



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana**

**(Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 8 del 2023, proposto da -OMISSIS- - OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avvocato Massimo Conti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliataria legale in Firenze, Via degli Arazzieri, 4;

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - Direzione - Motorizzazione Civile di Firenze, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituito in giudizio;

*per l'annullamento*

*previa sospensione cautelare dell'efficacia*

- del provvedimento di Revisione della patente di guida ai sensi dell'art. 128, co. 1 C.d.S. del -OMISSIS-, emesso dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti – Direzione Generale Territoriale del Centro – Ufficio 3 – Motorizzazione Civile di Firenze, prot. n. -OMISSIS-, relativo alla patente di

guida n. -OMISSIS- intestata al sig. -OMISSIS- -OMISSIS-, notificato in data -OMISSIS-;  
- di ogni altro ulteriore atto presupposto, connesso e/o conseguente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 luglio 2023 la dott.ssa Katuscia Papi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

1. Il ricorrente, -OMISSIS- -OMISSIS-, è un autista dipendente della società -OMISSIS- (già -OMISSIS-). Nella mattina del -OMISSIS-, lo stesso transitava lungo la Via Regina Margherita di Poggio a Caiano, in direzione Pistoia – Poggio a Caiano, alla guida dell'autobus Mercedes (modello Smile 818) di proprietà di -OMISSIS- e targato -OMISSIS-, sul quale non erano trasportati passeggeri.

Pochi minuti prima delle 9,00 un ciclista (rimasto non identificato), mentre percorreva la pista ciclabile rialzata e parallela alla sede stradale, in corrispondenza dell'ingresso al parcheggio del Bargo (ove la ciclabile subisce un riallineamento con la strada, consentendo ai veicoli l'accesso e l'uscita dall'area di sosta, per poi rialzarsi nuovamente), abbandonava la pista e si immetteva direttamente nella carreggiata, sulla quale stava transitando nello stesso senso di marcia il signor -OMISSIS- -OMISSIS-, poco avanti al mezzo da quest'ultimo condotto.

Al fine di evitare di investire il ciclista, l'autista deviava repentinamente verso sinistra. In tal modo, il signor -OMISSIS- -OMISSIS- invadeva parzialmente la corsia di marcia opposta, collideva con un veicolo che ivi stava transitando in direzione Pistoia, e infine, perso il controllo del mezzo condotto, investiva

frontalmente un secondo ciclista che percorreva la corsia invasa, arrecandogli lesioni personali.

2. La polizia municipale di Poggio a Caiano, intervenuta sul posto, redigeva il Rapporto di Incidente Stradale n. -OMISSIS-, che ricostruiva la dinamica dell'incidente nei seguenti termini: *«Il veicolo A (autobus per trasporto persone) condotto [da] -OMISSIS- -OMISSIS- percorreva Via Regina Margherita con direzione di marcia Pistoia – Poggio a Caiano, quando giunto in prossimità dell'ingresso del parcheggio del Bargo, un ciclista, che purtroppo dalle immagini non è stato possibile identificare e che transitava sulla pista ciclabile con stessa direzione di marcia del bus, si immetteva nella corsia direzione di marcia Pistoia – Poggio a Caiano. Il bus sterzava verso sinistra andando ad urtare lo spigolo anteriore sinistro di una Renault Clio che procedeva in direzione Poggio a Caiano – Pistoia. Il veicolo A continuava a svoltare verso sinistra invadendo completamente la corsia opposta per poi scontrare frontalmente e violentemente il velocipede che procedeva in direzione Pistoia condotto dal signor -OMISSIS-, terminando la propria corsa sull'area di verde pubblico lato ponte Manetti e sobbalzando il veicolo a due ruote fuori strada oltre il marciapiede».*

Il suddetto rapporto veniva trasmesso al Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili, che comunicava all'interessato, in data -OMISSIS-, l'avvio del procedimento di revisione della patente di guida ai sensi dell'art. 128 comma 1 del Codice della Strada. Il signor -OMISSIS- -OMISSIS- presentava una memoria difensiva, alla quale allegava il file contenente le riprese video del sinistro, filmate dalla telecamera posizionata sull'autobus dallo stesso condotto.

L'Ufficio Motorizzazione Civile di Firenze concludeva il procedimento con provvedimento del -OMISSIS-. Attraverso tale atto l'Amministrazione: *«Visto il Rapporto di incidente Stradale nr. -OMISSIS- redatto dalla Polizia Municipale, dal quale emerge che [il ricorrente n.d.r.] alla guida dell'autobus targato -OMISSIS-, procedeva ad una velocità non conforme a quanto disposto dall'art. 141 Codice della Strada il quale prevede che “in particolare, il conducente deve regolare la velocità nei tratti di strada a visibilità limitata, nelle curve, in prossimità delle intersezioni e delle scuole o di*

*altri luoghi frequentati da fanciulli indicati dagli appositi segnali, nelle forti discese, nei passaggi stretti o ingombranti, nelle ore notturne, nei casi di insufficiente visibilità per condizioni atmosferiche o per altre causa nell'attraversamento degli abitati o comunque nei tratti di strada fiancheggiati da edifici"; considerato che il sinistro si è verificato su una strada delimitata al centro da striscia longitudinale continua, costeggiata da pista ciclabile utilizzata da utenti deboli della strada e in prossimità di un'intersezione semaforica; considerato che la dinamica dell'incidente stradale, così come ricostruita dall'Organo di Polizia intervenuto, il cui rapporto è da considerarsi documento di fede pubblica e privilegiata facente prova fino a querela di falso per i fatti in esso contenuti, fa sorgere dubbi circa la permanenza dei requisiti tecnici richiesti per il mantenimento della patente di guida», disponeva, nei confronti di -OMISSIS- -OMISSIS-, la revisione della patente di guida mediante nuovo esame di idoneità tecnica, ai sensi dell'art. 128 comma 1 D. Lgs. 285/1992.*

3. Con il ricorso introduttivo del presente giudizio, il signor -OMISSIS- -OMISSIS- impugnava il suddetto provvedimento di revisione, chiedendone l'annullamento, previa sospensione cautelare dell'efficacia anche in sede monocratica, per le ragioni di seguito descritte.

Con il primo motivo di gravame il conducente contestava l'intervenuta *«Violazione e falsa applicazione dell'art. 128 C.d.S. Violazione e falsa applicazione dell'art. 2700 c.c. Violazione e falsa applicazione degli artt. 141 e 3, co. 1 n. 26) C.d.S.. Eccesso di potere per carenza dei presupposti e difetto di istruttoria. Ulteriore eccesso di potere per illogicità, contraddittorietà ed incongruità della motivazione»,* in quanto il verbale della Polizia non farebbe pubblica fede *ex art. 2700 c.c.* circa la non conformità della velocità a quanto prescritto dall'art. 141 comma 3 Codice della Strada; per l'insussistenza dei presupposti applicativi della suddetta norma, unica disposizione citata nella motivazione dell'atto; in quanto non sussisterebbe un'intersezione semaforica in prossimità del luogo dell'impatto, posto che il semaforo è collocato 15 metri più avanti, e l'incidente è avvenuto in corrispondenza dell'accesso al parcheggio del Bargo, che non costituirebbe un'intersezione secondo il Codice della Strada. Non si sarebbe inoltre tenuto

conto che il superamento della striscia longitudinale continua da parte del ricorrente non era dovuto a imperizia tecnica, bensì alla necessità di evitare il ciclista, con conseguente ascrivibilità della condotta a caso fortuito o forza maggiore, in ogni caso non imputabile al ricorrente.

Nel secondo motivo di ricorso il signor -OMISSIS- -OMISSIS- evidenziava l'«*Ulteriore violazione e falsa applicazione dell'art. 128 C.d.S. Violazione e falsa applicazione dell'art. 3 della l. 241/1990. Difetto e carenza della motivazione. Ulteriore eccesso di potere per carenza dei presupposti e di istruttoria. Violazione del principio di proporzionalità*», rilevando che l'art. 128 comma 1 D. Lgs. 285/1992 qualifica il potere di revisione come discrezionale, dunque la PA avrebbe dovuto giustificare le proprie scelte sulla base di una motivazione specifica ed esaustiva, difettante nell'atto gravato.

Il terzo ordine di censure, relativo all'«*Ulteriore violazione e falsa applicazione dell'art. 128 C.d.S. Violazione e falsa applicazione dell'art. 1, co. 2bis della l. 241/1990. Eccesso di potere per carenza dei presupposti e di istruttoria e difetto, illogicità e contraddittorietà della motivazione. Eccesso di potere per sviamento e non proporzionalità*», si appuntava invece sul tempo (oltre 6 mesi e mezzo dall'incidente) impiegato dall'Amministrazione per notificare il provvedimento di revisione, ritenuto di per sé significativo della carenza dei presupposti applicativi dell'art. 128 cit., che avrebbe natura cautelare.

4. La tutela monocratica *ex art. 56 c.p.a.* veniva concessa con decreto presidenziale n. 1/2023.

5. Si costituiva in giudizio il Ministero, chiedendo la reiezione del ricorso in quanto infondato. L'Avvocatura dello Stato sosteneva infatti che la manovra del ciclista ignoto, da cui prendeva avvio la dinamica dell'incidente, era prevedibile, posto che la bicicletta stava procedendo lungo la pista ciclabile e si immetteva nella carreggiata in un punto in cui la linea continua era sostituita da linea tratteggiata proprio al fine di consentire l'accesso alla sede stradale. Ci sarebbero inoltre tutti i presupposti per l'applicazione dell'art. 141 comma 3 D. Lgs. 285/1992 (semaforo, intersezione con l'entrata del

parcheggio del Bargo). Non sarebbe necessario, peraltro, accertare la responsabilità del conducente, posto che la revisione non integra una sanzione, ma un provvedimento cautelare, finalizzato ad evitare pericoli alla circolazione derivati dall'ipotizzata imperizia del conducente.

6. La domanda cautelare *ex art. 55 c.p.a.*, trattata alla camera di consiglio del 26 gennaio 2023, era accolta con ordinanza della Sezione n. 35/2023.

7. In vista dell'udienza di trattazione le parti depositavano documenti e memorie, a sostegno delle rispettive tesi processuali. Negli scritti difensivi dell'Avvocatura, in particolare, si affermava (*inter alia*) che la P.A. aveva erroneamente riportato l'art. 141 comma 3 del Codice della Strada, mentre la norma da contestare al ricorrente avrebbe dovuto essere correttamente individuata nell'art. 141 comma 1 D. Lgs. 285/1992, ma stante la natura esclusivamente formale dell'errore nel quale la Motorizzazione incorreva non ne sarebbe conseguita l'illegittimità del provvedimento.

All'udienza pubblica dell'11 luglio 2023 la causa era trattenuta in decisione.

8. Il Collegio ritiene che il ricorso sia fondato, con riferimento al primo e al secondo motivo di gravame, per le ragioni di seguito indicate.

8.1. La revisione della patente del ricorrente veniva disposta dalla Motorizzazione ai sensi dell'art. 128 comma 1 D. Lgs. 285/1992, a norma del quale: «1. *Gli uffici competenti del Dipartimento per i trasporti terrestri [...] possono disporre che siano sottoposti [...] ad esame di idoneità i titolari di patente di guida qualora sorgano dubbi sulla persistenza nei medesimi [...] dell'idoneità tecnica. [...]*».

È dunque evidente che il potere ivi individuato è di carattere discrezionale, e che l'esercizio del medesimo va sorretto, in sede motivazionale, dall'individuazione delle circostanze che revocano in dubbio l'idoneità tecnica del titolare di patente.

Nel caso di specie il provvedimento adottato dalla Motorizzazione, sopra riportato per esteso, indica quale unico presupposto del descritto “dubbio”, la circostanza che: «*Visti i contenuti del Rapporto dell'incidente stradale n. -OMISSIS- redatto dalla Polizia Municipale, dal quale merge che [il signor -OMISSIS- -OMISSIS-]*

*alla guida dell'autobus targato -OMISSIS-, procedeva ad una velocità non conforme a quanto disposto dall'art. 141 Codice della Strada, il quale prevede che "In particolare, il conducente deve regolare la velocità nei tratti di strada a visibilità limitata, nelle curve, in prossimità delle intersezioni e delle scuole o di altri luoghi frequentati da fanciulli indicati dagli appositi segnali, nelle forti discese, nei passaggi stretti o ingombrati, nelle ore notturne, nei casi di insufficiente visibilità per condizioni atmosferiche o per altre cause, nell'attraversamento degli abitati o comunque nei tratti di strada fiancheggiati da edifici"».*

In sintesi, la Motorizzazione evinceva dal Rapporto di Incidente redatto dalla Polizia Municipale che il ricorrente, al momento dell'incidente, procedeva con una velocità inadeguata rispetto alla condotta prescritta dall'art. 141 comma 3 D. Lgs. 285/1992, ed evidenziava altresì la presenza della striscia continua di mezzera, della pista ciclabile parallela alla strada e la prossimità di un'intersezione semaforica. Il provvedimento evidenziava infine che la dinamica dell'incidente, come descritta nel Rapporto della Polizia Municipale, asseritamente facente prova fino a querela di falso, ingenerava dubbi sulla permanenza dei requisiti tecnici richiesti per il possesso della patente.

8.2. Orbene, in primo luogo, l'affermazione secondo la quale la dinamica dell'incidente risulterebbe provata fino a querela di falso dal Rapporto della Polizia Municipale è palesemente errata. Come noto, l'atto pubblico fa fede privilegiata solo «*della provenienza del documento dal pubblico ufficiale che lo ha formato, nonché delle dichiarazioni delle parti e degli altri fatti che il pubblico ufficiale attesta avvenuti in sua presenza o da lui compiuti*» (art. 2700 c.c.); ed è del tutto evidente che la ricostruzione degli accadimenti pregressi, dichiaratamente posta in essere dagli Agenti municipali, assenti al momento del sinistro, in virtù di rilievi dei segni di scarrocciamento presenti *in loco*, e delle testimonianze di alcuni avventori, non può rientrare tra le circostanze che l'art. 2700 c.c. rende oggetto di fede pubblica.

8.3. In ogni caso, nella ricostruzione della dinamica, la Polizia Municipale non evidenziava elementi di negligenza, imperizia o censurabilità nella condotta tenuta dall'odierno ricorrente, almeno per quanto emerge dalla

documentazione versata nel fascicolo di causa. È dunque evidente che la Motorizzazione avrebbe dovuto provvedere ad individuare in termini specifici i profili comportamentali del signor -OMISSIS- -OMISSIS- dai quali scaturiva il dubbio di sopravvenuta imperizia tecnica in capo all'autista; ciò che la P.A. ha tuttavia omesso di precisare, con conseguente palese carenza motivazionale dell'atto gravato.

8.4. Tutto ciò che la Motorizzazione si premurava di precisare era l'asserita violazione, da parte dell'autista, dell'art. 141 comma 3 del Codice della Strada, norma individuata in modo inequivocabile, in quanto riportata per esteso e letteralmente nel provvedimento di revisione. L'individuazione della disposizione, effettuata mediante trascrizione della stessa, non integra – *contrariamente a quanto sostenuto dall'Avvocatura* – un refuso o un errore formale, bensì una determinazione motivazionale precisa da parte della P.A.

Orbene, nel caso di specie, e come segnalato dalla Sezione già in sede cautelare, non sussistono i presupposti applicativi della norma *de qua*.

Il luogo dell'incidente non è infatti caratterizzato da visibilità limitata (come si evince chiaramente dalle riprese video in atti), non si trova in corrispondenza di una curva, non vi sono intersezioni (posto che il semaforo è situato a una certa distanza dal luogo dell'incidente e l'ingresso del Parcheggio del Bargo non costituisce un'intersezione, per la sussistenza della quale l'art. 3 comma 1 n. 26 del D. Lgs. 285/1992 richiede un'area comune a più strade, qui non ravvisabile), né scuole o altri luoghi frequentati da fanciulli, non è collocato in discesa, non è posto in corrispondenza di passaggi stretti o ingombranti (il tutto come agevolmente rilevabile dalle riprese video succitate); il sinistro non si verificava inoltre in ore notturne (bensì alle 9,00 del mattino, come evidenziato dal Rapporto della Polizia), né in condizioni atmosferiche di ridotta visibilità («*al momento del sinistro l'intensità del traffico era normale, luce diurna, condizioni meteorologiche di tempo soleggiato, il fondo stradale asciutto*» dal Rapporto della Polizia Municipale, pag. 3), accadeva fuori del centro abitato e



su una strada non fiancheggiata da edifici (anche tali circostanze sono chiaramente mostrate dalle riprese video).

Conseguentemente, il provvedimento veniva emesso in virtù di una disposizione normativa non applicabile alla fattispecie, con ulteriore profilo di illegittimità dello stesso.

8.5. Del resto la tesi sostenuta dall'Avvocatura, secondo la quale l'Amministrazione avrebbe inteso motivare il provvedimento di revisione mediante il riferimento all'art. 141 comma 1 D. Lgs. 285/1992, non può essere condivisa.

Infatti, posto che nel provvedimento non vi è alcun riferimento alla disposizione *de qua*, né ai relativi presupposti applicativi, vi sarebbe un'integrazione postuma della motivazione in sede processuale dell'atto contestato, che la giurisprudenza ritiene vietata, in considerazione della funzione essenziale e indefettibile, di tutela del diritto di difesa del cittadino, che risiede per l'appunto nella parte motivazionale della determinazione amministrativa. Per conseguenza, il Tribunale non potrebbe respingere il ricorso rintracciando *aliunde*, e in particolare negli scritti difensivi dell'Avvocatura erariale o nelle relazioni processuali dell'Amministrazione, i presupposti di fatto e di diritto da porre a fondamento dell'atto: «*Considerando il divieto di integrazione postuma della motivazione di un provvedimento amministrativo oggetto di un giudizio di impugnazione, il giudice non può formulare argomentazioni a sostegno del provvedimento impugnato che ne modifichino l'impianto argomentativo, ciò in quanto la motivazione di un atto costituisce il contenuto insostituibile della decisione amministrativa*» (Consiglio di Stato, V, 30 aprile 2020 n. 2762).

Peraltro nel caso di specie gli argomenti adottati dall'Avvocatura esulano completamente dal contenuto del provvedimento impugnato, che si incentra in modo letterale sul terzo comma dell'art. 141 del Codice della Strada, integralmente trascritto, e non possono dunque in alcun modo essere presi in considerazione ai fini della valutazione dello stesso: «*È inammissibile, da parte della P.A., la formulazione in giudizio di argomentazioni difensive a giustificazione del*

*provvedimento impugnato, non evincibili nemmeno implicitamente dalla sua motivazione, ciò costituendo un'integrazione postuma della motivazione, non consentita in quanto non inserita nell'ambito di un procedimento amministrativo» (TAR Lazio, Roma, I, 28 agosto 2017 n. 9440); «Non possono essere introdotte in sede giudiziale integrazioni alla motivazione fornita nel provvedimento, con la conseguenza che non assumono rilievo ai fini del vaglio della legittimità dell'atto impugnato argomentazioni che esulano dal contenuto della relativa motivazione» (TAR Abruzzo, I, 17 maggio 2022 n. 197).*

8.6. Un assoluto difetto di istruttoria e motivazione si riscontra, inoltre, con riferimento all'asserita inadeguatezza della velocità mantenuta dall'autista.

La Motorizzazione, nell'atto gravato, afferma infatti che la velocità inadeguata scaturisce dai «*contenuti del Rapporto di incidente*» redatto dalla Polizia Municipale. Orbene, in tale Rapporto non vi è alcuna affermazione, né ricostruzione (almeno per quanto versato dalle parti nel fascicolo di causa), dalla quale possa evincersi l'individuazione di una velocità eccessiva in capo al ricorrente. Quanto alle ricostruzioni poste in essere “in autonomia” (così negli scritti difensivi) dalla Motorizzazione, non si rinvencono atti istruttori di sorta ove l'Amministrazione si sia spesa in siffatta attività. Al contrario, ancora una volta valutazioni e deduzioni ricostruttive trovano ospitalità unicamente nella Relazione diretta all'Avvocatura dello Stato, datata 3 febbraio 2023, depositata in atti il 29 maggio 2023, e dunque anch'essa palesemente postuma rispetto all'adozione del provvedimento impugnato, e chiaramente rivolta a supportare l'attività difensiva dell'Avvocatura erariale. Anche con riferimento alle valutazioni ivi contenute, dunque, valgono i richiami giurisprudenziali contenuti al precedente punto 8.5 in ordine al divieto di integrazione postuma della motivazione.

8.7. Da ultimo, nel provvedimento vengono altresì citate le circostanze relative all'essere la strada delimitata da una striscia continua di mezzera, costeggiata da una pista ciclabile e in prossimità di un'intersezione semaforica. Anche i suddetti elementi appaiono tuttavia di per sé non significativi, sotto il profilo motivazionale, della sussistenza dei presupposti applicativi dell'art. 128

comma 1 D. Lgs. 285/1992, anche perché l'Amministrazione non compie alcuno sforzo esplicativo per porre le stesse in correlazione con la disposizione invocata.

Le circostanze indicate, nel contempo, non costituiscono presupposti applicativi del richiamato art. 141 comma 3 (salvo l'intersezione semaforica, della cui irrilevanza ai fini qui considerati si è già detto al precedente punto 8.4), unica disposizione che appare citata nel provvedimento.

Anche i suddetti elementi descrittivi, indicati nell'atto impugnato senza una componente valutativa espressa da parte dell'Amministrazione, non consentono dunque di ravvisare circostanze univocamente indicative della sopravvenuta inidoneità tecnica del signor -OMISSIS- -OMISSIS-.

L'atto rimane pertanto gravemente viziato sotto il profilo motivazionale ed istruttorio.

8.8. In virtù delle considerazioni che precedono, il provvedimento impugnato si appalesa illegittimo, per difetto di istruttoria e insufficienza motivazionale.

Si assorbono gli ulteriori motivi di censura, per continenza ed economia processuale.

9. In virtù delle considerazioni che precedono il ricorso, siccome fondato con riferimento ai primi due motivi di impugnazione, va accolto, con conseguente annullamento del provvedimento impugnato, previo assorbimento delle censure non specificamente esaminate.

10. Si compensano tra le parti le spese del giudizio, stante la peculiarità della fattispecie oggetto di causa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie per le ragioni indicate in motivazione e annulla, per l'effetto, il provvedimento impugnato.

Compensa tra le parti le spese del giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 10 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte ricorrente, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare il ricorrente e tutti gli altri soggetti indicati.

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 11 luglio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Alessandro Cacciari, Presidente

Andrea Vitucci, Primo Referendario

Katiuscia Papi, Primo Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Katiuscia Papi**

**IL PRESIDENTE**  
**Alessandro Cacciari**

**IL SEGRETARIO**

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.