CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE YVES BOT presentate il 31 marzo 2011 [1]

1. Con la presente questione pregiudiziale la Corte è chiamata, ancora una volta, ad interpretare le disposizioni della direttiva del Consiglio 29 luglio 1991, 91/439/CEE, concernente la patente di guida [2].

2. Ai sensi dell'art. 1, n. 2, della direttiva 91/439, le patenti di guida rilasciate dagli Stati membri sono riconosciute reciprocamente dai medesimi. Il rilascio di tali patenti è subordinato al rispetto di diverse condizioni. In particolare, l'art. 7, n. 1, lett. b), della citata direttiva subordina l'ottenimento della patente di guida alla condizione che l'interessato abbia la propria residenza normale nel territorio dello Stato membro di rilascio.

3. Il Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Consiglio di giustizia amministrativa per la Baviera) (Germania) si chiede dunque se uno Stato membro possa rifiutare di riconoscere una patente di guida rilasciata da un altro Stato membro, qualora da tale patente consti che il suo rilascio è avvenuto in violazione del requisito della residenza.

4. Tale questione ci darà in realtà l'occasione di precisare la giurisprudenza sviluppata dalla Corte nelle sentenze 26 giugno 2008, Wiedemann e Funk [3], nonché Zerche e a. [4], in virtù della quale lo Stato membro ospitante può rifiutare di riconoscere nel suo territorio il diritto di guidare risultante da una patente di guida rilasciata successivamente da un altro Stato membro, ove sia dimostrato, in base alle annotazioni figuranti sulla stessa o ad altre informazioni incontestabili provenienti dallo Stato membro di rilascio, che, quando la detta patente è stata rilasciata, il suo titolare, che è stato oggetto, nel territorio del primo Stato membro, di un provvedimento di revoca di una patente di guida precedente, non aveva la propria residenza normale nel territorio del suddetto Stato membro di rilascio.

5. La particolarità del giudizio a quo risiede nel fatto che, contrariamente ai casi sottoposti alla Corte nelle cause definite dalle sentenze sopra citate, la sig.ra Grasser — una cittadina tedesca alla quale le autorità tedesche rifiutano di riconoscere la patente di guida rilasciata dalle autorità ceche — non ha mai posseduto una patente di guida tedesca e dunque non è mai stata oggetto di un provvedimento di revoca di una patente di guida precedente.

1 — Lingua originale: il francese.
2 — GU L 237, pag. 1.
3 — Cause riunite C-329/06 e C-343/06, Racc. pag. I-4635.
4 — Cause riunite da C-334/06 a C-336/06, Racc. pag. I-4691.

Pertanto, la questione che qui si pone è se la giurisprudenza Wiedemann e Funk nonché Zerche e a. possa trovare applicazione al caso della sig.ra Grasser.

6. Nelle presenti conclusioni proporrò alla Corte di dichiarare che gli artt. 1, n. 2, e 7, n. 1, lett. b), della direttiva 91/439 devono essere interpretati nel senso che essi non ostano a che uno Stato membro rifiuti di riconoscere nel suo territorio il diritto di guidare risultante da una patente di guida rilasciata da un altro Stato membro, ove sia dimostrato, in base alle annotazioni figuranti in tale documento o ad altre informazioni incontestabili provenienti dallo Stato membro di rilascio, che, quando la detta patente è stata rilasciata, il suo titolare non aveva la propria residenza normale nel territorio di tale Stato membro di rilascio.

I — Contesto normativo

A — *La normativa dell'Unione*

7. Allo scopo di agevolare la circolazione delle persone all'interno della Comunità europea o il loro stabilimento in uno Stato membro diverso da quello in cui tali persone hanno ottenuto la patente di guida, la direttiva 91/439 ha istituito il principio del reciproco riconoscimento delle patenti di guida [5].

8. La fissazione, in tale direttiva, dei presupposti minimi in base ai quali la patente di guida può essere rilasciata si propone anche l'obiettivo di migliorare la sicurezza della circolazione stradale nel territorio dell'Unione europea [6].

9. In particolare, l'art. 7, n. 1, lett. b), di questa direttiva prevede quanto segue:

«Il rilascio della patente di guida è subordinato inoltre:

(…)

b) alla residenza normale o alla prova della qualifica di studente per un periodo di almeno 6 mesi nel territorio dello Stato membro che rilascia la patente di guida [7]».

5 — V. art. 1 di detta direttiva.

6 — V. quarto «considerando» della medesima direttiva.

7 — Ai sensi dell'art. 9, primo comma, della direttiva 91/439, per residenza normale si intende il luogo in cui una persona dimora abitualmente, ossia per almeno 185 giorni all'anno. Se il titolare della patente è studente in tale Stato membro, deve fornire la prova di essere stabilito da almeno sei mesi in tale Stato.

10. L'art. 7, n. 5, della direttiva 91/439 prevede che si può essere titolari di un'unica patente di guida.

11. L'art. 8, n. 2, di tale direttiva stabilisce che lo Stato membro di residenza normale può applicare al titolare di una patente di guida rilasciata da un altro Stato membro le proprie disposizioni nazionali riguardanti la restrizione, la sospensione, la revoca o l'annullamento del diritto di guidare.

12. In forza dell'art. 8, n. 4, primo comma, della medesima direttiva, uno Stato membro può altresì rifiutare di riconoscere la validità di una patente di guida rilasciata da un altro Stato membro ad una persona che sia oggetto nel suo territorio di una delle misure summenzionate.

B — *La normativa nazionale*

13. Il regolamento disciplinante l'accesso dei singoli alla guida di veicoli su strada (Verordnung über die Zulassung von Personen zum Straβenverkehr), nella versione in vigore al 19 gennaio 2009 (in prosieguo: la «FeV»), prevede, all'art. 28, n. 1, che i titolari di una patente di guida valida dell'Unione o dello Spazio economico europeo (SEE), aventi la propria residenza normale, ai sensi dell'art. 7, nn. 1 o 2, della FeV, in Germania, sono autorizzati – fatte salve le restrizioni di cui ai nn. 2-4 del medesimo art. 28 – a condurre autoveicoli nel territorio tedesco nei limiti della legittimazione conferitagli dal titolo in loro possesso.

14. L'art. 28, n. 4, prima frase, punti 2 e 3, e seconda frase, della FeV precisa che la suddetta autorizzazione alla guida non vale per i titolari di una patente di guida dell'Unione o del SEE in due ipotesi. Da un lato, la legittimazione a guidare non sussiste se, in base a quanto risulta dalla patente di guida o da informazioni incontestabili provenienti dallo Stato membro di emissione del documento, il titolare, al momento del rilascio, aveva la propria residenza normale nel territorio tedesco, salvo che egli abbia ottenuto la patente di guida durante un soggiorno di almeno sei mesi in qualità di studente universitario o di studente di scuole superiori. Dall'altro lato, i titolari di una patente di guida dell'Unione o del SEE non sono autorizzati a guidare nel territorio tedesco se la loro patente di guida è stata oggetto, in questo territorio, di un provvedimento di revoca provvisorio o definitivo adottato da un giudice o di un provvedimento di revoca immediatamente esecutivo o definitivo adottato da un'autorità amministrativa, oppure se è stato loro negato il rilascio della patente di guida con una decisione definitiva, o anche se la loro patente di guida non è stata revocata soltanto perché essi nel frattempo vi hanno rinunciato.

II — I fatti del procedimento principale e la questione pregiudiziale

15. La sig.ra Grasser, ricorrente nel procedimento principale, ha la cittadinanza tedesca e risiede a Viereth-Trunstadt (Germania). Essa non ha mai posseduto una patente di guida tedesca.

16. La ricorrente ha ottenuto una patente di guida il 31 maggio 2006, rilasciata dal comune di Plzeň (Repubblica ceca). Su tale patente è iscritto quale luogo di residenza la città di Viereth-Trunstadt.

17. Con lettera 3 aprile 2009, l'autorità tedesca competente per il rilascio dei permessi di guida ha invitato la sig.ra Grasser a presentare la propria patente di guida ceca affinché vi fosse annotata la sua assenza di legittimazione alla guida di veicoli in Germania, a motivo del fatto che, al momento del rilascio della patente, non era stato rispettato il requisito della residenza. Detta autorità ha anche proceduto all'audizione della ricorrente, in vista dell'emanazione di un decreto di non riconoscimento del suo diritto di guidare.

18. La sig.ra Grasser, contestando la decisione di detta autorità, ha chiesto a quest'ultima che le fosse riconosciuto il diritto di far uso della sua patente di guida ceca nel territorio tedesco, dal momento che essa non aveva mai commesso infrazioni legate alla circolazione stradale. In alternativa, essa ha domandato il rilascio di una patente di guida tedesca. Entrambe le domande sono state respinte dalla competente autorità tedesca.

19. Con decreto 3 giugno 2009, l'autorità di cui sopra ha vietato alla sig.ra Grasser di far uso della sua patente di guida ceca nel territorio tedesco e le ha ordinato di presentare tale patente per farvi annotare la sua mancanza di legittimazione alla guida di veicoli. In caso di mancata presentazione, la patente le sarebbe stata confiscata.

20. Il 1º luglio 2009 la ricorrente ha proposto dinanzi al Verwaltungsgericht Bayreuth (Tribunale amministrativo di Bayreuth) un ricorso di annullamento avverso tale decreto. Con sentenza 22 settembre 2009, questo giudice ha accolto la domanda della sig.ra Grasser ed ha annullato il decreto. Il Verwaltungsgericht Bayreuth ha ritenuto che la violazione del principio di residenza non può, di per sé sola, costituire un motivo di mancato riconoscimento del diritto di guidare nel territorio tedesco. Secondo questo giudice, sarebbe stato necessario, in aggiunta, che la ricorrente fosse stata oggetto di un provvedimento di revoca, di sospensione, di annullamento o di restrizione della sua patente di guida.

21. Il Freistaat Bayern [Land della Baviera], convenuto nel procedimento principale, ha impugnato la decisione del Verwaltungsgericht Bayreuth dinanzi al Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, che ha deciso di sospendere il procedimento e di investire la Corte di giustizia della seguente questione pregiudiziale:

«Se gli artt. 1, n. 2, e 8, nn. 2 e 4, della direttiva 91/439 (…) debbano essere interpretati nel

senso che uno Stato membro ospitante è legittimato a non riconoscere la patente di guida rilasciata da un altro Stato membro, qualora, in base alle annotazioni figuranti in tale documento, consti una violazione dell'art. 7, n. 1, lett. b), della direttiva suddetta, senza che in precedenza lo Stato membro ospitante abbia adottato, nei confronti del titolare della patente, un provvedimento ai sensi dell'art. 8, n. 2, di tale direttiva».

III — Analisi

22. Con la sua questione, il giudice del rinvio si chiede, in sostanza, se uno Stato membro possa rifiutare di riconoscere una patente di guida rilasciata da un altro Stato membro, qualora consti, in base ad annotazioni riportate su detto documento, che il requisito della residenza non è stato rispettato, anche se il titolare di tale patente non è mai stato oggetto, nel territorio del primo Stato membro, di un provvedimento di revoca di una patente di guida precedente.

23. Ricordo, anzitutto, che la direttiva 91/439 persegue un duplice obiettivo, ossia, da una parte, facilitare la circolazione delle persone che si stabiliscono in uno Stato membro diverso da quello nel quale hanno sostenuto il loro esame di guida e, dall'altra parte, migliorare la sicurezza della circolazione stradale [8].

24. Tali obiettivi sono indissociabili. Infatti, il principio della libera circolazione delle persone esige che questa possa svolgersi in sicurezza.

25. Pertanto, in materia di sicurezza stradale, al fine di rispondere a detti imperativi, il legislatore dell'Unione ha ritenuto necessario stabilire requisiti minimi per il rilascio delle patenti di guida [9].

26. In particolare, l'art. 7, n. 1, lett. a) e b), della direttiva 91/439 subordina il rilascio della patente di guida al superamento di una prova di verifica delle capacità fisiche e dell'idoneità medica ed a quello di una prova di controllo delle cognizioni, come pure all'esistenza di una residenza normale nel territorio dello Stato membro di rilascio.

27. Dunque, le patenti di guida rilasciate sulla base di tali presupposti minimi beneficiano dell'applicazione del principio del reciproco riconoscimento, in virtù dell'art. 1, n. 2, di questa direttiva.

8 — V. primo «considerando» della direttiva.
9 — V. quarto «considerando» della direttiva.

28. Tra i requisiti minimi per il rilascio della patente di guida, quello relativo alla residenza normale nel territorio dello Stato membro di rilascio svolge un ruolo particolare in seno al sistema instaurato dal legislatore dell'Unione, così come definito dalla Corte nella sua giurisprudenza.

29. Infatti, nelle citate sentenze Wiedemann e Funk e Zerche e a., la Corte ha indicato che il requisito della residenza contribuisce, in particolare, a combattere il «turismo delle patenti di guida» in assenza di un'armonizzazione completa delle normative degli Stati membri relative al rilascio delle patenti di guida [10]. Peraltro, tale requisito è indispensabile al controllo del rispetto del requisito dell'idoneità alla guida [11]. Esso è infatti un requisito preliminare che consente la verifica del rispetto delle altre condizioni ad opera dello Stato membro di rilascio [12]. È questo il motivo per cui il requisito della residenza, sulla cui base si determina lo Stato membro di rilascio, riveste un'importanza particolare rispetto agli altri requisiti imposti dalla direttiva 91/439 [13].

30. Da queste premesse la Corte ha dunque concluso che la sicurezza stradale potrebbe risultare compromessa se detto requisito non fosse rispettato [14].

31. All'udienza, l'avvocato della sig.ra Grasser ha fatto presente che, nella fattispecie in esame, non sussiste un pericolo imminente né una situazione di urgenza, contrariamente ai casi sottoposti alla Corte nelle cause definite dalle citate sentenze Wiedemann e Funk e Zerche e a. Egli ha indicato che, in quelle cause, i titolari delle patenti di guida controverse avevano già dato prova della loro pericolosità, in quanto si erano visti revocare le loro patenti di guida precedenti per infrazioni al codice della strada. Per contro, la sig.ra Grasser non ha mai posseduto prima una patente di guida e dunque non è stata oggetto di un provvedimento di revoca di una patente di guida precedente. Per questo motivo, la succitata giurisprudenza non sarebbe applicabile.

32. Mi sembra che tale argomento non possa essere accolto, in quanto finisce per vanificare gli obiettivi di prevenzione perseguiti dalla direttiva 91/439.

33. Come ho già indicato, il legislatore dell'Unione ha imposto requisiti minimi per il rilascio di una patente di guida, e questo al fine di garantire la sicurezza stradale nel territorio dell'Unione. Tali condizioni s'impongono a tutti i candidati ad una patente di guida. Il testo della direttiva 91/439 non fa alcuna distinzione, a questo riguardo, tra i candidati che sostengono il loro esame di guida per la prima volta e quelli che chiedono una nuova patente di guida a seguito della revoca di una patente di guida precedente.

10 — Citate sentenze Wiedemann e Funk (punto 69) e Zerche e a. (punto 66).

11 — Idem.

12 — Citate sentenze Wiedemann e Funk (punto 70) e Zerche e a. (punto 67).

13 — Idem.

14 — Citate sentenze Wiedemann e Funk (punto 71) e Zerche e a. (punto 68).

34. La ragione è evidente, ed è che lo stato di pericolosità di un guidatore va valutato molto prima del rilascio della patente di guida. Sarebbe inconcepibile attendere che un guidatore provochi un incidente per constatare la sua pericolosità ed applicare i provvedimenti necessari al momento della domanda di rinnovo della sua patente di guida. Come osservato all'udienza dal convenuto nel procedimento principale, gli aspetti della sicurezza stradale sono rilevanti non solo per le persone che hanno già provocato un incidente, ma per tutti i candidati alla patente di guida.

35. Pertanto, conformemente all'art. 7, n. 1, lett. a) e b), della direttiva 91/439, gli stessi requisiti minimi vanno rispettati quando un'autorità nazionale competente rilascia una prima patente di guida.

36. Orbene, desidero ricordare che il requisito attinente alla residenza svolge qui un ruolo essenziale. Se non viene rispettato, è impossibile, o comunque molto difficile, per l'autorità nazionale che rilascia la patente di guida verificare alcune delle condizioni imposte da questa direttiva. La prima di queste è l'unicità della patente. L'art. 7, n. 5, della suddetta direttiva prevede, infatti, che si può essere titolari di un'unica patente di guida [15]. Atteso che non esistono ancora schedari centralizzati delle patenti di guida a livello dell'Unione, chi meglio delle autorità nazionali del luogo di residenza normale del candidato alla patente di guida può essere in grado di verificare che tale candidato non ne possieda già una?

37. Lo stesso vale per quanto concerne altre informazioni essenziali, come la verifica del casellario giudiziario al fine di assicurarsi che eventuali precedenti non ostino al rilascio della patente di guida.

38. Questa è la ragione per cui il rispetto del requisito di residenza è la condizione indispensabile che consente la verifica, in capo al candidato, del rispetto degli altri requisiti minimi richiesti dalla direttiva 91/439.

39. Ignorare tale requisito attinente alla residenza quando il candidato sostiene l'esame di guida per la prima volta avrebbe dunque l'effetto di minare il sistema instaurato dal legislatore dell'Unione, a scapito della sicurezza degli utenti della strada.

40. Aggiungo inoltre che, durante l'udienza, la Commissione europea e, successivamente, l'avvocato della sig.ra Grasser hanno prospettato l'ipotesi che la menzione della residenza che figura sulla patente di guida di quest'ultima possa essere un semplice errore

15 — V., in questo senso, citate sentenze Wiedemann e Funk (punto 70) e Zerche e a. (punto 67).

redazionale, che lo Stato membro del rilascio possa essersi sbagliato indicando una residenza in Germania e che, pertanto, non si dovesse tenere conto di tale fatto, con conseguente riconoscimento della validità di questa patente. A mio avviso, tale argomento non è accettabile.

41. Se un simile ragionamento fosse ammesso, tutte le informazioni fornite dallo Stato membro di rilascio che figurano su un documento ufficiale, nella fattispecie la patente di guida, potrebbero essere rimesse in discussione. Come dichiarato dalla Corte, le informazioni figuranti sulla patente di guida sono informazioni incontestabili, provenienti dalle autorità dello Stato membro di rilascio [16].

42. Di conseguenza penso che, ove sia possibile stabilire, sulla base di annotazioni figuranti sulla stessa patente di guida o di altre informazioni incontestabili provenienti dallo Stato membro di rilascio, che il requisito di residenza imposto dall'art. 7, n. 1, lett. b), della direttiva 91/439 non era soddisfatto al momento del rilascio di tale patente, lo Stato membro ospitante può rifiutare di riconoscere il diritto di guidare risultante da quest'ultima.

43. Mi si potrebbe opporre l'argomento secondo cui questa soluzione danneggerebbe la fiducia reciproca tra gli Stati membri che sta alla base del principio del reciproco riconoscimento.

44. Tuttavia, il principio del riconoscimento reciproco delle patenti di guida può operare in modo pieno solo se i requisiti minimi per il rilascio della patente di guida, imposti da una direttiva adottata a fini di armonizzazione, sono soddisfatti e rispettati da tutti gli Stati membri. In questo sta l'essenza stessa di questo principio. Gli Stati membri si accordano reciprocamente fiducia e riconoscono vicendevolmente le patenti di guida rilasciate dalle loro autorità, in quanto il legislatore dell'Unione ha introdotto un meccanismo che consente di assicurarsi che tutti gli Stati membri abbiano un livello minimo di prescrizioni per quanto concerne il rilascio di dette patenti.

16 — V., in questo senso, le citate sentenze Wiedemann e Funk (punto 72) e Zerche e a. (punto 69). V. anche ordinanza 9 luglio 2009, causa C-445/08, Wierer (punto 51).

45. Pertanto, a partire dal momento in cui siffatto livello minimo di prescrizioni non viene rispettato, il principio del reciproco riconoscimento non può trovare normale applicazione.

46. Aggiungo, peraltro, che il fatto di ammettere che una patente di guida, come quella della sig.ra Grasser, debba essere riconosciuta dallo Stato membro ospitante anche se il requisito di residenza non è stato rispettato, avrebbe l'effetto di incoraggiare il «turismo delle patenti di guida». Infatti, benché la direttiva 91/439 imponga certamente requisiti minimi di capacità alla guida, ciò non toglie che gli Stati membri restano liberi di imporre norme più severe di quelle menzionate nella direttiva [17]. Diverrebbe pertanto più vantaggioso per una persona residente in uno Stato membro che impone norme di questo tipo sostenere l'esame in un altro Stato membro che applica norme meno severe.

47. Lo scopo della direttiva 91/439 non è quello di offrire ai cittadini dell'Unione un forum shopping della patente di guida, bensì quello di consentire ad una persona che possiede una patente di guida di stabilirsi nel territorio di uno Stato membro diverso da quello che ha rilasciato la patente, senza dover nuovamente sostenere un qualsivoglia esame di guida o senza dover convertire la patente stessa.

48. Mi sembra che, nella presente controversia, il principio del riconoscimento reciproco sia stato sviato dalla sua funzione, al fine di aggirare le norme nazionali più severe.

49. Di conseguenza, per l'insieme di ragioni sopra esposto, sono del parere che gli artt. 1, n. 2, e 7, n. 1, lett. b), della direttiva 91/439 debbano essere interpretati nel senso che essi non ostano a che uno Stato membro rifiuti di riconoscere nel suo territorio il diritto di guidare risultante da una patente di guida rilasciata da un altro Stato membro, qualora, in base alle annotazioni figuranti in tale documento o ad altre informazioni incontestabili provenienti dallo Stato membro di rilascio, consti che, quando la detta patente è stata rilasciata, il suo titolare non aveva la propria residenza normale nel territorio di tale Stato membro di rilascio.

17 — V. punto 5 dell'allegato III della direttiva.

IV — Conclusione

50. Alla luce di tutto quanto sopra considerato, suggerisco alla Corte di risolvere la questione pregiudiziale sottoposta dal Bayerischer Verwaltungsgerichtshof come segue:

«Gli artt. 1, n. 2, e 7, n. 1, lett. b), della direttiva del Consiglio 29 luglio 2009, 91/439/CEE, concernente la patente di guida, devono essere interpretati nel senso che essi non ostano a che uno Stato membro rifiuti di riconoscere nel suo territorio il diritto di guidare risultante da una patente di guida rilasciata da un altro Stato membro, qualora, in base alle annotazioni figuranti in tale documento o ad altre informazioni incontestabili provenienti dallo Stato membro di rilascio, consti che, quando la detta patente è stata rilasciata, il suo titolare non aveva la propria residenza normale nel territorio di tale Stato membro di rilascio».