

La revisione della patente per azzeramento punti

Autore: Brucoli Silvio

In: Diritto amministrativo

Per la Cassazione è sufficiente il verbale di accertamento

Di Silvio Brucoli* e Laura Daniele**

La Corte di Cassazione, Sez. II, con ordinanza del 16 aprile 2018, n.9270, è intervenuta sulla **revisione della patente per azzeramento dei punti ex art.126 bis c.d.s.**, ribadendo e fissando taluni principi fondamentali in materia.

In sintesi la detta ordinanza ha statuito che :”...il provvedimento di revisione della patente, che è atto vincolato all'azzeramento del punteggio....non presuppone l'avvenuta comunicazione delle variazioni di punteggio, tenuto conto che l'interessato conosce subito, attraverso il verbale di accertamento, se e in quale misura gli sarà applicata la sanzione accessoria della decurtazioni punti, e può conoscere in ogni momento il suo saldo punti (Cass. N.18174/2016). “

In particolare l'ordinanza ha precisato chiaramente che “...nel sistema delineato dall'art.126 bis...l'applicazione della sanzione accessoria della decurtazione dei punti dalla patente di guida è conseguenza dell'accertamento costituito dal verbale di contestazione della violazione del c.d.s., che deve recare l'indicazione della decurtazione...” ed ancora “.la comunicazione della variazione di punteggio a cura dell'Anagrafe Nazionale è atto, privo di contenuto provvedimentoale, meramente informativo la cui fonte è costituita dal verbale di contestazione.....”.

Per inquadrare la problematica occorre riassumere brevemente il ben noto **sistema della patente a punti** vigente nel nostro ordinamento, **introdotto nel 2003 dall'art. 126 bis CdS.[1]**

Il sistema prevede, a decorrere dal 30 giugno 2003, l'attribuzione di un punteggio di 20 punti alle patenti in essere e a quelle rilasciate da tale data. Si tratta di una dotazione che, in caso di commissione di determinate infrazioni al codice della strada, subisce decurtazioni nella misura indicata nella tabella allegata all'art. 126 bis (da 1 a 10 punti; per i neopatentati i punti sono raddoppiati). In caso di accertamento contemporaneo di più violazioni, possono essere decurtati al massimo 15 punti, fatti salvi i casi in cui è prevista la sospensione o la revoca della patente. Tale dotazione di punteggio è soggetta anche all'incremento di due punti se nel corso di un biennio non vengano accertate violazioni che comportino decurtazioni oppure, nel caso in cui ci siano state decurtazioni e purché la dotazione non sia

già esaurita, viene reintegrata ai venti punti iniziali se il conducente non commette alcuna infrazione per due anni. E' inoltre possibile reintegrare parzialmente la dotazione del punteggio (generalmente sei punti, nove punti in casi particolari) frequentando, prima che la dotazione si esaurisca, appositi corsi d'aggiornamento con prova d'esame finale.[2]

Ora, ogni volta che viene commessa una violazione che comporti la perdita dei punti- patente [3], i Comandi degli Organi accertatori (Polizia Municipale, Polizia stradale, Carabinieri ecc.), verificata la definitività del verbale per avvenuto pagamento, per decorso dei termini di impugnativa o per conclusione dei procedimenti instaurati, provvedono a inserire entro trenta giorni, direttamente per via telematica nell'Anagrafe nazionale degli abilitati alla guida i dati relativi alle infrazioni contestate e i punti detratti. Il termine di trenta giorni dalla definizione della contestazione entro il quale l'organo accertatore deve inserire i dati nell'Anagrafe degli abilitati alla guida ha carattere meramente ordinatorio, non avendo previsto il legislatore alcuna conseguenza nel caso in cui tale termine non venga rispettato (Tar Veneto, sez. III, 11 novembre 2015, n. 1194). E' importante sottolineare il ruolo meramente acquisitivo che svolge il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti attraverso l'Anagrafe nazionale degli abilitati alla guida di cui agli artt.225 e 226 c.d.s.. La detta Anagrafe è completamente informatizzata; ed infatti ad essa non viene trasmessa dagli Organi accertatori alcuna documentazione cartacea (verbali, notifiche, ordinanze-ingiunzioni ecc.

Né il legislatore ha demandato all'Anagrafe degli abilitati alla guida alcuna verifica, né formale né sostanziale, in merito alle annotazioni effettuate dai predetti Comandi, né tantomeno in ordine alla legittimità delle procedure e degli atti posti in essere dagli Organi accertatori.

Dopo l'inserimento dei dati, ai sensi dell'art. 126 bis, co. 3,c.d.s. "ogni variazione di punteggio è comunicata agli interessati dall'Anagrafe nazionale degli abilitati alla guida". In sintesi, a ogni inserimento di decurtazione di punti effettuato dagli Organi di Polizia, il sistema, con stampa in automatico, predispone e invia una lettera non tracciata all'interessato, tramite Poste Italiane s.p.a., adempiendo così all'obbligo di comunicazione previsto dal legislatore. E' un sistema quindi del tutto automatizzato e informatizzato che deve far fronte a un numero relevantissimo di comunicazioni, dell'ordine di 3 milioni l'anno

All'esaurimento totale del punteggio, l'Ufficio della Motorizzazione dispone la revisione della patente, cioè la verifica, mediante la ripetizione degli esami teorici e pratici, della permanenza della necessaria abilità alla guida. Una volta superati con esito positivo i prescritti esami, il conducente riottiene la patente di guida. Se invece l'interessato non si sottopone al prescritto esame entro trenta giorni dalla notifica del provvedimento di revisione, la patente viene sospesa a tempo indeterminato con conseguente preclusione della guida.[4]

Ciò premesso, si rileva in primo luogo che la necessità per la Suprema Corte di ribadire puntualmente i concetti sopra espressi nasce dalla frequente indicazione quale principale motivo di ricorso della mancata ricezione della comunicazione di decurtazione dell'Anagrafe degli Abilitati alla guida. In particolare, nel

caso affrontato dalla Corte, un automobilista aveva impugnato con esito negativo prima dinanzi al Giudice di Pace e poi in appello davanti al Tribunale la revisione per azzeramento del punteggio, lamentando la mancata comunicazione da parte dell'Anagrafe Nazionale degli Abilitati alla guida delle singole decurtazioni di punteggio. Secondo il trasgressore la comunicazione sarebbe condizione di validità del provvedimento di revisione anche perché la sua omissione gli avrebbe impedito di frequentare corsi di recupero punti. E' circostanza abbastanza comune che i ricorrenti, sfruttando a proprio vantaggio il fatto che la comunicazione dell'Anagrafe viene inviata a mezzo posta non tracciata e quindi ordinaria, sostengano di non avere avuto conoscenza delle decurtazioni punti e di non essere stati messi in grado di frequentare ad ogni decurtazione i corsi di recupero in modo tale da evitare la revisione della patente. Tale ricostruzione attribuisce quindi un ruolo centrale ed essenziale alla comunicazione dell'Anagrafe.

Assume dunque importanza centrale la questione relativa alla **natura giuridica** della **comunicazione di decurtazione del punteggio** da parte dell'Anagrafe nazionale degli abilitati alla guida, se cioè essa abbia o meno valore provvedimento e costitutivo della decurtazione, problema che è stato infatti ampiamente dibattuto in giurisprudenza e che ha visto contrapporsi differenti orientamenti.

Secondo un **primo indirizzo**, ormai superato, tale **comunicazione rivestiva valore costitutivo** e quindi, in assenza di prova della stessa, la decurtazione non poteva considerarsi valida ed efficace, con conseguente annullamento anche del provvedimento di revisione della patente di guida. Secondo tale orientamento inoltre, la mancanza della comunicazione avrebbe comportato come conseguenza la preclusione per l'interessato di iscriversi a un corso di recupero punti-patente, dato che il DM 29 luglio 2003, all'art. 6, co.1, prevede che "non è possibile iscriversi a un corso se non si è prima ricevuta la comunicazione (...) di decurtazione del punteggio". La ratio dell'obbligatorietà della comunicazione risiederebbe nella necessità di rendere consapevole l'interessato che si trova in una situazione di rischio-revisione-sospensione della patente, in modo da indurlo a un comportamento più prudente nella guida.[5]

Tale orientamento che ha trovato accoglimento in alcune sentenze del giudice amministrativo (emanate quando la giurisdizione in materia si riteneva appartenesse a tale giudice) [6] e in numerosissime sentenze dei Giudici di Pace, è stato fortemente contrastato dal Ministero delle Infrastrutture e Trasporti che con numerose circolari contenenti le linee guida di difesa ha approfondito la problematica ed ha espresso considerazioni di segno opposto.

In particolare il Ministero ha rilevato che la comunicazione di decurtazione, come si desume dalla stessa denominazione, è in realtà una semplice informativa di eventi già comunicati all'interessato con il verbale di contestazione (che contiene l'indicazione della decurtazione). Il ruolo centrale quindi è svolto dal verbale di contestazione della violazione elevato dagli Organi di polizia, titolari del potere sanzionatorio.[7]

Già il Consiglio di Stato, Sez. IV, con sentenza 28 settembre 2009 n.5830 aveva precisato che la comunicazione dell'Anagrafe si limitava a "veicolare" la segnalazione effettuata, con l'inserimento informatico, dall'Organo accertatore. Come tale essa non poteva essere ritenuta un provvedimento

impugnabile in quanto ciò che rilevava ai fini della lesione era la segnalazione degli Organi di Polizia nei cui confronti andava (e va) instaurato un eventuale giudizio.

Lo stesso Consiglio con sentenza n.6189/12 aveva affermato la natura meramente informativa della comunicazione ed aveva altresì affrontato la questione relativa alla possibilità di iscriversi ad un corso di recupero in assenza di comunicazione dell'Anagrafe.

Con circolare 8 maggio 2013 n. 11490, il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, adeguandosi alla suddetta sentenza del Consiglio di Stato, ha esteso la possibilità di iscriversi ai corsi di recupero punti, oltre che con la comunicazione, con il suo duplicato ottenuto tramite il detto numero verde, oppure attraverso la stampa del report de "Il portale dell'automobilista" o ancora attraverso la stampa ottenuta presso l'Ufficio della Motorizzazione, facoltà quest'ultima che era possibile anche nel sistema precedente la detta circolare.

Ma è con l'intervento delle **Sezioni Unite** della Corte di Cassazione, **sentenza 13 marzo 2012, n.3936**, che viene **delineato in maniera definitiva il sistema della decurtazione del punteggio**.

In tale sede la Suprema Corte ha affermato che "...l'accertamento al quale viene fatta risalire l'applicazione della sanzione accessoria della decurtazione dei punti dalla patente di guida, della quale deve essere fatta menzione nel verbale di contestazione, è appunto il verbale stesso. Non esiste, in altri termini, un provvedimento che comporti autonomamente e a prescindere dal verbale di accertamento, che detta indicazione contenga, l'applicazione della sanzione accessoria in questione."

Ed ancora : "al di fuori del verbale di accertamento della violazione cui consegue l'applicazione della sanzione accessoria (o della ordinanza-ingiunzione emessa dal Prefetto a seguito di ricorso amministrativo), nel procedimento che porta alla comunicazione della decurtazione al conducente, non si rinviene alcun altro provvedimento amministrativo, suscettibile di autonoma impugnazione". Gli ermellini poi, affrontando più in particolare la questione della natura delle comunicazioni di decurtazione, precisano che esse "sono prive di contenuto provvedimentoale, consistendo, appunto, in mere comunicazioni all'interessato della variazione, la cui fonte non è altro che il verbale di contestazione" ed ancora "le comunicazioni dell'anagrafe ai titolari di patente di guida sono espressione del principio di trasparenza dell'attività amministrativa, ma con esse non viene partecipato al privato alcun provvedimento. Il provvedimento è quindi unico, e consiste nel verbale di contestazione. Da ciò consegue che il conducente, nel momento in cui gli viene consegnato o notificato il verbale, prende contestualmente cognizione sia delle infrazioni che gli vengono contestate sia delle conseguenze sanzionatorie connesse alle infrazioni stesse, precisate nei relativi verbali, ivi compresa, quindi, la perdita dei punti. Egli può dunque procedere all'impugnazione del verbale anche per la parte relativa alla decurtazione, senza la necessità di attendere la comunicazione della variazione di punteggio da parte dell'Anagrafe nazionale degli abilitati alla guida. Risulta pertanto decisamente esclusa la autonoma e diretta impugnazione della comunicazione, che è espressione del principio di trasparenza dell'attività amministrativa ma che non ha contenuti provvedimentoali.

Nella decisione viene quindi chiaramente statuito che la decurtazione, invece, trae origine unicamente dai verbali di contestazione. La decurtazione dei punti è una sanzione accessoria alle sanzioni previste dal codice della strada e non sussiste in questo campo alcuna norma attributiva di poteri sanzionatori al Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, essendo le sanzioni irrogate dagli organi addetti all'espletamento dei servizi di polizia stradale ex art. 12 Cds, dal Prefetto o dall'Autorità giudiziaria.

In conclusione, appare dunque evidente che è il verbale di contestazione l'unico atto sanzionatorio di tutta la procedura e che la comunicazione ha solo una funzione informativa.

Sotto altro profilo si è tentato di attribuire rilevanza alla comunicazione dell'Anagrafe facendo leva sugli artt. 7 e 8 della legge n.241/90 e succ. modifiche e cioè sulla obbligatorietà della comunicazione di avvio del procedimento amministrativo, la cui mancanza potrebbe comportare l'annullamento del provvedimento finale.

Tuttavia la Cassazione, premessa la natura di sanzione accessoria della decurtazione punti, ha escluso l'applicabilità degli artt. 7 e 8 della legge n. 241/90 in tema di procedimento amministrativo in considerazione del fatto che i procedimenti sanzionatori, quali quelli in esame, sono retti dai principi sanciti dalla legge n.689 del 1981.

Successivamente, con sentenza n. 18174/2016 la Cassazione ha affrontato di nuovo il tema della natura della comunicazione di decurtazione del punteggio, consolidando l'orientamento già espresso dalle S.U.

Ora, con la recentissima **ordinanza del 16 aprile 2018 n.9270**, la **Cassazione** ha ribadito i principi già espressi, chiarendo che la **comunicazione di decurtazione non è necessaria ai fini del provvedimento di revisione**, che è **atto vincolato all'azzeramento del punteggio**, derivante dai verbali di contestazione definitivi.

Nella citata ordinanza la Cassazione ha altresì nuovamente ribadito le conseguenze che derivano da siffatta ricostruzione giurisprudenziale del sistema in ordine alla possibilità di iscriversi a un corso di recupero del punteggio anche senza aver ricevuto la comunicazione da parte dell'Anagrafe. Nella decisione viene infatti affermato che l'iscrizione non può essere condizionata alla presentazione della comunicazione di variazione del punteggio inviata dall'Anagrafe giacché, come già sostenuto dalla giurisprudenza amministrativa (Cons. St. n. 6189/2012) e come recepito dal Ministero delle Infrastrutture e Trasporti con circolare n. 11490 del 8 maggio 2013, è sufficiente presentare un duplicato, che si può facilmente ottenere secondo le modalità indicate dall'Amministrazione.

Considerazioni conclusive

Anticipata da svariate pronunce del Giudice Amministrativo, la Cassazione è ormai costante nel ritenere

che l'accertamento al quale consegue l'applicazione della sanzione accessoria della decurtazione dei punti della patente è solo il verbale e che non esiste altro provvedimento che comporti l'applicazione della sanzione accessoria autonomamente e a prescindere dal verbale di accertamento. In sostanza, analizzando il procedimento che porta alla comunicazione della decurtazione, non si rinviene alcun altro provvedimento amministrativo suscettibile di autonoma impugnazione, le comunicazioni dell'Anagrafe ai titolari di patente di guida sono espressione del principio di trasparenza dell'attività amministrativa, ma con esse non viene comunicato all'interessato alcun provvedimento. Di conseguenza, il **provvedimento da impugnare è unico e consiste nel verbale di contestazione dell'infrazione o nell'ordinanza-ingiunzione prefettizia.**

In conclusione, la **comunicazione di decurtazione del punteggio**, svolgendo una **funzione esclusivamente informativa, non può costituire motivo di ricorso per ottenere l'annullamento del provvedimento di revisione** ed è necessaria invece la rituale impugnativa dei verbali di accertamento, che costituiscono la vera e unica fonte delle decurtazioni.

Volume consigliato

* Avvocato, Dirigente della Pubblica amministrazione

** Avvocato del Foro di Roma

[1] Articolo inserito dall'art. 7, comma 1, D.Lgs. 15 gennaio 2002, n. 9, a decorrere dal 1° gennaio 2003; successivamente, tale termine è stato prorogato al 30 giugno 2003, dall'art. 10, comma 1, D.L. 25 ottobre 2002, n. 236, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2002, n. 284.

[2] I criteri per il rilascio dell'autorizzazione, i programmi e le modalità di svolgimento di tali corsi di aggiornamento sono stabiliti dal Decreto Ministro Infrastrutture e Trasporti 29 luglio 2003, successivamente integrato dalla Circolare dello stesso Ministero 8 maggio 2013, n. 11490. La prova d'esame finale è stata introdotta dall'art. 22 della L. n. 120/2010.

[3] Come precisa l'art. 126 bis co.2: "la contestazione si intende definitiva quando sia avvenuto il pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria o siano conclusi i procedimenti dei ricorsi amministrativi e giurisdizionali ammessi ovvero siano decorsi i termini per la proposizione dei medesimi." Per poter procedere alla decurtazione del punteggio è quindi necessario che l'accertamento della contestazione sia ormai definitivo. Ciò corrisponde a una precisa scelta del legislatore, che ha voluto subordinare la detta decurtazione alla conclusione dei procedimenti amministrativi o giurisdizionali previsti dall'ordinamento o al decorso dei termini stabiliti. La ratio sottesa a tale disposizione di legge è evidentemente la certezza e la stabilità dei rapporti giuridici, che vengono assicurate con la posticipazione della decurtazione del punteggio al momento della definitività e inoppugnabilità degli atti di accertamento

in questione.

[4] Allo stesso modo, è soggetto alla revisione anche il titolare di patente di guida che abbia commesso, nell'arco di 12 mesi, 3 violazioni non contestuali che comportino la perdita di almeno cinque punti ciascuna.

[5] Cassazione, Sez.II, sentenza 19 novembre 2007, n.23999

[6] V. per tutte Tar Lombardia, Sez.III, sentenza 20 settembre 2011, n.2241

[7] In secondo luogo il Ministero ha evidenziato che l'utilizzo di un sistema automatizzato e tramite posta ordinaria, senza quindi spedizione a mezzo raccomandata, risponde a motivi di ordine economico in considerazione del gran numero di comunicazioni da inviare (circa 3 milioni). Peraltro tutte le comunicazioni di avvenuta decurtazione risultano spedite all'indirizzo degli interessati.

<https://www.diritto.it/la-revisione-della-patente-azzeramento/>