione della sanzione pecuniaria era quella che maggiormente si atteggiava alle finalità restitutorie-reintegratorie dell'interesse leso, ora, stante l'esigenza di bilanciamento e la maggiore considerazione data ad una congerie di interessi di rilievo pubblico o privato coinvolti di volta in volta nei diversi settori di normazione (dalla circolazione stradale, all'attività bancaria, alla responsabilità delle persone giuridiche ecc.), la sanzione pecuniaria perde la propria centralità, finendo per assumere carattere sussidiario e complementare rispetto ad una vasta gamma di provvedimenti c.d. "interdettivi", ritenuti maggiormente idonei ad offrire tutela ai beni giuridici lesi e sorretti da una *ratio* social-preventiva, assimilabile alle linee guida della legislazione penale. E' proprio in questa ottica che andrebbe interpretata la particolare cautela manifestata dalla Corte costituzionale nella sentenza in commento in ordine alla considerazione della natura imprescindibile e alla necessaria ricognizione dell'elemento soggettivo nell'applicazione della sanzione amministrativa, già peraltro anticipata, sia pure in un diverso contesto, nella sentenza n. 49/99. Nella motivazione offerta nella sentenza in commento, la Consulta, lungi dal voler operare, in spregio alla tradizionale ricostruzione, un'assimilazione incondizionata delle due aree di illecito, penale ed amministrativo, cerca di rendere effettive anche in questo secondo settore le prescrizioni normative sottese alla natura personale dell'illecito, mutate dall'impianto penale. E ciò proprio perché la peculiare natura della sanzione amministrativa, travalicando i limiti della condanna pecuniaria o comunque non esaurendosi in una sanzione patrimoniale, finirebbe inevitabilmente per aver riflessi sulla libera autodeterminazione del soggetto punito, incidendo sull'esplicazione delle libertà fondamentali dello stesso. Non quindi valorizzazione del carattere personale *tout court* nell'illecito amministrativo ma degna considerazione del carattere imprescindibile del medesimo nella comminatoria di quelle sanzioni aventi 'ricadute personali'. Nella motivazione offerta la Corte ha chiarito come nella fattispecie in oggetto ci si troverebbe di fronte ad una sanzione assolutamente *sui generis* posto che, pur essendo di carattere personale in quanto suscettibile potenzialmente di incidere sulla "*legittimazione soggettiva alla guida del veicolo*", non sarebbe riconducibile ad un contegno direttamente posto in essere dal proprietario del mezzo ovvero alla trasgressione di una specifica norma attinente la circolazione stradale. Conclusivamente: ad avviso della Consulta, solamente in riferimento alle sanzioni aventi il carattere della patrimonialità sarebbe consentito, in ragione del concorrente principio della "solidarietà passiva" espresso dall'art. 6 della predetta legge -giustificato dall'esigenza di bilanciamento con altri interessi meritevoli di tutela- estendere le conseguenze della trasgressione altrui al soggetto proprietario del mezzo o titolare di un diritto personale di godimento dello stesso in virtù di un determinato titolo giuridico. In maniera logicamente coerentemente con l'impostazione offerta, la Corte ha 'salvato' la previsione della sanzione pecuniaria contemplata dall'art. 126-bis da infliggersi al proprietario del veicolo in caso di omessa comunicazione nei termini dei dati identificativi del trasgressore.

* Dottoranda di ricerca in Diritto costituzionale, Università di Urbino.

Si pensi ad esempio all'ampia tipologia di sanzioni non pecuniarie contemplate dal Decreto legislativo n. 231 del 2001: chiusura temporanea dello stabilimento, sospensione, revoca delle autorizzazioni o licenze, interdizione anche temporanea dall'esercizio dell'attività divieto di contrarre con la pubblica amministrazione, esclusione da agevolazioni, finanziamenti, contributi, divieto di pubblicizzare beni o servizi. Si pensi inoltre al sequestro del bene previsto dal D.P.R. n. 571/82, o al fermo amministrativo o alla confisca del veicolo, disciplinati dal D.L.gs. 30.12.99 n. 507.