



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

Consiglio di Stato

Sezione Prima

Adunanza di Sezione del 25 gennaio 2017

NUMERO AFFARE 01577/2016

OGGETTO:

Ministero dell'interno - Dipartimento di pubblica sicurezza.

Quesito in materia di sospensione e revoca della patente di servizio a norma dell'art. 138 del codice della strada (effetti sulla patente civile).

LA SEZIONE

Vista la relazione n. 557/ST/138.410.13 dell'8 agosto 2016 con la quale il Ministero dell'interno - Dipartimento di pubblica sicurezza ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Vincenzo Neri;

Premesso:

1.) Con nota, prot. n. 557/ST/ 138.410.13, dell'8 agosto 2016, il Ministero dell'interno ha rivolto alla Sezione un quesito in tema di estensione dei provvedimenti interdittivi relativi alla patente di guida "ordinaria" ai soggetti che

siano anche titolari di patenti di guida “speciali”, ossia rilasciate agli appartenenti alle Forze armate e di polizia indicate dall’art. 138 del Codice della strada (d’ora in poi anche: C.d.S.).

2.) Espone il Ministero che l’art. 223, comma 1, C.d.S. prevede che, nelle ipotesi di reato per le quali sia prevista la sanzione amministrativa accessoria della sospensione o della revoca della patente di guida, il prefetto, dispone la sospensione provvisoria della validità della patente di guida, fino ad un massimo di due anni, e che il successivo comma 2 della stessa disposizione stabilisce che le disposizioni del comma 1 si applicano anche nelle ipotesi di reato di cui all’articolo 222, commi 2 e 3, nonché nei casi previsti dagli artt. 589-bis, secondo, terzo, quarto e quinto comma, e 590-bis del codice penale. Il prefetto, ricevuti gli atti, dispone, ove sussistano fondati elementi di un’evidente responsabilità, la sospensione provvisoria della validità della patente di guida fino ad un massimo di tre anni. Nei casi di cui agli articoli 589, bis, secondo, terzo, quarto e quinto comma, e 590-bis del codice penale il prefetto, dispone, ove sussistano fondati elementi di un’evidente responsabilità, la sospensione provvisoria della validità della patente di guida fino ad un massimo di cinque anni. In caso di sentenza di condanna non definitiva, la sospensione provvisoria della validità della patente di guida può essere prorogata fino ad un massimo di dieci anni.

2.1.) Sennonché, nell’imminenza dell’entrata in vigore delle disposizioni riguardanti i nuovi reati di "omicidio stradale" (art. 589-bis c.p.) e di “lesioni personali stradali” (art. 590-bis c.p.), si sarebbero verificati alcuni casi di operatori di polizia, coinvolti in incidenti stradali avvenuti in servizio e con l’autovettura di servizio, per i quali è prevista la sospensione della patente di guida militare, per i quali il prefetto avrebbe disposto anche la sospensione della patente civile, posseduta ai sensi dell’art. 116 del C.d.S. Tali provvedimenti, che hanno investito anche la patente civile degli operatori di polizia, sarebbero stati adottati in virtù della circolare n. 46, prot. n. M12413-3, del 18 settembre 2003, emanata dal

dipartimento per gli affari interni e territoriali, diramata dopo l'entrata in vigore della legge 1° agosto 2003 n. 214, di conversione del decreto-legge 27 giugno 2003 n.151, sulla base di un parere reso dall'Avvocatura generale dello Stato il 20 luglio 2002.

2.2.) Sebbene la nuova normativa riguardante i suddetti reati di "omicidio stradale" (art. 589 bis c.p.) e di "lesioni personali stradali" (art. 590-bis c.p.) non abbia sostanzialmente innovato rispetto al regime previgente, nondimeno, nella citata circolare n. 46 del 2003, è stato precisato che, in passato, l'amministrazione dell'interno ebbe a ritenere che le eventuali sanzioni del ritiro e della sospensione comminate per gli illeciti, amministrativi e penali, disciplinati dal Codice della strada e commessi dal personale appartenente alle Forze armate e di polizia, indicate dall'art. 138 C.d.S., dovessero colpire esclusivamente la patente di guida rilasciata dall'Ente di appartenenza del suddetto personale e non la patente ordinaria e che la medesima disciplina avrebbe dovuto applicarsi anche nei confronti dei conducenti dei veicoli della Croce rossa italiana (CRI), ai sensi dell'art. 138, comma 11, C.d.S. Tuttavia l'Avvocatura generale dello Stato avrebbe espresso l'avviso che nei confronti del trasgressore, titolare di patente comune e di patente speciale, dovessero applicarsi cumulativamente sia il provvedimento sospensivo della patente di guida comune, adottato dal prefetto, sia il provvedimento sospensivo della patente di guida speciale, adottato dalla autorità competente al rilascio della medesima patente. Ciò perché, ai fini della tutela dell'interesse generale alla sicurezza stradale, rileverebbe unicamente la messa in circolazione del veicolo e non le ragioni della circolazione medesima né esisterebbe, nel vigente ordinamento della circolazione stradale, alcuna norma che sottragga gli autoveicoli utilizzati (e immatricolati) dalle amministrazioni elencate nell'art. 138 C.d.S. al rispetto delle norme sostanziali di sicurezza stradale. Sicché, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, quando il soggetto titolare di patente di guida ponga in essere una condotta integrativa di una fattispecie per le quali il C.d.S. prevede la sanzione della sospensione, allora il provvedimento sospensivo si imporrebbe come una

conseguenza di carattere generale. In questo senso deporrebbe anche l'art. 218 C.d.S., che prevede il procedimento di sospensione del documento di guida per tutti i casi in cui il C.d.S. commini la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida per un periodo determinato. Dal sistema non emergerebbero difatti elementi, ad avviso della Avvocatura generale dello Stato, per escludere detta conseguenza, allorché il soggetto risulti anche titolare di patenti "speciali" e abbia commesso una violazione mentre era alla guida di taluno dei veicoli di cui all'art. 138 C.d.S. D'altra parte, atteso il fine cautelare della sospensione della patente, potrebbe apparire irragionevole che la commissione di infrazioni, per le quali il CdS. ha ritenuto ricorrente l'esigenza di adottare misure interdittive, non incida sulla vigenza del documento di guida comune sol perché il trasgressore sia titolare anche di altra patente.

2.3.) Come accennato, però, prima dell'emanazione della citata circolare del 2003 e, quindi ancor prima del parere dell'Avvocatura generale dello Stato (su cui è stata poi fondata la stessa circolare), il ministero dell'interno si era attestato su una differente interpretazione, secondo cui la sospensione o la revoca della patente potessero essere applicate solo in relazione all'esistenza di un'effettiva situazione di abuso del titolo abilitativo richiesto per la conduzione del veicolo con il quale fosse stata commessa la violazione da cui deriva l'incidente stradale. Segnatamente si affermò, nelle note n. M12413-3 del 13.3.2000 e n. M12413 del 24 gennaio 1997 della Direzione generale per l'amministrazione generale e per gli affari del personale, che le misure interdittive o sanzionatorie di cui agli articoli 222 e 223 C.d.S., per eventi occorsi alla guida di veicoli di servizio non potessero trovare applicazione nei confronti della patente civile eventualmente posseduta dai conducenti di veicoli di servizio muniti di patente militare o assimilata di cui all'art. 138, comma 11, del C.d.S. Tali conclusioni poggiavano sulle seguenti argomentazioni:

- l'art. 138, comma 12, C.d.S. chiarisce che la patente di guida è sospesa

dall'autorità che l'ha rilasciata secondo le procedure e la disciplina proprie dell'Amministrazione d'appartenenza e la collocazione della anzidetta disposizione lascerebbe intendere che il riferito precetto riguardi unicamente la patente di guida speciale e non invece la patente di guida comune di cui qualunque cittadino può assumere la titolarità, con la conseguenza che le eventuali sanzioni del ritiro e della sospensione comminate per gli illeciti, amministrativi e penali, disciplinati dal codice della strada e commessi da personale appartenente alle Forze armate e di polizia indicate dall'art. 138 C.d.S., dovrebbero colpire esclusivamente la patente di guida rilasciata dall'ente d'appartenenza del suddetto personale e non anche la patente comune;

- il codice della strada, all'art. 138, comma 4, precisa che i conducenti di cui al comma 3 (nel cui ambito, per effetto del successivo comma 11 vanno ricondotti anche i conducenti appartenenti alla Polizia di Stato) non sono soggetti alle disposizioni del titolo IV del codice stesso. All'interno di detto titolo si trova la disposizione (art. 129) che disciplina in generale la sospensione della patente e, quindi, ne conseguirebbe che i titolari della patente militare o assimilata non siano soggetti alla sospensione della patente nei termini e con le modalità (segnatamente con riguardo alla competenza del prefetto) stabiliti dallo stesso art. 129. Parimenti i titolari della patente militare o assimilata non sarebbero soggetti al procedimento ordinario di revoca. Pertanto la norma che esclude, in generale, l'applicazione dell'ordinario procedimento di sospensione o di revoca della patente sarebbe da rinvenire nel comma 4 dell'art. 138;

- seppure il Codice della strada (art. 138, comma 4) dichiara inapplicabili le disposizioni del titolo IV e non anche quelle del titolo VI, che regolano la competenza prefettizia ad applicare la sospensione come sanzione accessoria alla sanzione amministrativa pecuniaria (art. 218) e alla sanzione penale (art. 222, 223 e 224), nondimeno tale circostanza non sarebbe sufficiente a giustificare l'assoggettamento del titolare di patente militare o assimilata alla potestà inhibitoria del prefetto, dal momento che le suindicate disposizioni del titolo VI costituiscono

attuazione di un principio generale che trova la sua enunciazione nell'art. 129 C.d.S. Detta norma - essendo contenuta nel titolo IV - non sarebbe applicabile ai titolari di patente militare o assimilata e, quindi, in via consequenziale non potrebbero ritenersi applicabili agli stessi titolari le ulteriori norme attuative del principio generale, pur se allocate in altro titolo del Codice della strada;

- un avallo di questa ricostruzione si troverebbe nel comma 3 dell'art. 129 che, in un contesto esplicativo del comma 1, sotto il profilo della competenza all'adozione del procedimento, richiama esplicitamente gli articoli 222 e seguenti, fermo restando che, qualora ricorrano i presupposti indicati dall'art. 128, può essere ordinata la revisione della patente di guida comune.

2.4.) Osserva in aggiunta il Ministero che, sul tema oggetto della richiesta di parere, elementi ricostruttivi utili potrebbero trarsi dalla sentenza delle sezioni unite della corte di cassazione n. 12316/2002, nella quale, pur affrontandosi una questione diversa, è stato enunciato il principio, ribadito in successive decisioni della corte, secondo cui perché la patente possa sospendersi si richiede un collegamento diretto tra il veicolo con il quale il reato è commesso e l'autorizzazione amministrativa che abilita alla guida di quel veicolo. In altri termini, la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida non potrebbe essere applicata a chi abbia posto in essere violazioni di norme sulla circolazione stradale dalle quali siano derivati danni alle persone o violazioni di norme, dello stesso codice, costituenti reato sia nel caso in cui la violazione sia stata commessa con un veicolo per la guida del quale sia necessaria la patente, mai conseguita dall'autore della violazione, sia nel caso in cui sia stata commessa con un veicolo per la guida del quale la patente non è richiesta.

Secondo il Ministero, sulla base del principio enunciato dalla Corte di cassazione, dovrebbe pervenirsi alla conclusione che le vicende che investono la patente di guida civile non possano coinvolgere la patente di servizio posseduta dall'operatore di polizia, rilasciata dagli organi competenti ai sensi dell'art. 138 del C.d.S.

D'altronde potrebbe anche verificarsi il caso in cui il militare o l'operatore di polizia, in possesso di patente rilasciata ai sensi dell'art. 138 del C.d.S., non abbia anche la patente civile di cui all'art. 116 dello stesso codice.

2.5.) Ancora, secondo il Ministero, non condurrebbe a differenti conclusioni, la considerazione dell'art. 7 del decreto del ministro delle Infrastrutture e dei trasporti di concerto con il ministro dell'interno 11 agosto 2004 n. 246 ("Regolamento recante norme per il rilascio della patente di servizio per il personale abilitato allo svolgimento di compiti di polizia stradale."). Tale decreto, in relazione a quanto previsto dal comma 2 dell'art. 139 C.d.S., fissa i requisiti e le modalità per il rilascio della patente ai "soggetti già in possesso di patente di guida e abilitati allo svolgimento di compiti di polizia stradale indicati dai commi 1 e 3, lettera a), dell'articolo 12", in relazione alla previsione di cui al comma 1 dello stesso art. 139 C.d.S. Ebbene, il citato art. 7 prevede, al comma 1, che, nel caso di sospensione o revoca della patente di guida di cui all'art. 116 del decreto legislativo 30 aprile 1992 n. 285, d'ufficio o su segnalazione del Corpo o servizio d'appartenenza dell'interessato, la patente di servizio debba essere sospesa o revocata dal prefetto per i soggetti, indicati all'articolo 12, comma 1, lettere d-bis) ed e) del decreto legislativo 30 aprile 1992 n. 285, o dall'autorità che l'ha rilasciata, per gli altri soggetti indicati dall'articolo 12, commi 1 e 3, lettera a) del medesimo decreto legislativo. Il successivo comma 3 dello stesso art. 7 stabilisce invece che: "La patente di servizio è altresì ritirata, sospesa o revocata in tutti i casi di violazioni del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, commesse alla guida di veicoli di servizio, che comportino l'applicazione di tali tipologie di provvedimenti a carico del trasgressore. In tali casi detti provvedimenti non si applicano alla patente di guida rilasciata ai sensi dell'articolo 116 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285."

Al riguardo, il Ministero ritiene che il riferito decreto ministeriale non si applichi alle patenti di servizio rilasciate ai militari ed al personale ad esso equiparato rilasciate ai sensi dell'art. 138 C.d.S., dal momento che le patenti rilasciate ai sensi

di quest'ultima disposizione avrebbero un'autonoma e diversa disciplina, rispetto a quelle contemplate dall' art. 139 C.d.S., anche se, ai sensi del comma 2 dell'art. 1 del D.M. n. 246 del 2004, le patenti rilasciate a norma dell'art. 138 siano equiparate a quelle rilasciate ai sensi dell'art. 139 C.d.S., limitatamente ai soggetti elencati nell'articolo 12, commi 1 e 3, lettera a), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, abilitati a svolgere compiti di polizia stradale.

2.6.) Infine, per completezza dell'esposizione del quesito, il Ministero soggiunge che sarebbe diverso il caso dell'irrogazione della sanzione accessoria alla pena principale della sospensione della patente da parte del giudice, ai sensi dell'art. 222 C.d.S., per la cui applicazione si debba necessariamente tener conto del giudizio di gravità del fatto commesso, valutazione quest'ultima riservata al giudice penale. In tal senso, sebbene con riferimento all'applicazione del D.M. 11 agosto 2004, n. 246, sarebbe l'orientamento espresso dalla stessa Suprema Corte di cassazione, con sentenza del 21 gennaio 2013, n. 3119.

3. Con parere interlocutorio reso all'adunanza del 5 ottobre 2016 la Sezione, rilevando un interesse generale sulla questione, ha chiesto l'avviso delle seguenti amministrazioni: Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero della giustizia, Province autonome di Trento e Bolzano, Regione Valle d'Aosta e Regioni a statuto speciale.

4. L'adempimento istruttorio è pervenuto in data 9 dicembre 2016 con l'avviso di tutte le amministrazioni interpellate.

Considerato.

1. Fermo restando che il titolare della patente, sia essa militare o civile, è tenuto al rispetto delle norme del Codice della Strada nell'interesse superiore alla sicurezza della circolazione, il quadro normativo prima delineato, a giudizio della Sezione, depone per la separazione tra i procedimenti che riguardano la patente militare, o patente a questa assimilata, e la patente civile. Le norme prima richiamate – frutto anche di una stratificazione legislativa avvenuta nel tempo – depongono per

l'assenza di ogni forma di automatismo, di tipo sospensivo o revocatorio, che produca effetti anche in ambito civile quale conseguenza diretta ed immediata della violazione e, dunque, della sospensione o revoca della patente militare per fatti avvenuti durante il servizio e con l'autovettura di servizio.

Militano in tal senso diversi argomenti.

In primo luogo va evidenziato che, come rilevato dal Ministero, l'articolo 138, comma 12, C.d.S. – nello stabilire che *“la patente di guida è sospesa dall'autorità che l'ha rilasciata, secondo le procedure e la disciplina proprie dell'amministrazione di appartenenza”* qualora il militare guidi un veicolo immatricolato con targa civile – manifesta chiaramente l'intenzione di tenere separati i due titoli abilitativi e i relativi procedimenti che portano eventualmente alla sospensione.

In secondo luogo la “separazione” tra patente militare e patente civile emerge da tutta la disciplina stabilita dall'articolo 138 C.d.S. che, ad esempio, stabilisce che *“le forze armate provvedono direttamente nei riguardi del personale in servizio ... a) all'addestramento, all'individuazione e all'accertamento dei requisiti necessari per la guida, all'esame di idoneità e al rilascio della patente militare di guida, che abilita soltanto alla guida dei veicoli comunque in dotazione delle Forze armate”*.

In terzo luogo giova osservare che tale separazione risponde alla necessità che le amministrazioni militari, e quelle a queste equiparate, valutino autonomamente le condizioni per il rilascio del titolo abilitativo, o per la sospensione, senza alcuna interferenza con l'autorità amministrativa preposta al rilascio, revoca o sospensione della patente civile essendo diverse le ragioni della circolazione “per motivi di servizio” rispetto a quelle legate alle “sole” esigenze connesse alla libertà di movimento.

Sotto altro aspetto può condividersi, inoltre, l'affermazione della giurisprudenza prima richiamata che richiede un collegamento diretto, un nesso, tra il veicolo con il quale il reato è stato commesso e l'autorizzazione che abilita alla guida di quel veicolo.

Così come peraltro precisato dal Ministero richiedente, infine, deve giungersi a diversa conclusione nel caso in cui il titolare della patente abbia riportato, in esito al giudizio in sede penale, l'irrogazione della sanzione accessoria della sospensione della patente da parte del giudice. Al riguardo la Corte di Cassazione penale, con sentenza 21 gennaio 2013 n. 3119 ha stabilito: «può in conclusione affermarsi, nell'ottica di un'interpretazione sistematica e della ratio che sottende la normativa di cui al D.M. 11 agosto 2004, n. 246, che, in linea di principio, in caso di applicazione delle sanzioni amministrative accessorie della sospensione o della revoca della patente di guida, disposte dal giudice penale à sensi dell'art. 222 C.d.S., commi 1 e 2, nelle fattispecie più gravi in cui, alle violazioni delle disposizioni del codice della strada, "derivino danni alle persone", queste colpiscono patente ordinaria e patente di servizio. Mentre in casi diversi (e meno gravi) di violazioni del codice della strada commesse alla guida di veicoli di servizio vige il diverso regime della non estensione delle suddette sanzioni amministrative accessorie alla patente ordinaria, pur restandone ferma l'applicabilità alla patente di servizio, pure insuscettibile dell'applicazione del disposto dell'art. 126 bis C.d.S., egualmente inestensibile alla patente ordinaria in caso di decurtazioni dei punti per effetto di violazioni della norma commesse da titolare della patente di servizio».

P.Q.M.

nelle suesposte considerazioni è il parere del Consiglio di Stato.

L'ESTENSORE
Vincenzo Neri

IL PRESIDENTE
Mario Luigi Torsello