

Numero 02789/2011 e data 13/07/2011



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Adunanza Generale del 12 maggio 2011

Gabinetto 00005/2011

NUMERO AFFARE 03395/2010

OGGETTO:

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica proposto dalla signora Elena Agnelli per l'annullamento di provvedimento di revisione del documento di guida per perdita totale del punteggio.

Vista la relazione trasmessa con nota prot. n. 60132 del 15 luglio 2010, pervenuta il successivo 28 luglio, con la quale il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Dipartimento per i trasporti, la navigazione ed i sistemi informativi e statistici, ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sul ricorso in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore consigliere Giuseppe

Roxas;

Premesso:

Con ricorso straordinario al Capo dello Stato proposto il 30 marzo 2010, la signora Elena Agnelli ha chiesto, previa sospensione degli effetti, l'annullamento del provvedimento n. 2834 dell' 8 febbraio 2010, con il quale l'Ufficio provinciale della motorizzazione civile di Brescia - ai sensi dell'art. 126-bis, comma 6, del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 ("Nuovo codice della strada") - ha disposto la revisione della sua patente di guida (categoria B n. BS5506726P) per esaurimento del punteggio di venti punti, mediante nuovo esame di idoneità tecnica. La suddetta ha impugnato anche tutti gli atti precedenti e consequenziali, presupposti o comunque connessi.

La signora Agnelli deduce la violazione e falsa applicazione dell'art. 126-bis, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 285 del 1992, e dell'art. 6, comma 1, del d.m. 29 luglio 2003, nonché dei principi generali in materia di decurtazione dei punti della patente di guida.

L'interessata ritiene l'atto impugnato viziato per omissione delle dovute comunicazioni delle decurtazioni di punti conseguenti alle infrazioni commesse negli anni 2005 e 2007; comunicazioni che le avrebbero consentito, ove effettuate, di riacquisire punti mediante la frequenza dei corsi di recupero appositamente istituiti con d.m. 29 luglio 2003.

La ricorrente deduce, inoltre, la violazione e falsa applicazione dell'art. 126-bis, comma 5, del d.lgs. n. 285 del 1992, a causa del mancato ripristino del completo punteggio iniziale (entro il limite dei venti punti) al maturare del biennio 2008-2010

senza essere incorsa in violazioni di norme di comportamento da cui sia derivata la

decurtazione dei punti, e della mancata conseguente attribuzione di un ulteriore credito di 2 punti. Ciò anche perché alla stessa era stata rinnovata la patente di guida per due anni, a seguito di idoneità conseguita dopo essere stata sottoposta a visita medica ai sensi dell'art. 125, comma 5, del d.lgs. n. 285 del 1992, e dopo circa due mesi il Dipartimento delle infrastrutture e dei trasporti aveva spedito alla sua residenza il relativo tagliando da applicare sulla patente.

L'amministrazione, nella propria relazione, eccepisce preliminarmente l'inammissibilità del ricorso, trattandosi di contestazione devoluta alla competenza esclusiva del giudice ordinario, come ritenuto dalla sezione terza di questo Consiglio con i pareri nn. 6940/2009 e 6941/2009 del 27 novembre 2009. Deduce comunque l'infondatezza del gravame nel merito.

Con parere reso nell'adunanza del 23 febbraio 2011, la sezione prima ha respinto la domanda cautelare proposta dalla ricorrente.

Nella medesima adunanza la sezione ha ritenuto di deferire il preavviso all'adunanza generale del Consiglio di Stato, ai sensi dell'art. 47 del r.d. 21 aprile 1942, n. 44, rivestendo la questione di ammissibilità del ricorso carattere di interesse generale e di massima e sulla quale si sono manifestati contrastanti orientamenti giurisprudenziali.

Considerato:

1. L'art. 126-bis del d.lgs. n. 285 del 1992 stabilisce che "all'atto del rilascio della patente viene attribuito un punteggio di venti punti" e che tale punteggio subisce decurtazioni, nella misura indicata in apposita tabella allegata, in seguito alla

violazione di norme del codice della strada per le quali sia prevista la sanzione amministrativa accessoria della perdita di punti. L'indicazione del punteggio da decurtare, in riferimento ad ogni violazione, deve risultare dal verbale di contestazione e l'organo da cui dipende l'agente accertatore è tenuto a darne notizia all'anagrafe nazionale degli abilitati alla guida - di cui agli artt. 225 e 226 dello stesso codice - che, a sua volta, comunica agli interessati la variazione di punteggio (commi 1, 2 e 3). Tali comunicazioni consentono ai conducenti la possibilità di riacquisire punti, tramite la frequenza di corsi di aggiornamento, sempre che il punteggio non sia esaurito (comma 4).

Il citato articolo 126-bis, al comma 6, prevede che "Alla perdita totale del punteggio, il titolare della patente deve sottoporsi all'esame di idoneità tecnica di cui all'articolo 128". A tale fine "l'ufficio del Dipartimento per i trasporti terrestri competente per territorio, su comunicazione dell'anagrafe nazionale degli abilitati alla guida, dispone la revisione della patente di guida" (il relativo provvedimento, notificato secondo le procedure di cui all'art. 201, comma 3, è atto definitivo).

Se il titolare della patente non si sottopone al disposto accertamento

entro trenta giorni dalla notifica del provvedimento di revisione, "la

patente è sospesa a tempo indeterminato, con atto definitivo, dal

competente ufficio" del detto Dipartimento (art. 126-bis, comma 6, quarto periodo, del d.lgs. n. 285 del 1992).

2. In via preliminare occorre chiarire che le controversie aventi ad oggetto provvedimenti che dispongono la

decurtazione del punteggio della patente di guida ai sensi dell'art. 126-bis del d.lgs. n. 285 del 1992 esulano dalla giurisdizione del giudice amministrativo. A tale conclusione sono pervenute le Sezioni unite della Corte di cassazione (29 luglio 2008, n. 20544) sul rilievo che il meccanismo di sottrazione dei punti dalla patente di guida costituisce (come affermato dalla Corte costituzionale nell'ordinanza 24 giugno 2005, n. 247) una misura accessoria alle relative sanzioni. La decurtazione dei punti rappresenta, dunque, una sanzione amministrativa conseguente alla violazione di norme sulla circolazione stradale. Corollario obbligato di tale premessa è che l'eventuale controversia deve essere proposta nelle forme previste dagli artt. 22 e 23 della L. 24 novembre 1981, n. 689, trattandosi di rimedio generale esperibile, salvo espressa previsione contraria, contro tutti i provvedimenti sanzionatori, ivi compresi quelli di sospensione della validità della patente di guida ovvero prodromici a tale sospensione, quali quelli di decurtazione progressiva di punti. Un'interpretazione che escludesse la specifica tutela approntata dalla L. n. 689 del 1981 nei soli casi di decurtazione dei punti (che culmina nella sospensione della patente, allorché risultino esauriti tutti i punti), mentre la consentisse per la sospensione, urterebbe contro l'omogeneità del sistema sanzionatorio del codice della strada, determinando una divaricazione delle forme di tutela giurisdizionale, priva di ogni ragionevole giustificazione e, come tale, non compatibile con i principi sanciti dagli artt. 3 e 24 della Costituzione.

Tali conclusioni sono state ribadite da Cass., Sez. un., 23 aprile 2010, n. 9691, secondo cui la decurtazione dei punti della patente costituisce una sanzione amministrativa conseguente

alla violazione di norme sulla circolazione stradale. Ne consegue che il contenzioso avente ad oggetto l'applicazione di tale sanzione accessoria, nell'ambito del quale sono ricomprese anche le questioni relative all'erronea decurtazione del punteggio, deve ricondursi alla giurisdizione del giudice di pace ai sensi degli artt. 204-bis e 205 del d.lgs. n. 285 del 1992, come confermato anche dal successivo art. 216, comma 5, che disciplina le opposizioni proponibili avverso l'ulteriore misura accessoria della sospensione della patente.

3. Se, dunque, è pacifico in giurisprudenza che la controversia proposta avverso la decurtazione dei punti dalla patente di guida esula dalla giurisdizione del giudice amministrativo, oggetto di contrasto giurisprudenziale è, invece, l'individuazione del giudice competente a decidere il ricorso con cui si chiede l'annullamento del provvedimento che ha disposto la revisione della patente stessa ai sensi dell'art. 126 bis, comma 6, del d.lgs. n. 285 del 1992, come conseguenza diretta della perdita di tutti i punti.

Un primo orientamento ritiene che il giudice competente sia quello amministrativo. A supporto di tale conclusione è il rilievo che la revisione della patente, sebbene consegua alla perdita di tutti i punti, costituisce atto autonomo, separatamente impugnabile. In sostanza, il comma 6 del citato art. 126 bis pone "una presunzione di dubbio sulla oggettiva idoneità alla guida da parte del titolare della patente che subisca la perdita totale del punteggio, con conseguente assoggettamento a revisione della patente riconducibile all'art. 128" del codice della strada (T.A.R. Veneto, sez. III, 3 novembre 2010, n. 5899 e 21 settembre 2010, n. 4880). Pertanto la revisione, integrando un provvedimento discrezionale – con il quale sono esternate, con riguardo alle

singole fattispecie, le ragioni che hanno ingenerato i dubbi sulla persistenza dei requisiti di idoneità tecnica alla guida in relazione ai fatti accertati (Cons. Stato, Sez. VI, 9 aprile 2009, n. 2189; T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, 27 ottobre 2010, n. 2182) – sarebbe impugnabile dinanzi al giudice amministrativo.

Un secondo orientamento (T.A.R. Latina 14 febbraio 2011, n. 141; T.A.R. Brescia, Sez. II, 2 febbraio 2010, n. 532; T.A.R. Liguria, sez. II, 15 maggio 2008, n. 1015), partendo dal diverso presupposto della natura vincolata del provvedimento di revisione adottato a seguito della perdita totale dei punti, afferma, invece, la giurisdizione del giudice ordinario a conoscere le relative controversie, riconoscendo la giurisdizione del giudice amministrativo nella sola ipotesi – in relazione alla quale, peraltro, non vi è contrasto giurisprudenziale – di revisione della patente di guida emessa ai sensi dell'art. 128, comma 1, del codice della strada, trattandosi di provvedimento la cui adozione è rimessa alla discrezionalità dell'Amministrazione, che ha la facoltà, nell'espletamento delle sue funzioni istituzionali di tutela del pubblico interesse e ove ne ravvisi i presupposti, di disporre un nuovo accertamento, al fine di verificare la persistenza dei requisiti e dell'idoneità necessari all'esercizio della guida.

4. L'Adunanza generale ritiene condivisibile tale secondo orientamento ed afferma pertanto la giurisdizione del giudice ordinario a conoscere le controversie aventi ad oggetto la revisione della patente di guida adottata ai sensi dell'art. 126 bis del codice della strada, conclusione, questa, alla quale peraltro il Consiglio di Stato in sede consultiva era già pervenuto (Sez. III, 8 settembre 2010, n. 1227 e 20 gennaio 2010, n. 2854).

Come si è detto, infatti, il provvedimento di revisione consegue automaticamente alla comunicazione, al competente ufficio, della perdita totale del punteggio effettuata dall'anagrafe nazionale degli abilitati alla guida, alla quale compete di tenere aggiornata la situazione di ciascun conducente per quanto concerne le decurtazioni dei punti irrogate in sede di violazione del codice della strada; tale aggiornamento è svolto con una mera operazione aritmetica, senza peraltro effettuare verifiche sostanziali o formali in merito alle procedure e agli atti posti in essere dagli organi accertatori, aggredibili unicamente con gli specifici mezzi di tutela predisposti dall'ordinamento. Il provvedimento assume, quindi, la natura di atto dovuto, a contenuto vincolato, in ordine al quale l'amministrazione non gode di alcuna discrezionalità (a differenza delle altre ipotesi disciplinate dal codice della strada nelle quali la revisione è disposta a seguito dell'insorgenza di dubbi circa la persistenza nei conducenti dei requisiti fisici e psichici o dell'idoneità tecnica alla guida).

Le relative controversie vanno quindi attribuite alla competenza esclusiva del giudice ordinario.

Specificamente, il contenzioso in questione deve ricondursi alla

giurisdizione del giudice di pace, ai sensi degli artt. 204-bis e 205 del d.lgs. n. 285 del 1992, come confermato anche dall'art. 216, comma 5, dello stesso decreto relativamente alle opposizioni proponibili avverso le sanzioni accessorie, secondo lo speciale procedimento fissato dagli artt. 22 e 23 della legge n. 689 del 1981 (Cass., Sez. un., 23 aprile 2010, n. 9691 e 29 luglio 2008, n. 20544).

5. Da quanto esposto consegue che l'impugnativa proposta, affidata alla competenza inderogabile del giudice ordinario

secondo il rito speciale per esso previsto, non può essere decisa in sede ricorso straordinario al Capo dello Stato.

Ed invero, come ha recentemente chiarito questa Adunanza generale (22 febbraio 2011, n. 808), prima dell'entrata in vigore del Codice del processo amministrativo (approvato con d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104), la giurisprudenza aveva costantemente affermato la regola secondo cui il ricorso straordinario è un rimedio amministrativo di carattere generale, con la conseguente esperibilità in tutti i casi in cui ciò non sia escluso dalla legge e comunque anche nelle materie che rientrano nella giurisdizione del giudice ordinario, fatte salve le sole ipotesi in cui vengano attribuite al giudice ordinario competenze speciali e funzionali (nel qual caso si ritiene che il legislatore abbia voluto escludere il rimedio del ricorso straordinario). Tale conclusione non è più valida dopo l'entrata in vigore del Codice del processo amministrativo, il cui art. 7, comma 8, dispone che il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica "è ammesso unicamente per le controversie devolute alla giurisdizione amministrativa".

Peraltro, la stessa Adunanza generale n. 808 del 2011 ha chiarito che il cit. art. 7, comma 8, ha contenuto innovativo e non interpretativo, non essendo formulato (e quindi non avendone le caratteristiche) come norma di interpretazione autentica, con la conseguenza che ad esso non può attribuirsi una valenza retroattiva. Data la premessa, la conseguenza è che è possibile rendere un parere su di un ricorso straordinario su questioni di competenza del giudice ordinario, ove quest'ultimo sia stato notificato anteriormente alla data di entrata in vigore del nuovo codice.

Ritiene tuttavia questa Adunanza che diversa è l'ipotesi in cui il giudice ordinario o amministrativo siano titolari di

competenza funzionale e inderogabile (ad es., per il giudice ordinario, opposizione a sanzioni amministrative), nel qual caso la devoluzione della materia ad un determinato giudice con carattere di esclusività preclude la proponibilità del ricorso straordinario.

La legge n. 689 del 1981 (art. 23, penultimo comma) ha conferito al giudice ordinario la competenza generale in materia di annullamento e di modifica degli atti impugnati (in particolare, delle sanzioni amministrative; Cons. Stato, Sez. I, 14 aprile 2010, n. 4157/2009), con la conseguenza che l'autorità giudiziaria ordinaria ha competenza esclusiva ad esaminare le controversie in materia di contravvenzioni al codice della strada.

6. In conclusione, l'Adunanza generale ritiene che il ricorso straordinario in oggetto sia inammissibile.

Considerato che, in calce al provvedimento impugnato, è stata indicata la possibilità di proporre avverso lo stesso anche il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica e siccome quanto ritenuto dall'Adunanza generale non può andare in danno dell'interessata, valuterà il giudice ordinario eventualmente adito la situazione in cui si è trovata la ricorrente ai fini del riconoscimento dei presupposti per la concessione del beneficio dell'errore scusabile o di altro provvedimento che riconosca la tempestività del gravame.

P.Q.M.

Esprime il parere che il ricorso debba essere dichiarato inammissibile.

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DI STATO

Pasquale de Lise

L'ESTENSORE

Giuseppe Roxas

IL SEGRETARIO GENERALE