

AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI: Patente di guida - Richiesta di restituzione - Del Direttore dell'U.M.C., Ministero delle Infrastrutture e Trasporti - Riferimento all'assenza di titoli autorizzativi in capo al soggetto che ha erogato il corso di formazione (autoscuola) - Comprovata buona fede dell'interessato – Illegittimità - Principio del “funzionario di fatto”.

Tar Puglia - Lecce, Sez. III, 1 marzo 2022, n. 356

“[...] debbono considerarsi validi gli atti emessi dal funzionario di fatto, identificandosi tale figura nel soggetto privo di legittimazione a compiere attività amministrativa, ma apparentemente fornito della stessa. La conclusione è giustificata dalla tutela dell'incolpevole affidamento dei terzi a vantaggio dei quali gli atti sono emessi [...]. E' stato anche affermato che l'invalidità dell'atto di investitura del funzionario non ha di per sé alcuna conseguenza sugli atti emessi in precedenza, tenendo conto che quando l'organo è investito di funzioni di carattere generale, il relativo procedimento di nomina ha una sua piena autonomia sicché i vizi della nomina non si riverberano sugli atti rimessi alla sua competenza generale [...].

Ancora, in applicazione del principio del “funzionario di fatto” allorquando la nomina di un soggetto a organo della pubblica amministrazione si palesi illegittima e venga pertanto annullata, gli atti medio tempore adottati da detto soggetto restano efficaci, risultando di norma irrilevante verso i terzi il rapporto fra l'amministrazione e la persona fisica dell'organo che agisce [...].”

FATTO

Il ricorrente – Autista professionista titolare di patente di categoria D e di Carta di Qualificazione del Conducente (cd. C.Q.C.), conseguita in seguito alla frequenza del corso di formazione obbligatoria presso l'Autoscuola “-OMISSIS-” (alla quale, in data 15.04.2018, è stato revocato il nulla osta per la somministrazione di detti corsi) e al superamento dell'esame abilitativo finale svoltosi innanzi ai competenti Uffici della Motorizzazione Civile di Brindisi – con ricorso notificato il 16/11/2020 e depositato in giudizio il 14/12/2020, impugna il provvedimento del Direttore dell'U.M.C. di Lecce, Sezione di Brindisi – Ministero delle Infrastrutture e Trasporti n. protocollo - OMISSIS-, notificato al ricorrente in data 18.09.2020, con il quale è stato disposto l'annullamento d'ufficio dell'esito della prova d'esame e la conseguente revoca della Carta di Qualificazione del Conducente (cd. C.Q.C.), con intimazione alla restituzione, entro 15 gg. dal ricevimento del provvedimento, della patente in suo possesso all'Ufficio, considerato, da un lato, “che la vigente normativa prevede che il rilascio CQC possa avvenire solo a seguito di corso di formazione erogato da soggetti all'uopo autorizzati dalle competenti D.G.T.” e, dall'altro lato, “che esistono motivi di sicurezza ed ordine pubblico in quanto trattasi di abilitazioni che consentono il trasporto

professionale con mezzi pesanti di merci e viaggiatori”, nonché tutti gli atti connessi, presupposti e conseguenti.

A sostegno del ricorso ha dedotto i seguenti motivi:

1. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEL D. LGS. n. 286/2005 E DEL D.M. 20.09.2013. EFFICACIA E VALIDITA' DEGLI ATTI COMPIUTI DAL “FUNZIONARIO DI FATTO”, CHE HA INGENERATO NEL TERZO (in buona fede e che non è tenuto ad indagare sulla regolarità della sua nomina e della sua permanenza in servizio) IL LEGITTIMO AFFIDAMENTO DI INTERAGIRE CON UN SOGGETTO ABILITATO A SVOLGERE LA FUNZIONE PUBBLICA.
2. OMESSA INDICAZIONE DEI MOTIVI DI SICUREZZA ED ORDINE PUBBLICO SOTTESE AL PROCEDIMENTO DI REVOCA ED OMESSA COMPARAZIONE TRA I SUDDETTI PRESUNTI MOTIVI E LA POSIZIONE DEL PRIVATO DESTINATARIO DELL'ATTO DI REVOCA.
3. PRONUNCIA DEL T.A.R. LECCE SULLE MEDESIME QUESTIONI.
4. L'U.M.C. DI BRINDISI HA GIA' ANNULLATO IN AUTOTUTELA ALTRI ATTI DI REVOCA DELLA CQC IN FAVORE DI ALTRI AUTISTI QUALIFICATI.

Dopo avere illustrato il fondamento giuridico della domanda di annullamento azionata, parte ricorrente ha concluso come sopra riportato.

Il 16/12/2020, si sono costituiti in giudizio il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e la Direzione territoriale generale del sud Ufficio Motorizzazione Civile di Lecce – Sez. di Brindisi, con la difesa dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Lecce, per resistere al ricorso, depositando un atto di costituzione formale.

Il 24/12/2020, il Ministero resistente ha depositato in giudizio taluni documenti, tra cui la relazione sulla controversia oggetto di causa.

Il 30/12/2020, il difensore di parte ricorrente ha depositato in giudizio un'istanza per la trattazione del giudizio nell'ultima fascia oraria.

Il 12/01/2021, la difesa delle Amministrazioni statali resistenti ha depositato in giudizio note di udienza *ex art.* D.L. 28/2020 e D.L. 137/2020, chiedendo che la causa venisse trattenuta in decisione con rigetto della domanda cautelare.

In esito alla Camera di Consiglio del 14/01/2021, con ordinanza cautelare n. 21 del 15/01/2021, questa Sezione ha accolto la domanda cautelare proposta da parte ricorrente e, per l'effetto, sospeso l'efficacia del provvedimento impugnato, fissando per la trattazione di merito del ricorso l'udienza pubblica del 22/12/2021, con la seguente motivazione: *“Ritenuto ad una sommaria deliberazione propria della presente fase cautelare del giudizio, che il ricorso appare fondato, in quanto, come*

già rilevato da questo Tribunale in precedenti pronunce rese in sede cautelare (cfr. ordinanze cautelari -OMISSIS-) che non risultano appellate:

– v'è un precedente specifico di merito (T.A.R. Toscana, Sez. II, 8 novembre 2016, n. 1619), divenuto definitivo, che ha ritenuto applicabile, ad una fattispecie sostanzialmente sovrapponibile a quella in esame, l'istituto del c.d. funzionario di fatto con conseguente salvezza degli effetti prodotti in favore dei terzi;

– la motivazione posta alla base dell'impugnato provvedimento di annullamento d'ufficio, che fa genericamente riferimento alla sussistenza di “motivi di sicurezza ed ordine pubblico in quanto trattasi di abilitazioni che consentono il trasporto professionale con mezzi pesanti di merci e viaggiatori”, non appare adeguata e sufficiente nel particolare caso di specie, anche in ragione della circostanza che l'Amministrazione resistente ha mancato di esporre analiticamente, ai sensi dell'art. 21 nonies della L. n. 241 del 1990 e ss.mm., le ragioni che l'hanno spinta a ritenere in concreto prevalente tale interesse pubblico alla rimozione dell'atto rispetto a quello, opposto, alla sua conservazione vantato dal ricorrente, il quale, invero, estraneo alle condotte di falso accertate e facendo affidamento in buona fede sulla validità dei titoli rilasciati dall'Autoscuola, ha proficuamente superato le prove di esame finale svolto presso la Motorizzazione Civile, così dimostrando di essere effettivamente in possesso delle conoscenze teoriche e tecniche necessarie al conseguimento della Carta di Qualificazione del Conducente.

Ritenuto, altresì, sussistente il pregiudizio grave ed irreparabile allegato dalla parte ricorrente”.

Le parti non hanno prodotto scritti difensivi a seguito dell'ordinanza cautelare n. 21 del 15/01/2021 di questo Tribunale, avverso la quale, peraltro, non risulta proposto appello al Consiglio di Stato.

Nella pubblica udienza del 22/12/2021, la causa è stata posta in decisione.

DIRITTO

1. – Il ricorso è fondato nel merito e deve, pertanto, essere accolto.

2. – Parte ricorrente, con i primi due motivi di gravame, essenzialmente, lamenta la illegittimità del gravato provvedimento di annullamento d'ufficio dell'esito della prova d'esame e di revoca della Carta di Qualificazione del Conducente (cd. C.Q.C.), da un lato, in quanto basato esclusivamente sull'“assenza di titoli autorizzativi, in quanto in quel tempo revocati, in capo al soggetto che ha erogato il corso di formazione” (senza alcun addebito in termini di colpa o mala fede nei confronti dell'odierno ricorrente), invocando, quindi, il “fenomeno del cd. “funzionario di fatto”, ossia del soggetto privo di legittimazione a compiere attività amministrativa, ma che sia apparentemente fornito di tale legittimazione, giustificando dunque l'incolpevole affidamento dei terzi che vi entrano in contatto, a vantaggio dei quali gli atti emessi debbono considerarsi validi (Cons. St., sez.

IV, 20 maggio 1999, n. 853)”e, dall’altro lato, in quanto nello stesso provvedimento impugnato, “non sono esplicitate le ragioni di interesse pubblico che hanno indotto l’Amministrazione ad avviare il procedimento di revoca del certificato e manca del tutto ogni comparazione tra dette presunte ragioni e la posizione del privato destinatario dell’atto di avvio del procedimento di revoca della CQC”.

Inoltre, con il terzo e il quarto motivo di gravame, invoca, a sostegno dei motivi di ricorso proposti, precedenti pronunce rese in sede cautelare da questo Tribunale e evidenzia che lo stesso Ufficio della Motorizzazione Civile di Brindisi, successivamente alle richiamate pronunce di questo T.A.R., in accoglimento di istanze di annullamento in autotutela, ha disposto l’annullamento in autotutela dei provvedimenti di revoca in favore di altri due autisti qualificati.

Le predette censure sono fondate, come già rilevato da questo Tribunale in sede cautelare, con l’ordinanza n. 21 del 15/01/2021, e in precedenti pronunce rese sia in sede cautelare (cfr. ordinanze cautelari -OMISSIS-), sia in sede di merito (cfr. T.A.R. Puglia, Lecce, Sezione III, 26/07/2021, n. 1203), che non risultano appellate.

1.1. – Osserva, anzitutto, il Collegio, che, come già rilevato nell’ordinanza cautelare n. 21 del 15/01/2021 di questa Sezione, vi è un precedente specifico di merito (T.A.R. Toscana, Sezione II, 8 novembre 2016, n. 1619), divenuto definitivo, che – sulla premessa che lo svolgimento dell’attività di formazione al fine della qualificazione iniziale e periodica dei conducenti professionisti “trova legittimazione nella disposizione di cui all’articolo 19, comma 3, del d.lgs. 286/2005 secondo il quale il corso di qualificazione può essere organizzato, tra l’altro, da autoscuole o da consorzi di autoscuole”, che, in base all’art. 2, comma 2, del Decreto del Ministero delle Infrastrutture, devono richiedere un nulla osta, e che, “Il fenomeno deve essere ricondotto all’esercizio privato di pubbliche funzioni, che identifica quelle forme di attività da cui derivi la tutela di fini pubblici le quali sono svolte da privati titolari di una pubblica potestà senza configurarsi come organi di enti pubblici né farne parte. È infatti evidente il rilievo pubblicistico dell’interesse (di rilievo, peraltro, comunitario e non solo nazionale) a che sulla strada circolino veicoli condotti da conducenti professionisti adeguatamente qualificati, e [...] deve ritenersi che gli operatori addetti allo svolgimento dei corsi di qualificazione ... svolgessero (anche) funzioni pubbliche, basti pensare all’identificazione degli allievi; alla verifica della loro presenza ai corsi e all’attestazione del completamento della formazione” – ha ritenuto applicabile, ad una fattispecie sostanzialmente sovrapponibile a quella in esame, l’istituto del c.d. funzionario di fatto con conseguente salvezza degli effetti prodotti in favore dei terzi: «Il fenomeno si verifica laddove un soggetto detenga irregolarmente l’ufficio pubblico, per essere mancato o viziato il procedimento di adibizione al

medesimo o per il fatto che sia sopraggiunto un vizio che rende irregolare la sua permanenza nell'ufficio prima tenuto legittimamente. Si tratta insomma di un privato che compie un'attività riferibile alla pubblica amministrazione in assenza di valida legittimazione. Gli atti da lui compiuti vengono ciononostante fatti salvi a fini di tutela dei terzi poiché questi, nella normalità dei casi, sono all'oscuro (e non hanno obbligo legale di informarsi) delle questioni riguardanti la regolarità dei soggetti preposti all'esercizio di funzioni pubbliche. Nel conflitto tra l'interesse pubblico alla legittimità dell'azione amministrativa e la tutela dell'affidamento dei terzi, che sulla base dell'apparenza giuridica sono portati a confidare nella legittimazione dei funzionari e nella validità degli atti da loro compiuti, assume maggior rilievo il secondo, sicché si ritiene che debbano essere fatti salvi gli atti favorevoli al destinatario.

La giurisprudenza concorda su tali conclusioni dottrinarie, affermando che debbono considerarsi validi gli atti emessi dal funzionario di fatto, identificandosi tale figura nel soggetto privo di legittimazione a compiere attività amministrativa, ma apparentemente fornito della stessa. La conclusione è giustificata dalla tutela dell'incolpevole affidamento dei terzi a vantaggio dei quali gli atti sono emessi (C.d.S. VI, 27 aprile 2015 n. 2116). E' stato anche affermato che l'invalidità dell'atto di investitura del funzionario non ha di per sé alcuna conseguenza sugli atti emessi in precedenza, tenendo conto che quando l'organo è investito di funzioni di carattere generale, il relativo procedimento di nomina ha una sua piena autonomia sicché i vizi della nomina non si riverberano sugli atti rimessi alla sua competenza generale (T.A.R. Trentino-Alto Adige, Bolzano, I, 7 giugno 2016 n. 182).

Ancora, in applicazione del principio del "funzionario di fatto" allorché la nomina di un soggetto a organo della pubblica amministrazione si palesi illegittima e venga pertanto annullata, gli atti medio tempore adottati da detto soggetto restano efficaci, risultando di norma irrilevante verso i terzi il rapporto fra l'amministrazione e la persona fisica dell'organo che agisce (T.A.R. Lazio Roma III, 14 febbraio 2011 n. 1379)».

Nel caso di specie, pertanto, non essendovi prove in atti, né argomentando alcunché in proposito il provvedimento impugnato, che il ricorrente fosse coinvolto nelle vicende (oggetto di denuncia alle Autorità competenti in data in data 15.01.2020) che avevano condotto alla revoca del nulla osta all'Autoscuola presso la quale il medesimo ricorrente aveva frequentato il corso di formazione, si ritiene condivisibile la tesi sostenuta nel ricorso, secondo cui le predette vicende che hanno interessato l'Autoscuola in questione non sono opponibili al ricorrente in applicazione del principio del c.d. funzionario di fatto.

1.2. – Osserva, inoltre, il Tribunale che l’art. 21 *nonies* (“*Annullamento d’ufficio*”) della L. n. 241/1990 e ss.mm. recita, al primo comma, (nel testo *ratione temporis* applicabile) che “*Il provvedimento amministrativo illegittimo ai sensi dell’ articolo 21-octies, esclusi i casi di cui al medesimo articolo 21-octies, comma 2, può essere annullato d’ufficio, sussistendone le ragioni di interesse pubblico, entro un termine ragionevole comunque non superiore a diciotto mesi dal momento dell’adozione dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici, inclusi i casi in cui il provvedimento si sia formato ai sensi dell’articolo 20, e tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati, dall’organo che lo ha emanato, ovvero da altro organo previsto dalla legge*”. Presupposto necessario per l’annullamento in autotutela dell’atto amministrativo è, dunque, l’interesse pubblico (concreto ed attuale), che non è individuato a priori dalla norma, ma deve ricavarsi attraverso un’attività di comparazione tra l’interesse pubblico al ripristino della legalità e gli interessi dei destinatari e dei controinteressati al provvedimento, unitamente alla valutazione della consistenza dell’affidamento ingenerato nei soggetti avvantaggiati dal lasso di tempo trascorso dalla sua adozione.

Ciò premesso, nel concreto caso di specie, come già rilevato nella menzionata ordinanza cautelare di questa Sezione, la motivazione posta alla base dell’impugnato provvedimento di annullamento d’ufficio, che fa genericamente riferimento alla sussistenza di “*motivi di sicurezza ed ordine pubblico in quanto trattasi di abilitazioni che consentono il trasporto professionale con mezzi pesanti di merci e viaggiatori*” non appare adeguata e sufficiente, anche in ragione della circostanza che l’Amministrazione resistente ha mancato di esporre analiticamente, ai sensi dell’art. 21 *nonies* della L. n. 241 del 1990 e ss.mm., le ragioni che l’hanno spinta a ritenere in concreto prevalente tale interesse pubblico alla rimozione dell’atto rispetto a quello, opposto, alla sua conservazione vantato dal ricorrente, il quale, invero, facendo affidamento in buona fede sulla validità dei titoli rilasciati dall’Autoscuola, ha proficuamente superato le prove di esame finale svolto presso la Motorizzazione Civile, così dimostrando di essere effettivamente in possesso delle conoscenze teoriche e tecniche necessarie al conseguimento della Carta di Qualificazione del Conducente.

2. – Per tutto quanto sopra illustrato, il ricorso è fondato e va accolto e, per l’effetto, deve essere annullato il provvedimento impugnato.

3. – Le spese del presente giudizio, *ex art.* 91 c.p.c., seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia Lecce – Sezione Terza, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato.

Condanna il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, al pagamento in favore della parte ricorrente delle spese del giudizio, liquidate in complessivi € 1.000,00 (Mille/00), oltre gli accessori di legge

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.

Così deciso in Lecce nella camera di consiglio del giorno 22 dicembre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Enrico d'Arpe, Presidente

Anna Abbate, Referendario, Estensore

Giovanni Gallone, Referendario

IL SEGRETARIO

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