

N. 03791/2015 REG.PROV.COLL.  
N. 01933/2015 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Terza)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1933 del 2015, proposto da Riccardo Nardelli, rappresentato e difeso dall'avv. Fabio Valcanover, con domicilio eletto presso il Consiglio di Stato, segreteria della Sezione, in Roma, piazza Capo di Ferro, n. 13;

*contro*

Ministero dell'Interno - Prefettura di Brescia, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, con domicilio presso la sede della stessa in Roma, Via dei Portoghesi 12;

*per la riforma*

della sentenza del T.A.R. LOMBARDIA - SEZIONE STACCATA DI BRESCIA: SEZIONE I n. 01360 del 2014, resa tra le parti, concernente revoca della patente di guida

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero dell'Interno - Prefettura di Brescia;

Viste le note a difesa;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 giugno 2015 il consigliere Bruno Rosario Polito e uditi per le parti l' avvocato Valcanover e l' avvocato dello Stato Mario Antonio Scino;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

1. Con decreto del 31 marzo 2014 la Prefettura di Bergamo adottava nei confronti del sig. Riccardo Nardelli provvedimento di revoca della patente di guida a causa della perdita dei requisiti morali di cui all' art. 120, commi 1 e 2 del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 in relazione a condanna definitiva per reato di cui all'art. 73 della legge n. 390 del 1990, con riconoscimento della circostanza attenuante di cui al comma quinto della disposizione medesima.

Avverso il provvedimento di revoca il sig. Nardelli proponeva ricorso avanti al T.A.R. per la Lombardia, Sezione staccata di Brescia deducendo motivi di incompetenza territoriale dell'organo che ha adottato l'atto, di violazione di legge e di eccesso di potere in diversi profili, sollevando, inoltre, questione di legittimità costituzionale dell'art. 120 del d.lgs. n. 285 del 1992 per manifesta irragionevolezza nell'equiparare,, ai fini della misura di revoca dell' abilitazione alla guida di veicoli situazioni disomogenee, in violazione degli artt. 3 e 27 della Costituzione, nonché per carenza di proporzionalità dell'azione amministrativa.

Con sentenza n. 1360 del 2012 il T.A.R. adito respingeva il ricorso.

Avverso la pronunzia di rigetto il Nardelli ha proposto atto di appello e, a confutazione delle conclusioni del primo giudice, ha dedotto che:

a). competente ad adottare la misura di revoca è il Commissariato del

governo di Trento, poiché il provvedimento segue non ad una violazione delle norme di circolazione, ma a una sentenza di condanna per reato di cui all'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990;

b). alla stregua degli indirizzi della Corte Europea dei Diritti dell' Uomo la sanzione della revoca della patente per il carattere punitivo, retributivo, repressivo/ afflittivo e per la correlazione a un fatto reato si caratterizza per la sua natura penale, indipendentemente da ogni qualificazione formale; è in conseguenza violato il principio del *ne bis in idem* sancito dall'art. 50 della Carta dei diritti fondamentali U.E. dandosi luogo alla duplicazione della condanna per un fatto già sanzionato penalmente;

c). in presenza di dubbi interpretativi la questione va deferita in via pregiudiziale alla Corte di Giustizia U.E. affinché si pronunzi sul quesito se l'art. 50 della C.D.F.U.E. osta alla duplicazione delle sanzioni penali ex artt. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990 e 120 del d.lgs. n. 285 del 1992;

d). in via gradata è sollevata questione di costituzionalità dell' art. 120 del d.lgs. n. 285 del 1992 per violazione dell'art. 117, comma primo, della Costituzione, in riferimento alle disposizioni contenute dall'art. 4, prot. VII CEDU e dall'art. 14, 7° comma patto di N.Y.;

e). diversamente dall'ordine argomentativo sviluppato dal T.A.R. nella sentenza che si impugna emergono ulteriori dubbi di legittimità costituzionale dell'art. 120 del d.lgs. n. 285 del 1992 per violazione dell'art. 3 della Costituzione e del principio di proporzionalità, in quanto assoggetta a un trattamento sanzionatorio indifferenziato situazioni fra loro non omogenee, con la conseguenza che in presenza di fattispecie qualificate di lieve entità dall'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990 non possono ricondursi con carattere di automatismo le medesime conseguenze afflittive valide per condotte che si qualificano per

maggior gravità

f). l'applicazione della pena ai sensi dell'art. 444 non dà luogo a una sentenza di condanna, ipotesi in presenza della quale l'art. 120 del d.P.R. n. 309 del 1990 per il reato considerato prevede la revoca della patente di guida.

In sede di note di udienza il ricorrente ha insistito nelle proprie tesi difensive.

Il Ministero dell'Interno si è costituito in resistenza formale.

All'udienza del 4 giugno 2015 il ricorso è stato trattenuto per la decisione.

2. E' infondato il motivo sub a).

L'art. 219, comma 1, del d.lgs. n. 285 del 1992 nell'assegnare al Prefetto il potere di revoca della patente nelle ipotesi previste dal precedente art. 120, comma 1, non indica espressamente l'organo territorialmente competente.

Nei casi di condanna penale per reato ostativo alla titolarità dell'abilitazione alla guida trova, quindi, applicazione in via analogica il criterio che collega la competenza dell'organo di amministrazione chiamato a provvedere al luogo della commessa violazione nei casi in cui la revoca della patente costituisce sanzione accessoria.

Nella specie, la misura di revoca è stata adottata dal Prefetto di Bergamo nel cui ambito territoriale è stato consumato il reato sanzionato dal Tribunale della predetta provincia.

In ogni caso – premesso che si tratterebbe di incompetenza relativa e non assoluta – vale l'art. 21-*octies* della legge n. 241/1990, a norma del quale non sono motivo di annullamento i vizi di procedura, qualora, per il carattere vincolato del provvedimento (e questo è il caso) esso non avrebbe potuto essere diverso da quello adottato. Il supposto vizio

d'incompetenza sarebbe dunque irrilevante ai fini del presente giudizio.

2.1. Il collegio non condivide l'ordine argomentativo dell'appellante volto a riconoscere natura di sanzione penale alla misura della revoca della patente, con ogni effetto sulla violazione del divieto del *ne bis in idem* e delle regole di diritto comunitario e internazionale volte ad inibire la duplicazione della sanzione afflittiva per il medesimo fatto.

Alla stregua della disciplina dettata dall'art. 120 più volte richiamato, l'assenza di mende per i reati previsti dagli artt. 73 e 74 del d.P.R. n. 309 del 1990 – unitamente ad altre ipotesi ivi elencate – concorre a qualificare i requisiti morali per ottenere il rilascio dei titoli abilitativi alla guida di motoveicoli e autoveicoli (*id est* la titolazione dell' art. 120).

La disposizione in esame – tenuto conto del potenziale utilizzo della patente di guida per agevolare o commettere reati, o ancora in condizioni che mettano in pericolo la sicurezza e l'incolumità delle persone – seleziona diverse ipotesi in presenza delle quali viene meno l'affidabilità morale di chi aspira a conseguire il predetto titolo.

Il comma 1 dell'art. 120 - in base al principio che i requisiti soggettivi cui è subordinata l'adozione dei provvedimenti autorizzatori che ampliano la sfera giuridica del beneficiario debbono sussistere non solo al momento dell'emissione dell'atto, ma anche in costanza di esso - espressamente prende in considerazione i casi (nella specie condanna per reato di cui all'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990) che se intervengono in data successiva al rilascio della patente di guida comportano la perdita del prescritto requisito di moralità.

La misura della revoca della patente opera, quindi, su un piano strettamente amministrativo e, si ripete, con riguardo al possesso dei requisiti soggettivi cui resta condizionato il rilascio del titolo autorizzatorio. Esula, quindi, dal provvedimento in questione – che

trova la sua *ratio* nell'individuazione di un perimetro di affidabilità morale del soggetto cui è rilasciata la patente di guida - ogni funzione punitiva, retributiva o dissuasiva dalla commissione dell'illecito penale. Non a caso la disposizione fa parte del codice della strada.

Si versa, invero, a fronte di effetti riflessi della condanna penale in settori ordinamentali diversi da quello cui è affidata la funzione repressiva degli illeciti di maggiore gravità con le misure afflittive al riguardo previste.

Detti effetti riflessi, a titolo di esemplificazione, si verificano in tema di responsabilità disciplinare di soggetti in rapporto di pubblico impiego o appartenenti ad ordini professionali, nel cui ambito il fatto accertato come reato è a sua volta fonte di misure sanzionatorie secondo i codici di disciplina dell'ente o dell'organizzazione di appartenenza di chi ha subito la condanna in sede penale. Inoltre, ai sensi dell'art. 38 del d.lgs. n. 163 del 2006, condanne per reati ivi individuati impediscono di assumere la qualità di contraente con amministrazioni pubbliche o organismi di diritto pubblico. Ancora tutta la materia del rilascio delle autorizzazioni di polizia è improntata al principio dell'assenza di mende per specifici reati, sia al momento del rilascio del titolo che in costanza di esso (cfr. art. 11 del t.u. n. 773 del 1931).

In nessuno di questi casi, come in quello per il quale è insorta contestazione, si configura pertinente il richiamo al principio del *ne bis in idem*.

Non vi è, invero, reiterazione della sanzione per un medesimo fatto reato ove si consideri, come innanzi esposto, che esula dall'atto di revoca impugnato ogni connotazione afflittiva. Esso limita il proprio riscontro alla perdita del requisito di moralità richiesto dall'art. 120 del d.lgs. n. 285 del 1992 agli effetti della tutela dei diversi valori della

sicurezza della circolazione stradale, mentre il reato connesso al traffico di sostanze stupefacenti resta assoggettato alla sola pena prevista dall'art. 73 del d.P.R. n 309 del 1990.

L'art. 50 della Carta dei diritti fondamentali della U.E., come si evince anche dalla sua collocazione sistematica, ha essenzialmente lo scopo di evitare che due diversi ordinamenti nazionali procedano contro la stessa persona per lo stesso fatto; in questo senso deve essere inteso il divieto di duplicazione. Non è invece escluso che un ordinamento nazionale preveda, per uno stesso fatto, una pluralità di effetti (sanzioni penali, sanzioni civili, sanzioni disciplinari, altre misure amministrative). Nel primo caso, l'eventuale duplicazione si presenta come l'effetto irrazionale e non calcolato dell'esistenza di due ordinamenti nazionali che agiscono l'uno indipendentemente dall'altro (o addirittura l'uno all'insaputa dell'altro); nel secondo caso, un solo legislatore nazionale, nell'ambito della propria sovranità, e in modo presuntivamente razionale e motivato, prevede una pluralità di effetti in conseguenza di un illecito.

Per quanto precede perde rilievo la richiesta di rinvio alla Corte di Giustizia U.E. ed alla Corte Costituzionale, introdotta sul presupposto che la revoca della patente costituisca una duplicazione o replica della sanzione già inflitta in sede penale.

2.2. La questione sul contrasto dell'art. 120 del d.lgs. n. 285 del 1992 con gli artt. 3 e 27 della Costituzione, per avere accomunato indistintamente ai fini della medesima misura di revoca situazioni fra loro non omogenee (reati per traffico di sostanze stupefacenti di lieve entità, presi in considerazione all'art. 73, comma quinto, del d.P.R. n. 392 del 1990, con quelli di maggiore gravità) si configura manifestamente infondata.

Reputa il collegio che, ove si consideri la ragione d'essere, già in precedenza evidenziata, sottesa alla disciplina di cui all'art.120, commi 1 e 2, del codice della strada - che è quella di prevenire la commissione di reati, nella specie di spaccio e trasporto di sostanze stupefacenti con l'agevolazione dell' utilizzo di veicoli, oltreché il pericolo alla sicurezza della circolazione per la guida da parte di soggetti in rapporto di contiguità con organizzazioni criminali che controllano il mercato delle sostanze stupefacenti - è agevole rilevare che l' *eadem ratio* ricorre sia nelle ipotesi di condanna per fatti che si qualifichino per la lieve entità qualitativa e quantitativa delle sostanze, sia per quelle in cui detta condizione non ricorra. Viene, quindi, meno ogni ipotizzata violazione del criterio di proporzionalità della misura ai presupposti accertati e di violazione dell' art. 3 della Costituzione per aver accomunato agli effetti della revoca della patente fattispecie fra loro non omogenee.

Quanto al richiamo del ricorrente all'art. 27 della Costituzione il giudice delle leggi, con sentenza n. 281 del 2013, ha sancito l'irrelevanza della predetta disposizione nei confronti della misura di revoca di cui all'art. 120 c. di s., attenendo la norma costituzionale citata esclusivamente alle sanzioni di natura penale, natura che, a giudizio della suprema Corte, è estranea al provvedimento di revoca di cui è controversia

2.3. Non ha pregio il motivo secondo il quale l'applicazione della pena con il rito del patteggiamento non può dar luogo alla revoca della patente ai sensi dell'art. 120, comma 1, c. di s.

Anche la sentenza emessa nella forma processuale disciplinata dall'art. 444 accerta la responsabilità agli effetti della legge penale, pur se con peculiarità di rito.

La semplificazione del procedimento - che muove dal dato confessorio della richiesta di applicazione della pena da parte dell'imputato ed



introduce un momento negoziale di prospettazione della sua entità - non sottrae tuttavia l'esito del processo alla potestà esclusiva dello Stato autorità di sanzionare l' illecito penale. Il momento c.d. negoziale investe, invero, l'entità della pena, ma non certo il merito della sussistenza degli estremi della responsabilità penale che, ancorché con cognizione sommaria, è sempre accertata dal giudice.

Quanto su esposto trova riscontro nella disciplina positiva dell'istituto in base alla quale l'applicazione della pena a seguito del c.d. patteggiamento avviene sempre su motivata valutazione da parte del giudice circa l'insussistenza dei presupposti per addivenire ad una sentenza di proscioglimento ai sensi dell'art. 129 c.p. (perché il fatto non sussiste, l'imputato non lo ha commesso, il fatto non costituisce reato, ecc.) e previo accertamento della corretta qualificazione giuridica del fatto ascritto e delle circostanze ad esso afferenti, quali presupposti della formulazione della richiesta di applicazione negoziata della pena.

A mezzo del modello processuale delineato dall'art. 444 c.p.p. e segg. si perviene, quindi, all'ascrizione dell'illecito penale ad un soggetto determinato, muovendo dall'ammissione di responsabilità dello stesso inquisito congiunta alla proposta dell'applicazione della pena in misura determinata, e lo stesso art. 445, primo comma, c.p.p. espressamente qualifica come "*pronuncia di condanna*" la sentenza che definisce il processo.

Non vi è, quindi, ragione per sottrarre l'ipotesi di condanna penale inflitta ai sensi dell'art. 444 c.p.p. dall'area precettiva dell'art. 120 del codice della strada.

Per le considerazioni ce precedono l'appello va respinto e va confermata con diversa motivazione la sentenza impugnata.

In relazione alla costituzione solo formale dell' amministrazione spese e

onorari del giudizio possono essere compensati fra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza) definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge e, per l'effetto, conferma con diversa motivazione la sentenza impugnata.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 4 giugno 2015 con l'intervento dei magistrati:

Pier Giorgio Lignani, Presidente

Carlo Deodato, Consigliere

Bruno Rosario Polito, Consigliere, Estensore

Angelica Dell'Utri, Consigliere

Massimiliano Noccelli, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 03/08/2015

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)