

Giurisdizione in materia di revoca della patente per carenza dei requisiti morali

Autore: Brucoli Silvio

In: Diritto civile e commerciale, Focus

Di Silvio Brucoli e Laura Daniele

La revoca della patente per carenza dei requisiti morali ex art.120 c.d.s.

L'art. 120 c.d.s. disciplina i **requisiti morali** necessari per l'**ottenimento della patente**. In particolare tale articolo prevede precise e specifiche condizioni soggettive (es. delinquente abituale, professionale, sottoposizione a misure di sicurezza, ecc) che precludono il rilascio della patente di guida. In considerazione del potenziale utilizzo della patente di guida per agevolare o commettere reati, o ancora in condizioni che mettano in pericolo la sicurezza e l'incolumità delle persone, detta norma seleziona diverse ipotesi in presenza delle quali viene meno l'affidabilità morale di chi aspira a conseguire o riconseguire il predetto titolo. Trattasi di **condizioni soggettive** derivanti da sentenze di condanna o da altri provvedimenti giudiziari che il legislatore reputa ostativi al rilascio e al mantenimento della patente.

Tra queste assumono rilevanza, per quanto si dirà appresso, le **condanne per i reati** di cui agli art.73 e 74 del T.U. di cui al D.P.R. 9.10.1990 n.309 (**spaccio di stupefacenti**).

A seguito delle modifiche apportate all'art. 120 c.d.s. dalla legge 15/7/2009 n.84 e succ. mod., l'accertamento dei requisiti morali per il rilascio della patente di guida, a differenza di quanto avveniva in passato, ha **carattere preventivo** e ne impedisce il conseguimento all'origine. Tale accertamento, come previsto dal 5° comma dell'art.120, viene realizzato mediante una procedura di interscambio informatico di dati tra il Ministero dell'Interno e il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti regolamentato dal D.M. del 24.10.2011. Nel caso in cui i motivi ostativi al rilascio della patente siano sopravvenuti, come previsto dal 2° comma dell'art.120 è il Prefetto che provvede direttamente alla revoca della patente.

Sentenza Cassazione, Sez. Unite, 6 febbraio 2006, n.2446 e 14 maggio 2014, n. 10406

Avverso i **provvedimenti di diniego** al rilascio e di revoca della patente, l'art.120, comma 4 c.d.s., prevede il **ricorso al Ministro dell'interno** il quale decide, entro sessanta giorni, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

Relativamente al giudice competente a conoscere dei provvedimenti di revoca della patente, si segnala che la Corte di Cassazione, Sez.Un., con sentenza 6 febbraio 2006, n. 2446, ha affermato in materia la **giurisdizione del giudice ordinario**. Nella richiamata pronuncia giurisprudenziale, il Giudice di legittimità ha sostenuto, infatti, che, "in sintonia con quanto ritenutosi per similari interventi sulla patente di guida (sospensivi o ablativi), a seconda che siano vincolati a circostanze prestabilite o passino attraverso valutazioni discrezionali degli organi amministrativi, [...] la domanda rivolta a denunciare l'illegittimità del provvedimento di revoca della patente di guida, reso dal Prefetto a carico di persona sottoposta alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale, si ricollega ad un diritto soggettivo e, di conseguenza, in difetto di deroghe ai comuni canoni sul riparto della giurisdizione, spetta alla **cognizione del Giudice ordinario** (al quale compete, nell'eventualità del fondamento della denuncia, di tutelare il diritto stesso disapplicando l'atto lesivo)."

La giurisdizione del giudice ordinario è stata più di recente riaffermata dalla medesima Corte, Sezione Unite, con sentenza 14/05/2014, n.10406 in cui si ribadisce che "...detto provvedimento prefettizio di revoca della patente in dipendenza di misure di prevenzione non esprime quindi esercizio di discrezionalità amministrativa cioè di potere idoneo a degradare la posizione di diritto soggettivo della persona abilitata alla guida, ma è un atto dovuto, nel concorso delle condizioni stabilite dalla norma....".

Secondo la Cassazione ciò che rileva è dunque la natura del potere esercitato dalla P.A.; il punto di partenza è costituito dalla tradizionale dicotomia tra attività vincolata e attività discrezionale della Pubblica Amministrazione, quale canone logico-giuridico per la distinzione tra diritti soggettivi ed interessi legittimi e, dunque, per il riparto di giurisdizione tra G.O. e G.A.. Infatti, secondo tale teoria, in caso di attività discrezionale, il cittadino non può vantare la pretesa ad un determinato risultato in quanto il conseguimento di questo dipende dalla scelta discrezionale della p.a., ossia dall'esercizio del potere; nel caso di attività vincolata viene invece in rilievo una pretesa ad un risultato direttamente e immediatamente garantito dall'ordinamento.

Ciò premesso, posta la **natura vincolata del provvedimento di revoca prefettizia ex art.120** (salvo quanto si dirà nel proseguo) non appaiono però convincenti le conseguenze di carattere giuridico che da tale natura la Suprema Corte fa discendere in modo automatico in materia di riparto di giurisdizione. Infatti come precisato dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato con sentenza del 24 maggio 2007, n. 8, "la natura vincolata dell'attività demandata all'amministrazione non comporta in modo automatico la qualificazione della corrispondente posizione soggettiva del privato in termini di diritto soggettivo, con il conseguente precipitato processuale in punto di giurisdizione.

Deve infatti distinguersi, anche in seno all'attività di tipo vincolato, tra quelle ascritte all'amministrazione per la tutela in via primaria dell'interesse del privato e quelle, viceversa, che la stessa amministrazione è tenuta ad esercitare per la salvaguardia dell'interesse pubblico.

Anche a fronte di attività connotate dall'assenza in capo all'amministrazione di margini di discrezionalità valutativa o tecnica, quindi, occorre avere riguardo, in sede di verifica della natura della corrispondente posizione soggettiva del privato, alla finalità perseguita dalla norma primaria, per cui quando l'attività amministrativa, ancorché a carattere vincolato, tuteli in via diretta l'interesse pubblico, la situazione vantata dal privato non può che essere protetta in via mediata, così assumendo la consistenza di interesse legittimo".

Nel caso di **provvedimenti di revoca** per carenza dei requisiti morali ex art.120 c.d.s. la Pubblica Amministrazione svolge sicuramente un'attività di carattere vincolato ma la finalità perseguita dalla norma primaria è quella di tutelare in via diretta e prioritaria l'interesse pubblico (ragioni di sicurezza e di tutela della collettività): pertanto in siffatte ipotesi si ritiene che il privato possa vantare un **interesse legittimo** tutelato dal **giudice amministrativo**.

Va al riguardo ricordato che anche la Corte Costituzionale, con sentenza del 16 aprile 1998, n. 127, aveva evidenziato come sia, in effetti, " un postulato privo di qualsiasi fondamento quello per cui, di regola, al carattere vincolato del provvedimento corrispondono situazioni giuridiche qualificabili quali diritti soggettivi e, per converso, all'area della discrezionalità amministrativa quelle definibili come interessi legittimi". Da tale affermazione discende che la distinzione tra attività vincolata ed attività discrezionale non risolve in modo sicuro e, per così dire, automatico il problema del riparto della giurisdizione tra Giudice ordinario e Giudice amministrativo.

Successive pronunce della Corte Costituzionale (in particolare, la sentenza n. 204/2004 e la sentenza n. 191/2006) hanno contribuito a chiarire che, pur in assenza di una norma di legge che indichi il criterio di riparto della giurisdizione, sussiste la giurisdizione di legittimità del **Giudice Amministrativo** ogni qual volta la Pubblica Amministrazione agisca nell'esercizio di un **potere autoritativo** mentre sussiste la giurisdizione del **Giudice Ordinario** allorché la Pubblica Amministrazione si limiti ad adottare degli **atti paritetici** o venga in rilievo il sindacato di **meri comportamenti materiali**, in nessun modo connessi all'esercizio del potere.

Tuttavia, nonostante l'autorevole arresto della Suprema Corte, il Consiglio di Stato, con sentenza n. 4723/2016, ha assunto una differente posizione ritenendo che: "Salva l'applicabilità delle disposizioni di legge che attribuiscono al giudice civile la giurisdizione sulla cognizione di atti amministrativi che siano espressione di un pubblico potere (disposizioni che per il caso di specie non sono state indicate nel primo motivo d'appello), l'art. 7 [c.p.a.] ha così devoluto alla giurisdizione amministrativa le controversie concernenti l'esercizio del potere amministrativo, senza attribuire rilevanza alla distinzione tra i provvedimenti discrezionali e quelli vincolati, in coerenza con le statuizioni delle sentenze della Corte Costituzionale n. 204 del 2004 e n. 191 del 2006. Del resto, la deduzione del Ministero - secondo cui un atto di natura vincolata inciderebbe su posizioni di diritto soggettivo - "si basa su un postulato privo di qualsiasi fondamento" (Corte Cost., 16 aprile 1998, n. 127.), come anche si deduce dall'art. 31, comma 3, del codice del processo amministrativo, per il quale il giudice amministrativo può esercitare i suoi poteri anche quando si tratti di attività vincolata". Il Supremo Consesso di Giustizia Amministrativa ha posto in

evidenza l'esercizio nell'attività provvedimentale di poteri pubblici, ancorché vincolati da un tassativo dettato normativo primario. Tuttavia la maggior parte dei Tribunali Amministrativi ha aderito alla soluzione prospettata dalla Corte regolatrice della Giurisdizione.

Sentenza della Corte Costituzionale 9 febbraio 2018 n.22, riflessi sulla giurisdizione

In tale contesto è intervenuta la Corte Costituzionale con sentenza 9 febbraio 2018, n.22, che ha dichiarato "l'illegittimità costituzionale dell'art. 120, comma 2, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), come sostituito dall'art. 3, comma 52, lettera a), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), nella parte in cui - con riguardo all'ipotesi di condanna per reati di cui agli artt. 73 e 74 del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), che intervenga in data successiva a quella di rilascio della patente di guida - dispone che il prefetto «**provvede**» - invece che «**può provvedere**» - alla revoca della patente".

A fondamento di tale decisione la Corte Costituzionale pone l'illegittimità della valutazione indifferenziata che verrebbe operata in via automatica dal legislatore a fronte di "una varietà di fattispecie, non sussumibili in termini di omogeneità, atteso che la condanna, cui la norma fa riferimento, può riguardare reati di diversa, se non addirittura di lieve entità". Si ricorda, a tale proposito, che l'art. 73 del DPR 309/90 è stato oggetto di intervento da parte della Corte Costituzionale e di modifiche normative che hanno reintrodotta la distinzione tra droghe pesanti e droghe leggere (Corte Cost, 12 febbraio 2014, n.32) e reso autonoma la fattispecie di lieve entità (prima considerata come circostanza attenuante) attribuendole una propria pena edittale (D.L. 36/2014). Ma, a fronte di tali modifiche che hanno dato luogo a fattispecie di diverso disvalore, il Legislatore non è invece intervenuto in materia di revoca ex art. 120 CdS.

La Corte Costituzionale ha poi evidenziato un ulteriore profilo di irragionevolezza della norma in oggetto nella parte in cui stabilisce l'automatismo della "revoca amministrativa a differenza della discrezionalità presente nella misura parallela del ritiro della patente, che il giudice penale "può disporre" motivandola per un periodo non superiore a tre anni". In sintesi, mentre il giudice penale ha la facoltà di disporre, ove lo ritenga opportuno, il ritiro della patente, il prefetto ha il dovere di disporre la revoca.

Tale decisione sembrerebbe riverberare i suoi effetti anche in materia di **giurisdizione sui provvedimenti di revoca** dato che dalla nuova formulazione dell'art.120 derivante dalla detta sentenza in materia di revoca della patente per i reati di cui agli artt.73 e 74 D.P.R. 309/1990 si evince che il potere oggi attribuito alla P.A. è sicuramente un potere discrezionale ("può provvedere") volto alla tutela della circolazione stradale compiuto sulla scorta di un giudizio prognostico sulla affidabilità del richiedente in

merito al non abuso della patente. Quindi, mentre prima dell'intervento della Corte Costituzionale l'emanazione del provvedimento di revoca si configurava quale atto dovuto nel concorso delle condizioni all'uopo stabilite dalla norma, oggi l'an dell'adozione del provvedimento è espressione di discrezionalità amministrativa, cioè di un apprezzamento da parte dell'autorità amministrativa circa il verificarsi della pericolosità nel singolo caso. A fronte di tale potere sembra non residui quindi un diritto soggettivo bensì un interesse legittimo. Ciò anche in base ai criteri previsti dalle SS.UU. nella citata sentenza 10406/2014.

Tuttavia le prime **pronunce di merito** in materia continuano ad affermare la **giurisdizione del giudice ordinario**.

Il motivo principale addotto dalle pronunce è costituito dalla circostanza che la stessa Corte Costituzionale, nella sentenza richiamata, ha affermato il principio secondo il quale è il giudice ordinario ad occuparsi della questione in ordine alla impugnazione del provvedimento di revoca ex art.120, avendo dichiarato l'inammissibilità della analoga questione sollevata con l'ordinanza di rimessione dal Tribunale amministrativo regionale del Friuli Venezia Giulia in quanto detto giudice difetta ictu oculi di giurisdizione[1]: "la Corte ha dichiarato la manifesta inammissibilità della questione sollevata dal Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia, poiché "detto giudice difetta ictu oculi di giurisdizione"; ha quindi richiamato "risalente e consolidata giurisprudenza della Corte di cassazione, giudice regolatore della giurisdizione," secondo la quale "i provvedimenti adottati ai sensi dell'art. 120 cod. strada (incidenti su diritti soggettivi non degradabili ad interessi legittimi per effetto della loro adozione, né inerenti a materia riconducibile alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo) sono riservati, infatti, alla cognizione del giudice ordinario (ex multis, sezioni unite, sentenze 14 maggio 2014, n. 10406; 6 febbraio 2006, n.2446; e, analogamente in tema di sospensione della patente, 27 aprile 2005, n. 8693; 11 febbraio 2003, n. 1993; 8 luglio 1996, n. 6232)", talché, secondo il Tribunale adito, "ai fini di dichiarare la inammissibilità della questione sollevata da un tribunale amministrativo, la Corte Costituzionale ha ribadito che in siffatta materia i provvedimenti di revoca incidono su diritti soggettivi non degradabili ad interessi legittimi e sono riservati alla cognizione del giudice ordinario".[2]

Lo stesso Tribunale, tuttavia, nella stessa pronuncia chiarisce che "La decisione della Corte porta dunque a superare il precedente orientamento di questo Tribunale che riteneva il provvedimento di revoca della patente disposto ai sensi dall'art. 120 c.d.s., anche quando relativo a condanna per i reati di cui agli artt. 73 e 74 DPR n.309/1990, atto dovuto dell'autorità amministrativa, senza spazio per l'esercizio di discrezionalità. In tali ipotesi è ora dunque necessario compiere un processo valutativo per verificare se dalla commissione dell'illecito e dalle complessive condizioni personali del soggetto sia consentito pervenire ad un giudizio negativo sulla sua affidabilità morale che dia ragione della decisione di revoca della patente del soggetto (ferma restando la condizione temporale di cui al comma 2 del citato art.120).Valutazione che in questa prima fase di modifica normativa può essere compiuta dal giudice dell'opposizione alla revoca".

Le dette motivazioni non appaiono convincenti. Al riguardo si osserva che per quanto riguarda la dichiarata inammissibilità della questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tar Friuli Venezia

Giulia, la decisione della Corte non appare rilevante in quanto il riparto di giurisdizione non rientra tra le attribuzioni della giurisprudenza costituzionale. A tale proposito è opportuno ricordare che in più occasioni il diritto di guidare autoveicoli è stato accostato all'art. 16 cost. per censurare le norme sulla sospensione o il ritiro della patente. Ma la stessa Corte Costituzionale, con sentenza n.6/1962, aveva chiarito che "nessuna norma costituzionale assicura indistintamente a tutti i cittadini il diritto di guidare veicoli a motore" ed ancora che "non viola la Costituzione la legge ordinaria che consente l'esercizio del diritto solo a chi abbia certi requisiti: di modo che la patente, come è concessa caso per caso in applicazione di una norma di legge ordinaria, così può essere tolta, in virtù di un'altra norma di legge ordinaria, senza che ne soffra la libertà di circolazione costituzionalmente garantita".

Allo stato attuale si segnala soltanto la decisione del Tar Lombardia, Sez. Brescia[3] che ha riconosciuto incidentalmente la giurisdizione del G.A.. Detto Tar partendo dalla considerazione secondo cui "proprio la sentenza da ultimo resa dalla Corte Costituzionale, nel dichiarare l'incostituzionalità dell'art. 120 C.d.S. nella parte in cui dispone che il prefetto «provvede» - in luogo di «può provvedere» - alla revoca della patente, ha caratterizzato siffatta determinazione in senso marcatamente discrezionale: con riveniente, chiara, sussumibilità della cognizione delle relative controversie nel perimetro giurisdizionale di spettanza del giudice amministrativo. Né osta a siffatta conclusione - come, pure, correttamente rilevato dalla stessa difesa erariale - quanto indicato dall'art. 5 c.p.c., atteso che il principio da esso stabilito "secondo cui la giurisdizione si determina con riguardo alla legge vigente ed allo stato di fatto esistente al momento della proposizione della domanda, senza che abbiano effetto i successivi mutamenti, essendo diretto a favorire, e non ad impedire, il verificarsi della perpetuatio jurisdictionis, trova applicazione solo nel caso di sopravvenuta carenza di giurisdizione del giudice originariamente adito, ma non anche nel caso in cui il mutamento dello stato di diritto o di fatto comporti, invece, l'attribuzione della giurisdizione al giudice che ne era privo al momento della proposizione della domanda (Cass., SS.UU., 13settembre 2005, n. 18126 e Cass. civ., Sez. II, 8 ottobre 2014 n. 21221)".

Infine si segnala che, per quanto riguarda i giudizi in corso dinanzi al giudice ordinario, l'Avvocatura dello Stato ha sollevato l'eccezione di sopravvenuto difetto di giurisdizione. Al riguardo non pare decisivo il richiamo all'art. 5 c.p.c.[4] che nel caso in esame non può trovare applicazione. Infatti se è vero che i mutamenti in fatto ed in diritto sono irrilevanti ai fini della giurisdizione e quindi non ne determinano lo spostamento è altresì vero per orientamento giurisprudenziale costante, la "dichiarazione di illegittimità costituzionale non è equiparabile ad una legge sopraggiunta con contenuto modificativo" e il difetto sopravvenuto di giurisdizione è rilevabile in ogni stato e grado del processo (Ex plurimis vedi S.U. n. 6487/02, conf. in precedenza Cass. n. 4474/97 e, successivamente, n. 27040/06 e Cass. civ., sez. II, 20 dicembre 2007 n. 26992).

Conclusioni

In conclusione, in seguito alla sentenza della Corte Costituzionale 9 febbraio 2018, n.22, il quadro che

emerge per quanto riguarda la **giurisdizione in materia di revoca della patente ex art. 120 CdS** per i **reati di cui agli artt. 73 e 74 del DPR 309/1990** è il seguente: in caso di condanna per i suindicati reati, che intervenga in data successiva al rilascio della patente, **il prefetto** “può provvedere” alla revoca della patente. Il prefetto dunque, esercitando un potere discrezionale, deve prima compiere una valutazione dell’affidabilità morale del richiedente e poi decidere in ordine alla revoca o meno della patente. Trattandosi quindi di esercizio di potere discrezionale e non più di attività vincolata, la materia dovrebbe ora passare alla giurisdizione del G.A. Tuttavia, sulla scorta delle decisioni della Cassazione precedenti alla sentenza della Corte Costituzionale n. 22/2018, **il G.O. continua a riconoscere la propria giurisdizione in materia**. E’ pertanto necessario attendere una futura decisione della Cassazione, che faccia chiarezza sull’argomento.

[1] Tribunale Milano, Sez. Civile, rg.2018/1642

[2] Tribunale Milano, Sez. Civile, r.g.15569/2017

[3] Tar Lombardia, Sez. staccata di Brescia, sentenza 26/03/2018 n.343/2018

[4] Art.5 c.p.c.”La giurisdizione e la competenza si determinano con riguardo alla legge vigente e allo stato di fatto esistente al momento della proposizione della domanda, e non hanno rilevanza rispetto ad esse i successivi mutamenti della legge o dello stato medesimo”.

Testo consigliato

<https://www.diritto.it/giurisdizione-materia-revoca-della-patente-carezza-dei-requisiti-morali/>