

La Corte costituzionale esclude la natura sanzionatoria della revoca della patente di guida ma ritiene irragionevole la previsione della revoca obbligatoria anziché facoltativa in caso di condanna per reati in materia di stupefacenti

[Corte cost., sentenza 9 febbraio 2018, n. 22 – Pres. Lattanzi, Red. Morelli](#)

Circolazione stradale – Patente di guida – Revoca obbligatoria in caso di condanna per reati in materia di stupefacenti – Difetto di giurisdizione del giudice amministrativo – Questione manifestamente inammissibile di costituzionalità.

Circolazione stradale – Patente di guida – Revoca obbligatoria in caso di condanna per reati in materia di stupefacenti – Motivazione *ob relationem* del giudice *a quo* – Omessa specifica indicazione dei parametri di costituzionalità – Questione manifestamente inammissibile di costituzionalità.

Circolazione stradale – Patente di guida – Revoca obbligatoria in caso di condanna per reati in materia di stupefacenti – Retroattività della sanzione - Questione infondata di costituzionalità.

Circolazione stradale – Patente di guida – Revoca obbligatoria anziché facoltativa in caso di condanna per reati in materia di stupefacenti – Incostituzionalità.

E' manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata da giudice a quo privo di giurisdizione nella causa principale. (1)

*E' manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata dal giudice a quo che omette di indicare in modo specifico i parametri costituzionali di riferimento e di descrivere la fattispecie concreta mutuando i profili di rilevanza mediante rinvio *ob relationem* ad altre analoghe ordinanze di rimessione. (2)*

E' infondata 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, in relazione alla dedotta violazione del principio di irretroattività delle sanzioni sostanzialmente penali. (3)

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.. (4)

(1-4) I.- Con la sentenza in epigrafe la Consulta ha deciso una serie di questioni sollevate da giudici ordinari ed amministrativi relative alla compatibilità costituzionale dell'art. 120, comma 2, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), con specifico riguardo alla revoca della patente di guida che consegue obbligatoriamente a condanna per reati in materia di stupefacenti. Con una articolata pronuncia la Corte ritiene manifestamente inammissibile la questione sollevata dal T.a.r. in quanto privo di giurisdizione in materia, secondo il costante orientamento della Corte regolatrice della giurisdizione; esclude la natura «sanzionatoria» della revoca, pervenendo alla conclusione della non applicabilità dei criteri c.d. "Engels" desunti dalla Corte EDU dall'art. 7 della Convenzione ed evocati quali parametri interposti di costituzionalità dal giudice rimettente; ritiene invece fondata, per contrasto con i principi di ragionevolezza ed uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., la questione di costituzionalità relativa alla previsione della revoca obbligatoria anziché facoltativa della patente di guida da parte del Prefetto in caso di condanna per reati in materia di stupefacenti.

II.- Le ordinanze di rimessione.

a) Nel corso di un reclamo cautelare - avente ad oggetto un'istanza di sospensione dell'efficacia del provvedimento prefettizio di revoca della patente di guida, adottato nei confronti della ricorrente, in quanto non più in possesso dei «requisiti morali» previsti dall'art. 120 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada) – il Tribunale di Genova ha sollevato duplice questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dei commi 1 e 2 del predetto art. 120 del codice della strada, in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, nonché agli artt. 3, 16, 25 e 111 Cost. chiedendo alla Corte di accertare:

a1) se il novellato art. 120 cod. strada - nel prevedere l'applicabilità della revoca della patente di guida nei confronti di soggetti condannati, per reati previsti dagli artt. 73 e 74 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), ancorché commessi (come nel caso della ricorrente del giudizio a quo) in data anteriore a quella (8 agosto) di entrata in vigore della novella del 2009 - non leda il principio di irretroattività delle sanzioni penali, riferibile anche alle sanzioni, come quella prevista dalla norma denunciata, da ritenere «sostanzialmente» tali, poiché seriamente afflittive, in applicazione della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, con

sospettata violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 7 della CEDU;

a2) se l'«automatismo» della revoca prefettizia, che la normativa censurata ricollega alla condanna per reati, in materia di stupefacenti, con riguardo ai quali la disciplina speciale (art. 85 dello stesso d.P.R. n. 309 del 1990) prevede, invece, che sia il giudice penale a decidere se applicare o meno (e per quale durata) la pena accessoria del ritiro della patente, presenti o meno profili di irragionevolezza e di disparità di trattamento, 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, con conseguente violazione degli artt. 3, 16, 25 e 111 Cost.;

b) il Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia - nel corso di altro giudizio avente ad oggetto un'istanza di annullamento di un provvedimento prefettizio di revoca della patente a seguito di condanna del titolare per reati in materia di stupefacenti - con ordinanza 3 agosto 2016, n. 383 ha sollevato, a sua volta, questione di legittimità costituzionale del novellato art. 120 cod. strada, in relazione al profilo dell'«automatismo» della revoca ed in riferimento all'art. 27, oltre che all'art. 3, Cost.;

c) Il Tribunale ordinario di Genova, in composizione monocratica - adito, in esito alla declinatoria di giurisdizione da parte del T.a.r. per la Liguria, con ricorso ai sensi dell'art. 700 del codice di procedura civile, avverso altro provvedimento prefettizio di revoca della patente - richiamate le precedenti ordinanze del Tribunale di Genova e del TAR Friuli-Venezia Giulia, ha nuovamente sollevato questione di legittimità costituzionale del predetto art. 120 cod. strada nella parte in cui:

c1) non consente una valutazione discrezionale della durata dell'inibitoria o revoca del titolo abilitativo alla guida, commisurata alla gravità dei fatti per cui è stata inflitta la condanna e delle pene in concreto comminate;

c2) prevede l'applicazione delle limitazioni al rilascio o uso del titolo abilitativo alla guida anche nei confronti dei condannati per l'art. 73 TU 309/90 a cui sia stata applicata la sospensione condizionale della pena, determinando un'ingiustificata disparità di trattamento rispetto ad ogni altra categoria di condannati con pena sospesa;

c3) prevede una diversa decorrenza e durata del divieto di conseguimento della patente, o della durata della revoca, tra condannati per fatti di stupefacenti che richiedano l'ammissione all'esame abilitativo e condannati già titolari di patente di guida;

c4) prevede una diversa decorrenza e durata del divieto di conseguimento della patente, o della durata della revoca, tra condannati per fatti di stupefacenti (con pena sospesa) che richiedano l'ammissione all'esame abilitativo, e condannati (con pena sospesa) già titolari di patente di guida.

III.- La decisione della Consulta.

Con la sentenza in epigrafe la Consulta, dopo aver riunito le tre ordinanze per connessione oggettiva, ha così deciso le questioni portate alla sua attenzione:

d) ha dichiarato la manifesta inammissibilità della questione sollevata dal T.a.r. per il Friuli-Venezia Giulia in quanto giudice privo di giurisdizione; ha richiamato al riguardo la consolidata giurisprudenza della Corte di cassazione secondo cui i provvedimenti adottati ai sensi dell'art. 120 cod. strada, incidendo su diritti soggettivi non degradabili ad interessi legittimi per effetto della loro adozione e non ricadendo in una materia riconducibile alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, sono riservati alla cognizione del giudice ordinario (citando al riguardo *ex multis*, Cass. civ., sez. un., 14 maggio 2014, n. 10406 in *Foro it.*, 2014, I, 2539 cui si rinvia per ogni approfondimento; e 6 febbraio 2006, n. 2446);

e) ha dichiarato manifestamente inammissibili le questioni sollevate dal giudice monocratico del Tribunale ordinario di Genova (di cui al punto c che precede), in quanto, in parte, prive di rilevanza rispetto alla materia del contendere mentre per altra parte risultando carenti della descrizione della fattispecie concreta, ai fini della motivazione sulla rilevanza, con specifico riferimento a quelle questioni che il rimettente ha dichiarato di far proprie, mutuandole dalle precedenti ordinanze di rimessione di altri giudici, cui all'uopo rinviava. Aggiunge che tutte le (non sempre chiaramente) adombrate questioni risultano aggregate in dispositivo, ma senza indicazione alcuna dei parametri di rispettivo riferimento;

f) in relazione alla ordinanza di rimessione adottata in sede di reclamo cautelare, sempre dal Tribunale di Genova, la Corte:

f1) quanto alla lamentata retroattività di una misura – la revoca della patente di guida – sostanzialmente sanzionatoria, ha escluso il contrasto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 7 della CEDU, per lesione del principio di irretroattività delle sanzioni sostanzialmente penali sancito dalla evocata norma convenzionale, come interpretata dalla Corte di Strasburgo, perchè:

I) non sussiste il presupposto interpretativo da cui prende le mosse il ragionamento del giudice *a quo* secondo cui la revoca, pur non rivestendo carattere penale nell'ordinamento interno, sarebbe una vera e propria sanzione in senso sostanziale, alla stregua dei cosiddetti «Engel criteria», enucleabili dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo;

II) la revoca della patente, nei casi previsti dall'art. 120 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 (cita al riguardo Cass. civ., sez. un., 14 maggio 2014, n. 10406 cit.; Cass. civ., sez. II, ordinanza 4 novembre 2010, n. 22491);

III) 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 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;

IV) esclusa così, in radice, la natura sanzionatoria della revoca in via amministrativa della patente, si considera non pertinente l'evocazione della giurisprudenza della Corte europea sui criteri per l'attribuibilità della natura sostanzialmente penale a "sanzioni" non formalmente tali;

f2) quanto all'«automatismo» della revoca del titolo di guida - che la normativa censurata direttamente ricollega alla intervenuta condanna per i reati in materia di stupefacenti - ha ritenuto la questione fondata per violazione dei principi di eguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. perchè:

V) l'art. 120, comma 2 del codice della strada ricollega, infatti, in via automatica, il medesimo effetto, la revoca di quel titolo, ad una varietà di fattispecie, non sussumibili 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 essere assai risalenti nel tempo, rispetto alla data di definizione del giudizio (come nella specie in cui risaliva ad otto anni prima). 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;

VI) ulteriore profilo di irragionevolezza della disposizione in esame viene, poi, ravvisato nell'automatismo della "revoca" amministrativa rispetto alla discrezionalità della parallela misura del "ritiro" della patente che, ai sensi dell'art. 85 del d.P.R. n. 309 del 1990, il giudice che pronuncia la condanna per i reati in questione «può disporre», motivandola, «per un periodo non superiore a tre anni»;

VII) ferma infatti la diversità della valutazione che può anche condurre ad esiti opposti, 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;

VIII) per tali profili di contrasto con l'art. 3 Cost., la Corte, assorbite le altre censure formulate, conclude nel senso che va dichiarata l'illegittimità costituzionale del comma 2 dell'art. 120 cod. strada, 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 artt. 73 e 74 del d.P.R. n. 309 del 1990.

IV.- Sulla revoca della patente di guida si segnala per completezza:

g) in punto di giurisdizione nei casi di revoca e di sospensione della patente di guida:

g1) 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”*; Cons. Stato, Ad. gen., 13 luglio 2012, n. 3395/10 in *Foro it.*, 2012, III, 390 con nota di CERBO, secondo cui *“Quando consegue 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”*;

g2) T.a.r. per la Puglia - Bari, 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, 5° comma, d.p.r. 9 ottobre 1990 n. 309)”*; T.a.r. per il Lazio - Roma, sez. III ter, 5 marzo 2015, n. 3817 in *Foro it.*, 2015, III, 594, 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), secondo cui *“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 artt. 186, 186 bis e 187 cod. strada, non può conseguire una nuova patente”*;

g3) affermano la giurisdizione del giudice ordinario in materia di provvedimento di revoca dell’abilitazione alla guida, disposta nei confronti della persona sottoposta a sorveglianza speciale Cass. civ., sez. un., 14 maggio 2014, n. 10406 cit., nonché T.a.r. Puglia - Lecce, sez. I, 10 febbraio 2014, n. 365, *ibid.*, III, 547;

g4) in dottrina, V. POLI, in CARINGELLA – DE NICTOLIS – GAROFOLI – POLI, *Il riparto di giurisdizione*, Milano, 2008, II ed., 1060 ss.;

h) la natura sanzionatoria della revoca della patente di guida è stata esclusa da Cass. civ., sez. un., 14 maggio 2014, n. 10406 cit., e Cass. civ., sez. II, ordinanza 4 novembre 2010, n. 22491 (citate in motivazione dalla pronuncia in rassegna) nonché da Cons. Stato, sez. III, 03 agosto 2015, n. 3791 in *Foro it.*, 2015, III, 593, secondo cui la revoca della patente, ove

disposta dall'amministrazione successivamente alla condanna per un reato ostativo al conseguimento dell'abilitazione alla guida, non integra una violazione del *ne bis in idem*, pur essendo una misura disposta nei confronti di una persona condannata in sede penale, difettando del requisito dell'afflittività; tale misura stigmatizza piuttosto la perdita di un presupposto (negativo) essenziale per l'ottenimento della patente di guida;

i) in generale, i limiti al c.d. «doppio binario sanzionatorio» discendono:

i1) per un verso, dall'art. 4 del settimo protocollo addizionale alla CEDU, come specificato dalla Corte EDU nella sentenza resa il 4 marzo 2014 nel caso Grande Stevens in *Foro it.*, 2015, IV, 129 con nota di richiami (riportata anche in *Giur. it.*, 2014, 1196 (m), con nota di ZAGREBELSKY, e 1642 (m), con nota di DESANA, *Giur. comm.*, 2014, II, 543, con nota di ABBADESSA, *Cass. pen.*, 2014, 3098 (m), con nota di BOZZI, *Riv. dir. trib.*, 2014, III, 79, con note di ZACCONE e ROMANO, *Rass. trib.*, 2014, 1155, con nota di GIOVANNINI, *Giornale dir. amm.*, 2014, 1053 (m), con nota di ALLENA, *Rass. trib.*, 2014, 1440 (m), con nota di DI GIUSEPPE, *Processo penale e giustizia*, 2014, fasc. 5, 78, con nota di TRIPODI, *Giur. costit.*, 2014, 2919, con nota di MANETTI, *Dir. e pratica trib.*, 2015, II, 282, con nota di VINCIGUERRA, *Bollettino trib.*, 2015, 1014, con nota di AZZONI), con cui si è deciso che «le sanzioni applicate nei confronti di un soggetto, cui sia stato contestato l'illecito relativo alla manipolazione del mercato secondo la normativa italiana, pur essendo definite 'amministrative' dalla norma che le prevede, hanno carattere penale in ragione della natura della violazione, diretta a garantire l'integrità dei mercati finanziari e mantenere la fiducia del pubblico nella sicurezza delle transazioni, dello scopo preventivo e repressivo delle sanzioni, essendo collegate alla gravità della violazione, e dell'importo elevato delle sanzioni pecuniarie inflitte e di quelle in astratto previste dalla legge» e che «la pendenza del procedimento penale per il reato di manipolazione del mercato secondo la legge italiana, dopo che sia divenuto definitivo il procedimento amministrativo con cui la Consob abbia applicato sanzioni amministrative per i medesimi fatti, costituisce violazione del divieto del *bis in idem*, ai sensi dell'art. 4 del protocollo n. 7 della convenzione europea dei diritti dell'uomo»;

i2) per altro verso, dall'art. 50 della carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea sulla cui immediata precettività nell'ordinamento interno, v. VIGANÒ, [Doppio binario sanzionatorio e «ne bis in idem»: verso una diretta applicazione dell'art. 50 della carta?](#), in [www.penalecontemporaneo.it](#), 2014; a tale ultimo proposito Cass. 13 ottobre 2016, n. 20675, *Foro it.*, *Le banche dati*, archivio *Cassazione civile*; 15 novembre 2016, n. 23232, *id.*, 2017, I, 185, con nota di D'ALESSANDRO, e n. 23233, *id.*, *Le banche dati*, archivio *cit.*, tutte relative a ipotesi di *insider trading* — nel presupposto che il principio del *ne bis in idem* sia stato introdotto anche nel diritto dell'Unione europea dall'art. 50 della carta di Nizza, il quale dispone che «nessuno può essere perseguito o condannato per un reato per il quale è già stato assolto o condannato nell'Unione a seguito di una sentenza penale definitiva conformemente alla legge», con conseguente possibilità per i giudici nazionali di disapplicare senz'altro le norme interne con esso contrastanti — hanno ritenuto prioritario, rispetto al rilievo di ogni questione di

costituzionalità, investire in via pregiudiziale la Corte di giustizia UE del quesito se il divieto in questione sia operante anche nei rapporti tra giudizio penale e procedimento di irrogazione di sanzioni amministrative, come delineati dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo;

i3) questi principî (enunciati in applicazione dei criteri di individuazione delle sanzioni formalmente amministrative, ma di natura sostanzialmente penale, come erano stati precisati già da Corte EDU 8 giugno 1976, *Engel c. Paesi Bassi*, in *Foro it.*, 1977, IV, 1, con nota di richiami) sono stati poi ribaditi, con specifico riferimento alla materia tributaria, da Corte EDU 20 maggio 2014, *Foro it.*, Rep. 2014, voce *Diritti politici e civili*, n. 248, riportata anche in *Riv. dir. trib.*, 2014, IV, 55, con nota di CESARI; 27 novembre 2014, *Foro it.*, Rep. 2015, voce cit., n. 228, riportata anche in *Corriere trib.*, 2015, 913, con nota di GIOVANNINI, *Rass. trib.*, 2015, 253, con nota di D'ANGELO, *Dir. e pratica trib.*, 2015, II, 1103, con nota di VINCIGUERRA, e 27 gennaio 2015, *Rinas c. Finlandia*, in *Foro it.*, Rep. 2015, voce cit., n. 229, riportata anche in *Riv. trim. dir. trib.*, 2015, 757, con nota di BOLOGNESE;

i4) la sentenza «Grande Stevens» ha avuto, anche sotto questo profilo, un notevole impatto, con riferimento:

XI) sia alle violazioni poste in essere nel campo dei mercati finanziari (Cass. civ., ord. 10 novembre 2014, Chiarion Casoni, in *Foro it.*, 2015, II, 147, con nota di DI PAOLA, *Gli (attesi) effetti della sentenza «Grande Stevens»: sistema sanzionatorio degli abusi di mercato, «ne bis in idem» e dubbi di legittimità costituzionale; idem* 21 gennaio 2015, n. 950, *Foro it.*, Rep. 2015, voce *Intermediazione e consulenza finanziaria*, n. 60, e, per esteso, *Bollettino trib.*, 2016, 290, con nota di AZZONI);

XII) sia agli illeciti tributari (Trib. Treviso 18 febbraio 2015, *Foro it.*, Rep. 2015, voce *Tributi in genere*, n. 1681, e, per esteso, *Riv. pen.* 2015, 621, con nota di FALDATI; Trib. Treviso 31 marzo 2015, *Foro it.*, Le banche dati, archivio Merito ed extra, 2016.200.1; Trib. Bologna 21 aprile 2015, *id.*, Rep. 2015, voce cit., nn. 1616-1618, e, per esteso, *Bollettino trib.*, 2015, 1008, con nota di AZZONI nonché con nota di CAIANIELLO, [«Ne bis in idem» e illeciti tributari per omesso versamento dell'Iva: il rinvio della questione alla Corte costituzionale](#), in www.penalecontemporaneo.it, 2014);

XIII) Corte cost. 12 maggio 2016, n. 102, in www.cortecostituzionale.it, ha però dichiarato inammissibili le questioni sollevate dalla Cassazione, perché formulate in maniera perplessa e dubitativa, o perché irrilevanti, o perché caratterizzate da oscurità e incertezza del *petitum*, mentre Corte cost. 20 maggio 2016, n. 112, *ibid.*, 8 settembre 2016, n. 209, *ibid.*, 24 ottobre 2016, n. 229, *ibid.*, hanno disposto la restituzione degli atti ai giudici *a quibus* per riesame della rilevanza alla luce di norme sopravvenute;

i5) più in generale si è osservato che gli effetti della decisione della Corte Edu «si espandono a raggiera nell'intero sistema sanzionatorio, incuneandovi dispositivi d'arresto che minacciano di far saltare più di un suo snodo» (così FLICK-NAPOLEONI, *A un anno di*

distanza dall'affaire «Grande Stevens»: dal «bis in idem» all'«e pluribus unum»?», in *Rivista Aic*, 2015, n. 3, 10 luglio 2015);

i6) di recente, sul concetto di sanzione, in materia disciplinare, alla luce dell'art. 7 della convenzione EDU, si veda Cass. civ., sez. II, 3 febbraio 2017, n. 2927, in *Foro it.*, 2017, I, 843 con nota di BUCCIANTE secondo cui *“In tema di giudizio disciplinare nei confronti dei professionisti (nella specie, notaio), in caso di sanzione penale per i medesimi fatti, non può ipotizzarsi la violazione dell'art. 6 Cedu in relazione al principio del ne bis in idem - secondo le statuizioni della sentenza della corte Edu 4 marzo 2014, «Grande Stevens ed altri c/o Italia» - in quanto la sanzione disciplinare ha come destinatari gli appartenenti ad un ordine professionale ed è preordinata all'effettivo adempimento dei doveri inerenti al corretto esercizio dei compiti loro assegnati, sicché ad essa non può attribuirsi natura sostanzialmente penale”*; la pronuncia si pone in linea con quanto affermato da Corte EDU con la sentenza 10 febbraio 2009, Zolotukhin c. Russia, e con la sentenza della grande camera del 21 febbraio 1984, Öztürk c. Germania con le quali è stato sottolineato come uno dei tratti dell'illecito penale si identifichi nella circostanza che la previsione *«was directed towards all citizens rather than towards a group possessing a special status, in the manner, for example, of disciplinary law»* (aggiunge, in particolare, la seconda delle decisioni appena menzionate); in senso analogo per la sanzione disciplinare inflitta dagli organi della giustizia sportiva si veda Cass. 23 marzo 2015, B., *Foro it.*, Rep. 2015, voce Sport, nn. 69, 79;

i7) Corte EDU, 15 novembre 2016, A. c. Gov. Norvegia, in *Foro it.*, 2017, IV, 53, con nota di DE MARZO; *Corriere giur.*, 2017, 117; *Rass. trib.*, 2017, 562 (m), con nota di BONTEMPELLI; *Dir. comunitario scambi internaz.*, 2017, 371 (m), con nota di DE FRANCESCHI, ha da ultimo precisato che *“Non viola l'art. 4 del protocollo n. 7 Cedu l'applicazione, in relazione al medesimo fatto, di sanzioni amministrative e penali in distinti procedimenti, quando fra gli stessi sia ravvisabile una connessione sufficientemente stretta sul piano sostanziale e temporale”*. La Corte EDU con tale pronuncia sottolinea che il modo più sicuro per attuare le garanzie imposte dall'art. 4 del protocollo n. 7 è rappresentato dalla previsione di un unico procedimento, nella cui cornice valutare in modo organico gli strumenti attraverso i quali l'ordinamento predispone la sua risposta alla trasgressione delle regole che disciplinano lo svolgimento delle attività umane (par. 130). E tuttavia, consapevole che la mera articolazione di siffatta risposta in più procedimenti può essere espressione dell'autonomia degli Stati, ammette che la possibilità di procedimenti distinti non è incompatibile con la garanzia convenzionale della quale si discute, purché siano assicurate determinate condizioni che possono sostanzialmente riassumersi nella connessione sufficientemente stretta, dal punto di vista sostanziale e temporale, dei procedimenti. Con riguardo agli elementi che assumono rilievo per determinare la connessione sostanziale, la corte impone di accertare (par. 132):

XIV) se i distinti procedimenti perseguano finalità complementari in modo da investire, non in astratto, ma in concreto, aspetti distinti della condotta in esame;

XV) se la pluralità di procedimenti sia una conseguenza prevedibile, sia a livello normativo che in pratica, della stessa condotta della quale si discute;

XVI) se i procedimenti che vengono in rilievo siano condotti in modo da evitare ogni possibile duplicazione nella raccolta e nella valutazione delle prove, in particolare attraverso adeguate interazioni tra le autorità competenti, idonee a consentire l'utilizzazione dell'accertamento dei fatti operato in un procedimento nell'altro;

XVII) se, sopra tutto, la sanzione imposta nel procedimento che viene definito anteriormente è presa in considerazione in quello successivo, in modo da evitare che il soggetto coinvolto sia costretto a sopportare un peso eccessivo; e, sul punto, la corte chiarisce che quest'ultima possibilità è meno probabile che si verifichi se viene predisposto un meccanismo compensativo idoneo ad assicurare che il complessivo ammontare delle sanzioni imposte sia proporzionato;

j) in materia edilizia, la natura sostanzialmente penale dell'ordine di demolizione è stata esclusa da Cass. pen., sez. 3, 10 marzo 2016, n. 9949 secondo cui *“la demolizione del manufatto abusivo, anche se disposta dal giudice penale ai sensi dell'art. 31, comma 9, qualora non sia stata altrimenti eseguita, ha natura di sanzione amministrativa, che assolve ad un'autonoma funzione ripristinatoria del bene giuridico leso, configura un obbligo di fare, imposto per ragioni di tutela del territorio, non ha finalità punitive ed ha carattere reale, producendo effetti sul soggetto che è in rapporto con il bene, indipendentemente dall'essere stato o meno quest'ultimo l'autore dell'abuso. Per tali sue caratteristiche la demolizione non può ritenersi una pena nel senso individuato dalla giurisprudenza della Corte EDU e non è soggetta alla prescrizione stabilita dall'art. 173 c.p.”*; secondo Cass. pen., sez. III, 7 luglio 2015, n. 36387: *“In materia di reati concernenti le violazioni edilizie, l'ordine di demolizione del manufatto abusivo, avendo natura di sanzione amministrativa di carattere ripristinatorio, non è soggetto alla prescrizione stabilita dall'art. 173 c.p. per le sanzioni penali, nè alla prescrizione stabilita dalla L. n. 689 del 1981, art. 28, che riguarda unicamente le sanzioni pecuniarie con finalità punitiva”*; tale principio è stato da ultimo ribadito da Cass. pen., sez. III, 8 giugno 2017, n. 33321, secondo cui *“L'ordine di demolizione dell'immobile abusivo impartito dal giudice penale ai sensi dell'art. 31, comma 9 d.P.R. 380 del 2001 non ha affatto natura di sanzione penale nel senso individuato dalla normativa CEDU, ostandovi non soltanto la qualificazione giuridica attribuitagli attraverso l'analisi giurisprudenziale, ma anche il fatto che la demolizione imposta dal giudice non ha finalità punitive. L'intervento del giudice penale si colloca a chiusura di una complessa procedura amministrativa finalizzata al ripristino delle originario assetto del territorio alterato dall'intervento edilizio abusivo, nell'ambito del quale viene considerato il solo oggetto del provvedimento (l'immobile da abbattere), prescindendo del tutto dall'individuazione di responsabilità soggettive, tanto che la demolizione si effettua anche in caso di alienazione del manufatto abusivo a terzi estranei al reato, i quali potranno poi far valere in altra sede le proprie*

ragioni. L'intervento del giudice penale, inoltre, non è neppure scontato, dato che egli provvede ad impartire l'ordine di demolizione se la stessa ancora non sia stata altrimenti eseguita";

k) sui requisiti di ammissibilità dell'ordinanza che solleva q.l.c., con riferimento alla c.d. autosufficienza, alla indicazione dei parametri ed alla motivazione *per relationem*, si veda da ultimo, [Corte cost., 26 gennaio 2018, n. 9](#) (oggetto della [News US in data 8 febbraio 2018](#) con ampi riferimenti di giurisprudenza) e [Corte cost., 2 febbraio 2018, n. 19](#) (oggetto della [News US in data 7 febbraio 2018](#)).