



**SNA** *Presidenza del Consiglio dei Ministri*  
Scuola Nazionale dell'Amministrazione



*Ministero dell'Interno*

DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DEL PERSONALE DELL'AMMINISTRAZIONE  
CIVILE E PER LE RISORSE STRUMENTALI E FINANZIARIE  
SEDE DIDATTICO RESIDENZIALE

## **MINISTERO DELL'INTERNO**

**Sede didattico residenziale**

### **IV CORSO BIENNALE PER L'ACCESSO ALLA QUALIFICA INIZIALE DELLA CARRIERA PREFETTIZIA**

**PROJECT WORK**

Il diniego di rilascio e la revoca dei titoli abilitativi alla guida per carenza dei requisiti morali di cui all'articolo 120 del codice della strada: criticità interpretative e proposte migliorative, anche alla luce della recente sentenza della Corte Costituzionale, n. 22 del 9 febbraio 2018.

*Dott.ssa Valentina Sbordone*

## ***ABSTRACT***

Il presente elaborato ha ad oggetto la complessa disciplina del diniego di rilascio e della revoca dei titoli abilitativi alla guida per carenza, originaria o sopravvenuta, dei requisiti morali di cui all'articolo 120 del codice della strada.

Come è noto, a seguito delle modifiche introdotte dalla legge n. 94/2009, tale disposizione del codice stradale risulta avere un ambito di applicazione decisamente più ampio rispetto al passato, poiché esso non inerisce più al solo esercizio del potere prefettizio di revoca dei titoli abilitativi alla guida ma stabilisce il generale divieto di conseguimento degli stessi per determinate categorie di soggetti condannati per specifici reati, ovvero dichiarati delinquenti abituali, professionali o per tendenza nonché per coloro che sono o sono stati sottoposti a misure di sicurezza personale o di prevenzione, fatti salvi gli effetti di provvedimenti riabilitativi.

In particolare, il citato articolo 120, individuando categorie di persone considerate per legge prive dei requisiti morali per il rilascio ed il mantenimento della patente di guida, ha introdotto una presunzione di pericolosità tale da non riconoscere margini discrezionali all'autorità amministrativa, tenuta a negare o revocare il documento al solo verificarsi di una delle condizioni soggettive stabilite.

La medesima disposizione, tuttavia, è stata recentemente oggetto della sentenza della Corte Costituzionale, n. 22 del 9 febbraio 2018 che ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale nella parte in cui – con riguardo alla sola ipotesi di condanna per i reati di cui agli articoli 73 e 74 del D.P.R. n. 309/90 (Testo unico in materia di stupefacenti) che intervenga in data successiva a quella del rilascio della patente di guida – dispone che il Prefetto “*provvede*” – invece che “*può provvedere*” – alla revoca della patente.

Tale pronuncia si fonda essenzialmente sul presupposto che l'articolo 120 del codice della strada effettuerebbe una valutazione indifferenziata delle condizioni ostative al mantenimento della patente di guida, nella misura in cui ricolleggerebbe in via automatica il medesimo effetto, ovvero la revoca del titolo, ad una varietà di fattispecie non omogenee, atteso che la condanna per stupefacenti, cui la norma fa riferimento, può riguardare reati non solo di diversa entità ma anche più o meno risalenti nel tempo.

L'intervento della Consulta è, dunque, certamente destinato a mutare la natura giuridica dell'istituto della revoca di cui all'articolo 120 citato: se finora il provvedimento prefettizio *de quo* è stato interpretato come atto amministrativo ad emanazione dovuta e contenuto vincolato nei confronti di chiunque si trovi in una delle condizioni ostative previste dalla norma, d'ora in poi lo stesso – in ossequio ai dettami del giudice delle leggi - sarà rimesso alla valutazione del Prefetto, alla stregua di un provvedimento discrezionale.

Non vanno, peraltro, sottaciute le conseguenti ricadute della sentenza n. 22/2018 sulla individuazione dell'autorità giurisdizionale competente a decidere il contenzioso in materia di revoca della patente di guida a seguito di condanna per reati di stupefacenti, questione che sembrava essere stata definita dalla giurisprudenza (Corte

Cass., Sez. Un. Civ., n. 10406 del 14 maggio 2014; Consiglio di Stato, Sez. V, n. 3712 del 29 agosto 2016) a favore del giudice ordinario<sup>1</sup> e che, invece, è certamente destinata ad essere rimessa in discussione a vantaggio del giudice amministrativo.

L'elaborato, dopo aver evidenziato alcuni aspetti poco chiari della pronuncia n. 22/2018, si propone di esaminare le probabili conseguenze della stessa che andranno a ripercuotersi direttamente sull'operato delle Prefetture e, non di meno, sugli Uffici centrali del Ministero dell'Interno<sup>2</sup> che avranno il compito di fornire le prime indicazioni operative agli Uffici Territoriali del Governo.

Si cercherà, pertanto, di individuare alcuni criteri che possano orientare le nuove valutazioni discrezionali rimesse alle Prefetture, in relazione ai provvedimenti di revoca della patente di guida a seguito di condanna per i reati di cui agli articoli 73 e 74 del testo unico in materia di stupefacenti.

Per completezza di esposizione, inoltre, l'elaborato si propone di verificare se la citata pronuncia della Corte Costituzionale – che ha interessato il solo comma 2 dell'articolo 120, in riferimento alla revoca della patente – possa avere delle ricadute anche sul diniego al rilascio del titolo di guida, di cui al comma 1, atteso che i requisiti morali per il conseguimento o il diniego della patente sono gli stessi che il Prefetto è tenuto a valutare in sede di revoca.

Ragioni di coerenza sistematica della disciplina di cui all'articolo 120 C.d.S., nonché di eguaglianza di trattamento tra chi si appresta a chiedere il titolo di guida per la prima volta e chi, essendone già titolare, ne subisce la revoca, imporrebbero, infatti, un ulteriore passaggio, ovvero la facoltatività/discrezionalità anche del diniego dell'abilitazione di cui al primo comma, nelle ipotesi di condanne per reati di stupefacenti che, allo stato attuale, sono, invece, automaticamente ostative al rilascio.

---

<sup>1</sup> “... Detto provvedimento prefettizio di revoca della patente (...) non esprime quindi esercizio di discrezionalità amministrativa, cioè di potere idoneo a degradare la posizione di diritto soggettivo della persona abilitata alla guida, ma è un atto dovuto, nel concorso delle condizioni all'uopo stabilite dalla norma.... Pertanto, (...) a seconda che siano vincolati a circostanze prestabilite o passino attraverso valutazioni discrezionali degli organi amministrativi, si deve affermare che la domanda rivolta a denunciare l'illegittimità del provvedimento di revoca della patente di guida, reso dal Prefetto..., si ricollega ad un diritto soggettivo e, di conseguenza, in difetto di deroghe ai comuni canoni sul riparto della giurisdizione, spetta alla cognizione del Giudice ordinario...” (Cass., Sez. Un., n. 10406 del 14 maggio 2014).

<sup>2</sup> In particolare, sul Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali – Direzione Centrale per gli Uffici Territoriali del Governo e per le Autonomie Locali - Ufficio III Politiche per l'attuazione del sistema sanzionatorio amministrativo.

## INDICE

1. L'articolo 120 del codice della strada: il quadro normativo e le incertezze interpretative sulla natura giuridica del provvedimento prefettizio di revoca della patente di guida.....	1
2. Individuazione dell'autorità giurisdizionale competente a decidere sul contenzioso di cui all'articolo 120 C.d.S.....	12
3. La sentenza della Corte Costituzionale, n. 22 del 9 febbraio 2018: la revoca <i>ex art. 120 C.d.S.</i> come provvedimento discrezionale del Prefetto.....	21
4. Le ricadute della pronuncia n. 22/2018 sulle Prefetture: osservazioni e prime indicazioni operative.....	30
5. Conclusioni.....	35
Bibliografia.....	37

## **1. L'articolo 120 del codice della strada: il quadro normativo e le incertezze interpretative sulla natura giuridica del provvedimento prefettizio di revoca della patente di guida.**

L'articolo 120 del codice della strada (D. Lgs. n. 285/1992) stabilisce la complessa disciplina del diniego di rilascio e della revoca dei titoli abilitativi alla guida per carenza, originaria o sopravvenuta, dei requisiti morali ivi individuati.

Con tale ultima espressione un po' anacronistica, si fa riferimento a quelle condizioni soggettive, espressamente previste dalla disposizione del codice stradale, che impediscono il conseguimento ed il mantenimento del documento di guida, se già rilasciato.

Ai sensi del primo comma dell'articolo 120 C.d.S., così come sostituito dall'articolo 3, comma 52 della legge n. 94/2009, *“Non possono conseguire la patente di guida i delinquenti abituali, professionali o per tendenza e coloro che sono o sono stati sottoposti a misure di sicurezza personali o alle misure di prevenzione previste dalla legge 27 dicembre 1956, n. 1423, ad eccezione di quella di cui all'articolo 2, e dalla legge 31 maggio 1965, n. 575, le persone condannate per i reati di cui agli articoli 73 e 74 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, fatti salvi gli effetti di provvedimenti riabilitativi, nonchè i soggetti destinatari dei divieti di cui agli articoli 75, comma 1, lettera a), e 75-bis, comma 1, lettera f), del medesimo testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990 per tutta la durata dei predetti divieti”*.

Se queste sono le condizioni che non consentono *a priori* il rilascio della patente, laddove le stesse si verificano successivamente al conseguimento del titolo abilitativo alla guida, il Prefetto, ai sensi del comma 2, ne dispone la revoca, salvo che siano trascorsi più di tre anni dalla data di applicazione delle misure di prevenzione, o da quella in cui sono passate in giudicato le sentenze di condanna per i reati indicati nella disposizione in esame.

In ogni caso, come previsto dal successivo comma 3, una volta disposta la revoca della patente di guida, il soggetto destinatario del provvedimento prefettizio non potrà conseguire una nuova prima che siano trascorsi almeno tre anni.

In base alla sua formulazione originaria, uno dei presupposti dei provvedimenti *ex* articolo 120 C.d.S. era individuato nella condanna alla pena detentiva non inferiore a tre anni, qualora l'utilizzazione del documento di guida potesse agevolare la commissione di reati della stessa natura per i quali era stata inflitta la condanna stessa<sup>3</sup>.

La modifica della disposizione, introdotta dall'articolo 3, comma 52 della legge n. 94/2009 (c.d. pacchetto sicurezza), ha eliminato il riferimento alle sentenze di condanna superiori a tre anni e al suddetto "nesso di strumentalità" ed ha inserito nell'elenco dei soggetti che non possono conseguire la patente di guida (ovvero, ai quali deve essere revocata, se ne sono già in possesso), oltre ai delinquenti abituali, professionali o per tendenza e coloro che sono o sono stati sottoposti a misure di sicurezza personale o di prevenzione, anche le persone condannate per i reati di cui agli articoli 73 e 74 del D.P.R. n. 309/1990, nonché quelle destinatarie dei divieti di cui agli articoli 75, comma 1, lett. a) e 75-*bis*, comma 1, lett. f) del medesimo Testo Unico.

Il legislatore, dunque, ha individuato specifiche categorie di persone considerate prive dei requisiti soggettivi per il conseguimento ed il mantenimento della patente di guida operando, di fatto, una valutazione preventiva della prevalenza dell'interesse pubblico alla sicurezza stradale sugli interessi individuali.

La disposizione del codice stradale, infatti, ha introdotto una presunzione di pericolosità tale da non riconoscere margini discrezionali all'autorità amministrativa, tenuta a negare o revocare il documento abilitativo alla guida al solo verificarsi di una delle condizioni soggettive ivi stabilite.

---

<sup>3</sup> La Corte Costituzionale, con sentenza n. 239 del 15 luglio 2003, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di tale previsione per eccesso di delega osservando che, l'inclusione della condanna a pena detentiva non inferiore a tre anni quale motivo di revoca della patente, costituisce una innovazione sostanziale della preesistente disciplina laddove la legge di delega n. 190 del 1991 prefigurava l'attività del legislatore delegato nei termini di un mero "riesame" della disciplina anteriore senza prevedere, sul punto, principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere le scelte discrezionali del Governo.

In base al combinato disposto dei commi 1 e 2 del citato articolo 120, il provvedimento prefettizio di revoca della patente, così come il rilascio della stessa, per carenza dei prescritti requisiti morali, appare configurarsi, dunque, come un atto amministrativo ad emanazione dovuta e contenuto strettamente vincolato nei riguardi di chiunque si trovi in una delle condizioni ostative sopra richiamate.

Sulla base di tali considerazioni, l'Amministrazione dell'Interno ha da sempre negato la possibilità di configurare – a fronte del chiaro tenore letterale della norma in esame – un potere prefettizio di revoca discrezionale della patente di guida, concludendo per il carattere automatico del provvedimento *de quo*.

Sul piano formale, essendo l'atto vincolato nell'*an* e nel *quid*, non sussisterebbe l'obbligo di motivazione e di comunicazione di avvio del procedimento, trovando applicazione la previsione di cui all'articolo 21-*octies* della legge 7 agosto 1990, n. 241 (così come modificata dalla legge n. 15/2005) e, dunque, la non annullabilità del provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata dello stesso, sia palese che il contenuto non avrebbe potuto essere diverso da quello adottato.

Il semplice richiamo degli atti del procedimento costituirebbe, pertanto, idonea motivazione del provvedimento interdittivo, essendo sufficiente alla ricostruzione dell'*iter* logico seguito dall'amministrazione per pervenire all'adozione dell'atto<sup>4</sup>.

Tuttavia, un primo colpo alla natura vincolata della revoca di cui all'articolo 120 C.d.S., soprattutto in relazione alle condanne in materia di sostanze stupefacenti, è stato inferto dall'orientamento inaugurato dal T.A.R. Lombardia – Sezione di Brescia, con le sentenze n. 187/2015 e n. 500/2015.

Secondo il Tar lombardo, l'automatismo della revoca prefettizia andrebbe escluso sia nell'ipotesi di condanna ai sensi dell'articolo 73 del D.P.R. n. 309/90, riferita alle c.d. droghe leggere<sup>5</sup>, sia nel caso di condanna *ex* articolo 73, comma 5 del

---

<sup>4</sup> Proprio per la natura vincolata della revoca di cui all'articolo 120 C.d.S., ai fini della motivazione, “è sufficiente che nel provvedimento si dia atto della sentenza di condanna, quale presupposto di operatività della norma” (TAR Umbria – Perugia, Sezione I, sentenza 21 aprile 2015, n. 187).

<sup>5</sup> Si precisa che la pena inflitta non deve superare il massimo edittale previsto per la fattispecie di lieve entità di cui al comma 5 dell'articolo 73 del D.P.R. n. 309/90.

medesimo decreto che, oggi, prevede l'autonoma fattispecie di lieve entità senza alcuna differenziazione tra le diverse tipologie di sostanze stupefacenti.

Tali conclusioni si basano sull'assunto per cui l'articolo 120 C.d.S., soltanto a seguito delle modifiche introdotte dalla legge n. 94/2009, ha operato un riferimento alle condanne irrogate ai sensi dell'articolo 73 del D.P.R. n. 309/90, ovvero in un momento storico in cui la fattispecie in questione prevedeva ancora un'unica figura di reato per le violazioni relative a tutte le tipologie di sostanze stupefacenti: vi era, infatti, una tabella unitaria per le droghe "pesanti" e per quelle "leggere" e per i fatti di lieve entità era prevista una circostanza attenuante.

Tale quadro normativo è successivamente mutato sia ad opera della sentenza della Corte Costituzionale n. 32/2014 che ha ripristinato la distinzione tra droghe leggere e pesanti, che del decreto legge n. 146/2013 che ha tramutato la circostanza attenuante della lieve entità in una autonoma ipotesi di reato

Pertanto, secondo il Tar Brescia, *"Il rinvio operato dall'art. 120 del codice della strada all'art. 73 del D.P.R. 309/1990 ha in realtà un presupposto logico implicito, ossia che le fattispecie penali richiamate siano espressione di un pari disvalore ai fini della revoca della patente di guida in sede amministrativa. (...) Una volta caduto il carattere unitario della disciplina sanzionatoria penale, la modifica normativa, benchè interna all'art. 73 del D.P.R. 309, si riflette dinamicamente anche sull'art. 120 del codice della strada<sup>6</sup>".*

In conclusione, secondo l'interpretazione innanzi prospettata, una lettura della disposizione del codice stradale costituzionalmente orientata (venendo in considerazione diritti a copertura costituzionale come la libertà di circolazione), imporrebbe di mantenere l'automatismo della revoca del titolo di guida per le sole condanne relative alle droghe pesanti, rimettendo all'autorità prefettizia la valutazione in concreto della situazione nel caso di condanne per droghe leggere o quando sussista la fattispecie di lieve entità.

In questi ultimi casi, il Prefetto, prima di emettere il provvedimento di revoca, dovrebbe esaminare la posizione dell'interessato, tenendo conto non solo della

---

<sup>6</sup> TAR Lombardia – Brescia, Sez. I, sentenza 4 febbraio 2015, n. 187.



condanna penale ma anche della sua condotta successiva e delle prospettive di reinserimento sociale, valutando, all'esito, se il persistente possesso della patente possa rappresentare uno strumento di riabilitazione o, all'opposto, un aggravamento della pericolosità sociale.

Non andrebbe, peraltro, dimenticata la *ratio* dell'articolo 120 C.d.S. che è quella di garantire la sicurezza pubblica, escludendo dalla conduzione dei veicoli coloro i quali siano ritenuti pericolosi, pericolosità che, nel caso di condanna per un fatto di lieve entità, non potrebbe ritenersi presunta<sup>7</sup>.

Appare, tuttavia, necessario precisare che l'interpretazione appena esaminata è stata smentita dalla III Sezione del Consiglio di Stato che, con sentenza n. 4723 del 15 novembre 2016, ha sancito che è *“determinante constatare come sia rimasto immutato l'art. 120, comma 1, del codice della strada (nel testo inciso dalla legge n. 94 del 2009)”* riconoscendo, per i provvedimenti sulla patente di guida adottati in conseguenza della perdita dei requisiti morali, che *“il legislatore ha evidentemente ritenuto di non attribuire rilevanza ... alla distinzione tra le varie condotte cui complessivamente si riferisce l'art. 73 ..., nei suoi commi 1 e 5”*<sup>8</sup>.

Secondo il supremo organo di giustizia amministrativa, quindi, *“la distinzione delle condotte descritte da tali due commi rileva in sede penale, ma non anche ai fini dell'applicazione dell'art. 120”* che *“deve conseguire a qualsiasi condanna per i reati previsti dai commi 1 e 5”* dell'articolo 73 del decreto n. 309/90, in quanto il *“dato testuale”* della norma del codice della strada è *“univoco e non si presta a diverse interpretazioni”*<sup>9</sup>.

Analoghe argomentazioni sono state più recentemente sostenute dal Consiglio di Stato<sup>10</sup> per ribadire che il legislatore, in riferimento alla revoca della patente ex articolo 120 C.d.S., non avrebbe ritenuto opportuno attribuire rilevanza alla diversa gradazione delle condotte complessivamente delineate dall'articolo 73 del testo unico in materia di sostanze stupefacenti.

---

<sup>7</sup> Tribunale di Brindisi, ordinanza del 29 luglio 2015.

<sup>8</sup> Cons. Stato, Sez. III, sentenza n. 4723 del 15 novembre 2016.

<sup>9</sup> Cons. Stato, *cit.*

<sup>10</sup> Consiglio di Stato, Sez. III, sentenza n. 3673 del 25 luglio 2017.

Peraltro, considerata la ragion d'essere sottesa alla disciplina dell'articolo 120 C.d.S., che è quella di tutelare la sicurezza della circolazione e l'incolumità delle persone, non andrebbe trascurata la circostanza del potenziale utilizzo del documento di guida per commettere reati, in particolare di spaccio e trasporto di sostanze stupefacenti, con l'agevolazione dell'utilizzo di veicoli.

Di conseguenza, *“è agevole rilevare che l'eadem ratio ricorre sia nelle ipotesi di condanna per fatti che si qualificano per la lieve entità qualitativa e quantitativa delle sostanze, sia per quelle in cui detta condizione non ricorra<sup>11</sup>”*.

In conclusione, né le menzionate modifiche legislative né la richiamata sentenza della Corte Costituzionale n. 32/2014 sarebbero intervenute sul testo dell'articolo 120 C.d.S., il cui chiaro disposto non concederebbe margini di apprezzamento all'autorità amministrativa, cui non sarebbero consentite valutazioni circa la pericolosità sociale o le esigenze dell'interessato.

Pertanto, conformemente al principio *ubi lex voluit dixit ubi noluit tacuit*, un non corrispondente intervento normativo sull'articolo 120 C.d.S. andrebbe considerato come chiaramente indicativo della volontà del legislatore di mantenere intatto il meccanismo in esso delineato.

A sostegno della natura strettamente vincolata del provvedimento prefettizio di revoca, anche il Tribunale Ordinario di Torino, con sentenza n. 10465 del 28 ottobre 2016, ha chiarito che *“l'individuazione degli elementi che dovrebbero (in ipotesi) orientare la discrezionalità amministrativa appare del tutto generica”*, come *“non appare condivisibile”* la ricostruzione giuridica a fondamento dell'asserito superamento dell'automatismo applicativo dei provvedimenti di cui all'articolo 120 del codice della strada, in quanto questi ultimi non avrebbero *“carattere e ... funzioni sanzionatori”*, ma sarebbero correlati ad una valutazione operata dal legislatore circa la *“mancanza di affidabilità”* dei destinatari dei provvedimenti in parola e *“non ... relazionata al disvalore del reato commesso<sup>12</sup>”*.

---

<sup>11</sup> Consiglio di Stato, Sezione III, sentenza 3 agosto 2015, n. 3791.

<sup>12</sup> Tribunale di Torino, sentenza n. 10465 del 28 ottobre 2016.

Ulteriore aspetto da rilevare, dunque, è che le misure di cui all'articolo 120 C.d.S. (diniego e revoca della patente) opererebbero su un piano strettamente amministrativo, esulando dalle stesse ogni connotazione afflittiva.

Esse, infatti, non sarebbero assimilabili né al novero delle sanzioni amministrative accessorie (quali, ad esempio, la sospensione della patente), non potendosi riscontrare un nesso con una violazione delle norme che regolano la circolazione stradale, né alle sanzioni penali accessorie, non rappresentando conseguenze accessorie della violazione di un precetto penale.

E' quanto osservato recentemente anche dal Tribunale di Milano, Sez. I Civile, con l'ordinanza n. 8663 del 24 aprile 2017, secondo cui l'articolo 120 C.d.S. è *“una disposizione che, prima ancora di imporre una sanzione, regola un aspetto strettamente amministrativo inerente alle qualità personali necessarie per ottenere e conservare la patente di guida”*.

Le condotte che fanno venir meno i requisiti morali necessari per la conservazione del titolo di circolazione stradale, dunque *“non sono richiamate per gravità della pena, ma per tipologia di fattispecie, evidenziandosi così una indicazione di valore da parte del legislatore, avuto riguardo a determinate categorie di violazioni che si assumono particolarmente incisive sotto il profilo della sicurezza stradale piuttosto che all'entità della pena, sintomo della gravità del reato<sup>13</sup>”*.

Tuttavia, altra parte della giurisprudenza<sup>14</sup> ha sottolineato come, a dispetto della rubrica dell'articolo 120 C.d.S., le limitazioni in esso previste, consistenti, rispettivamente, nel divieto di accedere all'esame abilitativo per il rilascio del titolo di guida (per quanti non muniti di patente) o nella revoca della stessa (se già patentati), non costituirebbero “qualità morali” ostative al rilascio o al mantenimento del documento, ma vere e proprie “sanzioni” limitative di una libertà riconosciuta a livello costituzionale ed ancorata all'articolo 16 della Costituzione.

---

<sup>13</sup> Tribunale di Milano, Sez. I Civile, ord. 24 aprile 2017, R.G. 8663/2017.

<sup>14</sup> Ordinanze del 16 giugno 2016 n. 210 e del 30 marzo 2017 n. 97, con le quali il Tribunale di Genova ha ritenuto rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 120 C.d.S., nel testo modificato con legge n. 94/2009, in relazione agli articoli 3, 16, 25, 27, 111 e Cost.

Tali rilievi richiamano la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo che, a partire dagli anni '70, ha delineato i c.d. “*Engels' criteria*” allo scopo di qualificare o meno la natura sanzionatoria/afflittiva di una misura limitativa.

Al riguardo, ha chiarito la CEDU, che “*Al fine di verificare se un procedimento ha ad oggetto accuse in materia penale, ai sensi della Convenzione stessa, si devono considerare tre diversi fattori. Principalmente, la qualificazione data, dal sistema giuridico dello Stato convenuto, all'illecito contestato.... Secondariamente, infatti, va considerata la natura sostanziale dell'illecito commesso...Va, infine, considerato il grado di severità della pena che rischia la persona interessata, poiché in una società di diritto appartengono alla sfera penale le privazioni della libertà personale suscettibili di essere imposte quali punizioni, eccezione fatta per quelle la cui natura, durata o modalità di esecuzione, non possano causare un apprezzabile danno*”<sup>15</sup>.

Secondo l'indirizzo prospettato, dunque, le misure di cui all'articolo 120 C.d.S. - rispondendo alle caratteristiche dei criteri summenzionati - andrebbero qualificate come “*effetti penali*” delle condanne, inflitte da organi amministrativi in esito a condanne della magistratura penale: delle quali condanne, tali conseguenze afflittive seguono il percorso estintivo/riabilitativo”<sup>16</sup>.

Il riferimento è all'istituto della riabilitazione<sup>17</sup> previsto dall'articolo 120 C.d.S. quale provvedimento necessario per rientrare in possesso dei requisiti richiesti per la titolarità della patente di guida.

---

<sup>15</sup> Tali criteri, a partire dalla decisione *Engel e altri c. Paesi Bassi*, della Corte Edu - Grande Camera, 8 giugno 1976, sono stati progressivamente affinati (da ultimo, con la decisione *Grande Stevens contro Italia* del 4 marzo 2014).

<sup>16</sup> Ordinanza n. 97 del 30 marzo 2017, Tribunale di Genova.

<sup>17</sup> La Corte di Cassazione, Prima Sezione Penale, con la sentenza n. 51115/2013 ha chiarito le differenze che sussistono tra l'estinzione del reato conseguente all'applicazione della pena su richiesta delle parti e la riabilitazione. Secondo la Suprema Corte (che, con la decisione citata, ha continuato un percorso di rivisitazione di un risalente orientamento giurisprudenziale, che riteneva equiparabili i due istituti) “*la pronunzia di riabilitazione postula un ampio accertamento circa il completo ravvedimento del soggetto, da condurre attraverso una valutazione del suo comportamento nel periodo intercorso tra l'espiazione della pena inflitta ed il momento della decisione e manifestandosi anche nell'eliminazione delle conseguenze civili del reato, quando possibile*”. Ciò anche in quanto, mentre l'estinzione del reato ha natura pressoché automatica, viceversa, la concessione della riabilitazione ha natura discrezionale, comportando “*un più approfondito esame della condotta del soggetto istante*”, non solo nei termini negativi dell'accertamento che non siano sopravvenute cause ostative all'estinzione del reato, bensì anche

Pertanto, i condannati per i reati di cui agli articoli 73 e 74 del D.P.R. n. 309/1990, nonché coloro che sono o sono stati sottoposti a misure di prevenzione o di sicurezza, sia per conseguire una prima patente che per ottenerne una nuova dopo che sia già intervenuto un decreto di revoca, dovranno sempre munirsi del necessario provvedimento riabilitativo.

Tuttavia, in sede di impugnazione dei provvedimenti di diniego al rilascio o di revoca del titolo di guida, i ricorrenti sono soliti richiamare un orientamento giurisprudenziale<sup>18</sup> secondo il quale l'articolo 120 C.d.S. limiterebbe la necessità della riabilitazione soltanto per i soggetti che hanno subito una condanna in materia di stupefacenti, nonché per coloro che in passato siano stati sottoposti ad una misura di prevenzione e che si apprestino, per la prima volta, a chiedere il rilascio del titolo di guida.

In virtù di tale impostazione, l'obbligo della riabilitazione sarebbe escluso per gli altri soggetti individuati dall'articolo 120 C.d.S., comma 1 (ovvero, delinquenti abituali, professionali o per tendenza e coloro che sono o sono stati sottoposti a misure di sicurezza personali), nonché per i destinatari di un provvedimento di revoca della patente – conseguente all'applicazione di una misura di prevenzione non più in atto – che richiedano un nuovo titolo di guida.

Per questi ultimi, sulla scorta della considerazione che solo il primo comma dell'articolo 120 – disciplinante il rilascio della patente – fa riferimento alla necessità dei provvedimenti riabilitativi, sarebbe sufficiente, invece, il solo decorso del triennio dalla data della revoca stessa, come disposto dal successivo comma 3.

L'interpretazione appena esposta è stata da sempre osteggiata, in sede di contenzioso, dal Ministero dell'Interno secondo il cui costante orientamento, la necessità dei provvedimenti riabilitativi per tutte le situazioni personali preclusive della titolarità della patente si evincerebbe, inequivocabilmente, non solo dalla formulazione dell'articolo 120 C.d.S. come novellato dalla legge n. 94/2009, ma anche dalle precedenti versioni della norma.

---

nel senso positivo dell'accertamento di una condotta che dimostri un allontanamento da uno stile di vita che non esclude la commissione di reati, oppure altre tipologie di comportamenti illeciti.

<sup>18</sup> *Ex multis*, TAR Sicilia - Palermo, Sez. I, sentenza n. 1911 del 26 luglio 2016.

Oltre al dato testuale della disposizione, a sostegno di tale argomentazione militerebbero considerazioni di equità, risultando evidentemente contraddittorio limitare l'operatività della riabilitazione alla sola condanna in materia di stupefacenti (condanna che, pur accertando l'esistenza di un fatto costituente reato, potrebbe anche non prevedere misure ulteriori e, dunque, non esprimere giudizi sulle caratteristiche personali del reo), escludendola, invece, per provvedimenti ai quali è, per definizione, sottesa una specifica prognosi di rilevante pericolosità (come, ad esempio, la misura di prevenzione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza che prescinde persino dall'accertamento di un reato).

Quanto all'ulteriore assunto secondo cui la necessità dei provvedimenti riabilitativi sarebbe contemplata soltanto per coloro che presentano istanza di rilascio della patente per la prima volta, ai sensi del comma 1 dell'articolo 120 C.d.S., e non anche per quelli che, già destinatari di revoca, chiedono nuovamente il titolo di guida, va rilevato che l'interesse pubblico all'attività di prevenzione generale e alla tutela della sicurezza pubblica non possono dipendere da un fattore meramente estrinseco e formale come la circostanza che l'istante sia già stato o meno titolare dell'abilitazione alla guida.

Pertanto, la condizione di chi chiede per la prima volta la patente non si distinguerebbe, da un punto di vista sostanziale, da quella di chi ne è privo a causa di un pregresso provvedimento di revoca, se non ammettendo una ingiustificata disparità di trattamento.

Di conseguenza, il quadro normativo che emerge da una lettura coordinata dei commi 1, 2 e 3 dell'articolo 120 C.d.S., indurrebbe a concludere che il decorso del periodo minimo di tre anni dalla revoca, per consentire all'interessato l'ottenimento di una nuova patente di guida, rappresenta una condizione che si aggiunge – ma che non si sostituisce semplicemente – alla pur sempre necessaria riabilitazione.

Si rappresenta, infine che, conformemente alla sentenza della Corte Costituzionale n. 281 del 2013<sup>19</sup>, l'impossibilità di conseguire – per la prima volta o

---

<sup>19</sup> Corte Costituzionale, sentenza 6 novembre 2013, n. 281, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'articolo 120, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, come sostituito dall'articolo 3, comma 52, lettera a), della legge 15 luglio 2009 n. 94, che

successivamente – la patente di guida non può derivare da sentenze pronunciate, ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, in epoca antecedente all'entrata in vigore della legge n. 94 del 2009.

Il Giudice delle Leggi ha argomentato la propria decisione sul presupposto che *“la componente negoziale propria dell'istituto del patteggiamento (...) postula certezza e stabilità del quadro normativo che fa da sfondo alla scelta compiuta dall'imputato e preclude che successive modificazioni legislative vengano ad alterare in pejus effetti salienti dell'accordo suggellato (...).”*

Pertanto, soltanto la sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti pronunciata successivamente all'entrata in vigore della novella normativa potrà determinare gli effetti di cui all'articolo 120, commi 1, 2 e 3, atteso che, al momento della pronuncia, il soggetto era posto nelle condizioni di conoscere la conseguenza dell'impossibilità di conseguire la patente di guida.

Dalle considerazioni che precedono, si evince che la disposizione in esame è stata continuamente oggetto di interpretazioni contrastanti della giurisprudenza, alcune delle quali, ancora oggi, prive di soluzioni univoche.

Va, anzitutto, evidenziato che le problematiche suesposte derivano, principalmente, da una formulazione troppo articolata della norma che, con la pretesa di tipizzare situazioni soggettive indicative di scarsa affidabilità dell'interessato al titolo di guida, finisce per delineare un meccanismo poco flessibile che presta il fianco a numerose censure.

Non è un caso che, anche recentissimamente, sia intervenuta la Corte Costituzionale, con la pronuncia n. 22 del 9 febbraio 2018, a dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'articolo 120 C.d.S. nella parte in cui – con riguardo all'ipotesi di condanna, per i reati in materia di stupefacenti, che intervenga in data successiva a quella del rilascio della patente di guida – dispone che il Prefetto *“provvede”* – invece che *“può provvedere”* – alla revoca della patente, introducendo nella disposizione del

---

prevede la revoca o la non concessione della patente di guida per i soggetti condannati per i reati di cui agli articoli 73 e 74 del D.P.R. 9 ottobre 1990 n. 309, nella parte in cui si applica anche con riferimento a sentenze pronunciate, ai sensi dell'articolo 444 c.p.p., in epoca antecedente all'entrata in vigore della legge n. 94 del 2009.

codice della strada una inedita valutazione discrezionale rimessa all'autorità prefettizia.

Le continue incertezze interpretative, in ultima analisi, si riflettono negativamente sul lavoro delle Prefetture tenute sia ad esprimere il nulla osta ai fini del successivo rilascio o diniego del titolo di guida da parte degli uffici provinciali della Motorizzazione civile, sia ad emanare i provvedimenti di revoca, nonché a trasmettere agli uffici del Ministero dell'Interno gli atti del procedimento e le osservazioni difensive nelle frequentissime ipotesi in cui i suddetti provvedimenti siano impugnati con ricorso amministrativo o giurisdizionale.

Il presente elaborato, pertanto, mette in luce le principali questioni interpretative che hanno interessato e che, tutt'ora, interessano l'articolo 120 C.d.S. e, in particolare, l'ultimo recente intervento della Consulta, si propone di individuare dei criteri che possano orientare le nuove valutazioni discrezionali rimesse al Prefetto in sede di revoca del documento di guida, fermo restando l'auspicio di una organica modifica normativa che tenga conto di tutte le incertezze interpretative delineatesi nel corso degli anni.

## **2. Individuazione dell'autorità giurisdizionale competente a decidere sul contenzioso ai sensi dell'articolo 120 C.d.S.**

Dall'esame delle questioni sopra esposte emerge, chiaramente, che le problematiche interpretative relative all'articolo 120 del codice della strada sono incentrate prevalentemente sulla qualificazione dei provvedimenti da esso disciplinati.

Qualificare il diniego o la revoca della patente di guida come provvedimenti amministrativi strettamente vincolati ovvero come atti discrezionali, riveste una fondamentale importanza, non involgendo il solo piano del diritto sostanziale ma direttamente anche il piano processuale e, in particolare, la questione della individuazione dell'autorità giurisdizionale competente a decidere il relativo contenzioso.



Al riguardo, tuttavia, non va trascurato che la giurisdizione dipende pur anche dalla situazione giuridica soggettiva azionata dall'interessato, sia essa di diritto soggettivo o di interesse legittimo, nonché dalla circostanza che la pubblica amministrazione agisca o meno in veste di autorità per il perseguimento di un interesse pubblico.

Il comma 4 dell'articolo 120 C.d.S. si sofferma sui rimedi amministrativi attivabili avverso il diniego al rilascio delle abilitazioni o la loro revoca, stabilendo che è ammesso il ricorso gerarchico al Ministero dell'Interno il quale decide, entro sessanta giorni, di concerto con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Nessun cenno è, invece, rivolto alla individuazione della autorità giurisdizionale competente a decidere il contenzioso in materia, sebbene, secondo una prassi costantemente seguita dalle Prefetture, avverso i provvedimenti in questione sarebbe ammesso il ricorso giurisdizionale al Tribunale Amministrativo Regionale territorialmente competente.

Il tradizionale orientamento dell'Amministrazione dell'Interno, infatti, concludeva per la devoluzione delle controversie al giudice amministrativo, sulla base delle indicazioni offerte direttamente da alcune norme di legge.

In primo luogo, infatti, va considerato il dato testuale di cui all'articolo 120 C.d.S. che riconosce all'interessato il diritto di presentare ricorso gerarchico che, per definizione, è esteso anche al merito.

Ma v'è di più, in quanto l'articolo 6 del D.P.R. 24.11.1971, n. 1199, recante la "Semplificazione dei procedimenti in materia di ricorsi amministrativi", nel determinare il regime giuridico del ricorso gerarchico, recita testualmente: "*Decorso il termine di novanta giorni dalla data di presentazione del ricorso senza che l'organo adito abbia comunicato la decisione, il ricorso si intende respinto a tutti gli effetti, e contro il provvedimento impugnato è esperibile il ricorso all'autorità giudiziaria competente, o quello straordinario al Presidente della Repubblica*".

Invero, avverso i provvedimenti di decisione dei ricorsi gerarchici sono stati presentati numerosi ricorsi straordinari, tutti regolarmente decisi nel merito dal Consiglio di Stato, che non ha mai eccepito il proprio difetto a conoscerli.

Peraltro, il ricorso straordinario, ai sensi dell'articolo 7, comma 8 del Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 ("Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo"), è ormai ammesso unicamente per le controversie devolute alla giurisdizione amministrativa.

Dette considerazioni inducono a concludere che, nelle materie in cui la legge prevede la possibilità di presentare ricorso gerarchico, sussiste la giurisdizione del giudice amministrativo, indipendentemente dalla natura della situazione giuridica soggettiva sottostante.

Del resto il criterio della distinzione tra diritti soggettivi ed interessi legittimi a fini del riparto di giurisdizione, pur avendo valenza generale, appare tuttavia recessivo rispetto ad altri criteri enucleabili dall'ordinamento, atteso anche che, come già accennato, a seguito della presentazione del ricorso gerarchico, l'autorità sovraordinata (ancorché si tratti di ricorso gerarchico improprio) è legittimata anche a conoscere il merito della vicenda e non la sola legittimità dell'atto impugnato.

Inoltre, l'eventuale attribuzione della giurisdizione al giudice ordinario sui provvedimenti di diniego di rilascio o di revoca della patente di guida comporterebbe la conclusione - incompatibile con i principi generali dell'ordinamento - che tali provvedimenti sarebbero sottoposti alla cognizione del Tribunale Ordinario se impugnati in via immediata mentre, se impugnati in via gerarchica, sarebbero sottoposti alla cognizione giurisdizionale del T.A.R. oppure, in alternativa, contro di essi sarebbe esperibile il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica.

Peraltro, il riconoscimento della cognizione al giudice ordinario porrebbe un ulteriore problema: infatti, innanzi al giudice amministrativo i termini di impugnazione vengono naturalmente ricondotti al regime di decadenza proprio del procedimento innanzi alla predetta autorità giurisdizionale; viceversa, in assenza di una specifica previsione circa i termini per l'impugnazione, la proponibilità del giudizio innanzi al Tribunale Ordinario sarebbe consentita nei termini di prescrizione del diritto.

Sul piano pratico, si determinerebbero inevitabili incongruenze considerato che la titolarità della patente non è acquisita una volta per tutte, essendo soggetta a rinnovo periodico.

Si potrebbe giungere, finanche, al paradosso che il provvedimento sarebbe impugnabile anche laddove, *medio tempore*, fossero venuti meno i requisiti per continuare ad essere titolare del documento di guida.

In ordine alla individuazione dell'autorità giurisdizionale cui ricorrere, tuttavia, si sono registrate rilevanti incertezze interpretative, a partire dalla pronuncia n. 10406/2014 delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione che ha enunciato il principio per il quale, poiché la valutazione di pericolosità è operata direttamente dalla legge, il provvedimento prefettizio di revoca della patente di guida per carenza dei prescritti requisiti morali non configurerebbe alcun esercizio di discrezionalità amministrativa, idoneo a degradare la posizione di diritto soggettivo della persona abilitata alla guida.

Pertanto, qualificando la situazione giuridica invocata dall'interessato come di diritto soggettivo, in mancanza di deroghe normative, la giurisdizione sarebbe devoluta al giudice ordinario<sup>20</sup>.

E, poiché tale tipo di contenzioso non è soggetto al regime impugnatorio proprio delle sanzioni amministrative di cui alla legge n. 689/1981, la competenza apparterrebbe non al Giudice di pace bensì al Tribunale Ordinario.

Tali conclusioni muovono dalla tradizionale dicotomia tra attività vincolata ed attività discrezionale della pubblica amministrazione quale canone logico-giuridico per la distinzione tra diritti soggettivi ed interessi legittimi e, dunque, per il riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo

Contrariamente, si è espresso il Consiglio di Stato, con la pronuncia n. 4723/2016, che ha richiamato l'articolo 7 del codice del processo amministrativo, in base al quale *“sono devolute alla giurisdizione amministrativa le controversie, nelle quali si faccia questione di interessi legittimi e, nelle particolari materie indicate dalla legge, di diritti soggettivi, concernenti l'esercizio o il mancato esercizio del potere*

---

<sup>20</sup> Cass., Sez. Un., n. 10406 del 14 maggio 2014, che richiama la precedente sentenza Cassaz., Sez. Un., n. 2446/2006.

*amministrativo, riguardanti provvedimenti, atti, accordi o comportamenti riconducibili anche mediatamente all'esercizio di tale potere, posti in essere da pubbliche amministrazioni<sup>21</sup>”.*

Fatta salva l'applicabilità delle disposizioni di legge che attribuiscono al giudice civile la giurisdizione sulla cognizione di atti amministrativi che siano espressione di un pubblico potere, pertanto, il citato articolo 7 del c.p.a. ha devoluto alla giurisdizione amministrativa le controversie concernenti l'esercizio del potere amministrativo, senza attribuire alcuna rilevanza alla distinzione tra provvedimenti discrezionali e vincolati, in coerenza con le statuizioni delle sentenze della Corte Costituzionale n. 204 del 2004<sup>22</sup> e n. 191 del 2006<sup>23</sup>.

Da segnalare è anche l'intervento del T.a.r. Veneto<sup>24</sup>, che osserva “...*Si ritiene infatti che l'uso della patente di guida vada considerato come un interesse legittimo e non un diritto soggettivo, ... per l'evidente interesse pubblico alla sicurezza della circolazione stradale... , che trascende l'interesse individuale... Nemmeno la natura di atti vincolati in presenza dei presupposti, che caratterizza la revoca della patente come pure il diniego, può mutare di per sé la natura di interesse legittimo della posizione del destinatario. Pertanto, va affermata la giurisdizione del giudice amministrativo sulla controversia in esame, avendo essa ad oggetto un atto adottato dall'Amministrazione nell'esercizio di poteri autoritativi per il perseguimento di finalità di sicurezza della circolazione stradale. Il carattere vincolato dell'atto*

---

<sup>21</sup> Cons. Stato, Sez. III, n. 4723 del 15 novembre 2016, che richiama la precedente pronuncia della stessa Sezione III, n. 1695 del 3 maggio 2016.

<sup>22</sup> Con tale importante pronuncia, la Consulta ha ribadito, da un lato, che il criterio di riparto ordinario di giurisdizione è basato sulla dicotomia diritto soggettivo/interesse legittimo; dall'altro, ha indicato nella presenza di un potere pubblico autoritativo – che può manifestarsi sia per il tramite di provvedimenti, che nelle forme di moduli convenzionali - l'elemento caratterizzante la presenza di una posizione di interesse legittimo.

<sup>23</sup> La sentenza n. 191/2006, invece, sposando le premesse della pronuncia n. 204/2004, si è preoccupata di chiarire quando è costituzionalmente legittima l'attribuzione al giudice amministrativo della tutela risarcitoria dell'interesse legittimo. Il Giudice delle leggi ha, infatti, precisato che nelle ipotesi in cui i comportamenti causativi di danno costituiscono esercizio, ancorchè viziato da illegittimità, della funzione pubblica, la previsione di una giurisdizione del g.a. risulta pienamente legittima: e ciò in considerazione del legame esistente tra il potere autoritativo attribuito alla amministrazione ed il danno ingiusto cagionato dalla stessa, in ragione di un comportamento esecutivo del potere in questione.

<sup>24</sup> TAR Veneto - Venezia, n. 393 del 15 aprile 2016.

*impugnato non ne esclude la dimensione autoritativa, il che è sufficiente a radicare la giurisdizione del giudice adito”.*

Da ultimo, invece, la V Sezione del Consiglio di Stato, con la sentenza n. 3712/2016, si è allineata all’orientamento inaugurato nel 2014 dalla Corte di Cassazione, osservando che i provvedimenti adottati a norma dell’articolo 120 C.d.S. *“non sono espressione di discrezionalità amministrativa, bensì sono atti vincolati sia nel presupposto (esistenza delle situazioni ivi elencate), sia nel contenuto (impossibilità del rilascio della patente). La parte interessata da tali provvedimenti subisce invero un pregiudizio che investe una posizione di diritto soggettivo che non degrada ad interesse legittimo per effetto della loro adozione<sup>25</sup>”.*

Lungi dall’intravedere un superamento dei suddetti contrasti interpretativi, tuttavia, può affermarsi che l’attuale giurisprudenza maggioritaria<sup>26</sup> individua nel giudice ordinario l’autorità giurisdizionale competente a decidere il contenzioso di cui all’articolo 120 C.d.S.

Va comunque rilevato che, se da un lato, è possibile affermare – alla luce del tenore letterale dell’articolo 120 C.d.S. - che il diniego e la revoca della patente sono atti a contenuto strettamente vincolato da adottare al solo verificarsi delle condizioni ivi individuate, dall’altro, non si può sostenere con eguale convinzione che l’uso della patente di guida sia da configurarsi alla stregua di un diritto soggettivo.

In sostanza, pur dovendosi riconoscere la natura vincolata del provvedimento di revoca di cui all’articolo 120 C.d.S., non appaiono convincenti le conseguenze di ordine giuridico che da tale natura la giurisprudenza<sup>27</sup> fa discendere, piuttosto meccanicamente, in materia di riparto di giurisdizione, postulando l’assoluta inidoneità del provvedimento medesimo a degradare la posizione di diritto soggettivo della persona abilitata alla guida.

---

<sup>25</sup> Cons. Stato, Sez. V, n. 3712 del 29 agosto 2016.

<sup>26</sup> Cassaz., Sez. Un., n. 2446/2006; Cass. Sez. Un., n. 22491/2010; Cass., Sez. Un., n. 10406/2014; TAR Puglia – Lecce, n. 365/2014; TAR Puglia – Bari, n. 1058/2015; Cons. Stato, Sez. V, n. 3712/2016; Corte Cost., n. 22/2018.

<sup>27</sup> Cassaz., Sez. Un., *cit.*

Da tale assunto, inoltre, la stessa esaminata giurisprudenza, finisce con il dedurre, alla stregua di logico ed ineluttabile corollario, la giurisdizione del giudice ordinario in ordine ai ricorsi proposti dall'interessato avverso il provvedimento lesivo della propria posizione giuridica<sup>28</sup>.

In effetti, a tale ragionamento può agevolmente obiettarsi che il paradigma tradizionale “*atto dovuto – diritto soggettivo*” è stato ampiamente superato sia in dottrina che in giurisprudenza<sup>29</sup>.

In particolare, la circostanza che la pubblica amministrazione svolga una attività di carattere vincolato non vale, di per sé, a mutare la posizione soggettiva del privato nelle ipotesi in cui la finalità perseguita dalla norma primaria è quella di tutelare in via diretta e prioritaria l'interesse pubblico (si pensi, per quel che concerne la fattispecie in esame, alle ragioni di sicurezza e di tutela della collettività sottese ai provvedimenti di revoca del titolo di guida per carenza dei requisiti morali): in siffatti casi, la situazione vantata dal soggetto privato non può che essere protetta che in via mediata assumendo, pertanto, la consistenza di interesse legittimo.

A queste conclusioni era già giunta la Corte Costituzionale con la sentenza n. 127 del 16 aprile 1998, evidenziando come sia “*un postulato privo di qualsiasi fondamento quello per cui, di regola, al carattere vincolato del provvedimento corrispondono situazioni giuridiche qualificabili quali diritti soggettivi e, per converso, all'area della discrezionalità amministrativa quelle definibili come interessi legittimi*”.

Successive pronunce della Consulta (in particolare, le sentenze n. 204/2004 e n. 191/2006) hanno contribuito a chiarire che, pur in assenza di una norma di legge che indichi il criterio di riparto della giurisdizione, sussiste la giurisdizione di legittimità del giudice amministrativo ogni qual volta la pubblica amministrazione agisca nell'esercizio di un potere autoritativo, mentre sussiste la giurisdizione del giudice ordinario allorquando essa si limiti ad adottare degli atti paritetici o venga in rilievo il

---

<sup>28</sup> A. CARNABUCI, *La giurisdizione in ordine ai ricorsi avverso la revoca prefettizia della patente di guida per carenza dei requisiti morali* – nota a sentenza Cassaz., Sez. Un. Civ., n. 2446/2006.

<sup>29</sup> Al riguardo, E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè Editore, 2016.

sindacato di meri comportamenti materiali, in nessun modo connessi con l'esercizio del potere.

Nello stesso senso si è espressa anche l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato<sup>30</sup>, affermando che *“la natura vincolata dell'attività demandata all'amministrazione non comporta in modo automatico la qualificazione della corrispondente posizione soggettiva del privato in termini di diritto soggettivo, con il conseguente precipitato processuale in punto di giurisdizione”* ... *“Deve, infatti, distinguersi, anche in seno all'attività di tipo vincolato, tra quelle ascritte all'amministrazione per la tutela in via primaria dell'interesse del privato e quelle, viceversa, che la stessa amministrazione è tenuta ad esercitare per la salvaguardia dell'interesse pubblico”* ... *“Anche a fronte di attività connotate dall'assenza in capo all'amministrazione di margini di discrezionalità valutativa o tecnica, quindi, occorre avere riguardo, in sede di verifica della natura della corrispondente posizione soggettiva del privato, alle finalità perseguite dalla norma primaria, per cui quando l'attività amministrativa, ancorchè a carattere vincolato, tuteli in via diretta l'interesse pubblico, la situazione vantata dal privato non può che essere protetta in via mediata, così assumendo la consistenza di interesse legittimo.*

Si inserisce, infine, in tale dibattito la recentissima pronuncia della Corte Costituzionale, n. 22 del 9 febbraio 2018 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 120 C.d.s. nella parte in cui - con riguardo all'ipotesi di condanna per i reati di cui agli articoli 73 e 74 del D.P.R. n. 309/90 intervenuta in data successiva a quella del rilascio della patente di guida - dispone che il Prefetto *“provvede”* invece che *“può provvedere”* alla revoca della patente, introducendo, di fatto, nella disposizione del codice della strada, un potere discrezionale esercitabile dal Prefetto.

La citata pronuncia, esaminando numerose questioni di legittimità sollevate da diversi giudici (ordinari ed amministrativi) ha, anzitutto, dichiarato la manifesta inammissibilità della questione sollevata dal Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia, in quanto *“detto giudice difetta ictu oculi di giurisdizione”*.

---

<sup>30</sup> Ad. Plen., Cons. Stato, sentenza n. 7 del 24 maggio 2007.

La stessa Consulta ha poi richiamato la “*risalente e consolidata giurisprudenza della Corte di Cassazione*”, per la quale “*i provvedimenti adottati ai sensi dell’art. 120 cod. strada (incidenti su diritti soggettivi non degradabili ad interessi legittimi per effetto della loro adozione, né inerenti a materia riconducibile alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo) sono riservati ....alla cognizione del giudice ordinario.*”

Orbene, a questo punto occorre rilevare come, da un lato, il Giudice delle leggi ha statuito che l’autorità prefettizia potrà decidere discrezionalmente (e non più automaticamente) se revocare la patente di guida, quantomeno a coloro che abbiano subito una condanna in materia di stupefacenti, dall’altro, ha affermato senza alcun dubbio - e richiamando la consolidata giurisprudenza della Cassazione - che i provvedimenti di cui all’articolo 120 C.d.S. sono riservati alla cognizione del giudice ordinario.

Chi scrive ritiene, tuttavia, che le due esposte conclusioni siano inconciliabili tra di loro e che, certamente, la Consulta abbia dato per scontato che nell’ipotesi considerata – ovvero quella della valutazione discrezionale del Prefetto circa l’ostatività o meno della condanna per stupefacenti ai fini della titolarità del documento di guida – debba sussistere la giurisdizione del giudice amministrativo.

Pertanto, alla luce dei principi espressi dalla pronuncia n. 22/2018, andrebbe individuata la giurisdizione del giudice amministrativo nell’ipotesi, ormai rimessa alla valutazione discrezionale del Prefetto, di revoca della patente a seguito di condanna per i reati di cui agli articoli 73 e 74 del D.P.R. n. 309/1990, e la giurisdizione del giudice ordinario per le restanti ipotesi di revoca del titolo di guida, ovvero in caso di dichiarazione di delinquenza professionale, abituale o per tendenza, nonché nelle ipotesi di irrogazione di misure di sicurezza e di prevenzione.

In conclusione, dunque, la questione della individuazione dell’autorità giurisdizionale competente a conoscere le controversie ai sensi dell’articolo 120 C.d.S., non può dirsi ancora conclusa e sarebbe auspicabile un nuovo intervento giurisprudenziale o normativo che possa essere definitivamente risolutivo.



### **3. La sentenza della Corte Costituzionale, n. 22 del 9 febbraio 2018: la revoca ex art. 120 C.d.S. come provvedimento discrezionale del Prefetto.**

Con la sentenza n. 22 del 9 febbraio 2018, la Corte Costituzionale ha deciso una serie di questioni sollevate da giudici ordinari ed amministrativi, relative alla compatibilità costituzionale dell'articolo 120, comma 2 del codice della strada, con specifico riguardo alla revoca della patente di guida che consegue obbligatoriamente alla condanna per i reati in materia di sostanze stupefacenti (articoli 73 e 74 del D.P.R. n. 309/1990).

La prima ordinanza di rimessione alla Consulta, la n. 210 del 16 giugno 2016 del Tribunale di Genova<sup>31</sup>, ha sollevato una duplice questione di legittimità costituzionale.

La prima è riferita al combinato disposto dei commi 1 e 2 della disposizione del codice della strada, nella parte in cui prevede l'applicabilità della revoca della patente di guida anche nei confronti di soggetti che siano stati condannati per uno dei reati di cui agli articoli 73 e 74 del citato D.P.R., commessi anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 94 del 2009 che ha introdotto la norma censurata.

Il rimettente, evocando gli articoli 11 e 117 della Costituzione, denuncia la lesione del principio di irretroattività delle sanzioni, sancito dall'articolo 7 della CEDU, ritenendo che la revoca della patente presenti caratteri sanzionatori tali da rientrare nella sfera di operatività del divieto sancito dalla norma convenzionale.

La seconda censura è stata sollevata, in riferimento agli articoli 3, 16, 25 e 111 della Costituzione, nella parte in cui i commi 1 e 2 dell'articolo 120 prevedono l'applicazione, in via automatica ed obbligatoria, della revoca della patente di guida da parte del Prefetto in caso di intervenuta condanna penale per uno dei reati contemplati dagli articoli 73 e 74 del D.P.R. n. 309/1990.

Il giudice *a quo*, da un lato, lamenta una disparità di trattamento in quanto in relazione ai medesimi reati, ai sensi dell'articolo 85 dello stesso D.P.R., il giudice penale può valutare, in via facoltativa, se applicare o meno la pena accessoria del ritiro

---

<sup>31</sup> Tribunale di Genova, ordinanza n. 210 del 16 giugno 2016 – pubblicata su Gazzetta Ufficiale del 26 ottobre 2016, n. 43.

della patente; dall'altro, denuncia profili di irragionevolezza rilevanti, oltre che per l'incidenza sulla libertà personale e sulla libertà di circolazione, anche dal punto di vista della sottrazione del soggetto al giudice naturale e ad un giusto processo.

Successivamente, il T.a.r. Friuli Venezia Giulia, con ordinanza del 3 agosto 2016, n. 383<sup>32</sup>, ha sollevato, a sua volta, questione di legittimità costituzionale del novellato articolo 120 C.d.S., nella parte in cui prevede, in via indiscriminata, l'applicabilità della revoca del titolo di guida nei confronti di tutti i soggetti che siano stati condannati per i reati in materia di stupefacenti, anche se di modesta entità.

Ciò, secondo il giudice rimettente, comporterebbe la violazione sia dell'articolo 3 della Costituzione, in quanto sarebbero trattate in modo eguale ipotesi di reato attualmente differenziate dalla legge penale, sia del principio della finalità rieducativa della pena di cui all'articolo 27 della Costituzione, prescindendo il provvedimento di revoca da una sia pur minima valutazione delle circostanze del caso concreto e svilendo, di fatto, la riabilitazione del condannato ed il suo reinserimento nella società.

Infine, è intervenuto il Tribunale di Genova in composizione monocratica che, richiamando le suddette questioni e condividendone i profili di illegittimità prospettati, con ordinanza del 30 marzo 2017<sup>33</sup>, ha censurato nuovamente l'articolo 120 C.d.S. in quanto, nel prevedere l'automatismo nell'emissione della revoca della patente in relazione alle condanne definitive riportate per i reati individuati, comporterebbe una diversità di trattamento sanzionatorio (con riguardo alla durata, agli effetti conseguenti alla riabilitazione in sede penale e all'eventuale riconoscimento del beneficio della sospensione condizionale) per i condannati ancora non patentati e per quelli già titolari di patente.

La censura riguarda, inoltre, la lesione del principio della finalità rieducativa della pena e della libertà di circolazione. Il medesimo giudice *a quo* rinnova, poi, la censura in riferimento agli articoli 3, 16, 25 e 111 della Costituzione, già esposta

---

<sup>32</sup> TAR Friuli Venezia Giulia – Sez. I, ordinanza n. 383 del 3 agosto 2016.

<sup>33</sup> Tribunale di Genova, ordinanza n. 97 del 30 marzo 2017.

nell'ordinanza n. 210/2016, a proposito dell'applicazione, in via automatica ed obbligatoria, della revoca del documento di guida da parte del Prefetto<sup>34</sup>.

Con una pronuncia articolata, dopo aver riunito le tre ordinanze per connessione oggettiva, la Consulta ha, anzitutto, dichiarato la manifesta inammissibilità della questione sollevata dal T.a.r. per il Friuli Venezia Giulia, in quanto giudice privo di giurisdizione in materia, richiamando al riguardo il consolidato orientamento della Corte di Cassazione<sup>35</sup>, secondo cui i provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 120 C.d.S., incidendo su diritti soggettivi non degradabili ad interessi legittimi e non ricadendo in una materia riconducibile alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, sono riservati alla cognizione del giudice ordinario.

In secondo luogo, il giudice delle leggi ha dichiarato manifestamente inammissibili le questioni sollevate dal giudice monocratico del tribunale di Genova, con l'ordinanza n. 97 del 2017, in quanto prive di rilevanza oltre che carenti della descrizione della fattispecie concreta.

La sola ordinanza n. 210 del 2016 del Tribunale ordinario di Genova, in composizione collegiale, ha superato, invece, il vaglio di ammissibilità delle questioni sollevate.

Il caso sottoposto all'attenzione dei giudici genovesi riguardava una giovane donna, condannata nel 2009 ai sensi dell'articolo 73, comma 5 del D.P.R. n. 309/1990, per alcuni reati commessi tra il settembre e il novembre del 2007, quando la stessa versava in condizioni di tossicodipendenza e di grave disagio familiare. Soltanto nel 2013 la sentenza di condanna diventava irrevocabile e, di conseguenza, le veniva notificato il provvedimento prefettizio di revoca della patente in ragione della perdita dei requisiti morali *ex* articolo 120 C.d.S.

Allegando di aver ormai superato la sua condizione di tossicodipendenza e di avere la necessità di utilizzare l'autovettura per adempiere al meglio i propri doveri genitoriali verso le figlie minorenni, la donna si rivolgeva all'autorità giudiziaria per ottenere la disapplicazione del provvedimento di revoca della patente di guida, con

---

<sup>34</sup> Ufficio ruolo della Corte Costituzionale – Agenda dei lavori – Udienda pubblica del 23 gennaio 2018.

<sup>35</sup> Cass. Civ., Sez. Un., 14 maggio 2014, n. 10406 in *Foro it.*, 2014, I, pag. 2539.

l'ulteriore richiesta di sollevare, se necessario, davanti alla Corte Costituzionale, una questione di legittimità dell'articolo 120 C.d.S. in relazione agli articoli 3, 16, 25 e 117 Cost.

In riferimento alla prima delle questioni sollevate che, sulla base della natura sostanzialmente afflittiva della revoca, lamenta la lesione del principio di irretroattività delle sanzioni penali sancito dall'articolo 7 della Cedu, la Corte afferma che *“la revoca della patente, nei casi ... in esame, non ha natura sanzionatoria, né costituisce conseguenza accessoria della violazione di una disposizione in tema di circolazione stradale, ma rappresenta la constatazione dell'insussistenza (sopravvenuta) dei «requisiti morali» prescritti per il conseguimento di quel titolo di abilitazione<sup>36</sup>”*.

Non sono, dunque, applicabili al provvedimento di cui all'articolo 120 C.d.S., i c.d. *Engels' criteria* desunti dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo<sup>37</sup> ed evocati dal giudice rimettente quali parametri interposti di costituzionalità.

La Consulta, inoltre, osserva che *“diversamente dal “ritiro” della patente disposto dal giudice penale ai sensi dell'art. 85 del D.P.R. n. 309 del 1990, la “revoca” del titolo in via amministrativa, di cui alla disposizione censurata, non risponde ad una funzione punitiva, retributiva o dissuasiva dalla commissione di illeciti e trova, viceversa, la sua ratio nell'individuazione di un perimetro di affidabilità morale del soggetto, cui è rilasciata la patente di guida, e nella selezione di ipotesi in presenza delle quali tale affidabilità viene meno. Per cui quelli che vengono, nel nostro caso, in rilievo sono, appunto, solo effetti riflessi della condanna penale, in settori ordinamentali diversi da quello cui è affidata la funzione repressiva degli illeciti con le misure afflittive al riguardo previste”*.

Infine, per dichiarare la non fondatezza della questione esaminata, aggiunge che *“nella logica, (appunto non punitiva ma individuativa delle condizioni soggettive ostative al conseguimento o al mantenimento del permesso di guida) che ispira la novella del 2009, la revoca della patente anche per reati, in materia di stupefacenti, commessi anteriormente alla entrata in vigore della disposizione impugnata, per i*

---

<sup>36</sup> Corte Cost., n. 22 del 9 febbraio 2018.

<sup>37</sup> Corte Edu – Grande Camera, 8 giugno 1976, *Engel e altri c. Paesi Bassi*; Grande Stevens contro Italia, 4 marzo 2014.

*quali la condanna sia però comunque intervenuta dopo tale data, attiene al piano degli effetti riconducibili all'applicazione ratione temporis della norma stessa”.*

La Corte ha ritenuto, invece, fondata – per contrasto con i principi di ragionevolezza ed eguaglianza di cui all'articolo 3 della Costituzione – la questione di legittimità relativa all'automatismo della revoca della patente, da parte dell'autorità amministrativa, in caso di sopravvenuta condanna del suo titolare, per reati in materia di stupefacenti.

In relazione a tale profilo, il giudice rimettente aveva sottolineato le rilevanti conseguenze negative che – per la ricorrente (la quale, da sola, “*deve accompagnare presso istituti dislocati in luoghi diversi le tre figlie minori, una delle quali con problemi di salute che comportano un periodico monitoraggio ospedaliero*<sup>38</sup>”) – avrebbe avuto la revoca della patente, disposta a ben otto anni di distanza dalla commissione del reato di cui all'art. 73, comma 5, del testo unico in materia di stupefacenti, peraltro, fatto lieve in relazione al quale il giudice penale aveva ritenuto di non disporre il ritiro del titolo di guida *ex art. 85* del medesimo testo di legge.

La Consulta ha, pertanto, sancito che “*la disposizione denunciata – sul presupposto di una indifferenziata valutazione di sopravvenienza di una condizione ostativa al mantenimento del titolo di abilitazione alla guida – ricollega, infatti, in via automatica, il medesimo effetto, la revoca di quel titolo, ad una varietà di fattispecie, non suscumbibili in termini di omogeneità, atteso che la condanna, cui la norma fa riferimento, può riguardare reati di diversa, se non addirittura di lieve, entità. Reati che, per di più, possono (come nella specie) essere assai risalenti nel tempo, rispetto alla data di definizione del giudizio. Il che dovrebbe escluderne l'attitudine a fondare, nei confronti del condannato, dopo un tale intervallo temporale, un giudizio, di assenza dei requisiti soggettivi per il mantenimento del titolo di abilitazione alla guida, riferito, in via automatica, all'attualità”.*

Ulteriore profilo di irragionevolezza viene, poi, individuato nell'automatismo della revoca amministrativa rispetto alla discrezionalità della parallela misura del ritiro della patente che, ai sensi dell'articolo 85 del D.P.R. n. 309 del 1990, il giudice che

---

<sup>38</sup> Tribunale di Genova, ordinanza n. 210 del 16 giugno 2016.

pronuncia la condanna per i reati in questione “può” disporre, motivandola e per un periodo non superiore a tre anni.

È la stessa Corte ad evidenziare che le due citate misure operano su piani diversi, rispondendo a differenti finalità. In effetti, è appena il caso di ricordare che mentre il ritiro della patente ha carattere temporaneo e comporta la restituzione del titolo di circolazione una volta che siano state adempiute determinate prescrizioni (articolo 216 C.d.S.), ovvero sia trascorso un determinato periodo di tempo (articolo 85 D.P.R. n. 309/90), la revoca della patente comporta, invece, la definitiva perdita del titolo di circolazione, obbligando il soggetto – una volta che sia trascorso un certo periodo di tempo e che siano stati riottenuti i requisiti di idoneità richiesti – a conseguire una nuova patente di guida (articolo 120 C.d.S.).

In particolare, il ritiro del titolo di guida ai sensi dell’articolo 85 del testo unico in materia di stupefacenti costituisce una pena accessoria che consegue ad una condanna penale, laddove – come sottolineato anche dalla stessa Consulta – la revoca della patente di cui all’articolo 120 C.d.S., non rappresentando in alcun modo una misura dal carattere afflittivo e sanzionatorio, individua delle condizioni soggettive indicative dell’affidabilità o meno del soggetto rispetto alla titolarità della abilitazione alla guida.

La contraddizione, secondo il giudice delle leggi, non andrebbe rilevata nella circostanza che, sul piano amministrativo, la condanna per reati in materia di stupefacenti possa risultare ostativa ai fini del mantenimento dell’abilitazione alla guida, laddove invece il giudice penale (non ritenendo che detto titolo sia strumentale al reato commesso o che possa agevolare la commissione di nuovi reati) decida di non disporre (ovvero disponga per un più breve periodo) la sanzione accessoria del ritiro della patente.

*“La contraddizione sta, invece, in ciò che – agli effetti dell’adozione delle misure di loro rispettiva competenza (che pur si ricollegano al medesimo fatto-reato e, sul piano pratico, incidono in senso identicamente negativo sulla titolarità della patente) – mentre il giudice penale ha la “facoltà” di disporre, ove lo ritenga opportuno, il ritiro della patente, il prefetto ha invece il “dovere” di disporre la revoca”.*

Pertanto, la Consulta, con la pronuncia in esame, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 2 dell'articolo 120 C.d.S., nella parte in cui dispone che il prefetto «*provvede*» – invece che «*può provvedere*» – alla revoca della patente di guida, in caso di sopravvenuta condanna del suo titolare per reati di cui agli articoli 73 e 74 del D.P.R. n. 309 del 1990.

Dall'analisi delle motivazioni della sentenza n. 22/2018 emergono, a parere di chi scrive, alcune sottili incongruenze tra quanto osservato dalla Corte in ordine alla natura della revoca del titolo di guida e le conclusioni cui la stessa giunge per scongiurarne l'automaticità ed avvicinarla alla sanzione accessoria facoltativa del ritiro della patente, disposta dal giudice penale ai sensi dell'articolo 85 del testo unico in materia di stupefacenti.

Infatti, dalla lettura della pronuncia risulta che il giudice delle leggi – nel dichiarare infondata la prima delle questioni sollevate - abbia escluso la natura sanzionatoria della revoca di cui all'articolo 120 C.d.S., disposizione quest'ultima che ha, dunque, una “*logica, ... non punitiva ma individuativa delle condizioni soggettive ostative al conseguimento o al mantenimento del permesso di guida...*”.

Sembra di poter affermare, pertanto, con ragionevole certezza che la Corte abbia voluto qualificare la revoca del titolo di guida come espressione di una attività strettamente vincolata del Prefetto, tenuto a disporla obbligatoriamente al verificarsi delle situazioni individuate dall'articolo 120 C.d.S.

Tuttavia, nel dichiarare la fondatezza della seconda delle questioni sollevate, ed in riferimento alle sole condanne in materia di stupefacenti, la Corte esclude che la revoca possa configurarsi come obbligatoria e – al pari della sanzione accessoria del ritiro della patente, disposta dal giudice *ex* articolo 85 D.P.R. n. 309/1990 – statuisce che il provvedimento del Prefetto debba essere facoltativo e, dunque, discrezionale.

Analoghe incongruenze, come già evidenziato nel precedente paragrafo, emergono in tema di giurisdizione, avendo la Consulta, da un lato, concluso per la revoca “facoltativa” (e non più automatica) in caso di condanne per stupefacenti, introducendo, di fatto, una inedita valutazione discrezionale del Prefetto e, dall'altro, affermato la giurisdizione del giudice ordinario in conformità alla consolidata

giurisprudenza della Corte di Cassazione, giurisprudenza che, tuttavia, giunge a tali conclusioni evidenziando l'assenza di discrezionalità amministrativa nel provvedimento prefettizio di revoca, avendo il legislatore preventivamente operato una valutazione di pericolosità sociale.

Per superare l'inconciliabilità tra i due assunti, pertanto, occorrerà ritenere che nell'ipotesi considerata dalla sentenza – ovvero quella della valutazione discrezionale circa l'ostatività o meno della condanna per stupefacenti ai fini della titolarità del documento di guida – debba sussistere la giurisdizione del giudice amministrativo e, per le restanti ipotesi, la cognizione del giudice ordinario.

Ulteriore aspetto che va segnalato, sebbene non oggetto della recente statuizione della Corte Costituzionale - che ha interessato il solo comma 2 dell'articolo 120 C.d.S. in relazione alla revoca della patente - è la sorte dei provvedimenti di diniego di rilascio delle abilitazioni alla guida, adottati con provvedimento degli uffici provinciali della Motorizzazione civile, previa trasmissione di eventuali motivi ostativi da parte delle Prefetture<sup>39</sup>.

Non va, infatti, dimenticato che il comma 1 della disposizione del codice della strada finora esaminata, disciplina il diniego al rilascio del documento di guida per le categorie di soggetti ivi indicati, ovvero i condannati per reati di stupefacenti, quelli dichiarati delinquenti abituali, professionali o per tendenza, nonché coloro che sono o sono stati sottoposti a misure di sicurezza personale o di prevenzione, fatti salvi gli effetti di provvedimenti riabilitativi.

---

<sup>39</sup> Il comma 5 dell'articolo 120 C.d.S., fa riferimento ad un sistema telematico per la trasmissione dei dati necessari ad impedire il rilascio dei titoli di guida e per l'acquisizione di quelli relativi alla loro revoca, le cui modalità di funzionamento sono stabilite dal decreto interministeriale del 24 ottobre 2011. Si tratta, in particolare, dell'applicativo informatico "*Patenti Web*" - realizzato dal Dipartimento per le Politiche del Personale dell'Amministrazione Civile e per le Risorse Strumentali e Finanziarie del Dicastero dell'Interno - che consente un interscambio telematico di informazioni tra il Ministero dell'Interno ed il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Nello specifico, tale sistema coinvolge diversi soggetti (Direzioni generali della Motorizzazione, Sistema Informativo del Casellario Giudiziale, Servizio Informativo Interforze, Questure e Prefetture) che, ciascuno per i profili di propria competenza, contribuiscono alla definizione della procedura di rilascio o di diniego del documento di guida



La revoca del titolo di guida, disciplinata al secondo comma dell'articolo 120 C.d.S., interviene in epoca successiva al rilascio dello stesso, sebbene in presenza delle medesime condizioni soggettive appena indicate.

Appare difficile, pertanto, comprendere la logica di un intervento della Consulta ritagliato sul solo provvedimento di revoca della patente nell'ipotesi di condanna per reati in materia di stupefacenti e, non anche, sul provvedimento di diniego del titolo abilitativo nella medesima ipotesi.

Dall'*excursus* giurisprudenziale, esposto nelle pagine che precedono e che ha interessato l'articolo 120 C.d.S., infatti, è emerso che il mancato rilascio (comma 1) e la revoca (comma 2) dell'abilitazione alla guida, non possono essere considerati in maniera differente, sia perché le condizioni soggettive alla base di entrambe le determinazioni sono le medesime, sia per evitare disparità di trattamento tra chi chiede la patente per la prima volta e chi, invece, essendone già titolare, ne viene spossessato.

Ciò che, piuttosto, è stato contestato con insistenza dalla giurisprudenza – a partire dall'orientamento del T.a.r. Lombardia, Brescia con la sentenza n. 187/2015 e sino alla pronuncia n. 22/2018 della Corte Costituzionale – è stata l'automaticità della revoca della patente nelle ipotesi di condanne per stupefacenti, in base all'assunto che queste ultime comprendono una varietà di fattispecie non omogenee, potendo infatti riguardare reati di diversa entità, anche lieve, nonché reati anche assai risalenti nel tempo, circostanze che escluderebbero l'attualità del requisito della pericolosità sociale del soggetto.

Pertanto, ragioni di coerenza sistematica della disciplina di cui all'articolo 120 C.d.S., nonché di eguaglianza di trattamento tra chi si appresta a chiedere il titolo di guida per la prima volta e chi, essendone già titolare, ne subisce la revoca, imporrebbero un successivo sviluppo giurisprudenziale che indichi la facoltatività anche del diniego dell'abilitazione di cui al primo comma, nelle ipotesi di condanne per reati di stupefacenti che, allo stato attuale, sono, invece, automaticamente ostative al rilascio.

#### **4. Le ricadute della pronuncia n. 22/2018 sulle Prefetture: osservazioni e prime indicazioni operative.**

Esaminati i principi espressi dalla Corte Costituzionale nella pronuncia n. 22/2018 ed, in particolare, l'assunto secondo cui il decreto prefettizio di revoca del titolo abilitativo alla guida *ex* articolo 120 C.d.S. - disposto a seguito di condanna per i reati di cui agli articoli 73 e 74 del D.P.R. n. 309/90 in materia di sostanze stupefacenti e psicotrope – non è più configurabile come atto ad emanazione dovuta e contenuto vincolato, bensì come atto discrezionale e facoltativo, occorre individuare alcuni criteri che possano orientare l'esercizio della discrezionalità amministrativa rimessa ai Prefetti.

Anzitutto, avendo la sentenza in esame interessato soltanto l'ipotesi di revoca del titolo di guida a seguito di condanna per reati in materia di stupefacenti, va chiarito che l'autorità prefettizia non sarà tenuta ad esprimere alcuna valutazione discrezionale in ordine a tutte le rimanenti fattispecie contemplate dall'articolo 120 C.d.S.

In particolare, dunque, la revoca della patente di guida a seguito della dichiarazione di delinquenza abituale, professionale o per tendenza ovvero a seguito della irrogazione di misure di sicurezza personali (anche quando queste conseguano ad una condanna in materia di stupefacenti) o di misure di prevenzione, rimane espressione di attività vincolata e, pertanto, potrà continuare ad essere disposta dal Prefetto al solo verificarsi delle condizioni predette.

Analoghe considerazioni – non essendo stato interessato dalla pronuncia n. 22/2018 il comma 1 dell'articolo 120 C.d.S. - valgono per il diniego al rilascio del titolo di guida al verificarsi di tutte le situazioni soggettive elencate dall'articolo 120 C.d.S., dunque, anche per le condanne per i reati di cui agli articoli 73 e 74 del testo unico in materia di stupefacenti, sebbene con i conseguenti suesposti profili di incoerenza e disparità di trattamento tra chi chiede la patente per la prima volta e chi, essendone già titolare, ne subisce la revoca successiva.

Fatta questa imprescindibile premessa, va osservato che l'adozione dei provvedimenti di revoca dei titoli abilitativi alla guida *ex* articolo 120 C.d.S., a seguito

di condanna dell'interessato per i reati in materia di stupefacenti, non conseguendo più *ex lege* alla pronuncia giudiziale, dovrà avvenire nel rispetto delle norme formali e procedurali contemplate per i provvedimenti espressione dell'esercizio del potere discrezionale dell'amministrazione.

Il riferimento è agli istituti di cui alla legge sul procedimento amministrativo del 7 agosto del 1990, n. 241 e, in particolare, all'obbligo di motivazione e alla comunicazione di avvio del procedimento di revoca<sup>40</sup>.

Nello specifico, gli uffici delle Prefetture, prima di emettere il decreto di revoca per reati di stupefacenti, dovranno, ai sensi degli articoli 7 e seguenti della legge n. 241/1990, inoltrare all'interessato la comunicazione di avvio del procedimento di revoca per consentirgli sia di conoscere gli elementi essenziali del procedimento (oggetto, amministrazione competente, responsabile del procedimento, data di conclusione), sia di potervi partecipare, eventualmente prendendo visione degli atti dell'istruttoria e presentando scritti o memorie difensive.

Inoltre, il provvedimento di revoca, in conformità all'articolo 3 della legge n. 241/1990, dovrà indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria, dando conto, altresì, delle ragioni che hanno indotto a non considerare positivamente eventuali memorie presentate dall'interessato.

Per quanto attiene alla valutazione discrezionale della condanna per stupefacenti, va rilevato che la sentenza di condanna, ancorchè non legittimante *ex se* la revoca della patente di guida, rappresenta pur sempre l'indefettibile base per i pertinenti apprezzamenti che dovranno essere effettuati dagli Uffici dell'Area III delle Prefetture e sarà da considerare tanto più significativa quanto più recente rispetto all'adozione dei decreti prefettizi di cui si discute.

---

<sup>40</sup> Qualora la pronuncia n. 22/2018 avesse interessato anche il comma 1 dell'articolo 120 C.d.S. concludendo, dunque, anche per la facoltatività del diniego al rilascio del titolo abilitativo alla guida, nell'ipotesi di condanna per stupefacenti, l'amministrazione avrebbe dovuto – trattandosi di procedimento ad istanza di parte - osservare anche le formalità di cui all'articolo 10 *bis* della legge n. 241/1990 e, pertanto, comunicare all'interessato il preavviso di rigetto con l'indicazione dei motivi ostativi che non consentono l'accoglimento dell'istanza privata.

Più nello specifico, la Corte Costituzionale, nel caso che ha dato origine alla questione di legittimità risolta dalla sentenza n. 22/2018, sembra aver attribuito particolare rilievo non tanto al tempo della condanna quanto al momento della commissione del fatto di reato.

Infatti, il caso di specie che ha condotto alla pronuncia di incostituzionalità riguardava una giovane donna condannata nel 2013 per il reato di cui all'articolo 73, comma 5 del D.P.R. n. 309/1990, per fatti risalenti al 2007, ovvero sei anni prima della definitività della condanna.

Al riguardo, apparirà utile ed imprescindibile per le Prefetture prendere adeguati accordi con i competenti uffici dell'amministrazione giudiziaria affinché comunichino, con ogni tempestività, l'avvenuto passaggio in giudicato delle pronunce che abbiano accertato la responsabilità penale per i reati di cui agli articoli 73 e 74 del citato D.P.R. n. 309, sebbene, andrà pur sempre considerato che le tempistiche della giustizia dipendono da contingenze esterne, legate alla celerità decisionale e al carico di lavoro dei Tribunali.

Risulterà, poi, di peculiare importanza la disamina delle decisioni giudiziali al fine sia di conoscere gli aspetti del comportamento illecito tenuto dai condannati utili a corroborare la prognosi di pericolosità sociale degli stessi, sia di avere piena contezza delle pene irrogate dal giudice penale.

Sotto il primo profilo, a titolo esemplificativo, potrà risultare necessario: verificare se la violazione della normativa in materia di stupefacenti sia stata commessa alla guida di auto-motoveicoli ovvero cagionando incidenti stradali; valutare la gravità degli episodi criminosi descritti nelle sentenze di condanna, tenendo conto delle valutazioni espresse dal giudice penale circa l'atteggiamento processuale e i precedenti del soggetto; analizzare la condotta mantenuta dall'interessato successivamente alla condanna, sia sotto il profilo lavorativo sia in generale nei rapporti sociali ed interpersonali; verificare eventuali nuove denunce a carico del condannato o frequentazioni di soggetti pericolosi.

Potranno, inoltre, essere presi in considerazione anche pregressi provvedimenti di sospensione della patente ai sensi dell'articolo 187 del codice della strada, per guida

sotto l'effetto di sostanze stupefacenti, nonché precedenti provvedimenti di revoca del titolo di guida emessi a seguito di violazioni di norme in materia di circolazione stradale.

Quanto al secondo aspetto, occorrerà dare rilievo all'entità della pena detentiva inflitta dall'autorità giudiziaria ma anche all'irrogazione di eventuali sanzioni pecuniarie o accessorie, con particolare riferimento all'applicazione della pena "facoltativa" del ritiro temporaneo del documento di guida ai sensi dell'articolo 85 del D.P.R. n. 309/1990.

Dovranno, inoltre, concorrere all'adozione dei decreti prefettizi di revoca di cui all'articolo 120 C.d.S., anche adeguate informazioni circa lo stato di esecuzione delle pene inflitte e, soprattutto, l'acquisizione di un aggiornato certificato del Casellario Giudiziale, allo scopo di fondare un giudizio di pericolosità sociale dell'interessato contraddistinto dal fondamentale carattere dell'attualità.

Potranno, pertanto, essere valutate eventuali ed ulteriori condanne, anche per delitti diversi, inflitte all'interessato in un momento successivo rispetto alla perpetrazione dei reati di cui agli articoli 73 e 74 del testo unico in materia di stupefacenti ovvero rispetto al passaggio in giudicato della sentenza di condanna da porre alla base del provvedimento prefettizio.

Non va sottovalutata, infine, la necessità di sensibilizzare gli uffici e i comandi delle forze di polizia affinché le relative segnalazioni - inoltrate alle Prefetture per consentire l'adozione dei decreti di revoca della patente di guida – siano adeguatamente corredate da elementi illustrativi dell'attuale pericolosità sociale degli interessati.

La complessa attività di valutazione che spetterà alle Prefetture avrà, sicuramente, delle ricadute in termini di aumento del carico di lavoro e delle tempistiche per addivenire o meno al provvedimento finale di revoca.

Inoltre, nonostante le fondamentali indicazioni che il Ministero dell'Interno prontamente curerà con la diramazione di una circolare, indicando i criteri per orientare l'esercizio della discrezionalità in materia, non potrà escludersi il rischio di valutazioni parzialmente differenziate delle singole Prefetture.

Ciò potrà verificarsi, ad esempio, perché ciascun ufficio – nel compiere le singole valutazioni delle condanne - potrà attribuire maggiore o minore rilevanza ad un criterio rispetto ad un altro, oppure perché avrà a disposizione maggiori o minori elementi per addivenire ad un provvedimento più o meno completo e motivato, circostanza quest'ultima che dipende dalla collaborazione più o meno proficua instaurata con le forze di polizia locali.

Infine, ulteriore indispensabile elemento da tenere in considerazione nella redazione dei provvedimenti di revoca per condanne in materia di stupefacenti, è l'indicazione dei rimedi amministrativi e giurisdizionali attivabili dal destinatario.

Fermo restando la previsione di cui all'articolo 120, comma 4 del codice della strada, che individua - quale autorità amministrativa cui presentare ricorso gerarchico - il Ministero dell'Interno che decide di concerto con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, permangono perplessità in ordine alla indicazione dell'autorità giurisdizionale competente a conoscere le controversie.

Tuttavia, come già segnalato nelle pagine che precedono, sembrerebbe coerente – alla luce dei principi espressi dalla pronuncia n. 22/2018 - che il provvedimento prefettizio, nell'ipotesi di revoca “facoltativa” per reati di stupefacenti, essendo espressione di valutazione discrezionale, debba indicare il Tribunale Amministrativo Regionale quale autorità giurisdizionale cui l'interessato può ricorrere.

Di contro, il decreto prefettizio di revoca adottato nelle rimanenti ipotesi (dichiarazione di delinquenza abituale, professionale o per tendenza, ovvero sottoposizione a misura di sicurezza personale o di prevenzione), così come il provvedimento di diniego del titolo di guida per tutte le condizioni soggettive elencate al comma 1 (comprese le condanne per stupefacenti), rimanendo ancora espressione di attività vincolata, potranno essere impugnati innanzi al giudice ordinario.

## **5. Conclusioni.**

Nelle pagine che precedono si è cercato di evidenziare alcune criticità della disciplina dettata dall'articolo 120 del codice della strada, in materia di diniego e revoca dei titoli abilitativi alla guida per carenza dei requisiti morali, che hanno indotto la giurisprudenza ad intervenire numerose volte sulla predetta disposizione anche se, spesso, in maniera poco decisiva.

Il risultato ottenuto, influisce pesantemente in termini di scarsa chiarezza del quadro normativo che, tuttavia, permane inalterato, consegnando all'autorità amministrativa competente ad adottare i provvedimenti di cui all'articolo 120 C.d.S., di volta in volta, orientamenti giurisprudenziali da osservare allo scopo di rendere la disposizione citata maggiormente conforme ai dettami costituzionali.

Certamente l'articolo 120 C.d.S., già dal riferimento in rubrica ai “requisiti morali” per conseguire la patente, appare un istituto alquanto anacronistico, probabilmente dotato di poca flessibilità e con delle conseguenze molto severe per i destinatari cui viene negata o revocata l'abilitazione alla guida che assume, ai fini della libertà di circolazione, una importanza sempre maggiore.

D'altro canto, però, non si può negare che la medesima disciplina dei requisiti per conseguire e mantenere il titolo di guida, assume una valenza fondamentale ai fini della tutela della sicurezza stradale ed, in ultima analisi, della incolumità pubblica e privata.

Ciò premesso, è indubbio che la pronuncia n. 22/2018 della Corte Costituzionale avrà un effetto dirompente sulla disciplina della revoca della patente per carenza dei requisiti morali stabiliti dalla legge, dal momento che - per la prima volta da quando l'istituto è stato concepito - verrà richiesto alle Prefetture uno sforzo valutativo maggiore, quantomeno in riferimento alle condanne per reati di cui agli articoli 73 e 74 del testo unico in materia di stupefacenti.

Proprio per tale ragione, la medesima sentenza avrebbe dovuto fornire dei criteri certi ed univoci per orientare le nuove valutazioni discrezionali di spettanza delle Prefetture, nonché affrontare in maniera più approfondita la questione della

individuazione della autorità giurisdizionale competente a conoscere il contenzioso ed, infine, chiarire se l'autorità amministrativa debba o meno fare le medesime valutazioni discrezionali anche nel caso di mancato rilascio del titolo di guida (e non solo nel caso di revoca), in presenza di una condanna per stupefacenti.

Purtroppo, i citati aspetti, non trattati dalla Corte ovvero soltanto accennati, permangono ancora oggi nebulosi e sarà compito degli uffici centrali del Ministero dell'Interno<sup>41</sup> fornire le prime indicazioni operative alle Prefetture - Uffici Territoriali del Governo che, quotidianamente, adottano numerosi provvedimenti di revoca *ex* articolo 120 C.d.S.

Pertanto, sarebbe auspicabile non soltanto un nuovo intervento della giurisprudenza che possa chiarire, in maniera risolutiva, gli aspetti segnalati ma, soprattutto, una ormai necessaria modifica normativa della disposizione del codice della strada, che tenga conto dell'avvenuta evoluzione giurisprudenziale che ha bocciato l'automatismo tra condanne per reati di stupefacenti e revoca della patente di guida, ogni qualvolta non possa dirsi presunta la pericolosità del soggetto per carenza del requisito dell'attualità.

---

<sup>41</sup> In particolare, del Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali – Direzione Centrale per gli Uffici Territoriali del Governo e per le Autonomie Locali - Ufficio III Politiche per l'attuazione del sistema sanzionatorio amministrativo.



## BIBLIOGRAFIA

F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, Dike Giuridica Editore, 2017.

E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè Editore, 2016.

M. T. SEMPREVIVA (a cura di), *Ordinamento e attività istituzionali del Ministero dell'Interno*, Dike Giuridica Editore, 2013.

F. CAMPOLO, *Eccesso di delega legislativa e tutela dell'interesse pubblico – revoca della patente di guida – l'art. 120 C.d.S. e le reiterate “cesure” della Corte Costituzionale*, in *Diritto&Diritti*, settembre 2003.

A.CARNABUCI, *Appunti sulla riformulazione dell'articolo 120 cod. str. ad opera della legge 15 luglio 2009, n. 94 in materia di Sicurezza Pubblica*, in *Rivista giuridica della circolazione e dei trasporti – Aci*.

A. CARNABUCI, *La giurisdizione in ordine ai ricorsi avverso la revoca prefettizia della patente di guida per carenza dei requisiti morali – nota a sentenza Cassaz., Sez. Un. Civ., n. 2446/2006*.

G. LA BANCA, *Sulla revoca della patente di guida decide il giudice ordinario*, in *Il Sole 24 ore*, 14 ottobre 2015.

F. PICCIONI, *Incostituzionalità della revoca automatica della patente in caso di condanna per reati in materia di stupefacenti*, in *ilpenalista.it*, 9 marzo 2018.

E. ZUFFADA, *Revoca prefettizia della patente ex art. 120 C.d.S.: “Una sanzione ragionevole?”* – Nota a Tribunale di Milano, Sez. I Civ., ordinanza 24 aprile 2017, R.G. 8663/2017, in *Diritto penale contemporaneo* (9/2017).