# CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **330/1998** (ECLI:IT:COST:1998:330)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **VASSALLI** - Redattore: - Relatore: **RUPERTO**
Udienza Pubblica del **02/06/1998**; Decisione del **14/07/1998**
Deposito del **24/07/1998**; Pubblicazione in G. U. **02/09/1998**
Norme impugnate:
Massime: **24176 24177 24178**
Atti decisi:

N. 330

## SENTENZA 14-24 LUGLIO 1998

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Giuliano VASSALLI; Giudici: prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 218, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), promosso con ordinanza emessa il 5 dicembre 1996 dal Pretore di Salerno, sezione distaccata di Eboli, nel procedimento civile vertente tra Borrelli Giancarlo e Prefettura di Salerno, iscritta al n. 73 del registro ordinanze 1997 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 10, prima serie speciale, dell'anno 1997.

Visto l'atto di costituzione di Borrelli Giancarlo, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 2 giugno 1998 il Giudice relatore Cesare Ruperto;

Uditi l'avv. Franco Miglino per Borrelli Giancarlo e l'avv. dello Stato Giuseppe Stipo per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

*Ritenuto in fatto*

1. - Nel corso di un giudizio di opposizione ad ordinanza prefettizia di sospensione della patente di guida, il pretore di Salerno, sezione distaccata di Eboli, ha sollevato, con ordinanza emessa il 5 dicembre 1996, questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 3, 24, commi 1 e 2, e 97, comma 1, della Costituzione, dell'art. 218, commi 1 e 2, del nuovo codice della strada (decreto legislativo n. 285 del 1992), nella parte in cui prevede l'immediato ritiro della patente di guida da parte dell'organo accertatore.

Osserva il giudice a quo come il provvedimento sanzionatorio della sanzione accessoria della patente di guida, di cui ai primi due commi dell'art. 218 del codice stradale presenti la singolarità di venir emanato successivamente alla sua materiale esecuzione, in quanto la patente è ritirata sulla scorta del mero accertamento del verbalizzante senza la possibilità di immediate contestazioni circa la sua attendibilità. Infatti l'organo accertatore invia la patente entro cinque giorni al Prefetto il quale provvede entro quindici giorni.

Secondo il rimettente, la sospensione da parte del prefetto costituirebbe attività automatica, risultando la sanzione "atto dovuto", svincolato da qualsiasi valutazione discrezionale e assunto inaudita altera parte, senza che il contravventore possa far valere le proprie ragioni prima dell'esecuzione del provvedimento. Anzi, la mancata partecipazione del trasgressore al procedimento verrebbe a porsi in contrasto con i principi di cui alla legge n. 241 del 1990 e, per questa via, anche con la garanzia di imparzialità ed il precetto di buon andamento espressi dall'art. 97 della Costituzione.

Il pretore richiama quindi un'altra ipotesi di sanzione accessoria prevista dal codice stradale: il ripristino dello stato dei luoghi ex art. 211, ove, a seguito della contestazione, l'interessato può esporre le proprie ragioni prima dell'esecuzione del provvedimento; ed osserva come l'eliminazione di un piccolo manufatto assuma un'entità assai meno grave della sospensione in argomento: la rimozione dell'opera abusiva avverrebbe qui nel rispetto della regola generale accessorium sequitur principale.

Viceversa la sospensione della patente viene eseguita ed irrogata a prescindere dall'esito del procedimento, alla fine del quale è emanata la sanzione pecuniaria relativa alla violazione principale.

Soltanto avverso quest'ultima - a parere del rimettente - sarebbe previsto il ricorso ex art. 203 cod. str., mentre la sanzione accessoria segue il diverso iter dell'immediata esecuzione e successiva irrogazione entro termini inferiori a quelli nei quali il preteso trasgressore può inoltrare ricorso avverso la sanzione principale. Potrebbe altresì verificarsi il caso in cui il prefetto decide archiviare gli atti, con la paradossale conseguenza che la sospensione della patente, precedentemente intervenuta, risulterebbe già scontata. Tale scissione tra il procedimento applicativo della sanzione accessoria e quello della sanzione principale risulterebbe lesiva del diritto di difesa e non giustificata dalla peculiarità della sanzione. Inoltre l'art. 218 dello stesso codice porrebbe, a parere del giudice a quo un principio generale nel senso dell'indeclinabilità della previa contestazione per l'irrogazione della sospensione della patente. Contestazione che, ove non possa effettuarsi immediatamente, sarebbe surrogabile dalla notifica del verbale di accertamento ex art. 14 della legge 689 del 1991.

In via generale le sanzioni amministrative accessorie previste dalla sez. II del titolo IV del capo I del codice stradale - aggiunge il rimettente - sono comminabili da parte del prefetto in uno con la irrogazione della sanzione pecuniaria avverso l'ordinanza-ingiunzione, solo all'esito dell'eventuale ricorso presentato dall'interessato in via amministrativa avverso il verbale di accertamento per violazione (pur essendo previste misure cautelari, come il sequestro del veicolo, di competenza dell'autorità di polizia). Invece la sospensione della patente (suscettibile di creare gravissimo danno a soggetti che necessitano dell'autoveicolo per la loro attività lavorativa) si connota per l'adozione del provvedimento da parte del prefetto entro un brevissimo termine, inferiore a quello entro il quale il trasgressore può inoltrare ricorso. Il procedimento finirebbe così per vanificare la difesa in sede giudiziale, impedendo che l'annullamento della sanzione spieghi i suoi effetti pratici, anche in ragione della brevità della durata della sospensione della patente (che risulterebbe già, almeno parzialmente, scontata anche nell'ipotesi di sospensione della esecutività della sanzione stessa da parte del giudice). Il pregiudizio così prospettato del diritto di difesa, conseguente alla descritta inadeguatezza del processo in sede giurisdizionale ad apprestare appropriata tutela, risulterebbe accentuato dal fatto che la tardiva misura di annullamento non potrebbe costituire il presupposto di un'azione risarcitoria (in ogni caso non tutti i pregiudizi derivanti dalla sospensione della patente sarebbero traducibili in equivalente pecuniario, risolvendosi essa in una lesione del diritto di circolare liberamente).

L'autonomia del procedimento irrogativo della sanzione pecuniaria principale comporterebbe poi un ulteriore elemento d'irrazionalità, che concreterebbe un altro motivo di contrasto con gli artt. 3 e 24 della Costituzione. Infatti il provvedimento prefettizio che commina tale sanzione contiene elementi valutativi diversi da quelli posti a base dell'immediata sospensione, con conseguente differenza dei motivi da porsi a base dell'opposizione davanti al pretore. Da ciò potrebbe derivare "l'assurdo" che la sanzione principale venga annullata, ma non così quella accessoria; e tanto imporrebbe l'esigenza di concentrare in un unico provvedimento la comminatoria delle sanzioni.

In conclusione, il rimettente si sofferma sulla rilevanza della questione, la cui decisione nel senso auspicato, gli consentirebbe di ritenere l'illegittimità della sanzione "anticipata".

2. - È intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato che ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità per difetto di motivazione sulla rilevanza e, nel merito, ha concluso per l'infondatezza della questione. L'autorità intervenuta sottolinea la natura cautelativa della sanzione in parola, apprestata onde prevenire danni alla collettività. Inoltre l'art. 24 della Costituzione non sarebbe invocabile in un procedimento di natura amministrativa, e peraltro l'interessato potrà sempre far valere le proprie ragioni, sia dinanzi al prefetto che nell'opposizione al pretore.

Fuori luogo sarebbero altresì i richiami all'art. 97 della Costituzione ed alle garanzie della libera circolazione. In ogni caso sarebbe escluso che l'autore dell'infrazione possa subire una sospensione della patente più consistente rispetto a quella prevista nella specifica norma sanzionatoria.

3. - Nel giudizio dinanzi a questa Corte si è costituita la parte privata, che ha concluso per la declaratoria di illegittimità costituzionale, reiterando gli argomenti svolti nell'ordinanza di rimessione.

*Considerato in diritto*

1. - Il pretore di Salerno - sezione di Eboli dubita della legittimità costituzionale dell'art.

218, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), in quanto dispone l'immediato ritiro della patente da parte dell'organo accertatore che rilevi infrazioni per le quali sia prevista la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente.

A parere del giudice a quo, la denunciata norma viola: 1) l'art. 97 della Costituzione, poiché la mancata partecipazione del trasgressore al procedimento amministrativo di sospensione - che si conclude col provvedimento del prefetto - si pone in contrasto con i princìpi di imparzialità e buon andamento; 2) l'art. 3 della Costituzione, per irragionevolezza, stante la scissione temporale tra il momento applicativo della sanzione accessoria e quello della sanzione principale; 3) l'art. 24 della Costituzione, per la compressione del diritto di difesa, conseguente al mancato rispetto del principio della previa contestazione. Il rimettente, inoltre, fa rilevare come sia possibile il contrasto tra i provvedimenti giurisdizionali che decidono le opposizioni avverso le due sanzioni citate, e come sia concreta l'eventualità che l'annullamento della sospensione intervenga allorché questa risulti, in tutto o in parte, già scontata.

2. - Va preliminarmente respinta l'eccezione d'inammissibilità sollevata dall'Avvocatura generale per asserita irrilevanza della questione in ragione del mancato accertamento preventivo della responsabilità dell'opponente. Il giudice a quo, infatti, con motivazione plausibile, considera logicamente pregiudiziale rispetto al merito la verifica di legittimità della normativa procedimentale, sulla cui base è stato adottato l'atto opposto, correttamente osservando come questo risulterebbe nullo in radice a seguito dell'invocata declaratoria d'illegittimità costituzionale.

3. - Nel merito, la questione non è fondata.

3.1. - La sospensione della patente di guida si caratterizza, nel sistema del nuovo codice della strada, per la sua natura afflittiva, incidente sull'atto amministrativo di abilitazione, a causa della violazione di regole di comportamento inerenti alla sicurezza della circolazione; e viene disposta dal prefetto o dal giudice penale, rispettivamente, a seconda che sia stato commesso un semplice illecito amministrativo ovvero un reato (v. ordinanze n. 170 del 1998 e n. 184 del 1997). Il legislatore l'ha configurata come sanzione accessoria, secondo una scelta che non può considerarsi "arbitraria o manifestamente irrazionale" (ordinanza n. 184 del 1997), stante la sua palese coerenza con la finalità, perseguita dal legislatore, di dare una risposta efficace a condotte pericolose poste in essere violando norme del codice della strada. Requisito imprescindibile per garantire tale efficacia è appunto l'immediatezza dell'intervento, il quale si connota, oltre che per il suindicato profilo punitivo, anche e soprattutto per la funzione preventiva, mirando ad impedire che il conducente colto in violazione delle norme prosegua in un'attività potenzialmente creativa di pericoli ulteriori.

Nel caso particolare previsto dal denunciato art. 218, l'attività dell'agente accertatore è da considerarsi strumentale rispetto alla successiva applicazione della sanzione da parte del prefetto, della quale anticipa gli effetti. Il ritiro della patente è infatti operato nell'immediatezza della contestazione dell'illecito, come conferma la previsione circa il rilascio di un "permesso provvisorio di guida limitatamente al periodo necessario a condurre il veicolo nel luogo di custodia indicato dall'interessato".

Ove siano possibili l'identificazione del trasgressore e la contestazione immediata della violazione, il legislatore conferisce un valore preminente alla prevenzione d'illeciti ulteriori nell'immediato; e l'effettività della misura sospensiva rimane assicurata proprio dal ritiro della patente, la quale viene messa rapidamente a disposizione del prefetto.

L'anticipazione della sanzione risponde dunque alla necessità di garantire immediatamente le anzidette finalità di prevenzione; mentre poi l'iter si completa attraverso l'acquisizione degli ulteriori elementi da parte del prefetto, che possono portare alla conseguente conferma,

oppure alla revoca, del provvedimento adottato dall'agente. Il che si pone in evidente armonia con il suddescritto disegno del codice della strada, e sotto nessun profilo può considerarsi in contrasto col principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

3.2. - Il rimettente lamenta inoltre la mancata previsione della partecipazione del trasgressore a codesto procedimento, ravvisando in ciò una difformità da quanto previsto nell'art. 7 della legge 7 agosto 1990, n. 241. E proprio per questo prospetta la violazione anche dell'art. 3 della Costituzione, adducendo a tertium comparationis l'ipotesi della demolizione di manufatto abusivo ex art. 211 dello stesso codice della strada.

In proposito, basta osservare che, a parte la non confrontabilità delle due situazioni, per la loro evidente diversità obiettiva, proprio il richiamato art. 211 fa salva, nel comma 2, la facoltà dell'amministrazione di adottare provvedimenti cautelari anche prima di procedere alle previste comunicazioni, e nel comma 6 espressamente prevede che il prefetto può disporre l'esecuzione degli interventi necessari "nei casi di immediato pericolo per la circolazione".

4. - Neppure l'art. 24 della Costituzione risulta vulnerato, poiché - come anche di recente questa Corte ha chiarito, in conformità alla più volte reiterata affermazione del carattere generale ed onnicomprensivo del rimedio oppositorio ex lege n. 689 del 1981 (cfr., ex plurimis, sentenza n. 31 del 1996) - l'interessato può immediatamente proporre opposizione al pretore, ai sensi degli artt. 22 e 23 di tale legge, già avverso il verbale di accertamento dell'infrazione e di ritiro della patente, chiedendone la sospensione; e, d'altronde, egli ha diritto, secondo quanto previsto nel comma 2 del denunciato art. 218, all'immediata riconsegna del documento ove l'ordinanza di sospensione non venga emessa entro i venti giorni dal ritiro (v. sentenza n. 276 del 1998).

Paradossale appare poi la tesi del rimettente, secondo cui costituirebbe fattore compressivo del diritto di difesa la stessa molteplicità dei rimedi di opposizione, avverso cioè il verbale di contestazione e ritiro, il provvedimento di sospensione e l'ordinanza relativa alla sanzione principale. In proposito basta solo notare come il coordinamento tra i vari giudizi resti comunque assicurato dalle regole generali di cui agli artt. 40 e 274 cod. proc. civ.; mentre, nelle ipotesi di opposizioni avverso, rispettivamente, le sanzioni principale ed accessoria, proposte e decise in tempi diversi, l'accertamento cronologicamente precedente non può che fare stato rispetto al successivo, ove ricorrano le condizioni per il prodursi degli effetti del giudicato.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 218, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), sollevata in riferimento agli artt. 3, 24, primo e secondo comma, e 97 della Costituzione dal pretore di Salerno - sezione di Eboli, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 luglio 1998.

Il Presidente: Vassalli

Il redattore: Ruperto

Il cancelliere: Fruscella

Depositata in cancelleria il 24 luglio 1998.

Il cancelliere: Fruscella

---

*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.*