

Corte di Cassazione, sez. Unite Civili, sentenza 28 aprile – 24 luglio 2015, n. 15573 *Presidente Rovelli – Relatore Petitti*

Svolgimento del processo

Il Ministero dei Trasporti, S.I.I.T. Lazio Abruzzo Sardegna U.m.c. di Roma - Reparto Incidenti disponeva, con atto n. 3422RA11 del 6 marzo 2012, la revisione della patente di guida categoria B rilasciata a M.F., sul presupposto della perdita totale del punteggio originariamente assegnatogli. Ordinava, pertanto, che il M. si sottoponesse, nel termine di trenta giorni dal ricevimento della comunicazione, all'esame di idoneità tecnica teorico-pratico, pena la sospensione della patente a tempo indeterminato. Il ricorrente proponeva opposizione dinnanzi al Giudice di pace di Roma chiedendo l'annullamento della nota dell'Ufficio della Motorizzazione Civile di Roma, della presupposta nota dell'Anagrafe Nazionale degli abilitati alla Guida dalla quale risultava l'esaurimento del punteggio, nonché dei verbali di accertamento di violazioni elevati a suo carico (mai notificatigli) dai quali derivavano le decurtazioni di punteggio comminatigli (anch'esse mai comunicategli). L'adito Giudice di Pace, ritenendo che la fattispecie concreta dovesse essere ricondotta in quella astratta delineata all'art. 128 del codice della strada, con ordinanza del 12 ottobre 2012, dichiarava il proprio difetto di giurisdizione in favore del giudice amministrativo, anche alla luce di talune sentenze di questa Corte, e, per l'effetto, concedeva il termine di 30 giorni dalla notificazione dell'ordinanza per riassumere il giudizio dinnanzi al Tribunale Amministrativo Regionale territorialmente competente. Avverso tale provvedimento, il M. proponeva appello dinnanzi al Tribunale di Roma chiedendo che la causa venisse rimessa al Giudice di pace della medesima città o, in via subordinata, che il medesimo Tribunale decidesse nel merito e disponesse l'annullamento delle note di cui sopra, nonché dei presupposti verbali di accertamento di violazione. Con sentenza n. 13065 del 2013, il Tribunale di Roma condivideva la soluzione adottata dal Giudice di pace. Avverso tale provvedimento, il M. ha quindi proposto ricorso per cassazione, affidato a due motivi. L'intimato Ministero delle infrastrutture e dei trasporti non ha resistito con controricorso, ma ha depositato atto di costituzione ai fini della partecipazione all'udienza di discussione. In prossimità dell'udienza, il ricorrente ha depositato memoria ai sensi dell'art. 378 cod. proc. civ..

Motivi della decisione

1. - Con il primo motivo di ricorso il M. deduce, ai sensi dell'art. 360, nn. 1 e 3, cod. proc. civ., violazione e/o falsa applicazione dell'art. 22 della legge 24 novembre 1981, n. 689, degli artt. 126-bis, comma 6, 128 e 205 del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 e dell'art. 6 del d.lgs. 1 settembre 2011, n. 150, dolendosi del fatto che i giudici di merito abbiano declinato la giurisdizione a favore del giudice amministrativo. In proposito, il ricorrente richiama dapprima il generale criterio di riparto tra giudice ordinario e giudice amministrativo, in base al quale, al di là delle materie di giurisdizione esclusiva di quest'ultimo, a rilevare, ai fini della corretta individuazione del giudice cui rivolgersi, è la qualificazione, in termini di diritto soggettivo ovvero di interesse legittimo, della posizione giuridica lesa dal provvedimento amministrativo, avuto riguardo al *petitum*

sostanziale dedotto in giudizio; rileva, poi, che, nel caso di specie, alcun esercizio di discrezionalità da parte della Motorizzazione Civile di Roma poteva rinvenirsi. Quest'ultima, infatti, nel disporre che egli, per effetto della decurtazione del punteggio dalla patente di guida derivante da violazioni al codice della strada, delle quali contesta la sussistenza, dovesse sottoporsi all'esame di idoneità tecnica, avrebbe posto in essere un atto amministrativo di contenuto vincolato, atteso che la fattispecie concreta non doveva essere sussunta nel disposto dell'art. 128 del codice della strada, come i giudici di merito hanno erroneamente sostenuto, ma andava ricondotta al disposto dell'art. 126-bis, comma 6, del medesimo codice, il quale prevede che, alla perdita totale del punteggio, il titolare della patente debba senz'altro sottoporsi all'esame di idoneità tecnica di cui al citato art. 128. A differenza di quest'ultimo, dunque, il comma 6 dell'art. 126-bis non attribuisce alla Motorizzazione Civile la facoltà di disporre, ove lo ritenga opportuno, l'esame di idoneità tecnica; piuttosto, pur richiamandone la procedura, configura l'ordine di sottoposizione a tale esame in termini di atto vincolato che la Motorizzazione Civile deve adottare per il sol fatto che si sia verificato il fatto-perdita totale dei punti della patente. Da ciò discenderebbe, quale diretta conseguenza, che la nota con la quale gli è stato ordinato di sottoporsi all'esame di idoneità tecnica integra una sanzione accessoria rispetto a quelle di volta in volta comminate (e consistenti in gradualità decurtazioni di punteggio) con i presupposti verbali di accertamento delle violazioni al codice della strada (che il ricorrente assume non essergli mai state notificate), e in quanto tale, opponibile davanti al medesimo giudice competente per l'opposizione ai verbali, secondo il disposto di cui all'art. 7, comma 4, del d.lgs. n. 150 del 2011. Con il secondo motivo di ricorso il ricorrente, denunciando la violazione e/o falsa applicazione delle medesime disposizioni di cui al primo motivo, nonché dell'art. 112 cod. proc. civ., si duole che il Tribunale non abbia pronunciato sulla domanda di accertamento della nullità o non abbia comunque annullato i verbali di accertamento delle violazioni sottesi al provvedimento di revisione della patente.

2. - Il primo motivo di ricorso è fondato. Queste Sezioni Unite hanno già avuto modo di affermare che "in tema di sanzioni amministrative per violazioni del codice della strada, l'opposizione giurisdizionale, nelle forme previste dagli artt. 22 e 23 della legge 24 novembre 1981, n. 689, ha natura di rimedio generale esperibile, salvo espressa previsione contraria, contro tutti i provvedimenti sanzionatori, ivi compresi quelli di sospensione della validità della patente di guida e quelli prodromici a tale sospensione, quali la decurtazione progressiva dei punti" (Cass., S.U., n. 20544 del 2008), sicché essi, ai sensi degli artt. 204-bis, 205 e 216, comma 5, del codice della strada rientrano nella competenza del giudice di pace (Cass., S.U., n. 9691 del 2010).

2.1. - A tale generale devoluzione della giurisdizione al giudice ordinario non si sottraggono neanche i provvedimenti adottati dall'amministrazione per effetto della perdita dei punti della patente di guida. Il comma 6 dell'art. 126-bis del d.lgs. n. 285 del 1992 statuisce che "alla perdita totale del punteggio, il titolare della patente deve sottoporsi all'esame di idoneità tecnica di cui all'articolo 128. Al medesimo esame deve sottoporsi il titolare della patente che, dopo la notifica della prima violazione che comporti una perdita di almeno cinque punti, commetta altre due violazioni non contestuali, nell'arco di dodici

mesi dalla data della prima violazione, che comportino ciascuna la decurtazione di almeno cinque punti. Nelle ipotesi di cui ai periodi precedenti, 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. Qualora il titolare della patente non si sottoponga ai predetti accertamenti entro trenta giorni dalla notifica del provvedimento di revisione, la patente di guida è sospesa a tempo indeterminato con atto definitivo, dal competente ufficio del Dipartimento per i trasporti terrestri, la navigazione ed i sistemi informativi e statistici. Il provvedimento di sospensione è notificato al titolare della patente a cura degli organi di polizia stradale di cui all'articolo 12, che provvedono al ritiro ed alla conservazione del documento". Nel caso di specie, per effetto dell'azzeramento dei punti, l'Ufficio provinciale della Motorizzazione civile di Roma ha disposto la sottoposizione del M. a revisione della patente di guida, mediante nuovo esame di idoneità tecnica. Il provvedimento in questione si configura come atto dovuto e partecipa della medesima natura propria della disciplina posta dal codice della strada con riguardo alla c.d. "patente a punti", costituendo la conseguenza della definitiva perdita della dotazione di punti a disposizione del titolare della patente di abilitazione alla guida. Da qui la affermazione della giurisdizione del giudice ordinario. 3. - Non osta a tale soluzione la sentenza n. 15966 del 2009 di queste Sezioni Unite, nella quale si è affermato che "l'impugnazione del provvedimento di revisione della patente di guida emesso dal direttore dell'Ufficio provinciale della Motorizzazione Civile ai sensi dell'art. 128, 1 comma, del codice della strada rientra nella giurisdizione del giudice amministrativo, trattandosi di provvedimento la cui adozione, sganciata dall'accertamento di una qualsiasi violazione delle norme sulla circolazione stradale, è rimessa alla discrezionalità della P.A. che, nell'espletamento delle sue funzioni istituzionali di tutela del pubblico interesse, deve aver cura di evitare che la conduzione degli autoveicoli possa essere consentita a soggetti incapaci". L'art. 128, comma 1, del codice della strada, invero, dispone che "gli uffici competenti del Dipartimento per i trasporti terrestri, nonché il prefetto nei casi previsti dagli articoli 186 e 187, possono disporre che siano sottoposti a visita medica presso la commissione medica locale di cui all'art. 119, comma 4, o ad esame di idoneità i titolari di patente di guida qualora sorgano dubbi sulla persistenza nei medesimi dei requisiti fisici e psichici prescritti o dell'idoneità tecnica. L'esito della visita medica o dell'esame di idoneità sono comunicati ai competenti uffici del Dipartimento per i trasporti terrestri per gli eventuali provvedimenti di sospensione o revoca della patente". Orbene, è sufficiente il confronto tra la formulazione letterale dell'art. 128, comma 1, e quella dell'art. 126-bis, comma 6, del codice della strada, e in particolare tra le forme verbali adoperate nell'uno e nell'altro caso ("possono" nell'ipotesi di cui all'art. 128; "deve" nel caso di cui al comma 6 dell'art. 126-bis), per rivelare la diversità della natura dei provvedimenti emessi, che si configurano come atti discrezionali nel primo caso e come atti vincolati nel secondo. A differenza dell'art. 128 C.d.S., dunque, il citato comma 6 dell'art. 126-bis non attribuisce alla Motorizzazione Civile la facoltà di disporre, ove lo ritenga opportuno, l'esame di idoneità tecnica; piuttosto, pur richiamandone la procedura, configura l'ordine di sottoposizione a tale esame in termini di atto vincolato che

la Motorizzazione civile deve adottare per il sol fatto che si sia verificato il fatto costituito dalla perdita totale dei punti della patente, senza che alcun apprezzamento in merito alla opportunità di tale provvedimento possa essere compiuto dall'Ufficio chiamato ad adottarlo. Si conferma, quindi, che il provvedimento con il quale viene ordinato al titolare della patente di abilitazione alla guida di sottoporsi all'esame di idoneità tecnica nel caso di azzeramento dei punti partecipa della medesima natura di sanzione accessoria propria della perdita dei punti, applicata in conseguenza delle singole violazioni alle norme di comportamento nella circolazione stradale; sanzione in relazione alla quale non è dubitabile la giurisdizione del giudice ordinario, essendo avverso la stessa proponibile opposizione davanti al medesimo giudice competente per l'opposizione ai verbali di contestazione, secondo quanto previsto dall'art. 7, comma 4, del d.lgs. n. 150 del 2011 (vedi Cass., S.U., n. 3936 del 2013: "in tema di sanzioni amministrative conseguenti a violazioni del codice della strada che, ai sensi dell'art. 126-bis, comportino la previsione dell'applicazione della sanzione accessoria della decurtazione dei punti dalla patente di guida, il destinatario del preannuncio di detta decurtazione - di cui deve essere necessariamente fatta menzione nel verbale di accertamento - ha interesse e può quindi proporre opposizione dinanzi al giudice di pace, ai sensi dell'art. 204-bis dello stesso codice, onde far valere anche vizi afferenti alla detta sanzione amministrativa accessoria, senza necessità di attendere la comunicazione della variazione di punteggio da parte dell'Anagrafe nazionale degli abilitati alla guida"). 4. - L'accoglimento del primo motivo di ricorso comporta l'assorbimento del secondo e la dichiarazione della giurisdizione del giudice ordinario. La sentenza impugnata deve quindi essere cassata, con rinvio al Giudice di pace di Roma, dinnanzi al quale vanno rimesse le parti previa riassunzione nei termini di legge. Quanto alle spese del presente giudizio, il Collegio, preso atto della dichiarazione del difensore del ricorrente in ordine alla insussistenza dell'interesse di quest'ultimo alla riassunzione della causa se non per ottenere la liquidazione delle spese del giudizio, ritiene che si possa procedere alla liquidazione delle spese dell'intero giudizio sin qui maturate; liquidazione che viene effettuata in dispositivo.

P.Q.M.

La Corte, pronunciando a Sezioni unite, accoglie il primo motivo di ricorso, assorbe il secondo; dichiara la giurisdizione del giudice ordinario; cassa la sentenza impugnata e rimette le parti dinnanzi al Giudice di pace di Roma, previa riassunzione nei termini di legge. Condanna il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti al pagamento delle spese dell'intero giudizio, che liquida, per il giudizio di primo grado, in Euro 500,00 per compensi, oltre agli accessori di legge; per il giudizio di appello in Euro 600,00 per compensi, oltre agli accessori di legge e, per il giudizio di cassazione, in Euro 2.200,00, di cui Euro 2.000,00 per compensi, oltre alle spese forfettarie e agli accessori di legge.