La Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 120, comma 2, del d.lgs. n. 285 del 1992 (codice della strada) nella parte in cui dispone che il prefetto "*provvede*" – invece che "può provvedere" – alla revoca della patente di guida nei confronti di coloro che sono sottoposti a misure di prevenzione ai sensi del Codice antimafia (decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159).

Corte costituzionale, sentenza 27 maggio 2020, n. 99 – Pres. Cartabia, Red. Morelli

Circolazione stradale – Patente di guida – Misure di prevenzione – Revoca automatica e non discrezionale – Incostituzionalità

È incostituzionale l'art. 120, comma 2, del codice della strada (d.lgs. n. 285 del 1992), per violazione dei principi di eguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza, nella parte in cui dispone che il Prefetto "provvede" – invece che "può provvedere" – alla revoca della patente di guida nei confronti di coloro che sono sottoposti a misure di prevenzione ai sensi del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione) (1).

(1) I. – Con la sentenza in rassegna la Corte costituzionale, giudicando sulle rimessioni del T.a.r. per le Marche (ordinanza 27 maggio 2019, n. 356, in *Guida al diritto* 2019, 26, 94, nonché oggetto della News US n. 70 del 24 giugno 2019), del Tribunale ordinario di Cagliari (ordinanza del 15 maggio 2019) e del Tribunale ordinario di Reggio Calabria (ordinanze del 12 e del 15 novembre 2019), dichiara l'illegittimità costituzionale della norma che, nel codice della strada (art. 120, comma 2), prevede l'automatica applicazione della revoca della patente di guida in caso di irrogazione di una misura di prevenzione nei confronti del titolare.

II. – Il percorso argomentativo della Corte costituzionale può essere sintetizzato come segue:

a) anzitutto ritiene ammissibile la questione sollevata dal T.a.r. per le Marche superando i dubbi di rilevanza (collegati alla possibile carenza di giurisdizione del giudice amministrativo in materia di revoca delle patenti di guida) ricordando che:
    a1) i provvedimenti adottati ai sensi dell'art. 120 cod. strada, in quanto incidenti su diritti soggettivi e non inerenti a materia di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, sono normalmente riservati alla cognizione del giudice ordinario (in tal senso, viene richiamata la sentenza della stessa Corte 9 febbraio 2018, n. 22, in *Foro it.*, 2019, I, 2247; *Arch. circolaz.*, 2018, 187, con nota di CARRATO; *Giur. it.*, 2018, 1495, con nota di ZUFFADA; *Guida al*

dir., 2018, 11, 50, con nota di MINNELLA, nonché oggetto della News US in data 27 febbraio 2018 ed alla quale si rinvia per ogni approfondimento in giurisprudenza e in dottrina);

a2) ciò nondimeno, qualora la questione di legittimità costituzionale venisse accolta nel senso indicato dallo stesso Tribunale amministrativo, il potere del prefetto tramuterebbe da "vincolato" a "discrezionale". E ciò con ogni conseguenza in ordine al radicarsi di posizioni soggettive di interesse legittimo e, dunque, in merito alla possibile giurisdizione del giudice amministrativo. Dalla non implausibilità della prospettazione del giudice rimettente discende allora l'ammissibilità della questione stessa;

b) nel merito la Corte, dopo aver rammentato che l'art. 120 del codice della strada prevede il mancato rilascio della patente oppure la sua revoca, se già rilasciata, in presenza di misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità:

b1) evidenzia che, con propria sentenza n. 22 del 9 febbraio 2018, la stessa disposizione di cui all'art. 120, comma 2, è stata già dichiarata costituzionalmente illegittima con riguardo ai reati in materia di stupefacenti. E tanto dal momento che, pur in presenza di reati di diversa entità (talora lieve), anche in questo caso il prefetto era tenuto in modo automatico e vincolato alla revoca della patente. Con successiva sentenza n. 24 del 20 febbraio 2020 (in *Foro it.*, 2020, I, 1106, nonché oggetto della News US n. 26 del 9 marzo 2020 ed alla quale si rinvia per ogni approfondimento in dottrina e in giurisprudenza), l a stessa disposizione è stata parimenti dichiarata incostituzionale con riferimento ai soggetti sottoposti a misure di sicurezza personale. Anche in tal caso per il fatto che, dinanzi ad una certa varietà di misure per durata e contenuti, l'effetto della loro applicazione (revoca della patente) era sempre la stessa e senza valutazione alcuna in ordine al caso concreto;

b2) ravvisa dunque elementi di analogia tra il caso in questione (automatica revoca della patente in presenza di qualsivoglia misura di prevenzione) e quelli appena ricordati. Più in particolare:

b3) le categorie dei destinatari delle misure di prevenzione di cui al decreto legislativo n. 159 del 2016 *"restano assai variegate ed eterogenee"*. Ed infatti, possono essere *"sottoposti a misure di prevenzione soggetti condannati o indiziati per ipotesi delittuose di differenti gravità – che vanno dai reati di elevato allarme sociale (come quelli di terrorismo e associativi di stampo mafioso) a reati di meno intenso pericolo sociale – ovvero anche «coloro che per la condotta ed il tenore di vita*

debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose»";

b4) una simile differenziazione si riflette, sempre in funzione del grado di pericolosità sociale, anche su "durata" (da 1 a 5 anni) e "contenuti" delle misure stesse (es. sorveglianza speciale, divieto di allontanamento, divieto di soggiorno, obbligo di rispettare certi orari e divieto di frequentare taluni luoghi e determinate persone);

b5) pur a fronte di tale conclamata eterogeneità (come appena visto, in termini di diversi presupposti, durata e contenuto), l'effetto che si ricollega all'applicazione delle suddette misure è sempre lo stesso: revoca in automatico della patente di guida. Di qui un primo sintomo di sproporzionalità della disposizione (art. 120, comma 2, codice della strada);

b6) in ulteriore analisi, se tra le prescrizioni della misura di prevenzione vi rientra anche la "ricerca di un lavoro" da parte del prevenuto, l'impossibilità di utilizzare un autoveicolo in conseguenza del ritiro della patente – laddove l'utilizzo di un simile mezzo si rivela spesso indispensabile onde poter svolgere determinate attività o comunque raggiungere qualsivoglia sede di lavoro – rischia allora di creare un "corto circuito" in seno all'ordinamento che si ripercuote, in termini di irragionevolezza interna, sulla stessa norma di cui al citato art. 120, comma 2, codice della strada;

b7) da quanto detto discende la declaratoria di incostituzionalità della disposizione di cui all'art. 120, comma 2, anche con riferimento ai soggetti sottoposti a misure di prevenzione, per violazione dell'art. 3 Cost. sotto il profilo, in particolare, della assenza di proporzionalità e della irragionevolezza;

b8) va da sé che l'autorità prefettizia, nell'esercitare d'ora in avanti un potere non più vincolato ma discrezionale, dovrà operare una adeguata valutazione, in rapporto alla *"specifica misura di prevenzione"*, circa la effettiva *"necessità/opportunità, o meno, della revoca della patente di guida"*. E ciò anche tenuto conto del possibile *"inserimento del soggetto nel circuito lavorativo"*.

III. – Per completezza si osserva quanto segue:

c) in materia di mancato rilascio o di revoca della patente di guida si veda, in particolare:

c1) Corte cost., 20 febbraio 2020, n. 24, cit., secondo cui: *"E' incostituzionale l'art. 120, comma 2, del codice della strada (d.lgs. n. 285 del 1992), per violazione dei principi di eguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza, nella parte in cui dispone*

che il Prefetto "provvede" – invece che "può provvedere" – alla revoca della patente di guida nei confronti di coloro che sono sottoposti a misure di sicurezza personali, in quanto la finalità di tutela delle esigenze personali, familiari e lavorative, perseguita dal legislatore anche nei confronti dei soggetti sottoposti a misure di sicurezza, innegabilmente rischia di rimanere frustrata dall'applicazione "automatica" della revoca della patente di guida da parte del Prefetto, a fronte della irrogazione di ogni e qualsiasi misura di sicurezza personale al suo titolare, senza una valutazione "caso per caso" delle condizioni che rendano coerente, o meno, la revoca del titolo abilitativo alla funzione rieducativa della misura irrogata";

c2) Corte cost., 9 aprile 2019, n. 80 (in *Foro it.*, 2019, I, 2247, nonché in *Diritto & Giustizia*, 10 aprile 2019, con nota di G. MARINO), ha inoltre dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale concernenti il diniego della patente di guida per "insussistenza dei requisiti morali" di cui all'art. 120, comma 1, del codice della strada, a seguito di una condanna per reati in materia di stupefacenti, in quanto tale situazione "*riflette una condizione ostativa che, diversamente dalla revoca del titolo, opera a monte del suo conseguimento e non incide su alcuna aspettativa consolidata dell'interessato*";

c3) Corte cost., 27 febbraio 2019, n. 24 (in *Giust. pen.*, 2019, I, 129, con nota di BASILE e MARIANI; *Cass. pen.*, 2019, 1864; *Giur. costit.*, 2019, 292, con nota di PISANI e MAIELLO; *Guida al dir.*, 2019, fasc. 15, 56, con nota di MINNELLA), secondo cui: *"In tema di misure di prevenzione, va dichiarata la illegittimità costituzionale delle disposizioni di cui all'art. 19 l. n. 152 del 1975 e di cui agli art. 4, 1° comma 1, lett. c) e 16 d.leg. n. 159 del 2011, nella parte in cui consentono di applicare le misure di prevenzione della sorveglianza speciale, con o senza obbligo o divieto di soggiorno, del sequestro e della confisca, ai soggetti indicati nell'art. 1, numero 1), l. n. 1423 del 1956, poi confluito nell'art. 1, lett. a), d.leg. n. 159 del 2011 («coloro che debbano ritenersi, sulla base di elementi di fatto, abitualmente dediti a traffici delittuosi»); la descrizione normativa di cui all'art. 1, lett. a), d.leg. 159 del 2011 non soddisfa le esigenze di precisione imposte tanto dall'art. 13 cost., quanto, in riferimento all'art. 117, 1° comma, cost., dall'art. 2 prot. n. 4 Cedu per ciò che concerne le misure di prevenzione personali della sorveglianza speciale, con o senza obbligo o divieto di soggiorno; né quelle imposte dall'art. 42 cost, e, in riferimento all'art. 117, 1° comma, cost., dall'art. 1 prot. addiz. Cedu per ciò che concerne le misure patrimoniali del sequestro e della confisca, restando assorbita la questione relativa all'art. 25, 3° comma, cost."*;

c4) <u>Corte cost., 9 febbraio 2018, n. 22</u> cit., secondo cui: *"E' fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 120, comma 2, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 nella parte in cui prevede la revoca obbligatoria della patente di guida*

conseguente a condanna penale in materia di stupefacenti, per violazione dei principi di eguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.";

c5) sugli effetti della sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2018 cit., cfr. Trib. Lecce 29 maggio 2018 (in *Arch. circolaz.*, 2018, 664), secondo cui alla luce di tale pronuncia deve essere accolta la domanda di annullamento di un provvedimento di diniego di nulla osta per il conseguimento della patente di guida nei confronti di un soggetto condannato all'ipotesi lieve di cui all'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990 e per il quale era stata disposta la sospensione condizionale della pena;

c6) Corte cost., 28 novembre 2013, n. 281 (in *Giur. cost.*, 2013, 4559), che ha dichiarato l'incostituzionalità, in riferimento all'art. 24 Cost., dell'art. 120, commi 1 e 2, cod. strada, nella parte in cui prevede(va) che la misura della revoca della patente di guida potesse essere disposta anche nei confronti di soggetti condannati (per reati in materia di stupefacenti) con sentenze pronunciate ai sensi dell'art. 444 c.p.p. e divenute definitive in data anteriore a quella di entrata in vigore della norma denunciata;

c7) Corte cost., ordinanza 4 marzo 2008, n. 48 (in *Giur. cost.*, 2008, 727), che ha dichiarato manifestamente inammissibili – sia per difetto di rilevanza, sia per mancata considerazione dell'"*effetto di delegificazione determinato dal d.P.R. n. 575 del 1994*" – le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 120, 128, 130, comma 1, lett. *b)*, cod. strada, nella parte in cui precludono al giudice delle misure di prevenzione di apprezzare l'incidenza della revoca della patente di guida sul piano della tutela "*dei diritti costituzionalmente garantiti*" al prevenuto, al fine di "*sindacarla*", "*escluderla*" o, comunque, di "*autorizzare, in presenza di gravi e comprovati motivi connessi all'esercizio di attività lavorativa, il sottoposto alla guida di un veicolo, al fine di recarsi in un luogo determinato fuori del comune di residenza o di dimora abituale*";

c8) Corte cost., ordinanza 1° dicembre 2006, n. 401 (in *Giur. cost.*, 2006, 4239), che ha dichiarato manifestamente inammissibile, in quanto avente ad oggetto un atto privo di forza di legge, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 120 cod. strada (nel testo risultante dalla "delegificazione" operata dall'art. 5 del d.P.R. 19 aprile 1994, n. 575), nella parte in cui prevede la revoca della patente di guida da parte del Prefetto a coloro che sono stati sottoposti a misure di sicurezza personali;

c9) Corte cost., 15 luglio 2003, n. 239 (in *Foro it.*, 2004, I, 2330; *Riv. giur. circolaz. e trasp.*, 2003, 531, con nota di CARNABUCI), che ha dichiarato l'incostituzionalità degli artt. 120, comma 2, e 130, comma 1, lett. *b)*, cod. strada, nella parte in cui prevedevano la revoca della patente nei confronti

delle persone condannate a pena detentiva non inferiore a tre anni, quando l'utilizzazione del documento di guida potesse agevolare la commissione di reati della stessa natura;

c10) Corte cost., 17 luglio 2001, n. 251 (in *Foro it.*, 2004, I, 2330), che ha dichiarato l'incostituzionalità degli artt. 120, comma 1, e 130, comma 1, lett. *b)*, cod. strada, nella parte in cui prevedevano la revoca della patente nei confronti di coloro che fossero stati sottoposti ad una misura di prevenzione prevista dalla legge n. 1423 del 1956, nonché dalla legge n. 575 del 1965;

d) sulla revoca della patente quale misura accessoria della pena si veda, in particolare: Cass. pen., sez. IV, 20 giugno 2018, n. 32239 (n *Foro it. Rep.*, 2019, voce *Circolazione stradale*, n. 81), secondo cui: "*È manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale dell' art. 222, comma 2, quarto periodo, cod. strada, in relazione agli artt. 3 e 27 Cost., nella parte in cui prevede l'obbligo della sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente di guida, poiché tale sanzione non ha natura 'sostanzialmente penale', secondo l'interpretazione dell'art. 7 CEDU adottata dalla Corte di Strasburgo, atteso che la previsione di una sanzione amministrativa irrogata all'esito di un giudizio penale non elude le garanzie proprie del processo penale, né pone un problema di estensione dell'applicazione del divieto del* 'ne bis in idem', *non essendo l'imputato sottoposto ad un procedimento amministrativo e ad un procedimento penale per il medesimo fatto*" (in motivazione, la Suprema Corte ha precisato che l'infondatezza della questione deve ritenersi anche a seguito della pronuncia della Corte costituzionale n. 22 del 2018, cit., che ha dichiarato incostituzionale l'art. 120 cod. strada sulla revoca della patente di guida in seguito a determinati reati in materia di stupefacenti);

e) sul profilo della giurisdizione, nella ipotesi in cui si contesti la legittimità del provvedimento prefettizio con cui viene disposta la revoca della patente di guida si veda, in particolare:

e1) Cons. Stato, sez. III, 15 novembre 2016, n. 4723 (in *Foro amm.*, 2016, 2638, solo massima), secondo cui soggiace alla giurisdizione del giudice amministrativo la controversia avente per oggetto la revoca della patente di guida disposta ai sensi dell'art. 120 cod. strada a seguito dell'avvenuto venir meno dei necessari requisiti morali da parte del conducente; *contra*, per l'affermazione della giurisdizione del giudice ordinario;

e2) Cass. civ., sez. un., 24 luglio 2015, n. 15573 (in *Foro it.*, 2015, I, 3133) secondo cui: "*Rientra nella giurisdizione ordinaria l'impugnazione del provvedimento con cui, a seguito della perdita totale dei punti della patente di guida, ne viene disposta la revisione*";

e3) T.a.r. per la Puglia, sez. II, 10 luglio 2015, n. 1058 (in *Foro it*., 2015, III, 593) secondo cui: "*Rientra nella giurisdizione ordinaria la controversia riguardante la legittimità del decreto prefettizio con cui è stata revocata la patente di guida a una persona condannata per un reato ostativo alla titolarità dell'abilitazione alla guida (nella specie, per il reato di cui all'art. 73, 5º comma, d.p.r. 9 ottobre 1990 n. 309)*";

e4) T.a.r. per il Lazio, sez. III *ter*, 5 marzo 2015, n. 3817 (in *Foro it*., 2015, III, 594), secondo cui, in relazione alle controversie concernenti la mancata ammissione alle prove d'esame per conseguire nuovamente la patente dopo che questa è stata revocata (nel caso di specie, la questione era vagliata con riferimento alla revoca disposta nelle ipotesi di guida sotto l'influenza dell'alcool o di sostanze stupefacenti): "*Rientra nella giurisdizione ordinaria la controversia riguardante la decorrenza del triennio durante il quale chi sia incorso nella revoca della patente di guida, a seguito delle violazioni di cui agli art. 186, 186 bis e 187 cod. strada, non può conseguire una nuova patente*";

e5) Cass. civ, sez. un., 14 maggio 2014, n. 10406 (in *Foro it.* 2014, I, 2539), secondo cui: "*La domanda rivolta a denunciare la illegittimità del provvedimento di revoca della patente di guida, reso dal prefetto a carico di persona sottoposta alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale, si ricollega ad un diritto soggettivo, e, di conseguenza, in difetto di deroghe ai comuni canoni sul riparto di giurisdizione, spetta alla cognizione del giudice ordinario*";

e6) Cons. Stato, Ad. gen., 13 luglio 2012, n. 3395/10 (in *Foro it*., 2012, III, 390, con nota di CERBO), secondo cui: "*Quando consegua alla comunicazione della perdita integrale del punteggio per violazioni al codice della strada, il provvedimento che dispone la revisione della patente di guida rappresenta un atto dovuto di natura vincolata; pertanto, la relativa impugnazione è devoluta alla giurisdizione del giudice ordinario ed alla competenza funzionale del giudice di pace*";

e7) in dottrina si segnala infine V. POLI, in CARINGELLA – DE NICTOLIS – GAROFOLI – POLI, *Il riparto di giurisdizione*, Milano, 2008, II ed., 1060 ss.;sull'automaticità della revoca della patente, derivante dalla condanna per uno dei delitti inerenti gli stupefacenti di cui all'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990, cfr. T.a.r. per il Lazio, sez. I, sentenza 24 settembre 2015, n. 11381 (in *Arch. circolaz.*, 2015, 976); *contra*, per l'opposta tesi della natura discrezionale, cfr. Trib. Brindisi, 29 luglio 2015 (in *Arch. circolaz.*, 2015, 859), secondo il quale "*l'autorità amministrativa, prima di emettere il provvedimento di revoca, dovrà esaminare la posizione dell'interessato, tenendo conto non solo della 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".