



Il proprietario responsabile nel sistema patente a punti

L

a lettura della recente sentenza della Corte Costituzionale del 5/6/2023 n. 11, riaccende la questione dell'obbligo di fornire all'organo di polizia i dati del conducente nel caso di sua mancata identificazione al momento della violazione delle norme del codice della strada per le quali sia prevista la decurtazione dei punti.

Il contesto storico della patente a punti

- La prima formulazione della norma

La versione dell'art. 126-bis C.d.S. proposta dal D.Lgs. 15/1/2002 n. 9 poneva a carico dell'organo accertatore la "inequivocabile identificazione" del trasgressore quale condizione essenziale per procedere alla comunicazione della decurtazione punti, con conseguente impossibilità in caso di contestazione differita (notifica) della violazione.

Il IV periodo del comma 2, sostituito dalla L. 1/8/2003 n. 214, di conversione con modifiche del D.L. 27/6/2003 n. 151, invertì l'assetto precedente. La novella stabiliva, infatti, che in caso di mancata identificazione dell'effettivo contravventore (stante i casi di esenzione dalla contestazione immediata previsti dall'art. 201), al proprietario del veicolo era data "facoltà" di comunicare, entro 30 giorni dalla richiesta, all'organo di polizia procedente le generalità e i dati della patente del conducente, altrimenti avrebbe scontato personalmente la decurtazione del punteggio.

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

La costruzione normativa (eresia tutta italiana), di sapore altamente inquisitorio ed estorsivo era meritevole di critica per molti aspetti.

Come noto, tale sistema è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo.

- La decisione d'incostituzionalità 24/1/2005 n. 27 ...

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

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

Divisa la portata normativa del testo, illegittimo "nella parte in cui dispone che", la Consulta ha anche adottato la *clausola sostitutiva* dell'"anziché".

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

- ... e i problemi lasciati aperti

Al punto 10 della sentenza, tuttavia, la Corte ha ritenuto di liquidare il maggiore dubbio interpretativo, precisando 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'articolo 180, comma 8", sanzione supplementare che deve essere contestata tanto al proprietario persona-giuridica quanto a quello persona-fisica.

Con l'ultima alinea della parte motiva della sentenza, la Corte esercita anche una **funzione monitoria**, dando implicita indicazione al legislatore in ordine all'opportunità di procedere a una nuova elaborazione della materia.

In tal modo, seguendo un percorso di demolizione senza iniziative, il giudice delle leggi ha lasciato in piedi una serie di gravi ostacoli all'applicabilità della normativa, perché intollerabile.

Numerose sono state, quindi, le successive censure di costituzionalità proposte in relazione all'ammissibilità della richiesta di fornire i dati del conducente, sul presupposto che la Consulta, pronta a sviluppare una riflessione più ampia e organica, potesse cambiare opinione.

Come noto, tuttavia, tutte le questioni sono state dichiarate infondate o inammissibili¹.

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

Con il D.L. 184/2005, l'esecutivo aveva proposto *Misure urgenti in materia di guida dei veicoli e patente a punti*.

Come noto, il citato decreto non è stato convertito in legge, la qual cosa ha comportato l'automatica reviviscenza della normativa previgente con conseguente ristabilimento della situazione giuridica *quo ante*.

All'indomani della decadenza del D.L. 184/2005, numerose erano le proposte di legge pendenti in Parlamento, al fine di tentare di riempire quel vuoto normativo creatosi a seguito della pronuncia di illegittimità costituzionale del sistema patente a punti.

- Il D.L. 3/10/2006 n. 262, convertito nella L. 24/11/2006, n. 286.

Tuttavia, solo il D.L. 262/2006, convertito con modifiche nella L. 286/2006, recante *Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria* (sic!), è riuscito all'art. 2 c. 164, a intervenire concretamente sulla materia.

E lo ha fatto nel modo più semplice possibile: ricalcando testualmente - con un'operazione di tipo farmaceutico e in assenza di qualunque dialettica - la formulazione della proposta recata dal D.L. 184/2005².

Il legislatore d'urgenza, con il successivo avvallo di quello ordinario, ha creato un nuovo impianto tentando, nel contempo, di supplire anche agli errori giuridico-semantiche commessi in sede di redazione della prima versione della c.d. "norma antifurbi".

Nel modificare il IV periodo del comma 2 dell'art. 126-*bis*, si stabilisce che al proprietario "ovvero altro obbligato in solido ai sensi dell'art. 196", è fatto obbligo di procedere alla delazione entro 60 giorni "dalla data di notifica del verbale".

La nuova disposizione sanzionatoria, poi, che sostituisce il VI periodo del comma 2 dell'art. 126-*bis*, in caso di violazione della citata norma, prevede - sganciandosi da quella tautologica, quanto ricercata, complicazione normativa dovuta all'utilizzo di un criterio di rinvio materiale all'art. 180 c. 8 - che l'omessa o reticente comunicazione, "senza giustificato e documentato motivo", comporta l'applicazione di un'autonoma sanzione pecuniaria supplementare.

A chiarire le idee, seppure sotto il previgente assetto normativo, è intervenuta nuovamente, sul punto, la Consulta.

Il Giudice delle leggi, con ordinanza n. 244 del 7 giugno 2006 ha addebitato al *giudice a quo* di non aver proceduto a verificare la possibilità di pervenire a un'interpretazione *secundum constitutionem* delle norme impugnate. Il rimettente avrebbe dovuto, in altre parole, procedere a verificare se nel comportamento di chi "presentandosi o scrivendo" fosse ravvisabile quel "giustificato motivo". Allo stesso modo, avrebbe potuto (*rectius dovuto*) attribuire rilievo alla

circostanza che, in materia di illeciti amministrativi, l'art. 3 L. 689/81 subordina la responsabilità all'esistenza di un'azione od omissione che sia "cosciente e volontaria", intendendo prevedere il caso fortuito o la forza maggiore quali circostanze idonee ad esonerare l'agente da responsabilità.

In conclusione, la Corte Costituzionale ritiene non applicabile la sanzione a chi dichiara di non essere in grado di fornire i dati richiesti.

Il proprietario "dichiarante" e la "chiamata del conducente"

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

Il nodo è rappresentato dalla disciplina e la definizione da imprimere alla delicata materia del sapere (eventuale) dell'obligato in solido, costretto a fornire informazioni all'organo di polizia.

Per una corretta analisi del problema non ci si può esimere dalla corretta similitudine con il diritto penale.

D'altronde, l'art. 126-bis c. 2, VI periodo, ha creato una fattispecie di "illecito amministrativo proprio" (che può essere commesso solo dall'obligato in solido), che risulta norma speciale rispetto al "reato comune" previsto dall'art. 650 c.p. (inosservanza dei provvedimenti dell'Autorità), con conseguente applicazione del principio di cui all'art. 9 L. 689/1981, che mutua, a sua volta, la disciplina dall'art. 15 c.p.³

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

1) non ottemperare all'ordine⁴ e non effettuare alcuna comunicazione, con conseguente e automatica applicazione della sanzione pecuniaria supplementare;
2) effettuare una comunicazione con cui "giustifica e documenta" l'impossibilità di identificare il conducente, a seguito della quale rischia l'applicazione della sanzione;

3) rendere dichiarazioni giuridicamente rilevanti *contra se o erga alios*.

E' in relazione a quest'ultima ipotesi, che si aprono i maggiori problemi.

Si tratta, infatti, di bilanciare due diversi principi di rilevanza costituzionale:

- il diritto di difesa, con l'indefettibile corollario del principio del *nemo tenetur se detegere* o, se si preferisce, del più attuale *privilege against self-incrimination*⁵;

- il principio del contraddittorio, in quella sua peculiare esplicitazione definita come controesaminabilità: *audiatur et altera pars*.

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

La figura della "chiamata obbligatoria del conducente", quale prova storica o rappresentativa, pretende di spingersi fin nei più reconditi recessi della mente del proprietario, mediante un rigido "controllo della sua coscienza", degno della dottrina di Hans Frank e di Franz Gürtner, industriosi "giuristi" al servizio del *Fuhrer*.

Le rivelazioni del "centonovantaseista" (sia consentita l'assimilazione linguistico-numerica con quello che, in procedura penale, si chiama il "duecentodieciista") sono lo strumento meno gradevole da assumere, utilizzare e valutare; tuttavia, il compito del legislatore non è quello di stimare se una prova appaghi il senso estetico, bensì quello di stabilire se sia affidabile per la ricerca della verità.

Non si può fare a meno, infatti, di porre l'accento sull'interesse del proprietario - co-obbligato per la sanzione principale, connessa al procedimento per il quale gli si richiedono dichiarazioni - ai fatti amministrativi, sullo stimolo a fornire una versione tendenziosa degli accadimenti reali, sulla sua scarsa credibilità, sulla presunzione assoluta di non attendibilità, che caratterizzerebbe una sua eventuale testimonianza⁶.

D'altronde, non si tratta soltanto di una fonte di prova particolarmente sospetta, ma di un atto che, provenendo dall'interessato, non si può fingere proveniente da un testimone in senso tecnico (*clean man, free of infamy*).

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

Il rischio notevole che si annida dietro i meandri della norma, è quello della delazione calunniosa; pretendere l'atteggiarsi del proprietario "acciocché sia un uomo veridico, quando ha il massimo interesse di essere falso, quasi che l'uomo potesse giurar daddovero di contribuire alla propria distruzione ... ch'egli è un voler confondere tutti i rapporti, l'esiger che un uomo sia nello stesso tempo accusatore e accusato"⁷.

Lo "scuoprimento della verità" a mezzo della coatta ricerca della prova *ex ore rei*, riconduce al filone reminiscente del passato inquisitorio, perversione dalla quale l'inquisitore non esce meno storpiato dell'inquisito.

Il blitz legislativo appare, allora, motivato dalla configurazione in capo al proprietario di una *praesumptio juris* di responsabilità traente fondamento dalla constatazione secondo la quale, lo stesso ha la concreta disponibilità del veicolo. Egli deve *se detegere*, confessandosi colpevole quando lo sia: la confessione, *probatio probatissima*, è il fulcro del sistema della P.a.P. - *nemo damnetur nisi confessus*. E quando non lo sia, deve provare la sincerità della propria riconversione offrendo, sull'altare del codice della strada, il nome degli altri eretici.

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

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

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

La sentenza della Corte Costituzionale del 5/6/2023 n. 11

Il Tribunale di Firenze ha investito il Giudice delle leggi della questione relativa all'estensione del diritto al silenzio della persona sottoposta a indagini o imputata nel corso del procedimento penale.

La Consulta, con un'ampia e analitica sentenza fondata anche sulle fonti di diritto internazionale vincolanti per l'ordinamento interno, ha ritenuto che l'assetto del diritto vigente non assicura sufficiente tutela al diritto al silenzio.

Conseguentemente, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 495 c. 1 c.p., nella parte in cui non esclude la punibilità della persona sottoposta alle indagini o dell'imputato che, richiesti di fornire le informazioni indicate nell'art. 21 disp. att. c.p.p., abbiano reso false dichiarazioni senza che siano stati loro previamente formulati gli avvertimenti di cui all'art. 64 c. 3 c.p.p., anch'esso dichiarato incostituzionale nella parte in cui non prevede che gli avvertimenti ivi indicati siano rivolti alla persona sottoposta alle indagini o all'imputato prima che vengano loro richieste le informazioni di cui all'art. 21 disp. att. c.p.p.

Interessanti risultano gli *obiter dicta* pronunciati.

Se il diritto al silenzio è diritto dell'individuo «a non essere costretto» non solo a «confessarsi colpevole», ma anche «a deporre contro sé stesso» - come recita l'art. 14 par. 3 lett. g) del Patto internazionale sui diritti civili e politici (PIDCP), quale corollario implicito del diritto inviolabile di difesa, sancito dall'art. 24

Cost. - tale diritto è necessariamente in gioco allorché l'autorità che procede ... ponga alla persona ... domande su circostanze che ... possano essere successivamente utilizzate contro di lei nell'ambito del procedimento o del processo penale, e siano comunque suscettibili di avere «un impatto sulla condanna o sulla sanzione» che le potrebbe essere inflitta.

Potendosi trattare, infatti, di circostanze potenzialmente pregiudizievoli per la persona ... l'onere di dimostrare la sussistenza di tali circostanze - così come di tutte le altre dalle quali dipende la responsabilità penale ... - non può che gravare sul pubblico ministero, risultando frontalmente incompatibile con l'art. 24 Cost. ogni assetto normativo che miri a imporre alla persona sospettata o accusata ... un dovere di fornire informazioni idonee non solo a contribuire alla propria condanna, ma anche ad aggravare la pena applicabile, ovvero a determinare l'adozione di misure limitative dei suoi diritti nell'ambito del procedimento e poi del processo penale.

Ne deriva che la dimensione costituzionale del diritto al silenzio osta a che possa ravvisarsi un dovere della persona ... di fornire le relative informazioni all'autorità procedente, e in tal modo di collaborare nelle indagini e nel processo a proprio carico.

Resta, allora, da verificare se tali principi si estendano anche nell'ambito dei procedimenti amministrativi funzionali all'irrogazione di sanzioni di natura punitiva secondo i criteri Engel.

In merito, la stessa sentenza in esame, osserva che la grande sezione della Corte di giustizia dell'Unione europea, con sentenza 2 febbraio 2021, in causa C-481/19, D. B. contro Consob, ha parimenti riconosciuto che il diritto al silenzio è implicitamente garantito nell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in armonia con la costante giurisprudenza della Corte EDU in materia di art. 6 CEDU, precisando che tale diritto «risulta violato, segnatamente, in una situazione in cui un sospetto, minacciato di sanzioni per il caso di mancata deposizione, o depone o viene punito per essersi rifiutato di deporre», e che esso «comprende anche le informazioni su questioni di fatto che possano essere successivamente utilizzate a sostegno dell'accusa ed avere così un impatto sulla condanna o sulla sanzione inflitta a tale persona».

In tal senso, con la sentenza n. 84 del 2021, la Consulta ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 187-quinquiesdecies D.Lgs. 24/2/1998 n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria), nella parte in cui si applicava anche a chi si fosse rifiutato di rispondere a domande della CONSOB dalle quali potesse emergere una sua responsabilità per un illecito passibile di sanzioni amministrative di carattere punitivo, o addirittura per un reato.

Orbene, la Corte di Strasburgo ha ripetutamente

qualificato come di natura penale - agli effetti della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4/11/1950, ratificata e resa esecutiva con L. 4/8/1955 n. 848 - la misura della decurtazione dei punti della patente, in quanto idonea a determinare, alla fine, la perdita del titolo abilitativo alla guida.

Al riguardo, i giudici europei hanno posto in evidenza come sia «incontestabile che il diritto di condurre un veicolo a motore si rivela di grande utilità per la vita corrente e l'esercizio di una attività professionale»: di modo che, «anche se la misura è considerata dal diritto interno comune come una misura amministrativa preventiva non appartenente alla materia penale, è giocoforza constatare il suo carattere punitivo e dissuasivo» (Corte EDU, 5/10/2017, Varadinov / Bulgaria; 23/9/1998, Malige / Francia; 6/10/2011, Wagner / Lussemburgo).

La persistente incostituzionalità dell'art. 126-bis

Il sospetto di incostituzionalità della costruzione normativa che esige un comportamento incoercibile e incoartabile, persiste ancora.

Non esiste, peraltro, alcuna norma di precetto che preveda un obbligo a carico del proprietario di sapere in ogni momento chi guida il suo veicolo. E non si capisce come possa esistere una norma in tal senso: quegli, infatti, potrà tutt'al più comunicare l'identità del soggetto a cui ha affidato il veicolo, ma non se lo stesso sia stato effettivamente alla guida al momento della violazione.

Il dubbio, allora.

L'obbligato in solido che - per evitare di pagare la sanzione supplementare e, al contempo, eludere la decurtazione dei punti a suo carico - decida fraudolentemente di fornire all'organo procedente i dati personali e della patente della nonna, risponde del delitto di cui all'art. 495 c.p.^{8?}

In altre parole, la veste di "conducente al momento della commessa violazione" costituisce un'ipotesi idonea a integrare l'identità, lo stato o altra qualità personale?

Conseguentemente, laddove l'organo di polizia dovesse poi venire a conoscenza della circostanza che quel giorno, a quell'ora, la povera nonna si trovava ricoverata in ospedale, dovrà procedere a redigere la relativa comunicazione della notizia di reato?

Cosa ci sia di ragionevole in una previsione che impone all'obbligato in solido - vero e proprio perseguitato giuridico - di scegliere se farsi decurtare i punti, o comprarli dalla polizia (a prezzo fisso) - scelta del tutto arbitraria e incontrollata - qualcuno, prima o poi, dovrà spiegare.

Forse, per raggiungere l'auspicato obiettivo di "fare chiarezza nel settore ... e ricondurre ad omogeneità le procedure", infelicemente preconizzato nella relazione al D.L. 184/2005, e, al contempo, deprecare tutti gli aporetici problemi giuridico-sociali nonché economico-normativi, basterebbe tornare - onde evitare ulteriori quanto pericolose manovre di ortopedia giuridica - all'originaria formulazione della norma (prevista dal D.Lgs. 9/2002, mai entrata in vigore) che richiedeva la "inequivocabile identificazione" del trasgressore quale condizione essenziale per procedere alla decurtazione dei punti.

La ricerca di un riferimento inquisitorio teso alla "privatizzazione" del servizio di polizia stradale - per quanto attiene alla ricerca del trasgressore - (che denota la fisica dello strapotere della P.A.) sembra, invece, destinata all'insuccesso. ■

***Avv. del Foro di Firenze**

1 - Cfr. Corte Cost., 428/2004; 247/2005; 244/2006; 434/2007; 165/2008; 204/2008; 282/2008; 424/2008; 306/2009.

2 - In merito non si può sottacere che la prassi con cui si procede a reiterare decreti legge decaduti per l'inutile decorso del termine, "suscita gravi dubbi relativamente agli equilibri istituzionali e ai principi costituzionali"; cfr. Corte Cost. 544/1989 e 302/1988.

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

4 - L'ipotesi evoca la figura, di matrice anglosassone, del *contempt of court*.

5 - *No person shall be compelled ... to be a witness against himself*.

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

7 - Cesare Beccaria, *Dei delitti e delle pene*.

8 - In tal senso, cfr. Cass. Pen., sez. V, 11/5/2016 n. 19527.