

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **14/1986** (ECLI:IT:COST:1986:14)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**

Presidente: **PALADIN** - Redattore: - Relatore: **CONSO**

Udienza Pubblica del **19/11/1985**; Decisione del **22/01/1986**

Deposito del **28/01/1986**; Pubblicazione in G. U. **05/02/1986**

Norme impugnate:

Massime: **12273**

Atti decisi:

N. 14

SENTENZA 22 GENNAIO 1986

Deposito in cancelleria: 28 gennaio 1986.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 5/1 s.s. del 5 febbraio 1986.

Pres. PALADIN - Rel. CONSO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. LIVIO PALADIN, Presidente - Avv. ORONZO REALE - Dott. BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - Avv. ALBERTO MALAGUGINI - Prof. ANTONIO LA PERGOLA - Prof. VIRGILIO ANDRIOLI - Prof. GIUSEPPE FERRARI - Dott. FRANCESCO SAJA - Prof. GIOVANNI CONSO - Prof. ETTORE GALLO - Dott. ALDO CORASANITI - Prof. GIUSEPPE BORZELLINO - Dott. FRANCESCO GRECO - Prof. RENATO DELL'ANDRO, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti di legittimità costituzionale dell'art. 21, terzo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), promossi con le ordinanze emesse il 30

marzo 1983 dal Pretore di Lucca, il 23 novembre 1983 dal Pretore di Piacenza, l'11 gennaio 1984 dal Pretore di Modena, il 18 gennaio 1984 dal Pretore di Piacenza, il 16 ottobre 1984 dal Pretore di Lucca, il 19 novembre 1984 dal Pretore di Pignataro Maggiore, il 7 novembre 1984 dal Pretore di Piacenza (due ordinanze), il 28 luglio 1984, il 16 ottobre 1984 e il 30 ottobre 1984 dal Pretore di Lucca, iscritte rispettivamente al n. 613 del registro ordinanze 1983, ai nn. 62, 255, 306, 1275, 1384 del registro ordinanze 1984, e ai nn. 31, 32, 40, 41, 42 del registro ordinanze 1985 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 18, 162, 231, 245 dell'anno 1984 e nn. 74-bis, 113-bis, 137-bis, 125-bis dell'anno 1985.

Visto l'atto di costituzione di Nofori Roberto;

udito nell'udienza pubblica del 19 novembre 1985 il Giudice relatore Giovanni Conso.

Ritenuto in fatto:

1. - Con cinque ordinanze pronunciate il 30 marzo 1983 (r.o. 613 del 1983), il 28 luglio 1984 (r.o. 40 del 1985), il 16 ottobre 1984 (due: r.o. 1275 del 1984 e 41 del 1985) e il 30 ottobre 1984 (r.o. 42 del 1985) nel corso di altrettanti procedimenti di opposizione ad ordinanze prefettizie, il Pretore di Lucca ha denunciato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, l'illegittimità dell'art. 21, terzo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689, per il fatto di prevedere, in conseguenza della violazione dell'art. 58, ottavo comma, del testo unico delle norme sulla circolazione stradale approvato con d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393, l'obbligatorietà della confisca anche nel caso che il veicolo possieda i requisiti idonei al rilascio della carta di circolazione.

Sarebbe vulnerato il principio di eguaglianza perché, a differenza di quanto avviene nella fattispecie in esame, "nel caso di violazione dell'art. 32 comma primo legge 24 dicembre 1969 n. 990 è possibile evitare la confisca ove venga pagato, oltre alla sanzione pecuniaria applicata, anche il premio di assicurazione per almeno sei mesi".

La diversità di trattamento sarebbe del tutto ingiustificata ove il veicolo abbia i requisiti per il rilascio della carta di circolazione, dato che la fattispecie prevista dall'art. 58, ottavo comma, del testo unico delle norme sulla circolazione stradale è ritenuta meno grave rispetto a quella prevista dall'art. 32, primo comma, della legge n. 990 del 1969: per la prima è comminata la sanzione amministrativa da lire duecentomila a lire due milioni (art. 38, quarto comma, della legge n. 689 del 1981); per la seconda, la sanzione amministrativa da lire cinquecentomila a lire tre milioni (art. 38, sesto comma, della legge n. 689 del 1981).

Rilevato che la confisca, " dal momento che il valore commerciale degli autoveicoli è oggi davvero ragguardevole, in termini di svariati milioni, si appalesa come una sanzione particolarmente gravosa ", il giudice a quo aggiunge, in punto di rilevanza, che, nei giudizi in corso, gli opposenti avevano conseguito o si trovavano in condizione di conseguire, dopo la contestazione delle infrazioni, il rilascio della carta di circolazione.

Le ordinanze, ritualmente notificate e comunicate, sono state pubblicate nella Gazzetta Ufficiale n. 18 del 18 gennaio 1984, n. 74-bis del 27 marzo 1985 e n. 125-bis del 25 maggio 1985.

Nel giudizio susseguente all'ordinanza pronunciata il 30 marzo 1983 si è costituito l'opponente Roberto Nofori, rappresentato e difeso dall'Avv. Carlo Vichi, chiedendo che la Corte dichiari l'illegittimità costituzionale della norma impugnata.

2. - Censure analoghe sono state dedotte dal Pretore di Piacenza con quattro ordinanze

pronunciate il 23 novembre 1983 (r.o. 62 del 1984), il 18 gennaio 1984 (r.o. 306 del 1984) e il 7 novembre 1984 (due: r.o. 31 del 1985 e 32 del 1985), denunciando, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, l'illegittimità dell'art. 21, terzo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689, " nella parte in cui prevede la confisca obbligatoria anche dei veicoli in possesso di tutti i requisiti al fine di ottenere la carta di circolazione ".

Le ordinanze muovono dal presupposto che " la sanzione accessoria della confisca è conseguenza ineluttabile dell'accertamento della contravvenzione all'art. 58, ottavo comma, C.D.S. e che detta contravvenzione, a sua volta, si integra per il semplice fatto del mancato rilascio della carta di circolazione", a nulla rilevando "che per la sanzione amministrativa pecuniaria prevista dall'art. 58, ottavo comma, C.D.S., sia stata effettuata oblazione e manchi pertanto l'ordinanza-ingiunzione prefettizia di pagamento".

Ciò posto, le ordinanze di rimessione ravvisano nella obbligatorietà della confisca prevista dall'art. 21, terzo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689, una irragionevole identità di trattamento tra " il caso di chi circola con un veicolo che non ha i requisiti tecnici e costruttivi necessari perché l'ispettorato della motorizzazione civile rilasci la carta di circolazione e provveda alla immatricolazione " e " il caso di chi circola con un veicolo avente tutti i requisiti tecnici e costruttivi necessari per la immatricolazione e tuttavia non ancora munito di carta di circolazione (per negligenza del proprietario, ma anche e soprattutto per le notorie difficoltà che la p.a. incontra a rilasciare entro termini di tempo ragionevoli il documento di circolazione) ": fra l'altro, solo nel secondo caso l'interessato è titolare di " un vero e proprio diritto soggettivo al rilascio della carta di circolazione ".

La norma impugnata viene ritenuta irrazionale anche sotto il profilo dello scopo perseguito dal legislatore: " appare logico un provvedimento ablatorio nel caso di veicoli che, per intrinseche deficienze strutturali, non possono essere immatricolati., in quanto con ciò si soddisfa la duplice esigenza di sanzionare adeguatamente la condotta di chi pone in circolazione veicoli non rispondenti ad un minimo di sicurezza e di eliminare la possibilità di reiterazione della violazione della disposizione in esame; appare illogico, incongruo e non ragionevole disporre la medesima grave sanzione nei confronti di chi è incorso sl' nella violazione dell'art. 58, ottavo comma, C.D.S. ma ha utilizzato un veicolo di per sé idoneo alla circolazione ".

La questione sarebbe rilevante nei giudizi a quibus o perché non vi è stata contestazione circa l'insussistenza dei requisiti per la immatricolazione, comunque suscettibili di consulenza tecnica, ovvero perché il veicolo confiscato aveva tutti i requisiti richiesti per l'immatricolazione, in effetti conseguita dopo la contestazione della infrazione.

Le ordinanze, ritualmente notificate e comunicate, sono state pubblicate nella Gazzetta Ufficiale n. 162 del 13 giugno 1984, n. 245 del 5 settembre 1984 e n. 137-bis del 12 giugno 1985.

Nei giudizi non vi è stato né intervento della Presidenza del Consiglio dei ministri, né costituzione della parte privata.

3. - Il Pretore di Modena - sostanzialmente facendo leva sulle stesse premesse addotte dal Pretore di Piacenza - con ordinanza dell'11 gennaio 1984 (r.o. 255 del 1984) ha sollevato, sempre in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità dell'art. 21, terzo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689, " nella parte in cui si applica anche ai veicoli che presentano tutti i requisiti per essere immatricolati e siano comunque identificabili ".

Rileva il giudice a quo che l'art. 58, ottavo comma, del testo unico delle norme sulla circolazione stradale, " sebbene strutturato in modo rigorosamente formale... intende garantire che siano posti in circolazione veicoli idonei ed identificabili ": la concessione della carta di

circolazione, subordinata ad un controllo tecnico sulle caratteristiche del veicolo, comporta l'attribuzione al veicolo di un numero di targa e contiene la descrizione particolareggiata del veicolo con i dati caratteristici e con i numeri di telaio.

Questa essendo la finalità della carta di circolazione, la previsione della necessità della confisca per l'ipotesi del veicolo che circoli in mancanza di tale documento può giustificarsi - data l'eccellente gravità della sanzione accessoria "solo nel caso in cui siano lesi gli interessi sostanziali che la legge intende tutelare ".

Se, invece, il veicolo sia " identificabile, seppure attraverso il numero di telaio, e tecnicamente idoneo alla circolazione per averne i requisiti oggettivi, ma ancora privo di carta di circolazione ", con l'art. 21, terzo comma, della legge n. 689 del 1981 si finisce per " sanzionare in modo palesemente sproporzionato una mera violazione formale del dettato dell'art. 58, ottavo comma, proprio laddove risultano invece di fatto rispettati gli interessi sostanziali che con tale norma si intendono garantire ": oltre tutto, il rilascio della carta di circolazione, una volta sussistenti i requisiti tecnici per ottenerla, è atto non discrezionale ma dovuto, subordinato - com'è - ad un accertamento meramente obiettivo.

L'art. 3 della Costituzione sarebbe ulteriormente vulnerato perché la norma censurata " comporta lo stesso trattamento sanzionatorio anche nel caso in cui il veicolo posto in circolazione non possieda invece i requisiti tecnici e di sicurezza necessari, cioè anche quando si ha una lesione sostanziale (e non meramente formale) dell'art. 58, ottavo comma... Infatti in tali casi non potrebbe mai essere concessa la carta di circolazione ".

In punto di rilevanza deduce il giudice a quo che il veicolo confiscato, già dotato di dichiarazione di conformità al tipo omologato, aveva subito alcune modificazioni e che, proprio durante le prove per il nuovo collaudo, era stata contestata la violazione dell'art. 58, ottavo comma, del testo unico delle norme sulla circolazione stradale; dopo la contestazione, l'automezzo era stato regolarmente immatricolato e fornito di targa nonché di foglio di via provvisorio.

L'ordinanza, ritualmente notificata e comunicata, è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 231 del 2 agosto 1984.

Anche in questo giudizio non vi è stato né intervento del Presidente del Consiglio dei ministri né costituzione della parte privata.

4. - Infine, il Pretore di Pignataro Maggiore, con ordinanza del 19 novembre 1984 (r.o. 1384 del 1984), anch'essa pronunciata nel corso di un giudizio di opposizione avverso il provvedimento prefettizio di confisca di un veicolo (cui aveva, peraltro, fatto seguito il pagamento in misura ridotta dell'infrazione amministrativa), ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, " sotto il profilo dell'ingiusta parificazione quanto alla sanzione (confisca), di ipotesi del tutto diverse, anche per gravità, tra loro ", questione di legittimità dell'art. 21, terzo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689: " il provvedimento ablativo della proprietà colpisce allo stesso modo colui che abbia illegittimamente messo in circolazione un veicolo non omologato né immatricolabile perché privo dei requisiti richiesti, e chi, invece, abbia commesso il fatto impiegando un veicolo " di serie " per il quale v'è diritto soggettivo alla relativa carta di circolazione ". Né, conclude il Pretore, " tale contrasto appare meno evidente sotto il profilo della ragionevolezza, non riuscendosi a rinvenire plausibili ragioni che giustificino la censurata uniformità di trattamento ".

L'ordinanza, ritualmente notificata e comunicata, è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 113-bis del 15 maggio 1985.

Nemmeno in questo giudizio è intervenuta la Presidenza del Consiglio dei ministri né si è

costituita la parte privata.

Considerato in diritto:

1. - Le undici ordinanze riassunte in narrativa sottopongono alla Corte questioni di legittimità costituzionale strettamente connesse: i relativi giudizi vanno, quindi, riuniti per essere decisi con un'unica sentenza.

2. - Comune oggetto di censura è l'art. 21, terzo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689.

Più esattamente, come i giudici a quibus puntualizzano nella motivazione e talvolta pure nel dispositivo, il controllo di costituzionalità involge il comma suindicato nella parte in cui prevede la confisca obbligatoria anche per i veicoli in possesso dei requisiti idonei al rilascio della carta di circolazione. Tale comma esige, infatti, che sia " sempre disposta la confisca del veicolo " quando " è accertata la violazione dell'ottavo comma " (divenuto nono in seguito all'aggiunta di un altro capoverso da parte della legge 10 febbraio 1982, n. 38) " dell'articolo 58 del testo unico delle norme sulla circolazione stradale, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 15 giugno 1959, n. 393 " (c.d. codice stradale): violazione consistente nel " circolare con un veicolo per il quale non è stata rilasciata la carta di circolazione " ed ora soggetta alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da lire duecentomila a lire due milioni, in forza dell'art. 38, quarto comma, della stessa legge 24 novembre 1981, n. 689.

3. - Il fatto che la confisca venga a risultare inevitabile qualunque sia la ragione del mancato rilascio della carta di circolazione - e ' perciò, anche nei casi in cui quest'ultima possa essere rilasciata successivamente all'accertata violazione dell'art. 58, nono comma, del codice stradale - induce tutti i giudici a quibus a valutare negativamente la norma in esame nei suoi rapporti con l'art. 3 della Costituzione, peraltro prospettandoli in modo non univoco.

Le cinque ordinanze emanate dal Pretore di Lucca (r.o. 613 del 1983, 1275 del 1984, 40, 41 e 42 del 1985) ritengono violato il principio di eguaglianza, in quanto per esse non sarebbe giustificata la diversità di trattamento ricavabile dal raffronto del comma in questione con il primo comma dello stesso art. 21 della legge 24 novembre 1981, n. 689: " quando è accertata la violazione del primo comma dell'art. 32 della legge 24 dicembre 1969, n. 990 " (circolazione di veicolo non coperto dall'assicurazione obbligatoria), l'art. 21, benché si tratti di violazione passibile di una sanzione amministrativa principale più grave (pagamento di una somma da lire cinquecentomila a lire tre milioni), consente di evitare la confisca " se entro il termine fissato con l'ordinanza-ingiunzione... viene pagato, oltre alla sanzione pecuniaria applicata, anche il premio di assicurazione per almeno sei mesi ".

Le ordinanze che residuano (r.o. 62, 255, 306, 1384 del 1984, 31 e 32 del 1985) ritengono violato il principio di eguaglianza e, al tempo stesso, il principio di ragionevolezza, in quanto per esse non sarebbe né giusta né ragionevole la parità di trattamento che il comma denunciato viene ad instaurare, sotto il profilo della confisca, fra ipotesi " del tutto diverse, anche per gravità ", quali quelle che riguardano, rispettivamente, veicoli non suscettibili di regolarizzazione e veicoli in possesso dei requisiti necessari per ottenere la carta di circolazione: nel primo caso il provvedimento ablatorio appare logico e giustificato, nel secondo illogico e palesemente sproporzionato.

4. - La diversità dell'approccio all'art. 3 della Costituzione si riflette sul tipo di pronuncia di illegittimità rispettivamente avuto di mira dai due gruppi di ordinanze, pur tutte concordi nel

richiedere una declaratoria che sottragga al presente regime di inevitabile confisca i veicoli idonei ad ottenere il rilascio della carta di circolazione. Così, mentre le ordinanze del Pretore di Lucca tendono esplicitamente ad un'estensione del meccanismo previsto dal primo comma dell'art. 21 della legge 24 novembre 1981, n. 689, tanto che nel dispositivo la questione di legittimità del terzo comma viene sollevata " in relazione alla disciplina dettata dal comma primo dello stesso art. 21 legge 689 del 1981 ", chiaramente addotto come *tertium comparationis*, le ordinanze restanti, non indicando alcun'altra norma, sembrano perseguire l'esclusione stessa della confisca, con conseguente dissequestro del veicolo sequestrato all'atto dell'accertamento della violazione contemplata dall'art. 58, nono comma, del codice stradale, tutte le volte in cui il veicolo, dopo che tale violazione sia stata accertata, venga riconosciuto idoneo ad ottenere la carta di circolazione non tempestivamente conseguita.

5. - Le questioni sono inammissibili.

Ed invero, sia per l'uno sia per l'altro gruppo di ordinanze, la soluzione perseguita si presenta profilata in termini tali da richiedere l'apprestamento di una nuova disciplina della confisca del veicolo che, per risultare concretamente operante, non potrebbe prescindere dall'esercizio di una pluralità di scelte discrezionali, come tali demandate al solo legislatore. In altre parole, né in un caso né nell'altro, esistono gli estremi perché, nell'eventualità di un accoglimento, trovi posto una soluzione automatica o comunque necessitata.

6. - Per quanto riguarda, in particolare, il rinvio al paradigma rappresentato dal primo comma dell'art. 21 della legge 24 novembre 1981, n. 689, ogni possibilità di un suo automatico adattamento all'ipotesi di cui al terzo comma dello stesso articolo appare preclusa dal rilievo che " il termine fissato con l'ordinanza-ingiunzione " per addivenire al pagamento, oltreché della sanzione pecuniaria applicata, del premio di assicurazione la cui accertata omissione ha dato luogo alla violazione dell'art. 32, primo comma, della legge 24 dicembre 1969, n. 990, non può certo valere *talis et qualis* per il rilascio della carta di circolazione la cui accertata mancanza ha dato luogo alla violazione dell'art. 58, nono comma, del codice stradale. E ciò non solo perché l'ordinanza-ingiunzione neppure viene emessa nel caso di intervenuto pagamento della sanzione pecuniaria in misura ridotta, ma anche e soprattutto perché il pagamento del premio di assicurazione resta in tutto e per tutto rimesso alla libera iniziativa dell'interessato, mentre il rilascio della carta di circolazione non può fare a meno del culminante intervento di un ufficio pubblico quale l'Ispettorato della motorizzazione.

7. - Per quanto riguarda la richiesta di una declaratoria di illegittimità in grado di limitare la confisca voluta dall'art. 21, terzo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689, ai soli veicoli privi dei requisiti tecnici e di sicurezza necessari per il rilascio della carta di circolazione, insuperabili ostacoli al suo esame nel merito vengono frapposti dall'impossibilità di rendere conferente ai fini della confisca la circostanza dell'idoneità o no del veicolo al conseguimento di tale carta senza una radicale trasformazione della disciplina legislativa.

Infatti, all'attuale normativa, imperniata sull'inevitabilità della confisca una volta accertata la violazione dell'art. 58, nono comma, del codice stradale, bisognerebbe sostituire una normativa preordinata a verificare anche l'idoneità del veicolo al rilascio della carta di circolazione. Ma una disciplina del genere si presta, sia per quanto riguarda l'iniziativa della verifica e la competenza a disporla sia per quanto riguarda i tempi e le modalità della sua esecuzione, a scelte non necessariamente univoche né comunque prive di margini di discrezionalità: ciò anche per l'esigenza di tener conto della varietà dei casi concreti, quale emerge dalle stesse ordinanze di rimessione. Del resto, a conferma della pluralità delle soluzioni ipotizzabili, in alcune di tali ordinanze non mancano accenni, impliciti, a possibili interventi discrezionali della Pubblica amministrazione, in contrapposto all'attuale diniego di "ogni discrezionalità nell'applicazione della confisca " (r.o. 255 del 1984), o, espliciti, ad un eventuale " accertamento mediante consulenza tecnica " dei requisiti richiesti per l'immatricolazione del veicolo (r.o. 62, 306 del 1984, 31 del 1985). Si imporrebbero, cioè,

scelte di pertinenza del solo legislatore.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

a) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, terzo comma, della legge 24 novembre 1981 n. 689, in relazione alla disciplina dettata dal primo comma dello stesso articolo, sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Pretore di Lucca con le ordinanze indicate in epigrafe (r.o. 613 del 1983, 1275 del 1984, 40, 41 e 42 del 1985);

b) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21, terzo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689, sollevate, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dai Pretori di Piacenza, Modena e Pignataro Maggiore con le ordinanze indicate in epigrafe (r.o. 62, 255, 306, 1384 del 1984, 31 e 32 del 1985).

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte Costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 gennaio 1986.

F.to: LIVIO PALADIN - ORONZO REALE - BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - ALBERTO MALAGUGINI - ANTONIO LA PERGOLA - VIRGILIO ANDRIOLI - GIUSEPPE FERRARI - FRANCESCO SAJA - GIOVANNI CONSO - ETTORE GALLO - ALDO CORASANITI - GIUSEPPE BORZELLINO - FRANCESCO GRECO - RENATO DELL'ANDRO.

GIOVANNI VITALE - Cancelliere

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.