
Tar Marche Sezione I - ordinanza 27 maggio 2019, n. 356

Requisiti morali per il conseguimento della patente di guida – art. 120, comma 2 codice della strada - applicazione di misure di sicurezza personali – D.Legsl. 159/2011 - revoca patente di guida – competenza prefetto - automatismo – contrasto con artt. 3, 4, 16 e 35 Cost. – questione di legittimità costituzionale – rilevanza – trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale

La Corte Costituzionale con la sentenza 9 febbraio 2018, n. 22 dichiarava l'incostituzionalità dell'art. 120, comma 2, con riguardo all'ipotesi di condanna per reati di cui agli artt. 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 - nella parte in cui disponeva che il prefetto "provvede" anziché "può provvedere" alla revoca della patente di guida. Alla luce di questa sentenza, appare incongruente ed irragionevole al TAR Marche la sussistenza dell'automatismo della revoca prefettizia nel caso di soggetto sottoposto a misure di sicurezza personali. Infatti anche in questo caso si possono effettuare gli stessi rilievi prospettati per i reati di cui agli artt. 73 e 74 del DPR 309/1990, attinenti alla diversità e disomogeneità di tali misure (libertà vigilata, divieto di soggiorno, divieto di frequentare osterie e pubblici spacci di bevande alcoliche) oltre che la diversa durata relazionata alla pericolosità sociale del destinatario. Pertanto è coerente prospettare una valutazione discrezionale del prefetto in ordine alla possibilità di disporre la revoca della patente di guida nel caso di applicazione delle misure di sicurezza personali. La questione di legittimità costituzionale dell'art. 120 comma 2, cds è pertanto rilevante e non manifestamente infondata nella parte in cui dispone che il prefetto "provvede" anziché "può provvedere" alla revoca della patente di guida nei

confronti di coloro che sono sottoposti a misure di prevenzione ex D. Lgsl. 159/2011; gli atti sono trasmessi alla Corte Costituzionale.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 191 del 2019, proposto da

-OMISSIS-, rappresentato e difeso dagli avvocati Alessandro Lucchetti e Francesca Paoletti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero dell'Interno e U.T.G. - Prefettura di Fermo, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi ex lege dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliati presso la sede della stessa, in Ancona, piazza Cavour, 29;
per l'annullamento

previa sospensione

del provvedimento prot. n. -OMISSIS- in data -OMISSIS-, notificato in data -OMISSIS-, con cui la Prefettura, Ufficio Territoriale del Governo di Fermo ordinava la revoca della patente di guida -OMISSIS- nonché di ogni altro eventuale documento di guida dell'odierno ricorrente sulla base della irrogazione al Sig. -OMISSIS- della misura di sicurezza della sorveglianza speciale per anni cinque.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno e di U.T.G. - Prefettura di Fermo;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 22 maggio 2019 il dott. Tommaso Capitanio e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. Con decreto collegiale n. -OMISSIS-, depositato in cancelleria il -OMISSIS-, il Tribunale di Ancona – Ufficio Misure di Prevenzione ha applicato nei confronti del ricorrente la misura di prevenzione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, ai sensi dell'art. 6 del D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 159.

In conseguenza di ciò il Vice Prefetto Aggiunto di Fermo, nella sua qualità di dirigente dell'Area III della stessa Prefettura, a ciò appositamente delegato dal Prefetto, con il provvedimento odiernamente impugnato disponeva nei confronti del sig. -OMISSIS- la revoca della patente di guida ai sensi dell'art. 120, commi 1 e 2, del D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), secondo cui:

“1. 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, nonché 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. Non possono di nuovo conseguire la patente di guida le persone a cui sia applicata per la seconda volta, con sentenza di condanna per il reato di cui al terzo periodo del comma 2 dell'articolo 222, la revoca della patente ai sensi del quarto periodo del medesimo comma.

2. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 75, comma 1, lettera a), del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, 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. La revoca non può essere disposta se sono trascorsi più di tre anni dalla data di applicazione delle misure di prevenzione, o di quella del passaggio in giudicato della sentenza di condanna per i reati indicati al primo periodo del medesimo comma 1”.

2. Nel presente ricorso il provvedimento suddetto viene censurato sia in ragione del fatto che, a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 24 del 2019, sarebbe venuta meno la norma del D.Lgs. n. 159/2011 in base alla quale è stata applicata la misura di prevenzione (dal che discenderebbe, a cascata, il venir meno del provvedimento del Tribunale di Ancona e anche

degli atti amministrativi eventualmente adottati sulla base dello stesso), sia in ragione del fatto che l'art. 120, comma 2, del Codice della Strada sarebbe incostituzionale nella parte in cui la norma prevede che il Prefetto "provvede" – e non già "può provvedere" – alla revoca della patente di guida nei riguardi dei soggetti a cui siano state applicate le misure di prevenzione di cui alla L. 1423/1956 (attualmente il riferimento va inteso ovviamente al D.Lgs. n. 159/2011).

A questo secondo riguardo parte ricorrente richiama sia la sentenza della Consulta n. 22 del 2018 (recante la declaratoria di incostituzionalità dell'art. 120, comma 2, del Codice della strada, come sostituito dall'art. 3, comma 52, lettera a), della legge 15 luglio 2009, n. 94, nella parte in cui – con riguardo all'ipotesi di condanna per reati di cui agli artt. 73 e 74 del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, che intervenga in data successiva a quella di rilascio della patente di guida – dispone che il prefetto "provvede", invece che "può provvedere", alla revoca della patente), sia l'ordinanza di questo Tribunale 24 luglio 2018, n. 519 (con cui è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 120, comma 2, del D.Lgs. n. 285/1992, nella parte in cui dispone che il prefetto "provvede" - invece che "può provvedere" - alla revoca della patente anche quando il relativo presupposto riguardi la sottoposizione dell'interessato a misure di sicurezza personali), chiedendo che il T.A.R. sollevi la questione di legittimità costituzionale anche in parte qua.

3. Si sono costituiti per resistere al gravame, chiedendone il rigetto, il Ministero dell'Interno e la Prefettura di Ancona.

Alla camera di consiglio del 22 maggio 2019, fissata per la trattazione collegiale della domanda cautelare, il Collegio ha dato avviso alle parti della possibilità di definire il giudizio già in questa sede ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm. (visto che il contraddittorio è integro e che non sussistono esigenze istruttorie), non riscontrando opposizioni o riserve di sorta.

Con separata ordinanza n. 87/2019, resa in pari data, il Tribunale ha accolto la domanda cautelare.

4. Il Collegio ritiene di dover condividere la prospettata questione di legittimità costituzionale dell'art. 120, comma 2, Codice della Strada, nella parte in cui la norma dispone che il prefetto "provvede" - invece che "può provvedere" - alla revoca della patente quando il relativo presupposto riguarda la sottoposizione dell'interessato ad una delle misure di prevenzione di cui alla L. n. 1423/1956 (come detto, attualmente il riferimento va inteso al D.Lgs. n. 159/2011) e di dover quindi investire della questione la Corte Costituzionale.

4.1. Quanto alla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, l'odierno Collegio ritiene di dover anzitutto richiamare le puntuali considerazioni di cui alla citata ordinanza del T.A.R. n. 519/2018, le quali si rifanno a loro volta alla sentenza della Consulta n. 22 del 2018. Così il Tribunale ha dato conto della non manifesta infondatezza della questione "...il prevalente orientamento della giurisprudenza sia amministrativa, sia civile, ritiene che il provvedimento prefettizio di revoca della patente in dipendenza di misure di sicurezza personali, come nel caso in esame, sia espressione di discrezionalità amministrativa, cioè di potere idoneo a degradare la posizione di diritto soggettivo della persona abilitata alla guida, ma costituisca un atto dovuto, nel concorso delle condizioni all'uopo stabilite dalla norma (cfr. Cass. Civ., SS.UU., 14 maggio 2014, n. 10406; TAR Lazio, Roma, I-ter, 17 gennaio 2018, n. 548). Di conseguenza, il prevalente orientamento della giurisprudenza esclude la giurisdizione del giudice amministrativo (cfr. tra le ultime, Cass. 10406 del 2014 cit.; TAR Campania, Napoli, Sez. V, 24 gennaio 2018, n. 487; TAR Lazio, n. 548 del 2018 cit.).

3. Il Collegio rileva, tuttavia, che tale orientamento potrebbe essere rivisitato per effetto della recente pronuncia della Corte Costituzionale 9 febbraio 2018, n. 22 (in G.U. 14 febbraio 2018, n. 7), che ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 120, comma 2, del richiamato D. Lgs. n. 285 del 1992, come sostituito dall'art. 3, comma 52, lettera a), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), nella parte in cui dispone che il prefetto "provvede" - invece che "può provvedere" - alla revoca della patente.

La citata declaratoria di incostituzionalità veniva tuttavia pronunciata "con riguardo all'ipotesi di condanna per reati di cui agli artt. 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)", mentre, in questa sede, il presupposto della decisione amministrativa riguarda l'applicazione di misure di sicurezza personali.

A giudizio del Collegio emergono tuttavia i presupposti per affermare la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 120, comma 2, del D. Lgs. n. 285 del 1992, nella parte in cui dispone che il prefetto "provvede" - invece che "può provvedere" - alla revoca della patente anche quando il relativo presupposto riguardi la sottoposizione dell'interessato a misure di sicurezza personali come nel caso in esame.

3.1 Sul punto è utile ricordare le seguenti considerazioni che si leggono al paragrafo 7 della citata pronuncia della Corte Costituzionale n. 22 del 2018:

"7.- La seconda questione - 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 - è, invece, fondata per violazione dei principi di eguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

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 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 (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 della disposizione in esame è, poi, ravvisabile 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».

È pur vero che tali due misure - come già evidenziato - operano su piani diversi e rispondono a diverse finalità.

Ma la contraddizione non sta nel fatto che la condanna per reati in materia di stupefacenti possa rilevare come condizione soggettiva ostativa al mantenimento del titolo di abilitazione alla guida, agli effetti della sua revocabilità da parte dell'autorità amministrativa, anche quando 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.

Per tali profili di contrasto con l'art. 3 Cost. (nei quali restano assorbite le altre formulate censure) va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'esaminato 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".

3.2 Anche in caso di misure di sicurezza personali l'odierno Collegio rileva la disomogeneità di tali misure applicabili in base alle circostanze (libertà vigilata, ex artt. 228-232 c.p.; divieto di soggiorno, ex art. 233 c.p.; divieto di frequentare osterie e pubblici spacci di bevande alcoliche, ex art. 234 c.p.), ma tutte compatibili con la possibilità di utilizzare il titolo di guida.

La durata complessiva delle misure di sicurezza è poi variabile in relazione alla pericolosità sociale del destinatario, ferma restando la loro durata minima.

L'automatismo delineato dall'art.120, comma 2, del Codice della strada risulterebbe quindi irragionevole di fronte alla molteplicità di situazioni (pericolosità del soggetto più o meno grave) e di misure di sicurezza che potrebbero essere applicate (più o meno rigorose e più o meno protratte nel tempo).

3.3 Emerge inoltre l'ulteriore profilo di irragionevolezza dell'art. 120, comma 2, del codice della strada, nella contraddizione tra scopi e poteri esercitati dalle diverse autorità (Giudice e Prefetto) di fronte alla medesima vicenda.

Il magistrato di sorveglianza esercita un potere discrezionale, ai sensi degli articoli 228 del codice penale e 190 disp. att. del codice di procedura penale, nello stabilire le prescrizioni alle quali deve attenersi la persona sottoposta a libertà vigilata. A norma dell'art. 228 c.p. "la sorveglianza deve essere esercitata in modo da agevolare, mediante il lavoro, il riadattamento della persona alla vita sociale". Analogo indirizzo si legge nell'ultimo comma del citato art. 190 secondo cui "La vigilanza è esercitata in modo da non rendere difficoltosa alla persona che vi è sottoposta la ricerca di un lavoro e da consentirle di attendervi con la necessaria tranquillità".

L'art. 62, comma 2, della Legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale) prevede, con riferimento alle misure della libertà controllata e della semidetenzione, che "quando il condannato svolge un lavoro per il quale la patente di guida costituisce indispensabile requisito, il magistrato di sorveglianza può disciplinare la sospensione in modo da non ostacolare il lavoro del condannato".

Proprio per garantire tali finalità, il Magistrato di sorveglianza di Ancona, con la citata ordinanza n. 2107/1089, si esprimeva anche sulla patente del ricorrente, rilasciando nulla osta "a che il soggetto possa continuare a farne uso in costanza di misura di sicurezza per ragioni legate all'attività lavorativa".

Tale possibilità, specificatamente legata all'attività lavorativa favorita attraverso la libertà vigilata, veniva tuttavia vanificata dalla revoca del titolo di guida disposta dal Prefetto di Ancona nell'esercizio del potere – appunto

vincolato – previsto dal richiamato articolo 120, comma 2, del codice della strada.

3.4 La norma che prevede un tale potere vincolato evidenzia quindi profili, non manifestamente infondati, di disparità di trattamento, sproporzionalità e irragionevolezza incidenti sulla libertà personale, sul diritto al lavoro e sulla libertà di circolazione in contrasto con gli articoli 3, 4, 16 e 35 della Costituzione...”.

4.2. Con specifico riguardo alle misure di prevenzione di cui al Libro I Capo II del D.Lgs. n. 159/2011 va aggiunto che:

- come è noto, l'autorità giudiziaria che dispone l'applicazione della sorveglianza speciale di P.S. è tenuta, ai sensi dell'art. 8 del citato decreto legislativo, a stabilire le prescrizioni a cui l'interessato deve attenersi per tutto il periodo di efficacia della misura;

- tali prescrizioni, tuttavia, non possono avere l'effetto di inibire all'interessato la possibilità di vivere una vita quanto più possibile normale (anche se vengono notevolmente limitate la libertà di spostamento e la libertà di frequentazione di altre persone) e, soprattutto, non debbono impedirgli di svolgere attività lavorativa lecita. Questo secondo profilo emerge sia dall'art. 8, comma 3, laddove si prevede addirittura che il Tribunale in determinati casi "ordini" all'interessato di darsi alla ricerca di un lavoro (nel caso del sig. -OMISSIS- tale prescrizione evidentemente non è stata imposta in quanto egli già svolge attività lavorativa lecita), sia, a livello più generale, dall'art. 67, comma 5, del D.Lgs. n. 159/2011 (laddove si prevede che "Per le licenze ed autorizzazioni di polizia, ad eccezione di quelle relative alle armi, munizioni ed esplosivi, e per gli altri provvedimenti di cui al comma 1 le decadenze e i divieti previsti dal presente articolo possono essere esclusi dal giudice nel caso in cui per effetto degli stessi verrebbero a mancare i mezzi di sostentamento all'interessato e alla famiglia");

- pertanto, e sia pure sotto un diverso profilo, anche nel caso delle misure di prevenzioni personali di cui agli artt. 4 e ss. del D.Lgs. n. 159/2011 si verifica il "corto circuito" segnalato dal Tribunale nell'ordinanza n. 519/2018, visto che la revoca obbligata della patente di guida prevista dall'art. 120, comma 2, del Codice della Strada può impedire di fatto all'interessato di svolgere attività lavorativa lecita per tutto il periodo in cui egli è sottoposto alla sorveglianza speciale (il che rende la misura ancora più gravosa di quanto abbia inteso configurarla il giudice penale).

4.2. Con riguardo, invece, alla rilevanza della questione, la stessa sussiste indubbiamente, in quanto:

- come correttamente eccepito dalla Prefettura di Fermo nei propri scritti difensivi, l'art. 120, comma 2, del D.Lgs. n. 285/1992 attribuisce all'amministrazione, in subiecta materia, un potere vincolato, il che vuol dire che le censure svolte al riguardo dal sig. -OMISSIS- potrebbero trovare condivisione solo se la norma venisse espunta dall'ordinamento giuridico;

- il motivo con cui si deduce che il provvedimento impugnato sarebbe divenuto privo di base giuridica a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 24 del 2019 non è invece fondato, in quanto compete solo alla Corte di Appello di Ancona (di fronte alla quale il sig. -OMISSIS- ha impugnato il provvedimento del Tribunale di Ancona) pronunciarsi sulla perdurante validità del decreto di applicazione della misura di prevenzione. Pertanto, fino a che il decreto rimane formalmente in vita questo Tribunale non potrebbe annullare il provvedimento prefettizio oggetto del presente giudizio, ritenendolo affetto da invalidità derivata;

- ugualmente infondato è il motivo con cui si deduce l'incostituzionalità in parte qua dell'art. 67 del D.Lgs. n. 159/2011, visto che tale disposizione non è stata in alcun modo richiamata nel provvedimento impugnato.

4.3. Non è invece consentito al giudice di merito, come parte ricorrente pretende con il primo motivo di ricorso, estendere gli effetti di una precedente sentenza della Corte Costituzionale (nel caso in esame si tratta sempre della sentenza n. 22 del 2018) a fattispecie analoghe.

4.4. Pertanto, l'unico motivo che può essere esaminato e condiviso dal Tribunale è quello con cui si deduce l'incostituzionalità in parte qua dell'art. 120, comma 2, del Codice della Strada, il che conferma che la questione è rilevante.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche (Sezione Prima):

- dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 120, comma 2, del D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), per contrasto con gli articoli 3, 4, 16 e 35 della Costituzione, 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 stati sottoposti a misure di prevenzione ai sensi del D.Lgs. n. 159/2011;

- dispone la sospensione del presente giudizio e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale;

- ordina che, a cura della Segreteria del Tribunale, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'art. 52, comma 1, D.Lgs. 30 giugno 2003 n. 196, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare il ricorrente.

Così deciso in Ancona nella camera di consiglio del giorno 22 maggio 2019