N° 8188-22

ESENTE

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

		Oggetto
ANGELO SPIRITO	- Primo Presidente f.f. -	REGOLAMENTO DI GIURISDIZIONE
ANTONIO MANNA	- Presidente di Sezione -	
ORONZO DE MASI	- Rel. Consigliere -	Ud. 08/02/2022 - CC
LORENZO ORILIA	- Consigliere -	R.G.N. 24027/2021
MAURO DI MARZIO	- Consigliere -	Rep.
ALBERTO GIUSTI	- Consigliere -	Ron 8100
ROSSANA MANCINO	- Consigliere -	
ANTONIO PIETRO LAMORGESE	- Consigliere -	
ENZO VINCENTI	- Consigliere -	

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso 24027-2021 per regolamento di giurisdizione proposto d'ufficio dal:

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA CAMPANIA, con ordinanza n. 5999/2021 depositata il 23/09/2021 nella causa tra:

(omissis) ;

- ricorrente non costituito in questa fase -

contro

MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE DELLE MOBILITA' SOSTENIBILI;

67/22

- resistente non costituito in questa fase -

Udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 08/02/2022 dal Consigliere ORONZO DE MASI;

lette le conclusioni scritte del Sostituto Procuratore Generale FRANCESCA CERONI, il quale chiede che le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, riunite in camera di consiglio, dichiarino la giurisdizione del giudice ordinario.

RITENUTO E CONSIDERATO CHE

(omissis) convenne in giudizio, dinanzi al Giudice di Pace di Torre Annunziata, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - Ufficio Motorizzazione Civile di Napoli, chiedendo l'annullamento del provvedimento dirigenziale, notificato il 21/12/2020, di diniego al rilascio del titolo abilitativo alla guida (patente di categoria B), per difetto dei requisiti morali di cui all'art. 120 del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (Codice della Strada), emesso sulla base di una comunicazione, datata 30/11/2020, del Ministero dell'Interno.

Assumeva il ricorrente di aver "subìto una misura alternativa alla detenzione ben inferiore a tre anni", richiamava i principi espressi dalla sentenza n. 354/1998 della Corte Costituzionale, che ha "dichiara(*to*) l'illegittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 120, comma 1, e 130, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), nella versione anteriore al d.P.R. 19 aprile 1994, n. 575, nella parte in cui prevede la revoca della patente nei confronti di coloro che "sono stati" sottoposti a misure di sicurezza personali" ed evidenziava come, nel caso esaminato, il diniego al rilascio del titolo abilitativo fosse espressione di discrezionalità amministrativa e non atto dovuto e vincolato nel contenuto, donde la sua arbitrarietà, essendosi la P.A. limitata "a richiamare una nota del Ministero dell'interno" laddove, invece, "avrebbe dovuto quantomeno motivare tale provvedimento ed, al contempo, dare modo (*al ricorrente*) di presentare memorie e/o osservazioni al riguardo".

Il giudice adito, con ordinanza del 18/6/2021, dichiarò il proprio difetto di giurisdizione in favore del Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania rilevando che, "come si è riportato nello stesso provvedimento, ai sensi dell'art. 120 co. IV del C.d.S. è ammesso ricorso al Ministro dell'interno entro il termine di giorni trenta dalla data di comunicazione dello stesso, ovvero ricorso giurisdizionale al Tar, nel termine di giorni sessanta decorrenti dalla medesima data".

Riassunta la causa dallo (omissis) e costituitosi il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili (nuova denominazione assunta, ai sensi dell'art.5 del d. l. del 1 marzo 2021, n. 22, dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti), il TAR per la Campania, con ordinanza n. 5999/2021, depositata il 23/9/2021, ha sollevato conflitto negativo di giurisdizione.

Il giudice amministrativo, in particolare, ha ritenuto che secondo un ormai consolidato orientamento giurisdizionale, sia di legittimità che amministrativo, "Ogni questione relativa al possesso dei requisiti morali di cui all'art. 120, d.lgs. n. 185 del 1992, prescritti per il conseguimento del titolo di abilitazione alla guida, spetta alla cognizione dell'A.G.O., trattandosi di accertamento avente natura vincolata e con vincolo posto nell'esclusivo interesse privato, la cui posizione giuridica va qualificata in termini di diritto soggettivo perfetto. Infatti, i provvedimenti adottati ai sensi dell'art. 120, d.lgs. n. 285/1992, dato che incidono su diritti soggettivi non degradabili ad interessi legittimi per effetto della loro adozione, né inerenti a materia compresa nella giurisdizione esclusiva del G.A., sono riservati cognizione del G.O. anche in seguito alla pronuncia della Corte Cost. n. 22/2018, che ha fatto venir meno l'automatismo della revoca della patente di guida conseguente a condanne per reati in materia di stupefacenti, restano attribuite al G.O., secondo i consueti parametri di riparto della giurisdizione, le ulteriori ipotesi di revoca previste

dall'art. 120, commi 1 e 2, codice della strada non attinte dalla pronuncia predetta. In tali casi, infatti, la revoca (ovvero il diniego di rilascio) continua a rappresentare un mero atto vincolato, la cui adozione consegue necessariamente al solo verificarsi dei presupposti normativamente previsti, sicché le relative controversie restano sottratte alla giurisdizione del G.A., non sussistendo alcun margine di discrezionalità in capo all'Amministrazione (cfr. T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, 08/01/2020, n. 86; T.A.R. Piemonte, sez. II, 18/11/2020, n. 740)".

Il TAR per la Campania, quindi, ha ritenuto di sollevare d'ufficio il conflitto, "in applicazione del combinato disposto di cui agli artt. 11, comma 3, cod. proc. amm. ("*Quando il giudizio è tempestivamente riproposto davanti al giudice amministrativo, quest'ultimo, alla prima udienza, può sollevare anche d'ufficio il conflitto di giurisdizione*) e 59, comma 3, legge n. 69/2009 ("*Se sulla questione di giurisdizione non si sono già pronunciate, nel processo, le sezioni unite della Corte di cassazione, il giudice davanti al quale la causa è riassunta può sollevare d'ufficio, con ordinanza, tale questione davanti alle medesime sezioni unite della Corte di cassazione, fino alla prima udienza fissata per la trattazione del merito. Restano ferme le disposizioni sul regolamento preventivo di giurisdizione*)" affinché la Corte di Cassazione a Sezioni Unite "indichi in via definitiva il giudice munito di giurisdizione nella presente controversia".

Il conflitto è stato avviato alla trattazione in camera di consiglio sulla base delle conclusioni scritte del Pubblico Ministero presso la Corte, in persona del Sostituto Procuratore Generale Francesca Ceroni che ha concluso per la declaratoria della giurisdizione del giudice ordinario.

L'art. 120 del codice della strada, rubricato (Requisiti morali per ottenere il rilascio dei titoli abilitativi di cui all'articolo 116), prevede,

al comma 1, che "Non possono conseguire la patente di guida i delinquenti abituali, professionali o per tendenza e coloro che sono o sono stati sottoposti a misure di sicurezza personali o alle misure di prevenzione previste dalla legge 27 dicembre 1956, n. 1423, ad eccezione di quella di cui all'articolo 2, e dalla legge 31 maggio 1965, n. 575, le persone condannate per i reati di cui agli articoli 73 e 74 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, fatti salvi gli effetti di provvedimenti riabilitativi, nonché i soggetti destinatari dei divieti di cui agli articoli 75, comma 1, lettera a), e 75-bis, comma 1, lettera f), del medesimo testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990 per tutta la durata dei predetti divieti. Non possono di nuovo conseguire la patente di guida le persone a cui sia applicata per la seconda volta, con sentenza di condanna per il reato di cui al terzo periodo del comma 2 dell'articolo 222, la revoca della patente ai sensi del quarto periodo del medesimo comma." ed al comma 2, che "Fermo restando quanto previsto dall'articolo 75, comma 1, lettera a), del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, se le condizioni soggettive indicate al primo periodo del comma 1 del presente articolo intervengono in data successiva al rilascio, il prefetto provvede alla revoca della patente di guida. La revoca non può essere disposta se sono trascorsi più di tre anni dalla data di applicazione delle misure di prevenzione, o di quella del passaggio in giudicato della sentenza di condanna per i reati indicati al primo periodo del medesimo comma 1".

La disposizione è stata oggetto di molteplici interventi da parte del Giudice delle leggi e, per quanto d'interesse, va ricordato che con la sentenza n. 22/2018, il comma 2 è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo «nella parte in cui - con riguardo all'ipotesi di condanna per i 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».

Con la successiva sentenza n. 24/2020, lo stesso comma 2 dell'art. 120 del codice della strada è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo «nella parte in cui dispone che il prefetto "provvede" - invece che "può provvedere" - alla revoca della patente di guida nei confronti di coloro che sono sottoposti a misura di sicurezza personale.

Con la sentenza n. 99/2020, la Corte costituzionale ha poi dichiarato l'illegittimità costituzionale del citato art. 120, comma 2, del codice della strada «nella parte in cui dispone che il prefetto "provvede" - invece che "può provvedere" - alla revoca della patente di guida nei confronti dei soggetti che sono o sono stati sottoposti a misure di prevenzione ai sensi del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136)».

In tutte le pronunce viene, tra l'altro, censurato l'automatismo della revoca della patente, da parte del prefetto, che è stato ritenuto contrario a principi di eguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza, attesa la varietà e diversa gravità delle situazioni concrete legittimanti l'adozione della misura amministrativa, in fattispecie nella quali "le condizioni soggettive indicate al primo periodo del comma 1" dell'art. 120 del codice della strada erano intervenute in data successiva al rilascio della patente di guida.

Queste Sezioni Unite, con l'ordinanza n. 26391/2020, hanno affermato che, anche a seguito della sopra richiamata sentenza della

Corte cost. n. 99 del 2020, "la revoca della patente dà luogo all'esercizio non già di discrezionalità amministrativa, ma di un potere che non affievolisce la posizione di diritto soggettivo del privato; ne consegue che la giurisdizione sulla controversia avente ad oggetto il provvedimento di revoca adottato dal prefetto continua a spettare al giudice ordinario, secondo la regola generale di riparto".

Con detta ordinanza la Corte, nel dare risposta negativa al quesito se, una volta caduto, per effetto delle decisioni della Corte costituzionale, l'automatismo della revoca, in via amministrativa, della patente di guida, e divenuto il provvedimento prefettizio di revoca della patente frutto di una valutazione "caso per caso", si sia determinato un sostanziale mutamento della situazione soggettiva incisa da tale provvedimento, in termini di interesse legittimo, innanzitutto, ha osservato che il provvedimento adottato dal prefetto, "per quanto necessario all'effetto di revoca, non assume il connotato di bilanciamento di interessi autonomamente condotto dalla pubblica amministrazione", cosa che degraderebbe la posizione di diritto soggettivo del privato ad interesse legittimo ai fini del riparto di giurisdizione, in quanto "(q)uel bilanciamento è già stato effettuato dalla Corte costituzionale" la quale, "per superare il vulnus all'art. 3 della Costituzione", ha effettuato "la manipolazione della disposizione, con l'aggiunta del verbo servile («può provvedere» in luogo dì «provvede»)", segnando così "la necessità che l'autorità amministrativa apprezzi le circostanze del caso concreto e dia prevalenza al mantenimento del titolo abilitativo, nonostante il sopravvenire della misura di prevenzione, ove lo richieda la destinazione della patente a finalità lavorative e lo consenta il tipo di misura applicata o lo esiga il principio di coerenza con la funzione che questa persegue".

Ha, ancora, osservato la Corte che la natura di diritto soggettivo insita nella posizione del privato è confermata dalla circostanza che l'attività della P.A. "incide direttamente su una modalità di esercizio di una libertà fondamentale, quale la circolazione, sicché il relativo contenzioso è destinato a svolgersi (salvo il caso di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, qui non ricorrente) davanti al giudice ordinario, che è il giudice naturale dei diritti fondamentali", non potendosi nutrire dubbi "sulla riconducibilità della disciplina della patente di guida alla garanzia offerta dall'art. 16 della Costituzione", come si ricava anche dalle sentenze n. 6/1962, n. 274/2016 e n. 80/2019 della Corte Costituzionale.

Nella fattispecie in esame la questione controversa riguarda, invece, l'ostatività al rilascio della patente di guida dell'applicazione, riferita dallo (omissis) , di "una misura alternativa alla detenzione ben inferiore a tre anni" e quindi la legittimità del diniego opposto dalla P.A. determinato dalla mancanza *ab origine* dei requisiti morali richiesti dalla legge.

Queste Sezioni Unite, con l'ordinanza n. 32977/2019, hanno già rilevato che il diniego di rilascio del titolo abilitativo, ai sensi dell'art. 120, comma 1, c.d.s., per insussistenza di requisiti morali, non è espressione di discrezionalità amministrativa ma atto posto in essere nello "esercizio di un'attività del tutto vincolata - regolata da una norma di relazione - rispetto alla quale si configurano posizioni giuridiche soggettive aventi la consistenza di diritto soggettivo, evidenziandosi che il carattere vincolato dell'atto rende irrilevante il difetto di motivazione, sicché non si pone, neppure in astratto, ex art. 21-octies legge n. 241 del 1990, la questione di annullabilità dell'atto in parola".

L'ordinanza, invero, richiama univoca giurisprudenza, anche di legittimità, "(v. Cass. 14/05/2014, n. 10406; Cass. ord., 4/11/2010, n. 22491; C.d.S., sez. III, 6/06/2016, n. 2413; C.d.S., sez. III, 6

giugno 2016, n. 2413; TAR Toscana, sez. II, 29/10/2018, n. 1380; TAR Toscana, sez. II, 21/02/2018, n. 287; TAR Campania, sez. V, 20/06/2018, n. 4071; TAR Liguria, sez. II, 21/12/2017, n. 971; TAR Lazio, Roma, sez. I ter, 6/04/2017, n. 4316; TAR Sicilia, sez. I, 23/05/2017, n. 1386; TAR Campania, Napoli, sez. V, 25/10/2016, n. 4952; TAR Piemonte, sez. II, 26/02/2016, n. 273)", che senza operare distinzioni riguardo alla posizione soggettiva del privato nelle fattispecie (dinego e revoca) regolate dai due commi del più volte citato art. 120 del codice della strada, ha sempre dichiarato la giurisdizione del Giudice ordinario.

Non impone alcuna rimeditazione del tema in esame il più recente intervento del Giudice delle leggi costituito dalla sentenza n. 152/2021, che ha "dichiara(*to*) non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 120, comma 1, 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) sollevate, in riferimento agli artt. 3, 4, 16 e 35 della Costituzione," dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia.

La Corte Costituzionale, infatti, ha escluso che le ragioni che hanno comportato il superamento dell'automatismo della revoca prefettizia siano pedissequamente riferibili al diniego del titolo abilitativo di cui al comma 1 dell'art. 120 codice della strada, rilevando che "tale diniego riflette una condizione ostativa che, diversamente dalla revoca del titolo, opera a monte del suo conseguimento e non incide su alcuna aspettativa consolidata dell'interessato. Inoltre non ricorre, in questo caso, la contraddizione, che ha assunto decisivo rilievo in tema di revoca della patente, tra obbligatorietà del provvedimento amministrativo e facoltatività della parallela misura adottabile dal giudice penale in relazione alla medesima fattispecie di reato. Infine,

diversamente da quanto presupposto dal giudice *a quo*, l'effetto ostativo al conseguimento della patente, previsto dalla disposizione censurata, non incide in modo "indifferenziato" sulla posizione dei soggetti condannati per reati in materia di stupefacenti. La diversa gravità del reato commesso, unitamente alla condotta del reo successiva alla condanna, assume, infatti, determinante rilievo ai fini del possibile conseguimento (anche dopo un solo anno nel caso di condanna con pena sospesa) di un provvedimento riabilitativo (ex artt. 178 e 179 del codice penale), che restituisce al condannato il diritto a richiedere la patente di guida» (sentenza n. 80 del 2019 e ordinanza n. 81 del 2020). Questi stessi argomenti risultano estensibili alle questioni relative al diniego di rilascio del titolo a coloro che siano o siano stati sottoposti a misure di prevenzione. Inoltre, con riferimento a queste ultime è prevista la possibilità di ottenere, sebbene dopo tre anni, la riabilitazione prevista dall'art. 70 del d.lgs. n. 159 del 2011. Essa comporta la cessazione degli effetti pregiudizievoli connessi alla misura, nonché dei divieti previsti dall'art. 67 dello stesso d.lgs. n. 159 del 2011. Anche rispetto a questa ulteriore condizione soggettiva, pertanto, l'ordinamento riconosce un differenziato rilievo della condotta e della personalità del soggetto, con una valutazione che assume rilevanza decisiva ai fini del possibile conseguimento della patente di guida. Pertanto, i significativi elementi differenziali, che caratterizzano rispettivamente i provvedimenti di diniego di rilascio, di cui al comma 1 dell'art. 120 cod. strada, e quelli di revoca del titolo, giustificano, su un piano di non manifesta irragionevolezza, il diverso trattamento normativo, così escludendo la denunciata violazione dell'art. 3 Cost.".

Le argomentazioni che precedono, le quali fanno leva sui significativi elementi differenziali riscontrabili, rispettivamente, nei provvedimenti di diniego di rilascio ed in quelli di revoca del titolo di abilitazione alla guida, consentono a questa Sezioni Unite di affermare,

con specifico riguardo alla fattispecie oggetto di causa, che le questioni relative al possesso dei requisiti soggettivi previsti dall'art. 120, comma 1, c.d.s., che contempla il diniego in via automatica del rilascio titolo medesimo a coloro che si trovano in determinate condizioni soggettive, appartengono alla giurisdizione del giudice ordinario, in difetto di deroghe ai comuni canoni sul riparto della giurisdizione, proprio perché si ricollegano ad una posizione di diritto soggettivo, il diritto di guidare un autoveicolo, afferente ad una modalità di "esercizio di una libertà fondamentale, quale la circolazione", costituzionalmente tutelata (art. 16 Cost.).

La verifica della ricorrenza, in capo al privato che aspira a conseguire la patente di guida, dei richiesti requisiti morali non configura esercizio di un potere discrezionale, mentre il profilo concernente la necessità di una motivazione riguarda il merito della vicenda e non incide sul riparto di giurisdizione.

Si tratta, va ribadito, di operazione di mero accertamento di dati univoci, senza alcuna ponderazione comparativa di interessi pubblici e privati, né scelta in ordine all'*an*, al *quando* al *quomodo* o al *quid* del provvedimento da adottare, caratteri che appunto connotano la decisione amministrativa discrezionale, valutazione fatta, in via preventiva, dal legislatore che ha reputato ostative al rilascio (come pure al mantenimento) della patente di guida determinate condizioni soggettive (v. art. 120, comma 1, d.lgs. n. 285 del 1992).

Il riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo deve compiersi in base alla domanda, nella specie, volta a far dichiarare l'illegittimità del provvedimento di diniego impugnato, tenendo conto dell'intrinseca natura della posizione giuridica dedotta in giudizio la quale, per quanto detto, è riconducibile ad una situazione di diritto soggettivo che non affievolisce di fronte

all'esercizio di un potere sostanzialmente ricognitivo dell'esistenza dei presupposti cui la legge condiziona il rilascio della patente di guida.

Quanto, poi, alla individuazione del giudice funzionalmente competente, deve osservarsi che il giudizio di opposizione avverso il provvedimento che contiene la constatazione dell'insussistenza dei requisiti morali prescritti per il conseguimento del titolo di abilitazione alla guida è devoluto alla competenza ordinaria del tribunale, ai sensi dell'art. 9 c.p.c. (v. Cass. Sez. U., n. 10406/2014; Cass. n. 22491/2010).

In conclusione, pronunciando sul conflitto, deve essere dichiarata, ai sensi dell'art. 382, comma 1, c.p.c., la giurisdizione del giudice ordinario, da identificare nel Tribunale territorialmente competente, dinanzi al quale rimette le parti.

Non vi è luogo a pronuncia sulle spese, trattandosi di regolamento di giurisdizione richiesto d'ufficio, nell'ambito del cui procedimento le parti del giudizio a quo non hanno svolto attività difensiva.

P.Q.M.

La Corte, pronunciando sul conflitto, dichiara la giurisdizione del giudice ordinario, che individua nel Tribunale territorialmente competente, dinanzi al quale rimette le parti.

Così deciso, in Roma, nella camera di consiglio del 8 febbraio 2022.

Il Presidente
(Angelo Spirito)

DEPOSITATO IN CANCELLERIA
oggi, 14 MAR. 2022

Il Funzionario Giudiziario
Dott.ssa Sabrina Pacitti