

Pubblicato il 21/10/2024

N. 08416/2024REG.PROV.COLL.

N. 00298/2021 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello iscritto al numero di registro generale 298 del 2021, proposto da -OMISSIS-, rappresentato e difeso dagli avvocati Edoardo Santoro e Giorgio Pasca, con domicilio digitale p.e.c. in registri di giustizia;

contro

Capitaneria di Porto di Gallipoli, Ministero della Difesa, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio eletto presso i suoi uffici, in Roma, via dei Portoghesi 12;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia - sezione staccata di Lecce (sezione terza) n. 520/2020

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Capitaneria di Porto di Gallipoli e dei Ministeri della difesa e delle infrastrutture e dei trasporti;

Vista l'ordinanza cautelare della V sezione del 26 febbraio 2021, n. 927;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore all'udienza straordinaria ex art. 87, comma 4-*bis*, cod. proc. amm. del giorno 2 ottobre 2024 il consigliere Fabio Franconiero e uditi per la parte appellante gli avvocati Edoardo Santoro e Giorgio Pasca;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. L'appellante indicato in epigrafe agisce nel presente giudizio per l'annullamento del decreto della Capitaneria di porto di Gallipoli in data 5 luglio 2019, n. 66, con è stata disposta nei suoi confronti la revoca della patente nautica abilitante al comando di imbarcazioni da diporto a motore, avente n. -OMISSIS-, stampato -OMISSIS-, costituente il duplicato di quella originaria del 13 giugno 2008, n. -OMISSIS-, rilasciatogli sulla sua istanza in data 18 luglio 2018 (prot. n. -OMISSIS-), in ragione dello smarrimento di quest'ultima.
2. La revoca era fondata sul precedente penale di cui alla condanna irrevocabile per il reato previsto dall'art. 73, comma 1, DPR 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*), attestato dal certificato del casellario giudiziale acquisito dall'autorità marittima in sede di verifica della veridicità di quanto autodichiarato dall'istante in sede di domanda di rilascio del duplicato. Sulla base del precedente penale era accertata la «*mancaza dei requisiti morali*» richiesti per il mantenimento della patente nautica, ai sensi degli artt. 37 e 41 del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti del 29 luglio 2008, n. 146, recante il *Regolamento di attuazione dell'articolo 65 del decreto legislativo 18 luglio 2005, n. 171, recante il codice della nautica da diporto*.
3. Per quanto di interesse nel presente giudizio, le disposizioni regolamentari ora richiamate dispongono, rispettivamente, che:
 - la patente nautica è negata a «*coloro che abbiano riportato condanne per uno dei delitti previsti (...) dal decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309*» (comma 2);
 - e, una volta rilasciata, la patente «*è revocata (...) nel caso in cui il titolare (...) non sia più in possesso dei requisiti morali previsti dall'articolo 37*» (comma 1).
4. In applicazione dell'ora richiamato combinato disposto, esaminate le deduzioni difensive presentate dall'interessato in sede di contraddittorio procedimentale, nel provvedimento conclusivo era espressa la mancanza di «*alcun tipo di spazio riservata discrezionalità dell'Amministrazione procedente*» e, pertanto, «*la necessità di procedere alla revoca della patente nautica*».
5. Con la propria impugnazione, proposta in primo grado davanti al Tribunale amministrativo regionale per la Puglia - sezione staccata di Lecce, l'interessato deduceva plurime censure, tra cui l'illegittimità dell'automatismo valutativo a base della revoca per perdita dei requisiti morali, oltre che per istruttoria e motivazione carenti.
6. Il ricorso era respinto dall'adito Tribunale amministrativo con la sentenza i cui estremi sono indicati in epigrafe.
7. La pronuncia giudicava il provvedimento impugnato sufficientemente motivato attraverso il riferimento al combinato disposto delle norme regolamentari sopra citate: «*una volta accertata la ricorrenza del presupposto (avere riportato una condanna penale tra quelle previste dalla norma), in capo all'Amministrazione non residua alcuna discrezionalità, essendo essa tenuta ad adottare i conseguenti provvedimenti*». Al medesimo riguardo aggiungeva che la revoca della patente nautica è tra l'altro prevista con effetto automatico «*ove la stessa sia stata rilasciata, proprio, fra gli altri, per i reati disciplinati dal D.P.R. n. 309/1990, oggetto della sentenza di condanna inflitta al ricorrente*», senza necessità di verificare la «*natura "acquatica" o meno di detti reati*». Era del pari esclusa la necessità di sospendere il procedimento di revoca nell'attesa che venisse definito quello di riabilitazione ex art. 178 cod. pen. presso il giudice dell'esecuzione penale, che il ricorrente aveva dichiarato di volere richiedere nelle proprie difese in sede procedimentale. Infine, «*in assenza di alcun rilievo di illegittimità costituzionale dell'articolo 37 del D.M. n. 146/2008*», era considerato non pertinente («*mal calibrato*») il richiamo alla sentenza della Corte costituzionale del 9 febbraio 2018, n. 22, dichiarativa dell'illegittimità costituzionale della revoca della

patente di guida di autoveicoli conseguente a condanna penale in materia di stupefacenti, ai sensi dell'art. 120, comma 2, cod. strada, per violazione dei principi di eguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza ex art. 3 Cost; il medesimo riferimento era comunque considerato «*irrilevante, anche alla luce dell'art. 75 del D.P.R. n. 445/2000*».

8. Contro la sentenza di primo grado i cui contenuti sono così sintetizzabili il ricorrente ha proposto il presente appello, in resistenza del quale si sono costituite le amministrazioni intimare indicate in intestazione, con comparsa di mera forma.

DIRITTO

1. Con il primo motivo d'appello sono riproposte le censure di eccesso di potere per carenza di istruttoria e di motivazione del provvedimento di revoca impugnato, perché fondato su un automatismo insito nella condanna penale, come evincibile dalla scarsa motivazione in esso contenuta e dal fatto che l'unico accertamento svolto è consistito nell'acquisizione del certificato del casellario penale, senza alcuna autonoma valutazione del fatto di reato e della sua relazione con la guida di natanti, oltre che della condotta serbata dall'odierno appellante in costanza di possesso della patente nautica. Si aggiunge sul punto che l'amministrazione non avrebbe assolto all'onere di motivazione rafforzata conseguente alle deduzioni difensive presentate dall'interessato in sede di procedimentale, nella quale erano state rappresentate ragioni adeguate a superare l'automatismo valutativo su cui si è invece la prima si sarebbe appiattita. Un onere in questo senso sarebbe inoltre ricavabile dalle istanze di sospensione del procedimento di revoca nelle more di quello in sede giurisdizionale penale per la riabilitazione.

2. Infine sono riproposte le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 41 del decreto ministeriale del 29 luglio 2008, n. 146, in relazione all'art. 3 Cost., sotto il profilo dell'irragionevolezza e della proporzionalità, se interpretato nel senso del contestato automatismo della perdita dei requisiti di moralità per il possesso della patente nautica per il solo fatto di avere riportato una condanna penale, come avvenuto nel caso di specie.

3. Le censure così sintetizzate sono infondate.

4. Come statuito dalla sentenza di primo grado, deve innanzitutto escludersi che l'istruttoria della Capitaneria di porto resistente sia carente, perché limitata all'acquisizione del solo certificato del casellario giudiziale relativo al richiedente la convalida del duplicato della patente nautica. Il precedente penale da esso risultante rientra infatti tra i presupposti ostativi al rilascio o al mantenimento della patente nautica, ai sensi del combinato disposto degli art. 37, comma 2, e 41, comma 1, del regolamento di cui al DPR 29 luglio 2008, n. 146, per difetto dei «*requisiti morali*», di cui l'autorità marittima ha fatto pedissequa applicazione. Diversamente da quanto si suppone con il primo motivo d'appello, dalla motivazione del provvedimento impugnato risulta inoltre che questo è stato reso quale esito di un confronto procedimentale in cui da un lato il ricorrente ha esposto le proprie ragioni e dall'altro lato l'amministrazione le ha considerate, senza tuttavia modificare il proprio convincimento quale anticipato al preavviso di diniego ex art. 10-*bis* della legge 7 agosto 1990, n. 241, emessa una volta emersa l'esistenza del precedente penale.

5. A questo specifico riguardo, il provvedimento di revoca enuncia in modo specifico le ragioni per le quali il relativo procedimento non poteva essere sospeso nelle more della definizione di quello in sede giurisdizionale penale di riabilitazione ex art. 178 cod. pen., che l'interessato ha dichiarato di volere chiedere - senza peraltro mai offrire documentazione al riguardo, nemmeno in questo giudizio. Le quali ragioni sono state legittimamente individuate nell'impossibilità di applicare in sede procedimentale amministrativa l'istituto ex art. 295 cod. proc. civ. della sospensione del processo per pregiudizialità. Sul punto il provvedimento dà inoltre atto, con carattere assorbente, che l'eventuale provvedimento del giudice dell'esecuzione penale favorevole non avrebbe comunque potuto avere rilievo impeditivo della revoca della

patente, perché in ogni caso successivo al suo rinnovo (*rectius*: al rilascio del duplicato e alla relativa convalida).

6. Per il resto è vero quanto si sostiene a fondamento della presente impugnazione, e cioè che la revoca si fonda su un automatismo, risultante in modo inequivoco dalla motivazione del provvedimento, e che è a sua volta riconducibile al più volte menzionato combinato disposto degli artt. 37 e 41 del regolamento di cui al decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti del 29 luglio 2008, n. 146. Di esso è prospettata l'illegittimità costituzionale ex art. 3 Cost., sotto il profilo dell'irragionevolezza e del difetto di proporzionalità e al riguardo viene richiamata la giurisprudenza costituzionale in tema di revoca della patente di guida di autoveicoli ex art. 120 cod. strada, ed in particolare la sentenza del 9 febbraio 2018, n. 22.

7. Anche questo ulteriore ordine di censure è nondimeno infondato.

8. Deve al riguardo premettersi che, come rappresentato all'udienza di discussione del 2 ottobre 2024 alla difesa di parte appellante, le disposizioni normative censurate non hanno rango di legge primaria. Si tratta infatti pacificamente di norme contenute in un atto regolamentare, al quale non si estende il sindacato accentrato di costituzionalità presso la Corte costituzionale (art. 134 Cost.), per cui non vi è luogo a rimettere la questione prospettata davanti a quest'ultimo giudice, ai sensi della legge 11 marzo 1953, n. 87 (*Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale*).

9. Il contrasto tra Costituzione e regolamento è invece deducibile nella presente sede giurisdizionale amministrativa, in ragione del fatto che il secondo ha natura giuridica di atto amministrativo. Sennonché, né in primo grado né tanto meno in appello è stato chiesto l'annullamento o anche solo la disapplicazione del regolamento di cui al decreto ministeriale del 29 luglio 2008, n. 146, su cui si fonda la revoca della patente nautica impugnata. Quest'ultimo è l'unico provvedimento in relazione al quale nel presente giudizio è stata azionata la tutela costitutiva di annullamento, benché se ne assuma il suo carattere di atto applicativo delle presupposte norme regolamentari censurate per asserita non conformità a Costituzione.

10. Deve ancora aggiungersi che se per un verso è pacifico che l'annullamento in sede giurisdizionale di atti amministrativi soggiace al principio della domanda (di recente in questo senso: Cons. Stato, VI, 18 marzo 2024, n. 2579), al quale è in via generale informato il processo amministrativo (cfr. a quest'ultimo riguardo Cons. Stato, Ad. plen., 13 aprile 2015, n. 4), non altrettanto può affermarsi per la disapplicazione. Quest'ultima è infatti ricondotta al potere officioso del giudice amministrativo di risolvere le antinomie normative sulla base del principio di gerarchia tra fonti (tra le altre pronunce nei termini ora esposti: Cons. Stato, V, 28 marzo 2023, n. 3185; VI, 6 settembre 2021, n. 6219).

11. Ma la disapplicazione del regolamento in assenza di domanda di parte postula che questo non sia la fonte della lesione da cui origina l'interesse a ricorrere. Il potere del giudice amministrativo di disapplicare i regolamenti è infatti esercitabile quando la loro applicazione alla fattispecie controversa sia invocata in via di eccezione dalle parti resistenti – *in primis* l'amministrazione autrice dell'atto impugnato. Alla difesa espressa nei descritti termini si contrappone il poc'anzi menzionato potere del giudice di ricostruire il quadro normativo vigente (secondo il principio *iura novit curia*), attraverso l'applicazione del menzionato principio gerarchico e degli altri criteri regolatori dei rapporti tra diverse fonti del diritto. Quando invece il regolamento costituisce l'atto in tesi illegittimo, sulla cui base è stato adottato il conforme provvedimento, a sua volta illegittimo in via derivata, il principio della domanda poc'anzi richiamato impone di rivolgere l'azione di annullamento ex art. 29 cod. proc. amm. non solo nei confronti di quest'ultimo ma anche dell'atto presupposto.

11. In difetto di ciò non è consentito al giudice amministrativo superare i limiti della domanda a lui rivolta dal ricorrente e pronunciare l'annullamento di atti amministrativi da esso non impugnati. Nel caso di specie non è dunque possibile sindacare ed eventualmente annullare le censurate disposizioni di cui agli artt. 37 e

41 del decreto ministeriale del 29 luglio 2008, n. 146, dalle quali deriva in via di principalità la lesione per il ricorrente, poiché è sulla base delle norme in questione che è stato emanato nei suoi confronti il contestato provvedimento di revoca della patente nautica. La carente impostazione della domanda di annullamento ex art. 29 cod. proc. amm. non può inoltre essere sanata attraverso il potere di disapplicazione delle medesime disposizioni regolamentari, in assenza di sovraordinate norme di legge primaria regolatrici della fattispecie e più in generale delle funzioni amministrative concernenti le patenti nautiche per imbarcazioni da diporto (disciplinate nel loro complesso nel titolo II del decreto ministeriale).

12. L'onere di impugnazione nei confronti di ogni atto da cui deriva la lesione che fonda l'interesse ad agire comporta inoltre, ai sensi dell'art. 40, comma 1, lett. d), cod. proc. amm., che i motivi di impugnazione proposti nei suoi confronti siano formulati in modo specifico, attraverso censure in grado di farne emergere in sede contenziosa possibili illegittimità. Ne deriva che, in assenza di specifica impugnazione nei confronti del regolamento ministeriale, non risultano conseguentemente enucleate censure specifiche nei confronti dell'automatismo sulla base del quale ai sensi degli artt. 37 e 41 del regolamento di cui al decreto ministeriale del 29 luglio 2008, n. 146.

13. Si afferma al riguardo che non sarebbe ragionevole e proporzionato revocare la patente nautica in ragione e per il fatto di un precedente penale ostativo, ma non viene precisato su quali parametri dovrebbe essere esercitata la pretesa valutazione discrezionale, in presenza di un precedente che è configurato come causa ostativa al rilascio della patente, sulla base di una non irragionevole valutazione astratta di incompatibilità con la conduzione di natanti da parte di chi dispone di sostanze in grado alterare le capacità senso-percettive e allentare i freni inibitori, con evidenti pericoli per la sicurezza della navigazione; e che peraltro fa salva la possibilità di «*conseguire una nuova abilitazione dopo aver ottenuto il provvedimento di riabilitazione*» (art. 41, comma 2, del decreto ministeriale del 29 luglio 2008, n. 146), che il ricorrente ha dichiarato di volere chiedere, ma che come in precedenza esposto non ha documentato di avere mai fatto. Nel presente giudizio non viene in particolare specificato sulla base di quali presupposti l'autorità marittima resistente avrebbe invece potuto accogliere l'istanza di convalida del duplicato della patente di cui è stato denunciato lo smarrimento, dalla quale il procedimento definito con la revoca impugnata nel presente giudizio ha tratto origine.

14. A quest'ultimo riguardo, le questioni di costituzionalità prospettate si risolvono in realtà con il richiamo del precedente di cui alla citata sentenza del 9 febbraio 2018, n. 22, della Corte costituzionale, che non considera che esso si inserisce in un più ampio indirizzo giurisprudenziale che nell'affermare la non conformità al parametro di ragionevolezza e proporzionalità ex art. 3 Cost. di automatismi a base della revoca della patente (cfr. in termini analoghi le sentenze della Corte del 28 marzo 2024, n. 52, e del 9 dicembre 2022, n. 246), ha nondimeno escluso che il parametro in questione sia violato quando l'automatismo previsto a livello normativo sia comunque giustificato dalla (sentenze del 27 ottobre 2023, n. 194, e 22 dicembre 2022, n. 266). Ciò precisato, nel caso di specie non viene presa alcuna posizione sul fatto che le fattispecie di reato da cui consegue il difetto dei requisiti morali per ottenere o mantenere una patente nautica per imbarcazione da diporto sono limitati al limitato catalogo enunciato dall'art. 37, comma 2, del decreto ministeriale del 29 luglio 2008, n. 146, comprendente anche i delitti in materia di sostanze stupefacenti, in relazione ai quali non viene nemmeno contestata l'assenza di una legittima correlazione con le sopra accennate esigenze di interesse pubblico inerenti alla sicurezza della navigazione.

15. L'appello deve pertanto essere respinto. Le spese di causa possono nondimeno essere compensate, in ragione della peculiarità delle questioni controverse e del fatto che le amministrazioni intimete si sono limitate al deposito di una comparsa di mera forma.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge e, per l'effetto, conferma la sentenza di primo grado.

Spese compensate.

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 degli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità dell'appellante.

Così deciso nella camera di consiglio del giorno 2 ottobre 2024, tenuta da remoto ai sensi dell'art. 17, comma 6, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113, con l'intervento dei magistrati:

Fabio Franconiero, Presidente FF, Estensore

Raffaello Sestini, Consigliere

Davide Ponte, Consigliere

Sergio Zeuli, Consigliere

Ugo De Carlo, Consigliere

IL PRESIDENTE, ESTENSORE

Fabio Franconiero

IL SEGRETARIO

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