

Il T.a.r. per la Lombardia solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 120, comma 1, del codice della strada nella parte in cui dispone che non possono conseguire la patente di guida coloro che sono stati condannati per i reati in materia di stupefacenti previsti dagli artt. 73 e 74 del d.P.R. 9 ottobre 1990 n. 309, per contrasto con i principi di eguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., anche in relazione al secondo comma del medesimo articolo.

T.a.r. per la Lombardia, sezione I, ordinanza 16 giugno 2020, n. 1075 – Pres. Giordano, Est. Perilli

Circolazione stradale – Patente di guida – Reati in materia di stupefacenti – Questione non manifestamente infondata di costituzionalità

È rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 120, comma 1, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), nella parte in cui dispone che “non possono conseguire la patente di guida” coloro che sono stati condannati per i reati di cui agli articoli 73 e 74 del decreto del Presidente della Repubblica 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), per contrasto con i principi di eguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza di cui all'articolo 3 della Costituzione, anche in relazione al comma secondo del medesimo articolo, per come modificato dalla sentenza della Corte costituzionale 9 febbraio 2018, n. 22. (1)

(1) I. – Con l'ordinanza in rassegna il T.a.r. per la Lombardia ha ritenuto rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 120, comma 1, del codice della strada nella parte in cui prevede che non possono conseguire la patente di guida coloro che sono stati condannati per i reati, in materia di stupefacenti, di cui agli artt. 73 e 74 del d.P.R. n. 309 del 1990.

II. – Il T.a.r., nel sollevare la questione di legittimità costituzionale indicata in massima, ha osservato quanto segue:

a) l'art. 120 d.lgs. n. 285 del 1992, rubricato requisiti morali per ottenere il rilascio dei titoli abilitativi di cui all'art. 116:

a1) al comma 1, primo periodo dispone che “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 della 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 dei provvedimenti riabilitativi”;*
- a2) al secondo comma prevede che *“se le condizioni soggettive indicate al primo periodo del comma 1 del presente articolo intervengono in data successiva al rilascio, il prefetto provvede alla revoca della patente di guida”;*
- a3) con sentenza di accoglimento c.d. sostitutiva del 9 febbraio 2018, n. 22 (in *Foro it.*, 2019, I, 2247, nonché oggetto della News US, in data 27 febbraio 2018, alla quale si rinvia per approfondimenti, ma sulla quale si veda, *amplius, infra*, § m), la Corte costituzionale ha dichiarato l’illegittimità costituzionale del secondo comma dell’art. 120, in relazione all’art. 3 Cost., nella parte in cui, con riferimento all’ipotesi di condanna per i reati di cui agli artt. 73 e 74 del d.P.R. n. 309 del 1990, dispone che il prefetto *“provvede”* in luogo di *“può provvedere”* alla revoca della patente di guida;
- a4) con sentenza del 20 febbraio 2020, n. 24, la Corte costituzionale (in *Foro it.*, 2020, I, 1106, nonché oggetto della News US, n. 26 del 9 marzo 2020, alla quale si rinvia per ulteriori approfondimenti, ma si veda, *amplius, infra*, § k) ha dichiarato l’illegittimità costituzionale del secondo comma dell’art. 120 per contrasto con l’art. 3 Cost., anche per l’ipotesi di revoca della patente disposta nei confronti di coloro che, successivamente al rilascio della patente di guida, sono stati sottoposti a misure di sicurezza personali;
- b) per effetto degli interventi della Corte costituzionale l’amministrazione è pertanto titolare di poteri di diversa natura:
- b1) assolutamente vincolato per tutte le fattispecie di diniego di rilascio del titolo abilitativo e per tutte le fattispecie di revoca, ad esclusione di quelle per cui la condizione ostativa al mantenimento del titolo, sopravvenuta al rilascio dello stesso, consiste in una condanna per i delitti di cui agli artt. 73 e 74 del d.P.R. n. 309 del 1990 o nella irrogazione di una misura di sicurezza personale;
- b2) discrezionale per le sole fattispecie di revoca della patente di guida, determinate dalla sopravvenienza di una condanna per i medesimi reati o, analogamente, dall’applicazione di una misura di sicurezza personale;
- b3) tale differenza di trattamento non appare giustificata a fronte di situazioni omogenee, sostanzialmente connotate dal medesimo disvalore sociale, ossia l’aver riportato una condanna per un reato in materia di stupefacenti;
- c) il collegio dubita della legittimità costituzionale dell’art. 120, comma 1, del codice della strada:

- c1) oltre che in relazione alla sua coerenza con la fattispecie della revoca della patente, anche in relazione alla sua coerenza rispetto alle altre disposizioni contenute nel codice;
- c2) in riferimento alla proporzionalità del sacrificio che esso impone al pieno svolgimento dei diritti della personalità del soggetto che desidera conseguire la patente rispetto alla realizzazione del fine della sicurezza del traffico che la norma intende proseguire;
- d) la dicotomia creata all'interno dell'art. 120 in seguito agli interventi della Corte costituzionale è destinata a spiegare effetti anche sull'individuazione del giudice munito di giurisdizione:
 - d1) secondo la tradizionale giurisprudenza di legittimità, tutti i provvedimenti adottati ai sensi dell'art. 120 del codice della strada, siano essi di diniego o di revoca del titolo abilitativo, incidono su diritti soggettivi e sono pertanto attribuiti alla giurisdizione del giudice ordinario;
 - d2) tale indirizzo è stato confermato dalla Corte di cassazione anche in seguito alla pubblicazione della citata sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2018, in quanto la norma contempla l'esercizio da parte dell'amministrazione di un'attività del tutto vincolata rispetto alla quale si configurano diritti soggettivi dei richiedenti;
 - d3) a prescindere dalla qualificazione dell'attività come del tutto vincolata, ossia vincolata sia nel presupposto che nel contenuto, o come dovuta, la situazione soggettiva del privato è qualificabile comunque come di diritto soggettivo per cui, in applicazione dell'ordinario criterio di riparto, le controversie relative al diniego di rilascio della patente per mancanza dei requisiti morali devono essere attribuite alla giurisdizione ordinaria civile;
 - d4) con la sentenza 9 febbraio 2018, n. 22, cit., la Corte costituzionale ha dichiarato, tra l'altro, la manifesta inammissibilità della q.l.c. sollevata dal T.a.r. per il Friuli Venezia Giulia, con ordinanza del 17 dicembre 2015, n. 114, per irrilevanza nel giudizio *a quo*, in quanto il giudice remittente non risulta munito di giurisdizione, ai sensi dell'art. 5 c.p.c., in base al quale la giurisdizione si determina con riguardo alla legge vigente e allo stato di fatto esistente al momento della proposizione della domanda e non hanno rilevanza rispetto ad esse i successivi mutamenti della legge o dello stato medesimo;
 - d5) con la sentenza n. 24 del 2020, la Corte costituzionale ha tuttavia mutato orientamento sull'interpretazione del presupposto processuale della giurisdizione del giudice *a quo*, la quale deve essere affermata in base alle conseguenze eventualmente derivanti dall'accoglimento della questione di

legittimità prospettata ed ha dichiarato ammissibile l'analogia questione sollevata dal T.a.r. per le Marche, con ordinanza del 24 luglio 2018, n. 519 (oggetto della News US, in data 4 agosto 2018, alla quale si rinvia per ulteriori approfondimenti), in quanto, ove la stessa dovesse essere accolta, sarebbe non implausibile, sebbene opinabile, affermarne la giurisdizione;

- d6) la q.l.c. dell'art. 120, comma 1, del codice della strada è pertanto rilevante anche sotto il profilo della attualità, poiché, in caso di accoglimento della stessa, l'attribuzione della giurisdizione al giudice remittente non dipenderebbe da un successivo mutamento della legge (proroga della giurisdizione) o dello stato di fatto, considerati inefficaci dall'art. 5 c.p.c., ma dalla dichiarazione di un'invalidità preesistente della norma, in relazione alla qualificazione del potere attribuito all'amministrazione competente ed alla situazione soggettiva ad esso correlata;
- e) con riferimento al presupposto della rilevanza, inoltre:
 - e1) dalla decisione della Corte costituzionale dipende l'esito dei motivi con i quali il ricorrente ha censurato il difetto di istruttoria e di motivazione;
 - e2) la q.l.c. sollevata ha ad oggetto direttamente la legittimità costituzionale del potere attribuito dalla norma;
 - e3) l'attuale formulazione dell'art. 120 dovrebbe indurre il collegio a dichiarare il difetto di giurisdizione ovvero, nel caso in cui non si ritenga di aderire all'orientamento della giurisprudenza di legittimità, a rigettare il ricorso poiché il prefetto, nell'esercizio del potere vincolato attribuitogli dalla norma, non potrebbe valutare altri elementi all'infuori dell'accertamento dell'esistenza di una condanna ostativa al conseguimento del titolo;
 - e4) ove la Corte dovesse dichiarare l'illegittimità dell'art. 120, comma 1, nella parte in cui questo preclude al prefetto di bilanciare la gravità del reato commesso con altri elementi, il collegio dovrebbe trattenere la giurisdizione e annullare il provvedimento impugnato per i vizi di difetto di istruttoria e di motivazione, specificamente dedotti dal ricorrente, demandando al prefetto di rivalutare l'istanza sulla scorta di un apprezzamento discrezionale della concreta situazione prospettata dal ricorrente;
- f) non è percorribile nel caso di specie la strada dell'interpretazione costituzionalmente conforme dell'art. 120, comma 1, del codice:
 - f1) in quanto il legislatore con l'utilizzo della locuzione "*non possono*" non consente altra interpretazione che quella di attribuire al prefetto il dovere di affermare, a fronte dell'accertamento di una sentenza di condanna per delitti in materia di stupefacenti, l'insussistenza dei requisiti morali del soggetto che richiede di conseguire la patente;

- f2) ogni altra interpretazione diversa da quella letterale si porrebbe in contrasto con la consolidata giurisprudenza delle sezioni unite della Corte di cassazione e con la giurisprudenza dominante del giudice amministrativo;
- g) con riferimento al presupposto della non manifesta infondatezza, in relazione al principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost.,
- g1) la normativa vigente, a fronte di fattispecie omogenee, connotate dal medesimo disvalore sociale, ossia l'aver riportato una condanna per reati in materia di sostanze stupefacenti, prevede un trattamento diverso a seconda che la condanna intervenga prima o dopo il rilascio del titolo abilitativo alla guida;
- g2) il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, potrebbe aggravare la posizione di colui che intende conseguire per la prima volta il titolo abilitativo rispetto a quella di colui che tale titolo abbia conseguito e che ha maturato una situazione di affidamento nella sua conservazione;
- g3) tuttavia, il collegio ritiene che la maggiore integrità della sfera morale del soggetto che intende conseguire la patente e il conseguente sacrificio nell'attuazione dei diritti della personalità dovrebbero essere giustificati da prevalenti esigenze di tutela dei beni e degli interessi coinvolti;
- g4) il collegio dubita della legittimità di costituzionale della normativa in esame nella parte in cui determina una disparità di trattamento che discende dal mantenimento del meccanismo dell'automatismo ostativo della condanna nell'ipotesi del conseguimento del titolo, in relazione alla sua avvenuta eliminazione per la fattispecie della revoca;
- g5) la conservazione della disposizione in esame, che vieta al prefetto di valutare, oltre alla condanna per reati in materia di stupefacenti, altri elementi favorevoli al richiedente, creerebbe infatti, a parità di situazioni sostanziali, una ingiustificata discriminazione rispetto alla fattispecie della revoca della patente, per la quale la Corte costituzionale ha attribuito al prefetto il potere dovere di valutare anche tali elementi ed ha riconosciuto al titolare della patente la situazione soggettiva di interesse legittimo e dunque la possibilità di dialogare con il potere, introducendo nel procedimento elementi in suo favore da bilanciare con la gravità della condanna al fine di valutarne la concreta inaffidabilità nella guida dei veicoli;
- g6) l'automatismo ostativo della condanna non tiene conto della diversa gravità che connota, sia in astratto che in concreto, le diverse fattispecie di reato contemplate dagli artt. 73 e 74 d.P.R. n. 309 del 1990;

- g7) la Corte costituzionale, con la citata sentenza n. 22 del 2018, ha ritenuto fondata una questione analoga, sollevata con riferimento all'art 120, comma 2, del codice della strada, per violazione dei principi di eguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.;
- g8) dovrebbe, pertanto, ritenersi fondata per le medesime ragioni anche la q.l.c. sollevata in relazione all'art. 120, comma 1, poiché l'unico elemento distintivo tra le due fattispecie, ovvero la circostanza che la condanna per un reato in materia di stupefacenti sia intervenuta in un momento anteriore o successivo al rilascio della patente, deve considerarsi neutro rispetto all'esigenza di tutela della sicurezza della circolazione stradale, che rappresenta l'interesse primario tutelato dalla norma sospettata di illegittimità costituzionale;
- g9) ove si ritenga che la condanna penale configuri una presunzione assoluta di inaffidabilità del soggetto che aspira al conseguimento del titolo abilitativo, si rischierebbe di riservargli un trattamento deteriore rispetto al soggetto che tale titolo ha già conseguito;
- h) sempre con riferimento alla non manifesta infondatezza della q.l.c. in relazione all'art. 3 Cost., si riscontra disparità di trattamento anche, a parità di gravità della condanna riportata per un medesimo reato in materia di stupefacenti, tra il soggetto che intenda conseguire per la prima volta il titolo abilitativo e il soggetto che l'abbia già conseguito;
 - h1) al soggetto che intenda conseguire il titolo abilitativo è richiesto l'onere di eliminare l'effetto automaticamente ostativo e potenzialmente perenne della condanna mediante la riabilitazione penale;
 - h2) tale onere è venuto meno in capo al soggetto che aspiri a conservare il titolo abilitativo, per effetto degli interventi della Corte costituzionale, posto che quest'ultimo può eliminare l'effetto ostativo semplicemente introducendo elementi da valutare in suo favore nel procedimento amministrativo avviato per la revoca della patente;
 - h3) l'imposizione dell'onere di riabilitazione e il rinvio indiscriminato effettuato dalla disposizione a tutti i reati di cui agli artt. 73 e 74 d.P.R. n. 309 del 1990, senza distinzioni di sorta, oltre che l'efficacia ostativa, potenzialmente perenne, della sentenza di condanna, introducono una irragionevole discriminazione per quei soggetti i quali, pur condannati per fatti di non particolare gravità, sono costretti prima di poter conseguire la patente di guida, ad attendere i tempi tecnici richiesti dall'art. 179 c.p. per la concessione della riabilitazione, previsti nel minimo di tre anni dall'esecuzione, dall'estinzione o dalla concessione della sospensione

condizionale della pena principale e a sostenere i costi del procedimento penale di sorveglianza;

- i) un ulteriore dubbio di fondatezza della q.l.c. si ravvisa nella circostanza che al sacrificio imposto dalla disposizione sospettata di incostituzionalità a colui che intende conseguire il titolo abilitativo non sembra corrispondere un beneficio proporzionale per l'interesse pubblico alla sicurezza del traffico e per il bene dell'incolumità collettiva, i quali, anche in difetto dell'automatismo ostativo, possono essere perseguiti con pari efficacia mediante gli strumenti predisposti dal medesimo codice della strada;
 - i1) l'art. 119 del codice demanda alle competenti autorità sanitarie l'accertamento dell'idoneità fisica e psichica del richiedente, anche in relazione all'eventuale uso che egli faccia di sostanze stupefacenti, ed all'autorità competente al rilascio del titolo in seguito all'esame teorico e pratico, l'accertamento del senso di autoresponsabilità e del rispetto delle regole prudenziali per garantire la sicurezza della strada, anche in relazione allo specifico rischio derivante dall'utilizzo di sostanze stupefacenti;
 - i2) l'art. 117 del codice della strada disciplina la misura amministrativa delle limitazioni automatiche nella guida di autoveicoli di cilindrata elevata per i primi tre anni dal rilascio del titolo, alla cui violazione consegue l'applicazione sia della sanzione amministrativa pecuniaria che della sanzione amministrativa accessoria della sospensione della validità della patente;
- j) un ultimo profilo di fondatezza della q.l.c. deve essere ravvisato nella contraddittorietà intrinseca dell'art. 120, comma 1, del codice della strada, rispetto all'intero sistema normativo del settore degli stupefacenti;
 - j1) chi commette un reato in materia di stupefacenti si prefigura la possibilità di conseguenze sanzionatorie aventi ad oggetto il titolo abilitativo acquisito, mentre lo stesso non può dirsi per chi commette il medesimo reato in epoca anteriore al suo conseguimento;
 - j2) il meccanismo del mantenimento dell'ostatività automatica della condanna per delitti in materia di stupefacenti, per le sole fattispecie del conseguimento della patente di guida, rischia di creare un'ingiustificata disparità di trattamento anche in relazione alla prevedibilità e alla calcolabilità di tutte le possibili conseguenze sfavorevoli, anche di quelle non strettamente sanzionatorie, derivanti dalla violazione della norma incriminatrice.

III. – Per completezza si segnala quanto segue:

- k) Corte cost., 20 febbraio 2020, n. 24, cit., e la relativa News US, n. 26 del 9 marzo 2020, cit., alla quale si rinvia, oltre che per l'analisi della sentenza della Corte costituzionale (§§ I e II), anche: per precedenti giurisprudenziali in materia, §§ h), i), j) e k); sugli effetti della sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2018, cit., § l); sul profilo della giurisdizione § m); sulla giurisprudenza che si è orientata nel senso della 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, § n); sulla rimessione alla Corte costituzionale della q.l.c. dell'automatismo previsto dall'art. 120, comma 2, del codice della strada con riferimento all'irrogazione di una misura di prevenzione, sollevata dal T.a.r. per le Marche, con ordinanza 27 maggio 2019, n. 356 (in *Diritto & giustizia*, 21 maggio 2019, con nota di PICCIONI, nonché oggetto della News US, n. 70 del 24 giugno 2019, cui si rinvia per l'analitica ricostruzione della pronuncia), § o);
- l) la questione sollevata dal T.a.r. per le Marche è stata definita dalla Corte cost., sentenza 27 maggio 2020, n. 99, oggetto della News US, n. 63 dell'8 giugno 2020, alla quale si rinvia, oltre che per l'analisi della sentenza della Corte costituzionale (§ I e II), anche: sui precedenti in tema di rilascio o revoca della patente di guida, § c); sulla revoca della patente quale misura accessoria alla pena § d); sul profilo della giurisdizione § e), anche per riferimenti dottrinali;
- m) Corte cost., 9 febbraio 2018, n. 22, cit., e la relativa News US, in data 27 febbraio 2018, cit., alla quale si rinvia, oltre per l'analisi della sentenza della Corte costituzionale (§§ I, II e III), anche: per la giurisdizione in tema di revoca della patente di guida § g); sulla natura non sanzionatoria della revoca della patente di guida e sulla sua natura in relazione alla questione dei limiti del c.d. doppio binario sanzionatorio §§ h) e i);
- n) sul tema della giurisdizione, si segnala inoltre:
- n1) nel senso che i provvedimenti adottati ai sensi dell'art. 120 del codice della strada, siano essi di diniego o di revoca del titolo abilitativo, incidano su diritti soggettivi e siano pertanto attribuiti alla giurisdizione del giudice ordinario: Cons. Stato, sez. V, 4 agosto 2016, n. 3712, secondo cui sussiste la giurisdizione del giudice ordinario nel caso di contestazione degli atti con i quali la pubblica amministrazione, rilevata la insussistenza dei requisiti morali previsti dall'art. 120 d.lgs. n. 285 del 1992, ha revocato la patente di guida a soggetto condannato per detenzione illecita di sostanze stupefacenti; Cass. civ., sez. un., 14 maggio 2014, n. 10406 (in *Foro it.*, 2014, 9, 2539);
- n2) nello stesso senso, anche successivamente alla sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2020, si vedano: T.a.r. per la Lombardia, sez. I, 7

gennaio 2020, n. 32, che ha ritenuto che la questione relativa alla sussistenza dei requisiti morali, di cui all'art. 120 del codice della strada, deve intendersi riservata alla giurisdizione del giudice ordinario, trattandosi di accertamento avente natura vincolata, con vincolo posto nell'esclusivo interesse del privato, la cui posizione giuridica va qualificata in termini di diritto soggettivo perfetto; T.a.r. Emilia-Romagna, Parma, 1 aprile 2019, n. 77, secondo cui la giurisdizione appartiene al giudice ordinario, giacché il relativo diniego non è espressione di discrezionalità amministrativa, ma atto vincolato sia nel presupposto (esistenza della situazione richiamata), sia nel contenuto (impossibilità del rilascio della patente);

- o) sul rapporto tra giurisdizione del giudice *a quo* e ammissibilità della q.l.c., si vedano:
- o1) nel senso che la giurisdizione debba essere valutata all'esito del giudizio di costituzionalità Corte cost., 20 febbraio 2020, n. 24, cit., secondo cui, tra l'altro: se è vero che i provvedimenti adottati ai sensi dell'art. 120 del codice della strada incidono su diritti soggettivi e quindi rientrano nella giurisdizione del giudice ordinario, ciò non toglie che la q.l.c. sollevata con riferimento all'art. 120 del codice della strada, se fondata, potrebbe esplicare effetti anche sulla giurisdizione, in quanto la discrezionalità, in luogo dell'automatismo, del provvedimento prefettizio di revoca della patente, renderebbe la posizione soggettiva di interesse legittimo, argomento che *"al di là della sua opinabilità, vale comunque ad escludere che nella specie la giurisdizione del giudice amministrativo possa ritenersi icto oculi manifestamente insussistente"*;
 - o2) nel senso della inammissibilità della questione di legittimità costituzionale sollevata da giudice *a quo* privo di giurisdizione nella causa principale, si veda Corte cost., 9 febbraio 2018, n. 22, cit., con specifico riferimento ai provvedimenti adottati ai sensi dell'art. 120 del codice della strada;
- p) con ordinanza emessa in pari data T.a.r. per la Lombardia, sez. I, 16 giugno 2020, n. 1076, oggetto di coeva News US (alla quale si rinvia per l'esame delle argomentazioni del collegio), ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 120, comma 1, del codice della strada nella parte in cui dispone che non possono conseguire la patente di guida coloro che sono stati sottoposti a misure di prevenzione, per contrasto con gli artt. 3, 4, 16 e 35 Cost.